



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



PRO PUBLICO BONO **MAGYAR KÖZIGAZGATÁS**

XIV. évfolyam (2026)
2. szám

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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2026/2.

Tudományos közlemények/ tanulmányok	KAISER TAMÁS	
	• Egészséggyenlőtlenségek és területi kormányzás Angliában	3
	TÓTH ANDRÁS	
	• Az EU digitális és technológiai szabályozása az EU jogi identitása és a globális kihívások hálójában	23
	LAKATOS ISTVÁN	
	• Az ENSZ emberi jogi monitoring-rendszerének evolúciója, különös tekintettel az abban megvalósult magyar szerepvállalásra	57
	TURBÉK ZOLTÁN	
	• Függetlenség vagy átpolitizáltság?	103
	BALOGH LÁSZLÓ	
	• A sokoldalú gazdasági monitoring a nemzetközi szervezetek tevékenységében, különös tekintettel az IMF, az OECD és az Európai Bizottság gyakorlatára	125
	BENE ENIKŐ INGE	
	• A régi és az új építési törvény összehasonlítása az alapelvek, az építési hatósági eljárás elemei és az építésügyben részt vevők pozíciója alapján	161
	FRIVALDSZKY JÁNOS	
	• Partnerségi kormányzás a család- és a szociálpolitikában	185
	SOLYOSKÖVI LUCA	
	• Egyházi fenntartók és kormányzási logikák a jóléti állam plurális rendszerében	211
	TEMESVÁRY ZSOLT	
	• A családpolitika súlyponti kérdései és jelenkori dilemmái Svájcban	241

Tartalomjegyzék

Idegen nyelvű tartalomjegyzék	260
Publikációs felhívás	262
Szerkesztőbizottság	264
Impresszum	266

Kaiser Tamás

EGÉSZSÉGEGYENLŐTLENSÉGEK ÉS TERÜLETI KORMÁNYZÁS ANGLIÁBAN

A DEVOLÚCIÓ KORLÁTAI ÉS AZ INTEGRÁLT MEGKÖZELÍTÉS LEHETŐSÉGEI

Health Inequalities and Territorial Governance in England

The Limits of Devolution and the Potential of an Integrated Approach

Dr. Kaiser Tamás tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai
Tanszék, kaiser.tamas@uni-nke.hu

A tanulmány az egészségegyenlőtlenségek és a területi fejlettségi különbségek kapcsolatát vizsgálja az Egyesült Királyságban, különös tekintettel a 2010 után elindult angol devolúció reformjaira és az egészségügyi rendszer átalakítására. A folyamatok tartalmi elemei azt mutatják, hogy az angol devolúció elsősorban a területi kormányzás új, az önkormányzatok társulásaira alapozott struktúráinak kiépítésére és gazdaságfejlesztési célok megvalósítására irányult, ennél fogva csak kisebb mértékben tudta befolyásolni az egészségegyenlőtlenségek determinánsait. A releváns szakirodalom, szakértői anyagok és jogszabályok elemzésére támaszkodva a tanulmány azzal érvel, hogy az egészségegyenlőtlenségek csökkentésének egyik legfontosabb eszközét a területi felzárkóztatás, a gazdaságfejlesztés, valamint az egészségügy szakpolitikáinak összehangolása jelenti. Az angol devolúció és az egészségügyi reformok tapasztalatai átfogóbb értelemben is alátámasztják a területalapú és területérzékeny fejlesztési stratégiák jelentőségét és a megvalósítást szolgáló többszintű intézményi koordináció kialakításának szükségességét.

KULCSSZAVAK:

devolúció, egészségegyenlőtlenség, integrált megközelítés, társadalmi egészségdetermináns, területi kormányzás

The study examines the relationship between health inequalities and regional development disparities in the United Kingdom, with a particular focus on the devolution reforms in England launched after 2010 and the processes of healthcare system transformation. The substantive elements of these processes indicate that English devolution was primarily aimed at establishing new structures of regional governance based on associations of local governments and at achieving economic development goals; consequently, it had only a limited impact on the determinants of health inequalities. Relying on the relevant literature, working papers and regulations the study argues that one of the most important tools for reducing health inequalities is the coordination of regional catch-up initiatives, economic development, and health policies. The experiences of devolution in England and healthcare reforms also underscore, in a broader sense, the importance of place-based and place-sensitive development strategies, as well as the need to establish multi-level institutional coordination to facilitate their implementation.

KEYWORDS:

devolution, integrated approach, health inequality, social determinants of health, territorial governance

BEVEZETÉS

A második világháborút követő évtizedekben az 1980-as évek elejéig számos fejlett országban lassan, de fokozatosan csökkentek a területi fejlettségben mutatkozó egyenlőtlenségek. Ez a folyamat azonban az elmúlt több mint négy évtized során megfordult, és – habár országonként eltérő időben és térszerkezeti megoszlásban – egyre mélyülő szakadék mutatkozik a fejlődésben élen járó, sikeres, valamint a lemaradó térségek között. E komplex problémahalmaz megoldása érdekében számos, egymással versengő fejlesztéspolitikai paradigma látott napvilágot, összekapcsolódva a közigazgatási határokat átlépő funkcionális térségi modellek és változatos területi kormányzási struktúrák kialakításával.¹

A területi fejlettségi különbségek kialakulásában és fokozatos növekedésében meghatározó szerepet töltenek be az egészség egyenlőtlenségek, illetve azok kontextusa és determinánsai. Ide sorolható a népesség elöregedése, a világjárványok és krónikus betegségek terjedése, az egészségügyben tapasztalható munkaerőhiány, az adatalapú működés és technológiai innováció kihívásai, valamint az egészség egyenlőtlenségek kezelése.² Az egészség egyenlőtlenségek olyan elkerülhető, igazságtalan és rendszerszintű különbségeket jelentenek az emberek között, amelyek az egyes személyek egészségi állapotában mutatkozó differenciák mellett az ellátáshoz való hozzáférésre, az ellátás minőségét meghatározó feltételekre, valamint az egészségmagatartási és környezeti kockázatok különbözőségeire, egymással való érintkezésére és kölcsönhatásaira vezethetők vissza.³

¹ MARKS–HOOGHE 2004; CONZELMANN–RANDALL 2008; KAISER 2024a.

² TENBENSEL 2023; CASE–KRAFTMAN 2024; OECD – European Commission 2024; Fási 2025.

³ Office for Health Improvement & Disparities 2022.

Az egészségügyi rendszerek határai azonban messze túlmutatnak a szűkebb értelemben vett egészségügyi ellátórendszer működésén. Egy ország lakosságának egészségi állapotát döntően a társadalmi és gazdasági környezetet meghatározó foglalkoztatási, jövedelmi, oktatási, lakhatási, és más, az egészségügy hatókörén kívül eső politikák és szolgáltatások determinálják.⁴ E strukturális tényezők országokon belül és országok között is súlyos egészségügyenlőtlenségeket szülnek, amelyek létrejöttek és kezelésének lehetőségeit nagymértékben meghatározzák az egyes államokban kialakult területi fejlettségi különbségek.

Az egyenlőtlenségek problémája már hosszabb ideje az egyik legfontosabb kihívásnak számít az egészségügy kulcsfontosságú prioritásai – az ellátás növekvő erőforrásigényének biztosítása, a környezeti és az éghajlatváltozásból eredő hatások kezelése, valamint a járványok elleni védekezés – között.⁵ Az egészségi állapot és az egészségügyenlőtlenség vizsgálata az 1980-as évek elejéig nyúlik vissza, ugyanakkor mindeddig kevesebb figyelem fordítódott az egészségügyenlőtlenségek területi dimenziójára és intézményi hátterének működésére.

A jelen tanulmány az egészségügyenlőtlenség és az eltérő területi fejlettség kapcsolatrendszerét az Egyesült Királyságban – azon belül különösen az angliai országrészben – az elmúlt másfél évtized (2011–2026) során lezajlott egészségügyi, területpolitikai és önkormányzati reformok tükrében vizsgálja. Kiindulópontja szerint a területi egyenlőtlenség gazdasági mértéke a fejlett országok között az Egyesült Királyságban az egyik legmagasabb, ami a lakosság egészségi állapotának mutatóiban is visszatükröződik. A területi különbségek alapvetően a Királyság specifikus földrajzi adottságaira, a modern globalizáció aszimmetrikus hatásaira, valamint a kirívóan centralizált kormányzati rendszer működésére vezethetők vissza.⁶ A közelmúltban lezajlott decentralizációs – specifikus brit kontextusban: devolúciós – folyamatok elsősorban a gazdasági értelemben vett felzárkóztatásra irányultak, de a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy mindez önmagában nem vezet az egészségügyenlőtlenségek csökkenéséhez.

Mindezek alapján a tanulmány azt vizsgálja, hogy az angol devolúciós reformok milyen mértékben segítették elő az egészségi állapot minőségét meghatározó tényezők és azok feltételeinek javítását, illetve a jelenlegi, többnyire széttagoltan működő intézményi struktúrákkal szemben milyen perspektívák nyílhatnak meg egy integrált területi kormányzási modell létrehozása felé, amelyben az egészségügy, a gazdaságfejlesztés és a területi-önkormányzati kormányzás szorosan összekapcsolódik egymással.

Az elemzés a témában megjelent releváns szakirodalom feldolgozása mellett elsősorban a brit kormány, illetve a parlament által kiadott dokumentumokra, közhiteles statisztikai adatokra, valamint nemzetközi szervezetek és *think tanke* szakanyagaira támaszkodik.

A fentiek értelmében a tanulmány négy fő részre tagolódik. Először az egészségügyenlőtlenségeket befolyásoló tényezőket mutatjuk be, különös tekintettel azok egymással való érintkezésére és modelljeire. Ezt követően az angol országrész régiói között húzódo gazdasági fejlettség és egészségi állapot különbségeit vizsgáljuk, majd a széttagoltságból az integrált működés felé

⁴ MORAVCSIK-KORNYICKI – R. FEDOR 2021: 32; GARDNER 2023.

⁵ SCHOLZ 2020: 1; FEJES 2025.

⁶ AYRES et al. 2023; KAISER 2024a.

tartó önkormányzati és egészségügyi intézményi változásokat elemezzük. Végül néhány átfogó következtetést fogalmazunk meg az integrált területi kormányzás nézőpontjából.

AZ EGÉSZSÉGEGYENLŐTLENSÉGEKET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK ÁTFOGÓ KERETE ÉS MODELLEZÉSE

Az egyének és közösségek egészségi állapotát számos tényező befolyásolja és alakítja. A genetikai adottságok és az életmód sajátosságai mellett az egészség minőségét további személyes, szociális, gazdasági és környezeti tényezők (a továbbiakban: determinánsok) határozzák meg.⁷ Ennek egy specifikus részét alkotják az úgynevezett *társadalmi egészségdeterminánsok*, amelyek az átfogó társadalmi és gazdasági (a továbbiakban: szocioökonómiai) tényezőket foglalják magukba, ezen belül részben az egyes személyek társadalmi – oktatáshoz, foglalkozáshoz, jövedelemhez kötődő – pozíciójához, részben a gazdasági, pénzügyi, hatalmi, szociálpolitikai erőforrások eloszlásához kapcsolódva.⁸ A felsorolt tényezők, illetve ezek különböző variációi eredményezik az egészségegyenlőtlenségeket, amelyek egyaránt leírhatók a különböző társadalmi csoportok egészségi állapotával és a szocioökonómiai determinánsok eloszlásában mutatkozó különbségekkel is. Jelentőségüket az is mutatja, hogy akkor is befolyásolják az egészség állapotát, ha az arra ártalmas tényezők, illetve azok elkerülési módja idővel megváltozik. Ebből az is következik, hogy az egészségegyenlőtlenséget a társadalmi tényezők összetett hatásrendszere hozza létre, más szóval nem természetes vagy elkerülhetetlen jelenség.⁹

Az egészségegyenlőtlenségek számos területen érzékelhetők, így például az egészség állapotában (például a várható élettartam hosszában), az ellátáshoz való hozzáférésben (például az adott szolgáltatások elérhetőségének biztosításában), az ellátás minőségében és meg tapasztalásában (például a betegek elégedettségében), az egészségmagatartási kockázatokban (például a dohányzás, alkohol- és drogfüggőség mértékében), valamint az egészséget meghatározó strukturális tényezőkben (például a lakhatás lehetőségében és minőségében). Az egyenlőtlenség egyik sajátos kiváltó oka az úgynevezett *szociális gradiens*, amely szerint az alacsonyabb iskolázottságú, alacsonyabb státuszú foglalkozási kategóriába tartozó vagy alacsonyabb jövedelmű emberek általában hamarabb halnak meg, és náluk az egészségügyi problémák is gyakrabban fordulnak elő.¹⁰ Ez azt is mutatja, hogy az egészségügyi egyenlőtlenségek kialakulásában kulcsszerepet játszanak a kockázati tényezők, különösen azok az egészség-magatartási minták, amelyek a társadalmi hátrányokkal szoros összefüggésben jelennek meg. A dohányzás, a fizikai inaktivitás és az egészségtelen táplálkozás a krónikus betegségek legfontosabb előidézői közé tartoznak, és aránytalanul nagy mértékben fordulnak elő a leszakadó, magukra hagyott térségekben.

⁷ A kulcsfontosságú determinánsok: jövedelem és társadalmi státusz; foglalkozás és munkakörülmények; oktatás; a gyermekkori tapasztalatok; életmód; fizikai és társadalmi környezet; szociális kapcsolatok; személyes magatartási és megküzdési képességek; az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés; biológia és genetika; kulturális kompetenciák. LALONDE 1981; SCHOLZ 2020: 1.

⁸ WHO 2025.

⁹ WHITEHEAD 2007.

¹⁰ WHO 2025.

Ennek oka, hogy az egyéni választások valójában strukturális korlátok között formálódnak: a szegénység, a rossz lakhatási körülmények, az oktatási és foglalkoztatási hátrányok, valamint az egészséges élelmiszerekhez való korlátozott hozzáférés egyaránt szűkíti az egészségtudatos életmód lehetőségeit.¹¹

Az egyenlőtlenségek különféle társadalmi csoportokat érintenek, amelyeket alapvetően négy fő dimenzió mentén lehet megkülönböztetni. Az első a gazdasági-társadalmi státusz, amelyet a jövedelmi helyzet, a foglalkoztatás, a lakhatás, az oktatás, a közszolgáltatások minősége, illetve a tágabb környezet adottságai határoznak meg. A második a jogilag védett tulajdonságok: ide sorolható például a nem, az etnikai hovatartozás vagy a fogyatékkal élés. A harmadik a társadalmi kirekesztettség, amely például a hajléktalanságban élőket vagy a marginalizálódott kisebbségek csoportjait foglalja magában. A negyedik dimenziót pedig a területi tényezők alkotják, például a régiók közötti, valamint a régiókon belüli kisebb területi egységek, különösen a városi és vidéki települések között kialakult fejlettségi különbségek.¹²

A különféle tényezők egymással való érintkezése és kölcsönhatása szintén befolyásolja az egyenlőtlenségek természetét. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy akár egy-egy kategórián belül – például a fogyatékossgal élők vagy a vidéki periférikus térségek lakossága körében – is az egészségügyi egyenlőtlenségek különböző mértékben és formában, ugyanakkor egymással kölcsönhatásban jelentkeznek.¹³ Az egyenlőtlenségek ilyen típusú halmozódása és kölcsönhatása azt eredményezi, hogy az egészségügyi különbségek nemcsak fennmaradnak, hanem gyakran újra is termelődnek. Mindez arra utal, hogy az egészségügyi egyenlőtlenségek nem értelmezhetők pusztán egyéni szinten, hanem a társadalmi erőforrások eloszlásának és az intézményi működésnek a következményei.

Az egészségegyenlőtlenségek változatos megjelenési formái és társadalmi-területi eloszlása tehát komplex, többszintű strukturális jelenségként értelmezhető, amelynek kontextusa túlmutat az egyéni adottságok és az egészségügyi ellátórendszer keretein. Az egészségegyenlőtlenségek hatékony csökkentésére irányuló szakpolitikák hosszú múltra tekintenek vissza, ami a reformokon és intézkedéseken alapulva lehetővé tette az okokat és lehetőségeket feltáró modellek és koncepciók kialakítását. Az elemzési eszközként is alkalmazható egészségmodellek az egészség fogalmának többdimenziós értelmezésére, az egészségdeterminánsok körére, valamint a közöttük lévő kapcsolatrendszer jellegének és erősségének bemutatására épülnek.¹⁴

A determinánsok és az egészségi állapot közötti kapcsolat bemutatására az egyik leggyakrabban alkalmazott elemzési eszköz a Dahlgren–Whitehead-modell, amely az egészségi állapotot meghatározó tényezőket koncentrikus körök mentén szervezi, a modell középpontjába az egyént helyezve.¹⁵ A modellel ezzel az egyéni egészségi állapot és a társadalmi–gazdasági–kulturális

¹¹ EVEREST et al. 2022.

¹² Office for Health Improvement & Disparities 2022.

¹³ Egy alacsony jövedelmű, etnikai kisebbséghez tartozó, fogyatékossgal élő személy nem pusztán e tényezők összegeként tapasztal hátrányokat, hanem azok egymást erősítő hatása révén egy sajátos, komplex kockázati helyzetben él.

¹⁴ MORAVCSIK-KORNYICKI – R. FEDOR 2021: 35.

¹⁵ A modellel gyakran „egészségi szívárványmodellként” (*rainbow model*) is emlegetik, mivel színes gyűrűkkel illusztrálja az egészségre ható tényezők fokozatait.

környezete közötti kapcsolatok jelentőségére és sokféleségére hívja fel a figyelmet. A legbelső körben helyezkednek el az egyéni jellemzők (nem, életkor, genetikai adottságok), körülöttük pedig az egészséget meghatározó befolyásrétegek találhatók: egyéni életmód és viselkedés faktorok; társadalmi és közösségi hálózatok; élet- és munkakörülmények; tágabb társadalmi, gazdasági, kulturális és környezeti feltételek.¹⁶ A modell erőssége abban rejlik, hogy nem különálló tényezőket vizsgál, hanem azok rendszerszerű összefonódását. Más szóval az ember egyaránt képes befolyást gyakorolni saját életére és környezetére, ugyanakkor a szűkebb és tágabb környezete is hatással van életvitelére és egészségi állapotára.

A Labonte-modell egy viszonylag egyszerű, de hatékony megértési és elemzési struktúrát kínál.¹⁷ Összefoglalja azokat a tényezőket, amelyek befolyással bírnak az egészségünkre, továbbá azt, honnan származnak, milyen egymást követő vagy egy időben zajló, egymást erősítő szinergiák és kölcsönhatások lehetségesek közöttük. A modell hangsúlyozza a széles körű egészségdeterminánsok (*wider determinants of health*) és a pszichoszociális tényezők kölcsönös egymásra hatását, amely jelentős mértékben befolyásolja az egészség-magatartást (*health behaviour*) és a pszichés állapotot, mindezek révén pedig hatással van az egészségi állapotra és az átfogó értelemben vett jóllétre (*well-being*).

A Labonte-modellből az a következtetés vonható le, hogy az egészségügyi ellátórendszer intézményrendszerének működtetése és fejlesztése mellett legalább ennyire fontos az egyén egészségi állapotát és cselekvési lehetőségeit meghatározó strukturális tényezők minősége és alakulása. Mindez a területalapú (*place-based*), integrált megközelítésre épülő fejlesztés- és egészségpolitika szükségességét mutatja.¹⁸ Egyrészt a széles körű egészségdeterminánsok (foglalkoztatás, jövedelem, lakhatás, oktatás, szakképzés, természetes és épített környezet, közlekedés, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés) minősége nem függetleníthető a helyi vagy területi önkormányzatok, szakpolitikai szereplők működésétől. Másrészt a fenti modell is megerősíti, hogy az egészségyenlőtlenséget kiváltó komplex problémák rendszerét nem lehet csupán egy-egy problémára koncentrálni, elszigetelt, ágazati logikán és érdekeken alapuló beavatkozásokkal kezelni. A pusztán egyénekre vagy kisebb csoportokra irányuló intervenciók nemcsak hatástalanok lehetnek, de az egészségdeterminánsok kontextusában megragadható kiváltó okok feltárása nélkül akár tovább is mélyíthetik a már meglévő különbségeket. A forrásokat ennek megfelelően arányosan kell elosztani, figyelembe véve a különböző társadalmi csoportok eltérő szükségleteit.

A fenti elméleti keretek alapján a továbbiakban az egészségdeterminánsok és egészségyenlőtlenségek kapcsolatát az Egyesült Királyság, szűkebben az angol országrész területi, intézményi és politikai dimenziójában vizsgáljuk.

¹⁶ DAHLGEN-WHITEHEAD 1991: 11.

¹⁷ LABONTE 1994.

¹⁸ OECD 2025.

A GAZDASÁGI FEJLETTSÉG ÉS AZ EGÉSZSÉGI ÁLLAPOT KÜLÖNBSEGEI AZ ANGOL ORSZÁGRÉSZ RÉGIÓIBAN

Az egymást követő kormányoknak a gazdaság kiegyensúlyozására és a fejlettségi különbségek mérséklésére irányuló kísérletei ellenére az Egyesült Királyság még mindig a fejlett világ egyik legegyenlőtlenebb területi fejlettséget mutató országa. A megosztottság nem új keletű, amit az is mutat, hogy az egy főre jutó regionális GDP különbsége lényegében változatlan maradt a 20. század eleje és vége között. Ebben a folyamatban kivételt jelentettek az 1930-as és 1970-es évek között megvalósult állami iparági fejlesztések, amelyek során a regionális fejlettségi különbségek csökkentek. A piacosításon, privatizáción, dereguláción és fogyasztásorientált növekedésen alapuló neoliberális paradigma térnyerése következtében azonban az irány megfordult, így az 1980-as évek második felétől egyre szélesebbre nyílt a fejlettségi olló a centrum és a periféria között, mind egy főre jutó GDP, mind a termelékenység mutatói alapján, ami jelentős mértékben felgyorsult az 1990-es évek elejétől (1. táblázat).

1. táblázat: Az országos átlaghoz viszonyított regionális fejlettségi különbségek alakulása

GDP/fő UK = 100%	1951	1971	1991	2001	2011	2018
London	138,6	153,3	165,4	169,6	172,9	177,4
Dél-Kelet	84,8	105,2	107,1	113,8	110,7	106,6
Kelet-Anglia	89,0	103,8	97,4	97,2	90,2	93,2
Dél-Nyugat	89,3	90,9	92,0	91,9	90,2	87,4
Kelet-Közép-Anglia	95,8	80,7	84,7	85,1	82,3	79,6
Nyugat-Közép-Anglia	104,4	96,4	90,0	86,7	81,8	84,1
Yorkshire-Humberside	97,5	80,7	84,7	82,9	81,6	79,2
Észak-Nyugat	104,0	93,9	85,0	87,2	87,4	88,2
Észak-Kelet	88,6	75,3	75,8	72,9	71,7	72,1
Wales	84,9	78,5	75,3	73,3	73,7	72,8
Skócia	89,3	92,2	96,1	90,3	94,2	91,7
Észak-Írország	–	80,1	77,8	82,3	77,0	78,7

Forrás: a szerző szerkesztése MARTIN et al. 2021: 33 alapján

A régiók és városok közötti területi fejlettségben mutatkozó különbségek mértéke nemzetközi összehasonlításban is rendkívül magas, 34-ből a 28. a fejlett OECD-országok között, a különbségek ráadásul az elmúlt négy évtized során folyamatosan emelkedtek. Mindez a társadalmi mobilitás, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az életminőség és a születéskor várható életkor területi dimenziójának mutatóiban is visszatükröződik.¹⁹

A területi fejlettségi különbségek korántsem szűkíthetők le „szegény Észak” és „gazdag Dél” dichotómiára. A Királyság térszerkezete meglehetősen mozaikos képet rajzol a gazdasági fejlettség és a produktivitás mutatói alapján. Ahogy Londontól délre is vannak szegényebb, úgy

¹⁹ MCCANN – ORTEGA-ARGILÉS 2021.

Közép- és Észak-Angliában is találhatók átlagon felüli fejlettséget mutató térségek. A képet tovább árnyalja, hogy a lemaradó régiókban a nagyvárosok, közepes városok és falusi térségek között a különbségek minimálisak, sőt a vidéki és kisvárosi térségek produktivitás terén gyakran felülmúlják a nagyvárosokat; ezzel szemben a fejlett térségekben, ahol valamennyi térség- és településtípus jól teljesít, a nagyvárosok vezető szerepe elvitathatatlan. Ennek megfelelően a területi egyenlőtlenség régiók, régiókon belüli térségek, illetve várostípusok között egyaránt értelmezhető.²⁰

Az egészség olyan kulcsterület, ahol az alapvető egyenlőtlenségek a területi fejlettségi különbségekhez kapcsolódnak. Angliában különösen nagy és egyre növekvő különbségek mutatkoznak a születéskor várható élettartam terén a régiók között és az egyes régiókon belül.²¹ A születéskor várható élettartam a legszegényebb térségek esetében a férfiaknál 9,7, a nőknél pedig 7,9 évvel alacsonyabb, mint a fejlettebb régiókban. A várható egészséges élettartamban mutatókozó egyenlőtlenségek még nagyobbak: a leghátrányosabb helyzetű térségekben élők esetében az egészségben eltöltött évek száma akár 20 évvel is kevesebb lehet.²²

Az egészségyenlőtlenségek különösen élesen jelennek meg Észak-Angliában, ahol a lakosság egészségi mutatói rosszabbak az angol átlagnál, a krónikus betegségek előfordulása pedig gyakoribb, mint az országrész fejlettebb, déli régióiban. A hátrányos helyzetű északi térségekben – csakúgy, mint a tengerparti településeken és egyes közép-angliai területeken – az alacsonyabb jövedelmi szint, a gyengébb munkaerőpiaci pozíciók és a kedvezőtlen lakhatási körülmények együttesen járulnak hozzá az egészségi állapot romlásához. A társadalmi-gazdasági depriváció és az egészségügyi kimenetek közötti kapcsolat itt különösen erős: például a legszegényebb közösségekben élő nők közel 8 évvel rövidebb ideig élnek jó egészségben, mint a leggazdagabb térségek lakói.²³

A csecsemőhalandóság szintén kedvezőtlenebb az északi régiókban: 1000 élve születésre 4 haláleset jut, szemben London és Délkelet-Anglia 3-as értékével, ami 2021-ben 144 több-lethalálesetet eredményezett.²⁴ Ezek a különbségek nem elszigetelt egészségügyi problémák, hanem a gazdasági és társadalmi leszakadás, valamint az egyenlőtlen erőforrás-elosztás rendszerszintű következményei.

A depriváció nem függetleníthető a nem fertőző (civilizációs) betegségek (aszma, mentális betegségek, elhízás, daganatos betegségek) előfordulásának mértékétől, amelyek az elhalálozások mintegy 89%-át okozzák Angliában.²⁵ Ezek az adatok szintén erős területi megoszlást mutatnak. Azokban a régiókban, ahol a legalacsonyabb az egészségesen várható élettartam, a 25 és 64 év közötti lakosság több mint egyharmada inaktív tartós betegséggel vagy fogyatékkal él.²⁶ Az egészségügyi egyenlőtlenségek jelentős gazdasági következményekkel járnak. A munkaképes korú lakosság rossz egészségi állapotának gazdasági értelemben vett költségei

²⁰ KAISER 2024a.

²¹ MARMOT et al. 2020; BAMBRA 2022.

²² DUNN–EWBANK–ALDERWICK 2023; Office for National Statistics 2024.

²³ Department of Health and Social Care 2025.

²⁴ MUNFORD et al. 2023: 4.

²⁵ British Medical Association 2018.

²⁶ Office for National Statistics 2024.

évi 150 milliárd fontra tehetők.²⁷ Ez az összeg nemcsak a közvetlen egészségügyi kiadásokat foglalja magában, hanem az elmaradt termelékenységet, a kieső adóbevételeket és a megnövekedett szociális juttatásokat is. Mindez jelentős hatással van az egészségügyi és szociális ellátórendszerek fenntarthatóságára, különös tekintettel a növekvő kereslet és a korlátozott erőforrások közötti feszültségre.²⁸

A helyzet komolyságát a brit egészségügyi rendszer, az 1948-ban alapított Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service*, a továbbiakban: NHS) várólistáira vonatkozó adatok is mutatják: 2025 decemberében mintegy 7,4 millió beteg várt tervezett (elektív) egészségügyi beavatkozásra, 62% várározott 18 hónapnál rövidebb ideje, a medián várakozási idő 13,3 hét volt.²⁹ Ez a felhalmozódott ellátási igény nemcsak az egészségügyi rendszer kapacitásainak korlátait jelzi, hanem azt is, hogy a késleltetett ellátás további egészségromlást idéz elő, ami hosszabb távon magasabb gazdasági és társadalmi költségek formájában jelentkezik.

A TERÜLETPOLITIKAI, ÖNKORMÁNYZATI ÉS EGÉSZSÉGÜGYI INTÉZMÉNYEK KAPCSOLATRENDSZERE: A SZÉTTAGOLTSÁGBÓL AZ INTEGRÁCIÓ FELÉ?

Az Egyesült Királyságban időről időre felerősödő decentralizációs törekvéseket a brit szakirodalom, és általában a politikai-közéleti diskurzusok gördülő, aszimmetrikus vagy újabban egyesével zajló (*piecemeal*) devolúciónak nevezik.³⁰ A politikai devolúció a „kelta perifériák” (Skócia, Wales, Észak-Írország) részleges, de az egyes országrészeket tekintve aszimmetrikus területi autonómiáját teszi lehetővé, míg az adminisztratív devolúció keretében a kormányzat határozza meg a politikaformálás kereteit, ugyanakkor a közös vagy megosztott hatáskörök egyes közpolitikai területeken lehetővé teszik a helyi érdekek megfogalmazását és érvényesítését.³¹ Miután Angliában, a legnagyobb és legnépesebb országrészben nem került sor a politikai devolúció bevezetésére – ezért ott változatlanul a kormányzás centralizált formája érvényesül –, a brit politikai közbeszédben folyamatosan jelen van az úgynevezett *angolkérdés* komplex problémahalmaza, amelynek mérsékelt, adminisztratív megoldását az angol devolúció (*English devolution*) jelenti.³² Ennek egyik legfontosabb mozgatórugóját a tér „újraszabására” (*rescaling*) irányuló közszolgáltatás-szervezési, önkormányzati és fejlesztéspolitikai reformok jelentik, amelyeket az egyre súlyosabb területi fejlettségi különbségek mérséklése érdekében hajtanak végre. A változások központi elemét az egyes térségi központok köré szerveződő

²⁷ EATON–HUNT–BLACK 2023.

²⁸ Északon magasabb a gazdasági inaktivitás aránya egészségügyi okok vagy fogyatékoság miatt: Északkelet 5,7%; Északnyugat 5,3%; Yorkshire és Humber 4,7% – szemben az angliai 4,1%-os átlaggal. MUNFORD et al. 2023: 5.

²⁹ The King's Fund 2025.

³⁰ KAISER 2024b: 122.

³¹ KAISER 2024b: 123.

³² Az adminisztratív devolúció az Egyesült Királyság alkotmányos kereteinek sajátos kontextusában a hatáskörök, programok és finanszírozási források Westminsterből a helyi önkormányzatokhoz történő átruházását jelenti.

funkcionális városrégiók, illetve a helyi adottságok és igények iránti érzékenységet hangsúlyozó új területpolitikai paradigma (*place-based and place-sensitive approaches*) alkotják.³³

A funkcionális városrégiók eredetileg a városokra alapozott növekedés (*city-growth*), majd a London-központú gazdasági fejlődést kiegyensúlyozni kívánó (*rebalancing*) narratívák mentén kezdtek kiépülni. A folyamat ténylegesen 2015-től indult el, amikor a Konzervatív Párt vezette kormány elindította a városi önkormányzatokkal külön-külön megkötött megállapodásainak (*deals*) sorozatát, amelyek – jöllehet mai napig nem fedik le az ország egész területét – feladatokat és hatásköröket ruháznak rá az érintett önkormányzatokra.

A jogi háttérret a helyi önkormányzatokról szóló törvény (The Localism Act 2011) és a 2016-ban elfogadott devolúciós törvény (Cities and Local Government Devolution Act) biztosította, amelyek alapján 2015 és 2025 között 20 devolúciós egyezmény (*devolution deal*) megkötésére került sor a központi kormány és az önkormányzati társulások (*combined authority*) között.³⁴ Az egyezmények „legfejlettebb” változatában az érintett ágazati minisztériumoktól hatáskörök és költségvetési források kerültek a társulásokhoz, amelyeket a közvetlenül választott nagyvárosi polgármester (*metro-mayor*) közösen vezet a társulást alkotó önkormányzatok vezetőivel (*mayoral combined authority*). A „polgármesteri devolúció” (*mayoral devolution*) valójában kettős szerepet tölt be: egyfelől a kormányzat strukturális, elszámoltatási és finanszírozási eszközökkel biztosítja a központi befolyást és ellenőrzést, másfelől a társult önkormányzatok a kormányzat által átadott feladatok ellátására és a különböző alapokból nyert pénzügyi források menedzselésére építkezve egyre inkább kezdenek valós hatalmi tényezőként megjelenni a helyi és országos nyilvánosságban.

Az egészségügy szervezet- és intézményrendszere – erős területi és helyi beágyazottsága ellenére – mindeddig ettől eltérő pályát írt le. A terület az Egészségügyi és Szociális Ellátás Minisztérium (*Department of Health and Social Care*, a továbbiakban: Minisztérium) feladat- és hatáskörébe tartozik. A minisztérium a napi működés és az infrastrukturális ellátottság finanszírozása mellett számos, regionális és helyi szinten működő, jelentős önállósággal rendelkező ügynökségtípusú végrehajtó szerv (*executive agency*) fenntartója. Utóbbiak között a legnagyobb az NHS England, az NHS hét régióra (London, Kelet-Anglia, Közép-Anglia, Északkelet és Yorkshire, Északnyugat, Délkelet, Délnyugat) tagolódó intézménye. Az NHS England költségvetéséből működnek az alapellátás és a népegészségügy mellett speciális (többek között a fegyveres testületekre és az igazságszolgáltatás intézményeire kiterjedő) szolgáltatások és egészségügyi programok (például a mentális egészségügyi szolgáltatások). A központi irányítás mellett a rendszer lényeges elemét alkotják az NHS intézményei, a helyi önkormányzatok, a háziorvosi praxisok, valamint az önkéntes, jótékonyági, közösségi és a magánszektor képviselői között kialakuló változatos együttműködési formák.³⁵

Annak ellenére, hogy az NHS a monarchia, a parlament, a BBC mellett a brit politikai rendszer egyik legstabilabb pillére, mégis számos strukturális átalakításon ment keresztül, mivel a különböző kormányok eltérő elvek és szakpolitikai paradigmák alapján képzelték el az egészségügy

³³ BENTLEY–PUGALIS 2014; OECD 2025.

³⁴ Local Government Association 2025.

³⁵ KAISER 2023: 64.

finanszírozását és működtetését.³⁶ A legjelentősebb változás 1990-ben következett be, amikor az NHS szolgáltatásainak ellátása érdekében egy saját, a szolgáltatásvásárlók és az egymással versengő szolgáltatók (az úgynevezett trösztök) alkotta „belső piacot” hoztak létre; működési logikája ezután a 2020-as évek elejéig változatlan maradt.³⁷

Miközben a struktúra és a terminológia több változáson esett keresztül az elmúlt több mint három évtized során, a „belső piac” működése – legalábbis Angliában és Észak-Írországon – változatlan maradt.

A 2022-ben elfogadott, az egészségügyről és ellátásról szóló törvény (Health and Care Act 2022, a továbbiakban: a 2022-es törvény) a terület- és partnerségalapú integrált ellátási rendszerek (ICS) bevezetésével azonban egyfajta paradigmaváltásként is értelmezhető az egészségügyi és szociális ellátás működésében.³⁸ Ennek legfontosabb eleme, hogy a „belső piac” kötelező versenyeztetésen és szerződésmenedzsmenten alapuló logikáját az együttműködés és az integrált megközelítés váltotta fel.³⁹

Az angol országrész teljes területét lefedő, 500 ezertől 3 millióig terjedő lakosságot magukba foglaló, jogi személyként működő ICS-ek (szám szerint 42) feladata, hogy közös tervek és integrált szolgáltatások kidolgozása érdekében összekapcsolják az egészségügyi és szociális ellátás szervezeteit. Ez egyben azt is jelenti, hogy az ICS-ek belső struktúrái jelentős mértékben különböznek egymástól térbeli kiterjedésük és az általuk lefedett lakosság száma, valamint a kórházi és háziiorvosi ellátottság alapján.

Az ICS-ek működésének két fő pillérét az integrált ellátási testületek (*Integrated Care Boards*, ICB) és az integrált ellátási partnerségek (*Integrated Care Partnerships*, ICP) alkotják. Az egyes ICS-eken belül felállított integrált ellátásért felelős testületek feladata a helyi szintű tervezés és a forráselosztást megalapozó döntések meghozatala. Az NHS England a források 70-80%-át allokalja az ICB-khez, 20-25% pedig közvetlenül jut el a szolgáltatókhoz. A testületbe 3-3 főt delegálnak az NHS szervezetei, a háziorvosok és a helyi önkormányzatok, emellett biztosítani kell az érintett helyi szereplők, a szolgáltatók és a betegjogi szervezetek részvételét is. Az ICP-k egyfajta bizottságként működnek az NHS-szervezetek, a helyi önkormányzatok, az egészségügyi felügyelet, valamint az egészségügyi, szociális és egyéb (például lakásügy, oktatás) területen működő szolgáltatók részvételével. Legfontosabb feladatuk az adott ICS területén élő népesség sajátosságaihoz és igényeihez illeszkedő „integrált ellátási stratégia” kialakítása.

A háziorvosok alapellátási hálózatokba (*Primary Care Network*) tömörülnek, feladatukat az egyes ICS-ek területén belül látják el. Fontos megemlíteni, hogy az integrált megközelítés csak az egészségügyi ellátórendszer keretein belül valósul meg, a szociális gondozás feladatait változatlanul a helyi önkormányzatok látják el.⁴⁰

³⁶ HUNTER-BENGOA 2023: 7.

³⁷ Skócia 2004-ben, Wales pedig 2009-ben törölte el a szolgáltatásvásárló és a szolgáltató szerződéses jogviszonyán alapuló modellt, innentől az érintett egészségügyi és szociális szervezetek közvetlenül biztosítják a szolgáltatásokat.

³⁸ UK Public General Acts 2022.

³⁹ A jelen alfejezet nagymértékben támaszkodik az NHS England [é. n.] és a The King's Fund (2022) által közzétett, a törvényben foglalt változásokat részletező szakanyagokra. Magyar nyelven részletesen lásd KAISER 2023; TÓTH 2025.

⁴⁰ TÓTH 2024: 93.

A 2022-es törvény valójában törvényi szintre emelte és egyúttal „finomra hangolta” a többszintű, területi alapú partnerségi együttműködések formáit és működési mechanizmusait, ami magában hordozta egy folyamatos változásokkal és intézményi reformokkal tarkított, több évtizedes folyamat konszolidálásának a lehetőségét. A helyi önkormányzatok nézőpontjából a területalapú partnerség számos előnnyel jár, kezdve azzal, hogy a törvény biztosította közvetlen részvételüket az ICB-k és ICP-k munkájában. Az integrált szolgáltatások révén csökken a szolgáltatások hagyományos széttagozottsága, mérséklődnek az elérhetőség és a színvonal terén mutatkozó területi egyenlőtlenségek, magasabb színvonalú, jóval kevésbé tagozott szolgáltatásokat biztosítanak a betegek és a felhasználók számára. A közös tervezés és döntéshozatal pedig lehetőséget teremt az érintettek számára, hogy a tisztán közegészségügyi és szociális problémák kezelése során a lakáspolitikát, az oktatást és a helyi infrastruktúra szempontjai is hangsúlyosabban érvényesüljenek.⁴¹

Az önkormányzati és egészségügyi rendszer fenti áttekintéséből azonban az is kiderül, hogy a brit (de ezen belül különösen az angol) közigazgatási, szolgáltatásellátási és önkormányzati struktúra rendkívül töredezett: egymással területi illetékességük tekintetében gyakran átfedésben lévő statisztikai igazgatási és funkcionális egységek alkotják. Ennek révén az „egyesével történő megközelítés” alapelve az angol országrészben területi és helyi szinten egyaránt érvényesül a hét NHS egészségügyi statisztikai régió, a kilenc tradicionális földrajzi-statisztikai régió, valamint a 20 városrégió formájában.

Boris Johnson konzervatív kormánya 2022 februárjában fontos lépést tett a területi egyenlőtlenségek mérséklése irányába a Levelling Up („szintlépés”) programjának meghirdetésével. A fejlesztések prioritásai között szerepelt többek között a foglalkoztatás, a termelékenység, a befektetésösztönzés, az oktatás, a megélhetés – ezeknek közös vonása, hogy az egészséget meghatározó tényezők széles köréhez kapcsolódnak. A program ígéretet tett arra is, hogy 2030-ig öt évvel csökkentik a különbséget azon térségek között, ahol a legmagasabb, illetve a legkisebb az egészségben eltöltött évek száma, 2035-ig pedig minden régióban emelkedni fog az egészségben eltöltött évek száma, és érzékelhetően javulni fognak a jóllét (*well-being*) mutatói.⁴² A megvalósítást azonban jelentős mértékben akadályozta a program centralizált működése, a versengésen alapuló, így az eleve jobb feltételekkel rendelkező térségeknek és önkormányzatoknak kedvező finanszírozási mechanizmusok, valamint az egészségügyi fejlesztésekre fordítható források szűkös keretei. Ennek következtében a megvalósult projektek alapvetően az egészségügyi ellátás fejlesztésére irányultak, és csupán kismértékben segítettek elő az egyenlőtlenségeket kiváltó tényezők (lakáshelyzet, közlekedés, egészséges környezet, oktatás, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés), illetve azok feltételeinek javítását.⁴³

A 2024-es parlamenti választásokat követően kormánya kerülő, a konzervatívokat felváltó Munkáspárt programjában kiemelt szerepet tölt be az egészségügy, a területpolitika és az önkormányzatok működésének szorosabb integrációja. A 2025. július 3-án, illetve 10-én közzétett Anglia 10 éves egészségügyi terve (*The 10 Year Health Plan for England*, a továbbiakban:

⁴¹ KAISER 2023: 69.

⁴² HM Government 2022: xviii.

⁴³ NIGHTINGALE–MERRIFIELD 2023.

10 éves terv)⁴⁴ és az Angol devolúciós és közösségi felhatalmazási törvénytervezet (*The English Devolution and Community Empowerment Bill*, a továbbiakban: devolúciós törvénytervezet)⁴⁵ egymást kiegészítve határozza meg az erre vonatkozó intézményi, irányítási és szakpolitikai kereteket. A továbbiakban e két dokumentum legfontosabb elemeit, azok metszéspontjait, valamint a várható szakpolitikai következményeket vizsgáljuk.

A devolúciós törvénytervezet egyik legfontosabb újdonsága, hogy a különböző területi egységek – alapvetően a társult önkormányzatok – eltérő fejlettségi szintjéhez és kormányzási struktúrájához igazodva létrehozza a „stratégiai hatóság” (*strategic authority*) intézményi kategóriáit. Az önkormányzati feladatellátás új egészségügyi kötelezettséggel (*new health duty*) bővül, amelynek megvalósítása során figyelembe kell venniük a népesség egészségi állapotának javítását és az egészségügyi egyenlőtlenségek mérséklését. A már létrejött polgármesteri stratégiai hatóságok (azaz a közvetlenül választott polgármester vezetésével működő társult önkormányzatok) „kezdemenyezési jogot” (*right to request*) kapnak, amely lehetővé teszi számukra a jelenleg rendelkezésükre álló hatáskörök, források és partnerségi együttműködések kiterjesztését. Az ebbe a körbe tartozó polgármesterek emellett „kompetenciaalapú polgármesteri jogköröket” (*the mayoral powers of competence*) kapnak, amelyek további eszközöket biztosítanak számukra a gazdasági növekedés, az együttműködés és a területalapú fejlesztések előmozdításához. Végül a törvény előírja minden helyi hatóság számára a hatékony szomszéd-sági kormányzási struktúrák (*neighbourhood governance*) kialakítását.

A 10 éves terv átfogó rendszerszintű átalakítást irányoz elő, amely három fő paradigmaváltásra épül: a kórházközpontú ellátás közösségi alapúvá alakítására, az analóg működés digitalizálására, valamint a betegségek kezeléséről a megelőzésükre való átállásra. Az angliai 10 éves egészségügyi terv több ponton is hangsúlyozza a polgármesterekkel és a stratégiai hatóságokkal való együttműködés szükségességét, és a hosszú távú egészségpolitikai vízió megvalósításának kulcsfontosságú partnereiként azonosítja őket. A dokumentum kifejezetten rögzíti, hogy a kormányzat vállalkozásokkal, munkáltatókkal, befektetőkkel, helyi önkormányzatokkal és polgármesterekkel együttműködésben kívánja előmozdítani egy egészségesebb társadalom létrejöttét.

Ennek megvalósítása érdekében jelentős, a devolúciós törvénytervezethez több ponton kapcsolódó intézményi átalakításokat tervez a 2022-es törvényben kialakított, az ICS, az ICB és az ICP alkotta hárompillérű szerkezet működésében.

Az ICS-ek szerepe az új rendszerben egyre inkább a stratégiai megrendelői (*strategic commissioning*) funkciók irányába tolódik el. E változtatás célja a stratégiai tervezési lehetőségek szorosabb összehangolása az NHS és a helyi kormányzás megújított, a stratégiai hatóságokat a gazdasági növekedés és jólét kulcsszereplőiként kezelő megközelítése között. Ennek érdekében a stratégiai hatóságok polgármesterei – vagy delegált képviselőik – az integrált ellátási testületek (ICB-k) tagjaivá válnak, illetve ahol lehetséges, az ICB-k határai a stratégiai hatóságokhoz igazodnak. Ez a lépés nem csupán intézményi reform, hanem a stratégiai tervezés

⁴⁴ UK Government 2025.

⁴⁵ UK Parliament 2025.

horizontjának kiterjesztése is, amely az egészségügyi rendszer és a helyi gazdaságfejlesztési célok közötti szorosabb összekapcsolást szolgálja.

Ezzel összefüggésben a kormányzat csökkenteni kívánja az ICS-ek számát, és több területen az egyes ICB-k összevonása vagy „klaszterbe” szervezése várható. Ez a folyamat részben az irányítás egyszerűsítését és a működési költségek csökkentését szolgálja, de egyben nagyobb földrajzi egységeket eredményez, ami a helyi szükségletek pontosabb megértését és a partnerségi együttműködéseket is nehezítheti. A reformcsomag részeként az ICB-k működési költségvetését jelentősen csökkentik, ami a vezetői kapacitások és az adminisztratív struktúrák átalakulását vonja maga után. A kormány célja, hogy az ICB-k kevesebb operatív feladatot lássanak el, és inkább a hosszú távú stratégiai tervezésre, valamint a szolgáltatások finanszírozására és teljesítményének értékelésére koncentráljanak.

A partnerségi struktúrák – különösen az ICP-k – szerepe ugyanakkor gyengül, illetve intézményi szinten átalakul, miközben a helyi önkormányzatokkal való együttműködés új formái jelennek meg. Sok ICS például azt tervezi, hogy az ICP-k feladatait részben az egészség- és jóléti tanácsokba (*health and wellbeing boards*) integrálja, vagy informális együttműködési struktúrák révén tartja fenn a partnerséget. A kormány együtt fog működni a Helyi Önkormányzatok Szövetségével (*Local Government Association*), hogy megvizsgálja a demokratikus felügyelet és elszámoltathatóság kérdését az NHS új működési modelljének, a polgármesterek szerepének és a helyi önkormányzati reformoknak fényében.

KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány arra a kérdésre kereste a választ, hogy az angol devolúció keretében elindított változások milyen mértékben járultak hozzá az egészségügyenlétlenségek mérsékléséhez, továbbá az integrált, területalapú kormányzási modell milyen szerepet játszhat az egészségi állapotot meghatározó tényezők javításában. Kiindulópontunk szerint az egészségügyenlétlenség komplex, többszintű jelenségként értelmezhető, amely szorosan összekapcsolódik a területi fejlettségi különbségekkel és a szocioökonómiai erőforrások egyenlőtlen eloszlásával.

Elemzésünk során megállapítottuk, hogy a 2010 és 2024 között a konzervatívok vezette kormányok által bevezetett területi és önkormányzati reformok, különösen a funkcionális városrégiókra alapozva szerveződő „polgármesteri devolúció” fontos lépésnek bizonyult mind az önkormányzatok új feladatokkal, hatáskörökkel és erőforrásokkal való felruházása, mind annak a területalapú fejlesztéspolitikának a megvalósítása felé, amely a lemaradó térségek felzárkóztatását hivatott szolgálni. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok változatlanul erősen függenek a centralizált kormányzati működéstől, más szóval nem rendelkeznek elegendő saját forrással a közszolgáltatás-ellátás működtetéséhez és a szükséges integrált fejlesztések megvalósításához. A Levelling Up program prioritásai között szerepel ugyan az egészségügy és a jólét, de a fejlesztések a gyakorlatban főként gazdasági célokat szolgáltak, és csak közvetetten hatottak az egészségi állapotot meghatározó strukturális tényezőkre. Ennek megfelelően az egészségügyenlétlenségek érdemi csökkenése nem következett be. Ezzel párhuzamosan az egészségügyi rendszerben megindult integráció – különösen az integrált ellátási

rendszerek (ICS) létrehozása – előrelépést jelentett az intézményi széttagoltság mérséklésében, azonban hatása jellemzően az ellátórendszeren belül maradt, és korlátozottan érintette a társadalmi egészségdeterminánsok szélesebb körét.

Mindezek ellenére a vizsgált reformok hatása az egészségügyenlőtlenségek mérséklésére korlátozottnak bizonyult, mivel a széttagolt intézményi struktúrák, a centralizált irányítás, a területi és hatásköri átfedések, valamint az ágazati szempontok túlsúlya együttesen korlátozzák a komplex problémahalmaz hatékony kezelését. Következtetésünk szerint az egészségügyenlőtlenségek csökkentése nem érhető el pusztán decentralizációs vagy egészségügyi reformokkal, hanem integrált, területalapú kormányzási megközelítést igényel, amely összehangolja az egészségügy, a gazdaságfejlesztés és a helyi kormányzás eszközeit.

A 2024-ben hatalomra került munkáspárti kormány tervezetei ebből a szempontból részben valóban egy új területi kormányzási modell kialakításának irányába mutatnak. Az egymást kiegészítő devolúciós törvénytervezet és a tíz évre szóló egészségügyi program egy olyan területi kormányzási modell kiépítését vetíti előre, amely az egészséget a helyi fejlesztéspolitika és közszolgáltatás-szervezés metszéspontjába helyezi. Az integrált modell alkalmazása jelentős lehetőségeket kínál, mivel képes kezelni az egyenlőtlenségek strukturális okait, elősegíti a források helyi igényekhez igazodó elosztását, valamint erősíti a helyi szereplők közötti koordinációt. A Királyság esetében a „területérzékeny” fejlesztéspolitikai paradigma következetes alkalmazása lehet életképes megoldás, ahol a fejlesztéspolitika stratégiai kereteinek kialakítása és működtetése „felülről”, a központi kormányzat irányításával történik, ugyanakkor a helyi és területi szintek is rendelkeznek bizonyos fokú autonómiával a tervezés és megvalósítás terén. A kérdés a következő években az lesz, hogy e normatív és intézményi fordulat mögé társul-e elegendő finanszírozási autonómia, stabil kapacitás és demokratikus elszámoltathatóság.

Az angol reformfolyamat azonban nem elszigetelt jelenség, hanem egy szélesebb nemzetközi trendbe illeszkedik. Az OECD és a WHO elemzései rámutatnak, hogy az egészségügyenlőtlenségek kezelése csak a társadalmi és területi egyenlőtlenségek szélesebb kontextusában lehet eredményes, és hogy az integrált kormányzás nem pusztán intézményi reformot jelent, hanem komplex politikai és erőforrás-allokációs átalakulást igényel. Ennek megfelelően az integrált, területalapú megközelítés nem univerzális modellként, hanem adaptálható, az országspecifikus sajátosságokra építő megközelítésként értelmezhető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AYRES, Sarah et al. (2023): What Needs to Happen to 'Level Up' Public Health? *Contemporary Social Science*, 18(3–4), 500–526. Online: <https://doi.org/10.1080/21582041.2023.2232765>
- BAMBRA, Claire (2022): Levelling up: Global Examples of Reducing Health Inequalities. *Scandinavian Journal of Public Health*, 50(7), 908–913. Online: <https://doi.org/10.1177/14034948211022428>
- BENTLEY, Gill – PUGALIS, Lee (2014): Shifting Paradigms, People-Centred Models, Active Regional Development, Space-Blind Policies and Place-Based Approaches. *Local Economy*, 29(4–5), 283–294. Online: <https://doi.org/10.1177/0269094214541355>

- British Medical Association (2018): *Prevention Before Cure: Securing the Sustainability of the NHS*. London: BMA. Online: www.bma.org.uk/media/2107/bma-securing-the-long-term-sustainability-of-the-nhs.pdf
- CASE, Anne – KRAFTMAN, Lucy (2024): Health Inequalities. *Oxford Open Economics*, 3(Sup1), i499–i528. Online: <https://doi.org/10.1093/ooec/odad060>
- CONZELMANN, Thomas – SMITH, Randall szerk. (2008): *Multi-Level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos.
- DAHLGREN, Göran – WHITEHEAD, Margaret (1991): *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health: Background Document to WHO – Strategy Paper for Europe*. Stockholm: Institute for Futures Studies. Online: www.iffs.se/media/1326/20080109110739filmZ8U-VQv2wQFShMRF6cuT.pdf
- Department of Health and Social Care (2025): Landmark Plan to Rebuild NHS in Working-Class Communities. *UK Government*, 2025. június 25. Online: www.gov.uk/government/news/landmark-plan-to-rebuild-nhs-in-working-class-communities
- DUNN, Phoebe – EWBANK, Leo – ALDERWICK, Hugo (2023): Nine Major Challenges Facing Health and Care in England. *The Health Foundation*, 2023. november. Online: www.health.org.uk/reports-and-analysis/briefings/nine-major-challenges-facing-health-and-care-in-england
- EATON, Eleanor – HUNT, Alistair – BLACK, Daniel (2023): Developing and Testing an Environmental Economics Approach to the Valuation and Application of Urban Health Externalities. *Frontiers in Public Health*, 11. Online: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1070200>
- EVEREST, Grace et al. (2022): *Addressing the Leading Risk Factors for Ill Health: A Review of Government Policies Tackling Smoking, Poor Diet, Physical Inactivity and Harmful Alcohol Use in England*. London: The Health Foundation. Online: <https://doi.org/10.37829/HF-2022-P10>
- FÁSI Csaba (2025): Emberközpontú gondolkodás napjaink városfejlesztésében – kihívások és válaszok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 13(1), 35–72. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2025.1.2>
- FEJES, Zsuzsanna (2025): The Impact of the Covid-19 Pandemic on Municipal Self-Governments and Its Post-Covid-19 Recovery: Evidences from Hungary. In GLINKA, Kamil et al. (szerk.): *Urban Responses to the Covid-19 Pandemic: Perspectives of the Visegrad Group Countries*. London – New York: Routledge, 80–90. Online: <https://doi.org/10.4324/9781003634003-10>
- GARDNER, Tim (2023): The Complexities of Using International Comparisons to Guide NHS Reform. *The Health Foundation*, 2023. szeptember. Online: www.health.org.uk/reports-and-analysis/briefings/the-complexities-of-using-international-comparisons-to-guide-nhs
- HM Government (2022): *Levelling Up the United Kingdom: Presented to Parliament by the Secretary of State for Levelling Up, Housing and Communities by Command of Her Majesty*, 2 February 22. London: Her Majesty's Stationery Office. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620b780be90e0710bdc09964/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf

- HUNTER, David J. – BENGGA, Rafael (2023): Meeting the Challenge of Health System Transformation in European Countries. *Policy and Society*, 42(1), 14–27. Online: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puac022>
- KAISER Tamás (2023): A „komplex problémák” gyakorlata: az egészségügyi és szociális ellátás integrációja az Egyesült Királyságban. *Gondoskodás*, 2(4), 60–72.
- KAISER Tamás (2024a): A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek. *City.hu Várostudományi Szemle*, 4(1), 27–47.
- KAISER Tamás (2024b): Az „angolkérdéstől” a „polgármesteri devolúcióig”: a brit politikai tradíció továbbélése. In HALÁSZ Iván – KAISER Tamás (szerk.): *Állam – Civilizáció – Eszme: Ünnepi tanulmányok a 70 éves Egedy Gergely tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 121–132. Online: https://doi.org/10.36250/01183_08
- LABONTE, Ronald (1994): Health Promotion and Empowerment: Reflections on Professional Practice. *Health Education & Behavior*, 21(2), 253–268. Online: <https://doi.org/10.1177/109019819402100209>
- LALONDE, Marc (1981): *A New Perspective on the Health of Canadians: A Working Document*. Ottawa: Ministry of Supply and Services. Online: https://publications.gc.ca/collections/collection_2009/sc-hc/H31-1374E.pdf
- Local Government Association (2025): *Devolution Deals*. Online: www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-hub/devolution-deals
- MARKS, Gary – HOOGHE, Liesbet (2004): Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew (szerk.): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 15–30. Online: <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>
- MARTIN, Ron et al. (2021): *Levelling Up Left Behind Places: The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.1080/2578711X.2021.1992172>
- MARMOT, Michael et al. (2020): *Health Equity in England: The Marmot Review 10 Years On*. London: Institute of Health Equity. Online: www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/marmot-review-10-years-on/the-marmot-review-10-years-on-full-report.pdf
- MCCANN, Philip – ORTEGA-ARGILÉS, Raquel (2021): The UK ‘Geography of Discontent’: Narratives, Brexit and Inter-Regional ‘Levelling Up’. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14(3), 545–564. Online: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab017>
- MORAVCSIK-KORNYICKI Ágota – R. FEDOR Anita (2021): Az egészség komplex megközelítése, mint az egészség-szociológiai vizsgálatok elméleti kerete. *Acta Medicinæ et Sociologica*, 12(32), 24–49. Online: <https://doi.org/10.19055/ams.2021.05/31/2>
- MUNFORD, Luke et al. (2023): *Health Equity North: 2023*. Newcastle: Health Equity North. Online: www.healthequitynorth.co.uk/app/uploads/2023/04/HEN-REPORT.pdf
- NHS England [é. n.]: *What is Integrated Care?* Online: www.england.nhs.uk/integratedcare/what-is-integrated-care
- NIGHTINGALE, Gwen – MERRIFIELD, Katherine (2023): The Health Disparities White Paper Disappearing Shows a Dangerous Pattern for Action on Health. *The Health Foundation*, 2023. január 27. Online: www.health.org.uk/features-and-opinion/blogs/the-health-disparities-white-paper-disappearing-shows-a-dangerous

- OECD – European Commission (2024): *Health at a Glance: Europe 2024: State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/b3704e14-en>
- OECD (2025): *Place-Based Policies for the Future*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>
- Office for Health Improvement & Disparities (2022): *Health Disparities and Health Inequalities: Applying All Our Health*. UK Government, 2022. október 11. Online: www.gov.uk/government/publications/health-disparities-and-health-inequalities-applying-all-our-health/health-disparities-and-health-inequalities-applying-all-our-health
- Office for National Statistics (2024): *Healthy Life Expectancy in England and Wales: Between 2011 to 2013 and 2021 to 2023*. Office for National Statistics, 2024. december 12. Online: www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlife-expectancies/bulletins/healthstatelifeexpectanciesuk/between2011to2013and2021to2023
- SCHOLZ, Nicole (2020): *Addressing Health Inequalities in the European Union: Concepts, Action, State of Play*. Brussels: European Union. Online: <https://doi.org/10.2861/567478>
- TENBENSEL, Tim (2023): *Health Reforms Across the World: Are They Heading in the Same Direction, and How Much Change Can We Expect?* *Research in Health Services & Regions*, 2. Online: <https://doi.org/10.1007/s43999-023-00024-8>
- The King's Fund (2022): *Integrated Care Systems: How Will They Work Under the Health and Care Act?* *The King's Fund*, 2022. május 23. Online: www.kingsfund.org.uk/insight-and-analysis/data-and-charts/integrated-care-systems-health-and-care-act
- The King's Fund (2025): *Waiting Times for Elective (Non-Urgent) Treatment: Referral to Treatment (RTT)*. *The King's Fund*, 2025. december 15. Online: www.kingsfund.org.uk/insight-and-analysis/data-and-charts/waiting-times-non-urgent-treatment
- TÓTH Tibor (2024): Versengéstől az együttműködésig: a brit egészségügyi rendszer működési elveinek és intézményi hátterének változásai. *Humán Innovációs Szemle*, 15(2), 85–99. Online: <https://doi.org/10.61177/HISZ.2024.15.2.6>
- UK Government (2025): *Fit for the Future: 10 Year Health Plan for England: Presented to Parliament by the Secretary of State for Health and Social Care, July 2025*. London: His Majesty's Stationery Office. Online: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6888a0b1a1f859994409147/fit-for-the-future-10-year-health-plan-for-england.pdf>
- UK Parliament (2025): *English Devolution and Community Empowerment Act 2026: Government Bill. Originated in the House of Commons, Session 2024-26*. Online: <https://bills.parliament.uk/bills/4002/publications>
- UK Public General Acts (2022): *Health and Care Act*. Online: www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/31/contents
- WHITEHEAD, Margaret (2007): A Typology of Actions to Tackle Social Inequalities in Health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61(6), 473–478. Online: <https://doi.org/10.1136/jech.2005.037242>
- WHO (2025): *Social Determinants of Health*. World Health Organization, 2025. május 6. Online: www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/social-determinants-of-health

Dr. Kaiser Tamás politológus, egyetemi tanár. 1998-tól a Veszprémi (utóbb: Pannon) Egyetem oktatója, 2010 és 2013 között intézetigazgató. Politikatudományokból szerzett tudományos fokozatot (PhD, 2004) és közigazgatás-tudományból habilitált (2019). 2013 óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanszékvezetője, 2018 és 2023 között az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar tudományos dékánhelyettese. Kutatási területe a kormányzás modelljei, intézményei és folyamata, valamint a fejlesztéspolitika és a közigazgatás területi aspektusai. Számos tanulmány, monográfia, egyetemi tankönyv szerzője és szerkesztője, a *COMITATUS Önkormányzati Szemle*, a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, a *Smart Cities and Regional Development*, valamint a *Public Administration and Society* folyóiratok szerkesztőbizottságainak tagja. 2022-től az International Institute of Administrative Sciences (IIAS-IISA) tudományos világszervezet kelet-európai alelnöke.

Tóth András

AZ EU DIGITÁLIS ÉS TECHNOLÓGIAI SZABÁLYOZÁSA AZ EU JOGI IDENTITÁSA ÉS A GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK HÁLÓJÁBAN

EU Digital and Technology Regulation in the Context of the EU's Legal Identity and Global Challenges

Dr. habil. Tóth András tanszékvezető habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magánjogi Tudományok Intézete Digitális és Technológia Jogi Tanszék; elnökhelyettes, Gazdasági Versenyhivatal; elnök, Versenytanács, toth.andras@gvh.hu

A tanulmány az EU digitális és technológiaszabályozását az EU jogi identitása és a globális verseny tükrében vizsgálja. A tanulmány fő állítása szerint az európai digitális szabályozás a fokozódó globális kereskedelmi és technológiai versenyben nem pusztán normatív keret, hanem geoökonómiai eszköz is. A tanulmány amellett érvel, hogy a digitalizáció kihívásai és az európai jog integrációja egy többtényezős struktúrában kapcsolódnak össze. A jog az Európai Unió számára nem csupán szabályozási technika, hanem az európai kulturális örökségen alapuló közös identitás konstitutív eleme. Ezzel párhuzamosan a digitális technológiai fejlődés globális, geostratégiai dimenziót nyert, amely az államok közötti verseny egyik meghatározó terepévé vált. Az EU e kihívásokra adott válasza szükségszerűen jogközpontú, ami részben a technológiai kiszolgáltatottságból fakadó védekező reflexként értelmezhető. A tanulmány bemutatja, hogy e védekező szabályozási dinamika visszacsatolás révén geoökonómiai hatalommá alakul, mivel az EU globálisan meghatározó piacának köszönhetően a szabályozás extraterritoriális hatást fejt ki. Ennek következtében az uniós digitális joganyag geopolitikai kontextusban akár kvázi-kereskedelmi eszközként is értelmezhető. A várható jogalkotási irányok elemzése arra utal, hogy rövid távon nem prognosztizálható koncepcionális fordulat: az új szabályozási csomagok a meglévő, erősen szabályozásvezérelt modell finomhangolását jelentik, amelyet az EU szerkezeti és szuverenitási adottságai tartósan konzerválnak.

KULCSSZAVAK:

EU, digitális átalakulás, digitális szabályozás, omnibusz

This study examines the digital and technology regulation of the European Union (EU) in light of the EU's legal identity and global competition. The main thesis of the study is that European digital regulation is not just a normative framework in the context of increasing global trade and technological competition, but also a geo-economic tool. The study argues that the challenges of digitalisation and the integration of European law are linked in a multi-factor structure. For the European Union, the law is not just a regulatory technique, but a constitutive element of a common identity based on European cultural heritage. At parallel with this, the development of the digital technology has gained a global, geostrategic dimension, which has become one of the defining fields of competition between states. The EU's response to these challenges is necessarily law-based, which can be interpreted in part as a defensive reflex arising from technological vulnerability. The study demonstrates that this defensive regulatory dynamic transforms into geo-economic power through feedback, as thanks to the EU's globally dominant market, the regulation exerts extraterritorial influence. As a result, EU digital legislation can even be interpreted as a quasi-commercial tool in a geopolitical context. An analysis of expected legislative trends suggests that no conceptual shift is foreseeable in the short term: the new regulatory packages represent a fine-tuning of the existing, heavily regulation-driven model, which is permanently preserved by the structural and sovereignty characteristics of the EU.

KEYWORDS:

EU, digital transformation, digital regulation, omnibus

BEVEZETÉS

A digitalizáció egy átfogó társadalmi, gazdasági folyamat, amelynek részeként az emberi élet egyre több aspektusa kerül „adatosításra”, és ezzel szoros összefüggésben az online térbe is. Mint folyamat, lehet jogvezérelt is, de nem feltétlenül. Az Európai Unióban (EU) például az, míg az Egyesült Államokban (USA) a jog inkább követő jellegű szerepet játszik. Az, hogy az EU-ban a digitalizáció jogvezérelt, azt jelenti, hogy az adatok és az adatokat kezelő, feldolgozó technológiák szabályozási célpontok lesznek. Az EU-ban a digitalizáció és benne a digitális technológiák jogvezéreltsége két okkal magyarázható: egyrészt az EU jogi természetű identitásával, amely szerint az EU eleve egyenlő a joggal/szabályozással (egyéb közös identitás híján), tehát az EU-t érő kihívásokra alapvetően a joggal vagy a jog eszközei által is válaszolni fog. A másik ok pedig ezzel szoros összefüggésben a digitalizációs globális szuverenitási kihívásaival kapcsolatos, amelyek miatt az EU-szabályozás egyfajta védekezőreflex-karaktert is kap.

A digitalizációnak megvannak a technológiai: ezek a digitális technológiák. Közülük kiemelkednek azok, amelyek alapvetőek a digitális társadalom és gazdaság működése szempontjából: ezek a digitális infrastruktúrák (például felhő, elektronikus hírközlés, adatközpontok, mesterséges intelligencia, azaz *artificial intelligence*, a továbbiakban: AI). Az EU szabályozási gyakorlatában a digitalizáció folyamatvezérelt és technológiaspecifikus megközelítése szorosan összefügg, nem feltétlenül választhatók el egymástól következetesen.

Ma a technológiai fejlődés, amely mindig is az emberi civilizáció velejárója volt,¹ szerve-
sen összekapcsolódik a globális fejleményekkel,² amelyeket többek között a nagyhatalmak
közötti verseny fokozódása jellemez. Ennek oka az USA elmúlt évtizedekben élvezett domi-
nanciájának megszűnése, és ezzel szoros összefüggésben az, hogy Kína vele összemérhető,
világméretű tényezővé válik.³ A technológia ma már a geopolitikai versengés egyik legfonto-
sabb területe, és a kritikus technológiák, például a mesterséges intelligencia feletti ellenőrzés
a globális állami érvényesülés forrásának tekinthető.⁴ Ezt figyelembe véve a digitalizáció és
digitális technológiák az EU-ban a szabályozással összefonódva még erős szuverenitásvédelmi
karaktert is kapnak.⁵ Jelen tanulmány célja tehát az EU digitális technológiai szabályozásának
a fentiek szerinti, kontextusközpontú bemutatása, és az ebből való következtetések levonása.
Ennek érdekében áttekinti a digitalizáció és digitális technológiai fejlődés globális tájképét,
benne Európával, bemutatja az EU jogvezérelt megközelítésének okait és következményeit,
különösen is kitérve a legújabb európai szabályozási fejleményekre.

EURÓPA HELYZETÉNEK ÁTTEKINTÉSE A GLOBÁLIS TECHNOLÓGIAI VERSENYBEN

Az ENSZ adatai szerint a globális adatalapú gazdaság magasan koncentrált, a legnagyobb
online platformok piaci kapitalizációja alapján az amerikai és kínai cégek együttesen 90%-ot
tesznek ki.⁶ A világ 50 vezető technológiai vállalatából csak négy európai.⁷ A felhőben tárolt
európai adatok 70%-át amerikai vállalatok kezelik,⁸ miközben a felhő jelentősége az AI és
a folyamatos adatbővülés igényeit figyelembe véve egyre nő. Az USA és Kína is (együtt 88%)
megelőzi az Európai Uniót (7%) a mesterséges intelligenciába mint a jövő technológiájába
való beruházás terén is.⁹ Az alapvető AI-modellek 73%-át az Egyesült Államokban, 15%-át
pedig Kínában fejlesztik ki.¹⁰ Az amerikai Google dominálja az EU-ban a keresőmotorok és
a mobiltelefonok operációs rendszereinek piacát, a Facebook pedig meghatározó a közös-
ségi média területén.¹¹ A világ mikrochipjeinek körülbelül 20%-át Európa fogyasztja, de csak
9%-ukat gyártják ott.¹² Európa digitális infrastruktúrájának és technológiáinak több mint
80%-a importból származik.¹³

¹ SHAFIQUE 2016: 4.

² WU 2020: 100.

³ The White House 2022: 6, 8, 32.

⁴ WU 2020: 101–102.

⁵ European Commission 2020a.

⁶ United Nations Conference on Trade and Development 2021.

⁷ BRIA–TIMMERS–GERNONE 2025: 12.

⁸ Cloud Market Gets its Mojo Back; AI Helps Push Q4 Increase in Cloud Spending to New Highs 2024.

⁹ MADIEGA–ILNICKI 2024.

¹⁰ MADIEGA–ILNICKI 2024.

¹¹ European Commission 2020b.

¹² BRIA–TIMMERS–GERNONE 2025: 11.

¹³ BRIA–TIMMERS–GERNONE 2025: 8. Lásd még European Parliament 2026.

Ha a mesterséges intelligencia és digitális gazdaság legfontosabb alapanyagát, az adatokat nézzük,¹⁴ akkor megállapítható, hogy az európai adatok 92%-át az USA-ban kezelik. A Draghi-jelentés szerint az „adatértékesztés” (azaz az EU-ból harmadik országokba továbbított adatok mennyisége) ma 90%-ra becsülhető.¹⁵ Ezekhez az európai adatokhoz az amerikai kormányzati szervezetek is hozzáférésük lehet.¹⁶ A 2018-ban elfogadott, az adatok törvényes külföldi felhasználását tisztázó amerikai törvény (CLOUD) ugyanis felhatalmazza az amerikai bűnüldöző szerveket, hogy hozzáférjenek az amerikai vállalatok által kezelt adatokhoz, függetlenül attól, hogy azok belföldön vagy külföldön vannak-e tárolva. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) szerint túl sok európai vállalat küzd azért, hogy hozzáférjen a szükséges adatokhoz, míg a nagy külföldi technológiai vállalatok az európai adatokat használják fel üzleti tevékenységük előmozdítására.¹⁷ Az európai adatvagyon USA-ba vándorlása többek között az AI kifejlesztése és felhasználása terén folytatott nagy nemzetközi versenyfutásban is károsnak bizonyult.¹⁸ Érdekes, hogy ez az érv az amerikai adatlokalizációs előírásokban is megjelent.¹⁹ Az adatok ugyanis mennyiségi és minőségi szempontból is meghatározók az AI működése szempontjából.²⁰ A 2025-ös Adatuniós Stratégia szerint is

„[a]z EU-nak nagy mennyiségű, kiváló minőségű adatra van szüksége a versenyképességhez és az innováció előmozdításához. Ilyen adatok nélkül az EU nem tud erős mesterségesintelligencia-modelleket építeni [...] Az EU a mesterséges intelligencia fejlesztéséhez szükséges adatok hiányával, valamint a növekvő geopolitikai versennyel néz szembe, ahol az adatokat egyre inkább stratégiai eszköznek tekintik.”²¹

Így hát, ha az adat az új olaj,²² akkor természetesen, aki birtokolja, az jelentős hatalmat tudhat a magáénak.²³ Kína az adatvagyonát lényegében nemzeti stratégiai értéknek tekinti, teljes állami felügyelet érvényesül ezen a téren. Az ázsiai nagyhatalom megközelítése az adatszuverenitáson alapul, ezért előírja, hogy bizonyos adatkategóriákat Kínában kell tárolni.²⁴ Az érzékeny adatok bármilyen határokon átnyúló továbbítása kormányzati jóváhagyást

¹⁴ European Data Protection Supervisor 2016.

¹⁵ DRAGHI 2024a: 67.

¹⁶ Lásd STOLTON 2021; FLEMING 2025.

¹⁷ VON DER LEYEN 2024.

¹⁸ TÓTH 2020: 3–9; European Commission 2018.

¹⁹ PITTMAN et al. 2025.

²⁰ Az AI megbízható működése szempontjából kritikus, hogy az adatok teljes körűek és relevánsak legyenek, különben fennáll az emberi jogok sérülésének veszélye (diszkrimináció, egészség). Lásd European Commission 2020c.

²¹ European Commission 2025a.

²² Lásd The Economist 2017.

²³ Lásd CANDELON–REEVES 2017.

²⁴ Lásd Kína adatvédelmi intézkedéseit: Data Security Law (DSL), azaz Adatvédelmi törvény; Cybersecurity Law (CSL), azaz Kiberbiztonsági törvény, amely a kritikus információs infrastruktúra üzemeltetőire (*Critical Information Infrastructure Operators*, CIIOs) vonatkozik; Personal Information Protection Law (PIPL), azaz A személyes adatok védelméről szóló törvény.

igénnyel biztonsági értékelések, tanúsítások vagy szabványosított szerződések formájában.²⁵ Az USA – miközben szintén stratégiailag kezeli a maga adatvagyonát – nagyon hatékony az európai adatvagyon kiaknázásában, miként azt a Bizottság is a fentiek szerint elismerte. 2024. február 28-án Joe Biden elnök kiadta az 14117. számú végrehajtási rendeletet,²⁶ amely korlátozásokat vezetett be az amerikai személyes adatoknak a kijelölt „problémás országokba” (Kína – beleértve Hongkongot és Makaót –, Oroszország, Irán, Észak-Korea, Kuba, Venezuela) történő továbbítására vonatkozóan. Ezt a végrehajtói intézkedést követte az Igazságügyi Minisztérium 2024. decemberi szabályozása,²⁷ amely átfogó keretet hozott létre az érzékeny amerikai adatokhoz való külföldi hozzáférés által jelentett nemzetbiztonsági fenyegetés kezelésére. A 2025-ös Adatuniós Stratégia szeretné orvosolni a jelenlegi egyensúlytalanságokat, amelyek miatt az EU adatai megfelelő biztosítékok nélkül kerülnek külföldre.

Az Európai Unió 2020-ban elfogadott korábbi adatstratégiája is már kifejezetten elismeri, hogy „[j]elenleg a világ adatainak nagy részét néhány technológiai nagyvállalat birtokolja. Ez visszafoghatja az adatvezérelt vállalkozások megjelenését, növekedését és innovációját az EU-ban”.²⁸ Az uniós polgárok és vállalkozások adataihoz olyan harmadik országbeli joghatóságok férnek hozzá, amelyek nincsenek feltétlenül összhangban az EU adatvédelmi keretével.²⁹ Az Európai Bíróság 2020 júliusában hozott ítélete³⁰ is megerősíti ezeket az aggodalmakat. A technológiával rendelkező államok hazai technológiai iparágukat felhasználva befolyásolják és alakítják a kialakulóban lévő globális normákat, kihasználva az adatok és a digitális technológia nyújtotta erejüket a belső bürokráciájuk és a nemzetbiztonsági rendszereik támogatására.³¹ Ezt a következtetést Donald Trump elnök 2025-ös davos-i beszéde is megerősíti. Kritizálta az Európai Unió szabályozási intézkedéseit az olyan nagy amerikai technológiai vállalatok, mint az Apple, a Google és a Meta ellen. Az EU által kiszabott jelentős bírságokat az „adózás egyik formájának” nevezte, és azzal vádolta az EU-t, hogy „nagyon, nagyon igazságtalanul” bánik az amerikai techcégekkel.³² A párizsi AI-csúcstalálkozón (2025. február 11.) az amerikai alelnök, J.D. Vance kifejezetten figyelmeztette az európai vezetőket, hogy az EU-szerű szigorú szabályok visszafoghatják a befektetéseket és az innovációt a mesterséges intelligencia területén: „az AI-szektor túlzott szabályozása megölhet egy átalakulóban lévő iparágat, éppen akkor, amikor az felívelőben van”, és „növekedésbarát” (deregulációs) AI-politikát szorgalmazott. Szerinte „új ipari forradalom” „soha nem fog bekövetkezni, ha a túlzott szabályozás visszatartja az innovátorokat a szükséges kockázatok vállalásától”. Miután a Bizottság 2025. december 5-én 120 millió euró bírságot szabott ki Elon Musk vállalatára, az X-re a DSA megsértése miatt, Washington figyelmeztetett, hogy kereskedelmi eszközöket vethet be, beleértve az európai szolgáltatókra kiszabott díjakat vagy korlátozásokat is, tekintve, hogy az EU eljárásai diszkriminatív módon

²⁵ WALTER 2024.

²⁶ Federal Register 2024.

²⁷ Department of Justice 2024.

²⁸ European Commission 2020d.

²⁹ European Commission 2020d: 10.

³⁰ Bővebben lásd C-311/18. sz. Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Limited és Maximillian Schrems ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:559).

³¹ MCBRIDE 2025.

³² DOAN–STOLTON 2025.

vonatkoznak a nagy amerikai technológiai vállalatokra. Az USA Külügyminisztériuma pedig elkezdte alkalmazni az új vízumkorlátozási politikát (amelyet 2025 májusában jelentettek be), és öt európaít – köztük az EU korábbi digitális területért felelős biztosát, Thierry Bretont is – kitiltott, azzal vádolva őket, hogy nyomást gyakorolnak az amerikai technológiai vállalatokra, cenzúrázzák azokat. Ezt a lépést az Európai Parlament határozatban ítélte el.³³

Ebben az összefüggésben az európai digitális szabályozás (amely alapvetően védekező alaphelyzetből fejlődik) a fokozódó nemzetközi kereskedelmi versenyben fegyvernek minősülhet.³⁴ (Lásd az EU-s szabályozás globális kisugárzó hatását, a *Brüsszel-hatást*.)³⁵ Nem kivételes az, ami történik, nevezetesen, hogy az EU szabályozása geopolitikai kontextusba kerül. Például az EU versenyszabályozását a második világháború után a győztes amerikaiak kényszerítették ki, miután a szövetségesek meggyőződése volt, hogy a pusztítás egyik fő erőforrását a központosított német gazdaság képezte, ezért a béketeremtés egyik fő iránya is ennek felszámolására irányult.³⁶ Később az ilyen előzmények után elfogadott európai versenyszabályozást az EU éppen az amerikai vállalatok monopolizálási törekvéseivel szemben használta fel.³⁷

EURÓPA SZABÁLYOZÁS-KÖZPONTÚ MEGKÖZELÍTÉSÉNEK OKAI ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Miként a bevezetőben erről már szó volt, a digitalizáció kihívása és a jog európai összefonódása egy többtényezős keplet eredménye.

Egyfelől a jog nemcsak módszer az EU számára, hanem az európai kulturális örökségen alapuló közös identitás alapvető összetevőjét is adja.³⁸ Vagyis bár az Európai Unió korai alapjai elsősorban gazdasági jellegűek voltak, az identitás kérdése mindig is jelen volt mind az európai integráció céljaként, mind pedig legitimációjaként.³⁹ A jog – a kontinensen betöltött történelmi-filozófiai szerepéből fakadóan – ez utóbbiban (nevezetesen az európai projekt identitásképzésében) kulcsszerepet játszott.⁴⁰ Ezt a jogi identitást konkrétan a digitalizációra vonatkoztatva lehet tetten érni, mivel az EU-ban a digitalizációs és digitális technológiai fejlődés jelentette kihívások szükségszerűen markáns jogi válaszokat is indukáltak.

³³ European Parliament 2026: 4. pont.

³⁴ MALINGRE 2025; ADRAGNA 2025.

³⁵ LESLIE 2023.

³⁶ TEPPER–HEARN 2018: 151.

³⁷ 1997-ben az EU először megtiltotta a Boeing és a McDonnell Douglas összefonódását, amire válaszul az USA protekcionizmussal vádolta az EU-t, hogy az Airbus védelmében avatkozott be. 2001-ben az EU pedig megtiltotta, hogy az amerikai General Electric felvásárolja a Honeywellt. A Microsofttal szembeni erőfölénnyel való visszaéléses ügyeket is másként kezelték az óceán két partján: az USA-ban a kormánnyal kötött megállapodással zárult az ügy, az EU-ban pedig összességében 1,6 milliárd euró bírságot szabtak ki a cégre a 2000-es években.

³⁸ MARTONYI 2019: 227.

³⁹ PŘIBÁŇ 2007: 115.

⁴⁰ TÓTH 2025: 234–235.

Másfelől a digitalizáció és az azzal együtt járó, az azt kísérő technológiai fejlődés globális jelenségként geostratégiai kérdéssé is vált az államok között kibontakozó versenyben. Az EU részéről a digitalizációból fakadó kihívásokra adandó geostratégiai válasz – már csak a fentiek szerinti jogi identitásának köszönhetően is – szoros összefüggésbe került, szorosan összefonódott a jogi szabályozással, ugyanis az Európai Unió markáns szabályozási válasszal felel a digitalizáció globális kihívásaira is. Ahogy Di Marco és társai is megállapítják, az EU ereje történelmileg a szabályozási és normatív befolyásában rejlik, és hatékonysága azon képességétől függ, hogy alakítsa azokat a – technológiai, szabályozási és intézményi – kereteket, amelyekben keresztül a digitális rendszerek működnek.⁴¹ Tekintettel arra, hogy a digitális technológia frontján a fentiek értelmében globálisan kiszolgáltatott helyzetben van, a szabályozás az EU védekező reflexének eszközévé is vált a globális térben. Az EU digitális szabályozási cunamija ennek fényében már akár a védekező reflex „lázás” tünetének is tekinthető.

Harmadrészt ezzel szoros összefüggésben megfigyelhető egyfajta visszacsatolás is, nevezetesen, hogy a globális kihívásokra fentiek szerint születő európai szabályozási védekező reflex egyúttal az EU világméretű és nem megkerülhető piaca⁴² miatt az EU szabályozásának geoökonomiai erőt (Brüsszel-hatás) kölcsönöz.⁴³ Ennek köszönhetően viszont az EU-szabályozás – és benne többek között az EU AIA⁴⁴ – geopolitikai kontextusba kerül, és ennek jegyében minősülhet például vámnak is.⁴⁵

Fenti három tényező közül a második (a szabályozás mint az EU védekező reflexe a globális digitális technológiai versenyben) kapcsán érdemes kicsit részletesebben kitérni a szuverenitás és a digitalizáció összefüggéseire, illetve a jog/szabályozás szerepére bennük.

Európa legfőbb kihívása a technológiai függés csökkentése az USA-tól és Kínától.⁴⁶ A kritikus digitális infrastruktúra külső szolgáltatóktól való függőségének csökkentése érdekében határozott lépéseket kell tennie versenyképességének és stratégiai autonómiájának biztosítása érdekében.⁴⁷ Ezért az EU digitális technológiai szuverenitása kulcskérdés.⁴⁸ Általában az európai szuverenitás „az a képesség, hogy kapacitást, rezilienciát és biztonságot építsünk ki a stratégiai függőségek csökkentésével, a külföldi szereplőktől és egyetlen szolgáltatótól való függőség megelőzésével, valamint a kritikus technológiák és infrastruktúrák védelmével.”⁴⁹ A 2025-ös Adatuniós Stratégia szerint a szuverenitás védelme az EU ellenálló képességének védelmét is jelenti.⁵⁰

⁴¹ DI MARCO et al. 2025: 2.

⁴² „[B]ecause the EU is, at its core, a market, it may be best to conceive of the EU as a Market Power Europe (MPE).” DAMRO 2012: 682–683.

⁴³ MAHER 2024: 395–410.

⁴⁴ CAULCLUTT 2025.

⁴⁵ MALINGRE 2025.

⁴⁶ Lásd KOMAITIS–SHERMAN 2021; MADIEGA 2020; LARSEN 2022.

⁴⁷ BRIA–TIMMERS–GERNONE 2025: 13.

⁴⁸ POHLE–THIEL 2020; FLEMING 2025.

⁴⁹ European Parliament 2026: 1. pont.

⁵⁰ European Commission 2025a. Lásd The Economist 2017.

A digitális szuverenitás a digitális átállásnak mint folyamatnak stratégiai, önálló uralását jelenti, amikor adott állam a folyamatot saját államérdekei és értékei mentén⁵¹ kézben tartja, alakítja. Ennek lehet egyik eszköze a jog, de nem feltétlenül. Például, hogy az adatok stratégiai értéket képviselnek, a digitális készségek rendelkezésre állnak,⁵² a nemzeti vállalatok a digitális térben erősek – ezek digitális szuverenitási kérdések. A digitális szuverenitás szempontjából tehát az is jelentős, ha az európai uniós polgárok és vállalkozások adataihoz olyan harmadik országbeli joghatóságok férnek hozzá, amelyek nincsenek összhangban az EU adatvédelmi keretével.⁵³ Érdekes módon az Európai Parlament dokumentuma ezt fajta az adatkitettséget (európai adatok külföldi kizsákmányolását) nem említi, lehetségesen azért, mert a technológiai szuverenítésra koncentrál.⁵⁴

A digitális technológiai szuverenitás pedig azt jelenti, hogy maguk a technológiák működése és rendelkezésre állása biztosítja az állami autonómiát, illetve támogatja magát az értékvezérelt digitalizációs folyamatot. Például az adatokat kezelő technológiák (felhő, AI, adatközpontok) nemzeti kontroll alatt maradnak. Az, hogy az EU mennyire van ráutalva más országok digitális technológiáira, a digitális technológiai szuverenitás kérdése. Az EP szerint a technológiai szuverenitás

„az a képesség, hogy megtervezzük, kifejlesszük és kiterjesszük a gazdaságunk versenyképességéhez, polgáraink jólétéhez és az EU nyitott stratégiai autonómiájához szükséges digitális technológiákat a globalizált világban; ez magába foglalja az EU autonóm döntéshozatali képességének biztosítását, a megbízható, nem uniós országokkal és szervezetekkel való együttműködést, az ellátási láncok diverzifikálását és megerősítését, valamint a nyitottság és az interoperabilitás koncepciójának előmozdítását annak biztosítása érdekében, hogy Európa továbbra is vonzó befektetési központ maradjon”.⁵⁵

A technológiai szuverenítésnek tehát van néhány kulcsjellemzője: az EU arra vonatkozó képessége, hogy az uniós polgárok és az uniós vállalkozások jólétéhez szükséges kritikus technológiákat kifejlessze, védje, valamint a globalizált környezetben önálló cselekvésre és döntéshozatalra legyen képes.⁵⁶ Az Európai Parlament szerint az EU technológiai szuverenitása „nagyban függ attól, hogy Európa képes-e megteremteni azokat a piaci feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az európai vállalatok virágozhassanak és egymással versenyezzenek, ezáltal javítva termékeik minőségét”.⁵⁷ Ennek fényében technológiai szuverenitási kérdés az is, hogy a piaci feltételek lehetővé tegyék, hogy az európai cégek a technológia terén

⁵¹ Lásd European Commission 2020d: 3.

⁵² Council of the European Union 2024: 5.

⁵³ European Commission 2020d: 10; MADIEGA 2020: 1.

⁵⁴ Ellenben annak helytől független EU-szabályok szerint kezelését említi. Lásd European Parliament 2016: 21. pont.

⁵⁵ European Parliament 2026: 2. pont.

⁵⁶ RAMAHANDRY et al. 2021.

⁵⁷ European Parliament 2026: D) pont.

meghatározóvá váljanak.⁵⁸ Ezt én a fentiek szerint inkább digitális szuverenitási kérdésnek minősíteném, de mindez inkább a két kategória szoros összefüggését mutatja.

Az Európai Parlament szerint szuverenitási kérdés a digitális közinfrastruktúra (DPI) is,

„amely monopóliumok kialakulásához és külföldi szereplőktől való függőséghez vezetett; hangsúlyozza, hogy e hiányosság pótlására az EU-nak vezető szerepet kell vállalnia a DPI szilárd alapjainak megteremtésében azáltal, hogy félvezetők, csatlakozási megoldásokból, felhőalapú infrastruktúrából, szoftverekből, adatokból és mesterséges intelligenciából álló digitális technológiai rétegeket hoz létre”.⁵⁹

A digitális technológiai rétegen (félvezetők, adat, AI, felhő) kívül az EP szerint még van egy kritikus digitális infrastruktúra, amely magában foglalja a kábeleket (szárazföldi és tenger alatti), a mobilhálózatokat, a műholdas kommunikációs rendszereket, a spektrumot és a rádióberendezéseket, az érzékeny információkat tartalmazó felhőszervereket és az érzékeny információkat feldolgozó adatközpontokat.⁶⁰ A digitális infrastruktúra (beleértve az adatközpontokat, a felhőalapú platformokat, a félvezetőket, a szoftveres ökoszisztémákat és a mesterséges intelligenciát) piacait azonban néhány nem európai vállalat uralja (különösen a felhőalapú infrastruktúra, a félvezetők és az AI-platformok terén). Ez az erőegyensúly-hiány azonban gátolja Európa innovációs, versenyképességi és digitális gazdaságának ellenőrzési képességét.⁶¹ Az EU részéről nagyon markáns jelenség, hogy a digitális technológiai szuverenitás elérésében a jogra és szabályozásra támaszkodik.⁶²

Mások lehetnek a hangsúlyok az innovációs verseny frontján (USA–Kína), ahol például a szabályozásnak légiessnek kell lennie, mint azokban a régiókban, amelyeknek a kizsákmányolás ellen kell védekezniük.⁶³ Az amerikai hozzáállás alapján is látszik, hogy az innováció és a (jogilag) kötött pálya nehezen fér össze egymással.⁶⁴ Ez a jogi kényszerpálya már önmagában az innováció hiányának tünete, de másfelől felmerül, hogy annak további korlátja is. Érdekes módon a Draghi- és Letta-jelentések inkább ez utóbbival foglalkoznak, bár a Draghi-jelentésben vannak arra utaló jelek, hogy észlelték a maguk és az USA innovációs attitűdje között húzódó szakadékot, amelyet az EU jogi identitása okoz. A szabályozás költségét keletűen a vállalatok maguk is beruházási költségként azonosítják,⁶⁵ amely hátrányosan érinti

⁵⁸ Lásd a szakirodalomban az EU digitális szabályozásának EU-cégek helyzetbe hozásával való összekapcsolását: „hope to redistribute technological and economic power from non-European to European companies”. YASAR 2025.

⁵⁹ European Parliament 2026: 13. pont.

⁶⁰ European Parliament 2026: 24. pont.

⁶¹ BRIA–TIMMERS–GERNONE 2025: 42.

⁶² MADIEGA 2020: 5; HULKÓ–KÁLMÁN–LAPSÁNSZKY 2025: 2.

⁶³ ELBAUM–SEGAL 2025.

⁶⁴ Lásd THIERER 2016.

⁶⁵ „Regulation is seen by more than 60% of EU companies as an obstacle to investment.” DRAGHI 2025: 18.

az EU nemzetközi versenyképességét.⁶⁶ Hozzá kell tenni azonban, hogy a megfelelési költségek egy része olyan szabályozásokból származik, amelyek elsősorban a nem európai vállalatokat érintik (például DMA, DSA, AIA). A Bizottság hatásvizsgálata arra a következtetésre jut, hogy az AI Act az összes AI-kiadást további 17%-kal megemeli. 2025-re az AI Act több mint 30 milliárd euróba fog kerülni az európai gazdaságnak.⁶⁷

A Draghi-jelentés⁶⁸ több okot is megemlít az erős európai technológiai szektor hiányára (az innovációk kereskedelmi hasznosításának kudarca,⁶⁹ a koordinált beruházások hiánya,⁷⁰ az európai kockázati tőke,⁷¹ illetve, hogy az európai K+F területén az első három legnagyobb szereplő autópári – ugyanez volt a helyzet az Egyesült Államokban a 2000-es évek elején, ahol ma az első három helyen technológiai szereplő található). Ezek az okok mind arra utalnak, hogy nem a vállalatok méretével van feltétlen probléma, hanem a kockázatvállaló attitűddel. A Draghi-jelentés többek között méretproblémaként azonosítja az európai cégek versenyképességének hiányát. Ennél azonban sokkal fontosabb lehet az innovatív és kockázatvállaló attitűd. Ezzel kapcsolatban persze felmerülhet, hogy a nagyobb verseny magasabb szintű innovációt hoz és növeli a termelékenységet.⁷² Viszont akkor az európai vállalatoknak innovatívabbnak kellene lenniük az amerikaiaknál, mert az öreg kontinens versenymutatói jobbak az USA-beliéknél, ami erősebb versenyre utal: Európában a profitfelárak jelentősen alacsonyabbak, mint az Egyesült Államokban,⁷³ ezenkívül itt nem tapasztalható az amott megfigyelt extrém piaci koncentráció.⁷⁴ Bár az európai verseny erősebb, mint az amerikai, a legnagyobb technológiai vállalatok között mégis kevés európai cég található. Talán éppen azért az, mert a kockázatvállaló attitűd jellemzőbb az USA-ra, ami magyarázhatja az európai innovátorok tengerentúlra vándorlását. Nem véletlen, hogy a Szilícium-völgy meghatározó technológiai vezéregyéniségei európai (történetesen német) származásúak: Sam Altman, Peter Thiel.

⁶⁶ Nem véletlen, hogy a Budapesti nyilatkozat ezeknek a szabályozásból eredő terheknek a 25%-os csökkentését szorgalmazza. European Council 2024. Lásd továbbá European Commission 2025b; European Commission 2025c.

⁶⁷ „The Commission's impact assessment concludes that the [AI Act] will cause an additional 17% of overhead on all AI spending. By 2025, the [AI Act] will have cost the European economy more than €30 billion.” MUELLER 2021: 7. Idézi LAURER–REDA–YEUNG 2021.

⁶⁸ Angolul: *Draghi Report*. Széles körben hivatkozott megnevezése: *Draghi Report on EU competitiveness* (Draghi-jelentés az EU versenyképességéről). DRAGHI 2025; DRAGHI 2024b.

⁶⁹ DRAGHI 2024a.

⁷⁰ „In fact, there is no EU company with a market capitalisation over EUR 100 billion that has been set up from scratch in the last fifty years, while in the United States all six companies with a market capitalisation of more than €1 trillion have been created in that period.” DRAGHI 2025: 24.

⁷¹ Számos gyorsan növekvő uniós vállalat az amerikai kockázati tőkéből próbál finanszírozást szerezni, és az amerikai piacon kíván terjeszkedni. DRAGHI 2025: 29. Ennek oka, hogy az EU-ban az USA-hoz képest 80%-os hiány van a kockázati tőke terén. DRAGHI 2025: 25.

⁷² Azokon az online piacokon, ahol a kereskedelem átláthatóbb, és a verseny kieleztettebb, az inflációs ráta nem olyan magas, mint az offline piacokon. DEDOLA et al. 2023: 27.

⁷³ European Commission 2024.

⁷⁴ CAVALLERI et al. 2019.

AZ EU JELEN VÁLASZA A TOVÁBBI KIHÍVÁSOKRA: MÉG TÖBB SZABÁLYOZÁS

A tanulmány első fele azt vizsgálta, hogy az EU digitális szabályozása milyen olyan tágabb kontextusba illeszkedik, amellyel kölcsönhatásba kerül, és amely kölcsönhatásból következtetéseket lehet levonni magának a szabályozásnak alakulására nézve. Ezt a kontextust a globális verseny és az EU jogi identitása adta, amelyből önmagában következett, hogy rövid távon nem prognosztizálható koncepcionális fordulat az EU digitális átálláshoz való jogvezérelt hozzáállásában a jogi identitás, a globális védekező reflex és az ebből adódó geoökonómiai erő érvényesítése miatt. Ezen elméleti következtetések gyakorlati tesztelésére kínálnak lehetőséget a legújabb európai digitális szabályozási kezdeményezések. Ezeket tekinti át alább a tanulmány, ami megerősíti, hogy az új szabályozási csomagok továbbra is a meglévő, erősen szabályozásvezérelt modellre építenek, és nem hoznak koncepcionális változást, minthogy nem is hozhatnak, hiszen a problémák forrása nem jogi vagy szabályozási jellegű. Úgy tűnik, az EU továbbra is a felülről (politikákkal, támogatásokkal, szabályozásokkal) vezérelt kapitalizmussal próbálja ellensúlyozni az alulról jövő kezdeményezések hiányát.

A Bizottság a Competitveness Compassban is nem kevesebb, hanem több szabályozási kezdeményezést jelentett be: European Innovation Act, EU Cloud and AI Development Act, Quantum Act, Digital Networks Act, European Biotech Act.⁷⁵ Ezzel párhuzamosan szintén jelen van a szabályozási teher csökkentésének igénye, a Budapesti nyilatkozattal⁷⁶ is összhangban (25%-kal kevesebb jelentéstételi teher). Az EU az AI felelősségi szabályozási javaslatát vissza is vonta,⁷⁷ 2025. november 19-én pedig a Bizottság bemutatta a „digitális egyszerűsítési csomagot”, amelynek legfontosabb jogalkotási elemét, a digitális omnibuszt kifejezetten a versenyképesség és az egyszerűsítés céljából dolgozták ki (becslésük szerint 2029-ig akár 5 milliárd euró adminisztratív költségmegtakarítás érhető el).⁷⁸ A csomag két digitális omnibuszt tartalmaz: az egyik egyszerűsítene a mesterséges intelligencia (AI) szabályozását (a továbbiakban: digitális AI-omnibuszjavaslat),⁷⁹ a másik pedig a kiberbiztonságra és az adatokra vonatkozó szabályokat (a továbbiakban: digitálisomnibusz-javaslat),⁸⁰ és ezt egészíti ki az adatuniós stratégia,⁸¹ amelynek célja a magas minőségű adatok az AI számára történő elérhetővé tétele. Közben az Európai Bizottság 2026. január 20-án új kiberbiztonsági csomagot is javasolt. Mindez azonban a szabályozással okozott nehézségek szabályozással való korrigálásának tűnik.⁸²

⁷⁵ European Commission 2025b; European Commission 2025c.

⁷⁶ European Council 2024.

⁷⁷ DATTA–HARTMANN 2025.

⁷⁸ European Commission 2025d.

⁷⁹ European Commission 2025e.

⁸⁰ European Commission 2025f.

⁸¹ European Commission 2025a.

⁸² „[C]hallenges of digitalisation can only be addressed within a comprehensive and coordinated regulatory framework.” MEZEI 2025: 5.

Az EU AI-szabályozásra vonatkozó versenyképességi és egyszerűsítési javaslatai

2025-ben az EU több szabályozási kezdeményezést is tett az európai AI-versenyképesség növelése érdekében. A Bizottság a már említett Adatuniós Stratégia mellett 2025-ben elfogadta a AI Continent Action Plan-t⁸³ és az Apply AI Strategy-t.⁸⁴

A Bizottság Mesterséges Intelligencia Kontinens Akcióterve (a továbbiakban: Akcióterv) prioritásként kezeli a nagy méretű számítási és felhőkapacitást, bővíti az AI-gyárak hálózatát (13 mesterségesintelligencia-gyárral, amelyeket nagyjából 10 milliárd euróval támogatnak), és javaslatot tesz AI-„gigagyárakra”, amelyeket (20 milliárd eurót mozgósítva) az InvestAI program támogat. A Bizottság jelzi, hogy elő fog készíteni egy felhő- és AI-fejlesztési törvényt, amelynek célja az EU adatközpont-kapacitásának megtöbbszörözése. Másrészt az Akcióterv fontos eleme olyan adatlaborok létrehozása, amelyek egyesítik és kezelik az AI-gyárak különféle forrásokból származó, nagy mennyiségű, jó minőségű adatait. Ehhez fog kapcsolódni az Adatuniós Stratégia. Harmadrészt kezelni kívánja azt a körülményt, hogy az EU-ban alacsony az AI elterjedése (az uniós vállalatok 13,5%-a használt csak mesterséges intelligenciát).

A Bizottság *Apply AI* stratégiája ágazati AI-stratégiaként pozicionálódik, és további lépést jelent Európa „AI-kontinenssé” tétele felé, azzal a céllal, hogy növelje a mesterséges intelligencia elterjedését és innovációját. A stratégia egy „első az AI” (*AI-first*) megközelítést alkalmaz, amely arra ösztönöz, hogy a mesterséges intelligenciát alapértelmezett problémamegoldási lehetőségként kezeljék, és ezt összekapcsolja egy olyan iparpolitikai orientációval, amely az európai megoldásokat helyezi előtérbe. Összesen tíz stratégiai ipari ágazatot (egészségügy/gyógyszeripar; mobilitás/autóipar; robotika, gyártás/építőipar; éghajlat/környezet; energia; mezőgazdasági és élelmiszeripar; védelem/biztonság/űrpar; elektronikus kommunikáció; kultúra/kreatív ipar/média) és a közsférát célozza meg.

A digitális AI-omnibusz keretében a Bizottság javasolja az EU-s AI-törvény egyes elemeinek kiigazítását, mivel az érdekelt felek 2025-ben jelezték, hogy a megfelelés kapcsán az illetékes hatóságok és megfelelőségértékelő testületek kijelölésének késedelve, valamint a harmonizált szabványok hiánya gondot okoz. Erre való tekintettel a Bizottság azt javasolja,⁸⁵ hogy a magas kockázatú AI-rendszer megfelelését kössék a szabványok rendelkezésre állásához:

- 6 hónappal azután lépnek hatályba, hogy a Bizottság hivatalosan megerősítette a III. mellékletben szereplő magas kockázatú rendszerekre vonatkozó szabványokat/iránymutatásokat, és
- 12 hónappal azután, hogy megerősítette az I. mellékletben szereplő magas kockázatú rendszerekre vonatkozó szabványokat/iránymutatásokat.

⁸³ European Commission 2025g.

⁸⁴ European Commission 2025h.

⁸⁵ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2024/1689 és az (EU) 2018/1139 rendeletnek a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok végrehajtásának egyszerűsítése tekintetében történő módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló digitális omnibuszcsomag) (a továbbiakban: digitális AI-omnibuszjavaslat). European Commission 2025e. Az 1. cikk (31) bekezdése új d) pontot ad az AI Act 113. cikkéhez.

A késedelem elkerülése érdekében végső határidőket is kijelöltek: legkésőbb 2027. december 2-án a III. mellékletben szereplő rendszerek, 2028. augusztus 2-án pedig az I. mellékletben szereplő rendszerek esetében a szabályok akkor is alkalmazandók, ha nem kerül sor szabványok megerősítésére. A tanácsi és parlamenti megállapodás (PE-CONS 30/26) ezeket a dátumokat rögzíti csak, függetlenül a bizottsági döntésektől.

Másodszor, a Bizottság javasolja⁸⁶ az AI Act 11. cikk (1) bekezdése szerinti egyszerűsített megfelelési módszerek (standard bejelentési forma a technikai dokumentációra) kiterjesztését a kkv-król a kis- és közepes kapitalizációjú (SMC) vállalatokra.⁸⁷ Ezenkívül a gazdaságos kapacitást figyelembe kell venni a kkv-k/SMC-k szankcionálásakor, ami azt jelenti, hogy a végrehajtás során tekintettel lehet lenni a vállalkozás méretére és erőforrásaira.

A javaslat eltörli azt a közvetlen és általános kötelezettséget, miszerint az AI-szolgáltatók és -alkalmazók biztosítják, hogy személyzetük „megfelelő szintű AI-ismeretekkel” rendelkezzen, és helyette az Európai Bizottságot és a tagállamokat bízta meg, hogy ösztönözzék és támogassák a képzési programokat (például oktatási kezdeményezések, útmutatók vagy tanfolyamok finanszírozása révén).⁸⁸ Lényeges, hogy a magas kockázatú rendszerek üzemeltetőinek továbbra is megfelelő képzésben kell részesülniük. A tanácsi és parlamenti megállapodás (PE-CONS 30/26) megtartja a bizottsági/tagállami ösztönzést, de visszahozza a szolgáltatókra és a telepítőkre vonatkozó azon kötelezettséget, hogy intézkedéseket kell tenniük a személyzet mesterségesintelligencia-műveltségének támogatására, de nem kötelesek garantálni ennek egy konkrét szintjét.

A magas kockázatú AI-rendszerek szolgáltatói kötelesek forgalomba hozatal utáni ellenőrzést végezni, amelyre az AI Act eredetileg egységes, harmonizált monitoringterv-sablon használatát írta elő [AI Act 72. cikk (3) bekezdés], amelyet a javaslat eltörölné.⁸⁹ Ehelyett a szolgáltatók rugalmasan alakíthatják piaci bevezetés utáni monitoringintézkedéseiket. A tanácsi és parlamenti megállapodás (PE-CONS 30/26) bár a kötelező érvényű harmonizált sablon eltörlését fenntartja, de a monitoringtervet kötelező megfelelési tényezőként megőrzi.

Csökkennének a regisztrációs terhek, ha a III. melléklet szerinti felhasználás magas kockázatú területen történik, de csak szűk körű, illetve eljárási feladatokra használják, és a szolgáltató nem minősíti magas kockázatúnak [vélelem megdöntése az AI Act 6. cikk (3) bekezdése alapján; hatályos AI Act 6. cikk (4) bekezdés alapján ilyenkor is kötelező a regisztráció]. Tehát, ha egy AI-rendszer magas kockázatú területen működik, de a szolgáltató a 6. cikk (3) bekezdése szerinti mentesség alapján nem minősítette magas kockázatúnak, akkor a szolgáltatónak már nem kell regisztrálnia az EU adatbázisában. A szolgáltatónak továbbra is dokumentálnia kell kockázatertékelését, és készen kell állnia arra, hogy a hatóságoknak bizonyítsa: a rendszer valóban jogosult a mentességre. A tanácsi és parlamenti megállapodás (PE-CONS 30/26)

⁸⁶ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (8) és (9) bekezdése módosítja az AI Act 11. cikk (1) bekezdését és a 17. cikk (2) bekezdését. European Commission 2025e.

⁸⁷ 1000 főnél kevesebb alkalmazottal rendelkező.

⁸⁸ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (4) bekezdése az AI Act 4. cikkét („AI-ismeretek”) új rendelkezéssel helyettesíti. European Commission 2025e.

⁸⁹ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (24) bekezdése módosítja az AI Act 72. cikkének (3) bekezdését azért, hogy törli a Bizottság végrehajtási jogkörét, és helyette iránymutatást ír elő a forgalomba hozatal utáni monitoringterv vonatkozásán. European Commission 2025e.

visszaállítja a regisztrációt, de leegyszerűsíti azt, mert továbbra is fontos a piacfelügyelet és a nyilvános elszámoltathatóság szempontjából, de a VIII. melléklet tartalma egyszerűsödik.

A Bizottság javasolja a nagyon nagy online platformokba/keresőmotorokba beágyazott AI-ok AI-hivatal általi központosított felügyeletét (a már létező GPAI mellett), hogy csökkentsék a széttagolt felügyeletet.⁹⁰ A javaslat által AI Act-be építendő 75. cikk (1) bekezdés c) pontja létrehozna egy előzetes jóváhagyási tesztelési mechanizmust: a Bizottság a forgalomba hozatal előtt teszteli a magas kockázatú mesterségesintelligencia-rendszereket (ezzel a feladattal bejelentett szervezetet is megbízhat) a megfelelőség ellenőrzése érdekében.

A javaslat bevezeti az AI Act új 4a. cikkét,⁹¹ amely kifejezetten engedélyezi a személyes adatok különleges kategóriáinak (érzékeny adatok) feldolgozását az AI-rendszerekben előforduló torzítások felismerése, kijavítása és nyomon követése céljából. A jelenlegi AI Act szerint az érzékeny adatok (például faji, egészségügyi, politikai nézetekre vonatkozó adatok) AI-képzés/tesztelés céljára történő felhasználását a 10. cikk (5) bekezdése szigorúan korlátozza, amely csak akkor engedélyezett, ha az „szigorúan szükséges”, és a GDPR 9. cikkében foglalt feltételeknek megfelel. Az új 4a. cikk felváltaná ezt a rendelkezést és kiterjesztené a hatályát: bármely AI-rendszer szolgáltatója (és bármely magas kockázatú AI üzemeltetője) szükség esetén (nem csak „szigorúan szükséges” esetben) felhasználhatja érzékeny személyes adatokat az elfogultság vagy a tisztességtelen eredmények tesztelésére.⁹² Az ilyen feldolgozásnak továbbra is tartalmaznia kell megfelelő biztosítékokat – példának okáért ha nincs más alternatíva, azokat a legkorszerűbb adatvédelmi intézkedésekkel (például álnevesítés) kell védeni, azokat nem szabad továbbadni, és felhasználás után törölni is kell őket.

Itt megemlítenéd, hogy a Digital Omnibus új GDPR 9. cikk (2) bekezdés k) pontot is javasol, amely lehetővé teszi a „maradék” különleges kategóriájú adat feldolgozását az AI-képzés során, amennyiben azok teljes törlése nem kivitelezhető, szigorú védelmi intézkedések mellett sem. Ez a GDPR-módosítás eltér az AI Act javasolt 4a. cikkétől: a képzési adatkészletekben található véletlenszerűen előforduló érzékeny adatokra vonatkozik, a 4a. cikk viszont az érzékeny adatok célzott feldolgozását teszi lehetővé, például a faji adatok szándékos felhasználását az AI elfogultságának ellenőrzésére a hiteljóváhagyások során.

⁹⁰ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (25) bekezdése által módosítandó AI Act 75. cikk (1) bekezdése egyértelműen kiterjesztené az AI Hivatal kizárólagos joghatóságát minden olyan AI-rendszerre, amely ugyanazon szolgáltató GPAI-modelljére épül (kivéve az ágazati jog hatálya alá tartozó termékekben találhatóakat), valamint a kijelölt nagyon nagy online platformok/keresőmotorok AI-rendszereire. European Commission 2025e.

⁹¹ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (5) bekezdése új 4a. cikket illeszt be az AI Act-be. European Commission 2025e.

⁹² Az AI Act 10. cikk (5) bekezdése lehetővé tette az érzékeny adatok feldolgozását „kizárólag az elfogultság figyelemmel kísérése, felismerése vagy korrekciója céljából”, de csak a magas kockázatú AI-rendszerek esetében. A javaslat törli a 10. cikk (5) bekezdését, és helyébe a 4a. cikket helyezi, amely kiterjeszti ezt a felhatalmazást, így bármely AI-rendszer szolgáltatója vagy üzemeltetője hivatkozhat a 4a. cikkre az érzékeny adatok feldolgozása érdekében, ha az valóban szükséges az elfogultság csökkentése céljából, és ha mind a hat feltétel (a–f) teljesül. A legfontosabb biztosítékok a következők: érzékeny adatok csak akkor használhatók, ha az elfogultság más (például szintetikus) adatokkal nem orvosolható, a legkorszerűbb adatvédelmi intézkedések (pszeudonimizálás, hozzáférés-ellenőrzés) alkalmazása, a harmadik felekkel való megosztás tilalma, valamint az elfogultság kijavítása után az adatok azonnali törlése. European Commission 2025e.

A tanácsi és parlamenti megállapodás (PE-CONS 30/26) visszatette továbbá azt a szűkítést, hogy a magas kockázatú AI-rendszerek szolgáltatói a személyes adatok különleges kategóriáit csak olyan mértékben dolgozhatják fel, amely „feltétlenül szükséges” az elfogultság észleléséhez és korrekciójához. Így a szöveg közelebb áll az eredeti (Bizottság által módosítani kívánt) szöveghez.

Az AI Act a sandboxszabályokat eredetileg nagyrészt a tagállamokra bízta, korlátozott uniós koordinációval, és csak az önálló, magas kockázatú rendszerek esetében engedélyezte a valós körülmények közötti tesztelést (RWT) (III. melléklet). A javaslat⁹³ kifejezetten lehetővé teszi az AI-hivatal számára, hogy uniós sandboxot működtessen az AI-rendszerek számára a saját kizárólagos hatáskörében (például rendszerkockázatú GPAI) – ez korábban nem állt fenn mint opció. A Bizottság azt is javasolja,⁹⁴ hogy bővítsék az AI-sandboxok és a valós körülmények közötti tesztelés (RWT) lehetőségeit. Korábban csak a III. mellékletben szereplő, magas kockázatú mesterséges intelligencia volt így tesztelhető; mostantól az I. mellékletben (például autópálya vagy egészségügy) szereplő AI is tesztelhető valós körülmények között a szolgáltatók által a piacra lépés előtt, egy terv alapján és a biztonsági jogszabályok sérelme nélkül. Az egyetlen kivétel, hogy az AI-törvény által teljes mértékben tiltott AI-rendszereket nem lehet kipróbálni még sandboxokban vagy kísérletekben sem.

A javaslat „egységes kérelem és egységes értékelés” eljárást vezet be azoknak a megfelelőségértékelő testületeknek, amelyek kettős kijelölést kérnek mind az AI Act, mind az I. mellékletben felsorolt vonatkozó ágazati termékjogszabályok alapján. A javaslat 1. cikk (10) bekezdésével kiegészített 28. cikk (8) bekezdése lehetővé teszi a bejelentett szervezetek számára, hogy egyszer nyújtsák be kérelmüket, feltéve, hogy az ágazati jogszabályok lehetővé teszik a közös értékeléseket. Az AI Act javasolt⁹⁵ 43. cikk (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy ha egy magas kockázatú AI-rendszert integrálnak egy ágazati jogszabályok hatálya alá tartozó termékbe, akkor a meglévő termékmegfelelőségi értékelés elegendő, és az AI Act követelményeit külön eljárás nélkül beépítik.

A tanácsi és parlamenti megállapodás (PE-CONS 30/26) új tiltott gyakorlatokat vezet be az olyan AI-rendszerekkel kapcsolatban, amelyek azonosítható személyek kifejezett hozzájárulása nélkül realizisztikus szexuális vagy intim anyagot állítanak elő vagy manipulálnak. A szintetikus tartalmak jelölésének határidejét is előrehozták 2026. december 2-ára.

Fentiek fényében az látszik, hogy a társjogalkotók kevésbé voltak a Bizottsághoz képest radikálisak az egyszerűsítés terén, és módosításokat eszközöltek ott, ahol szerintük az egyszerűsítés a jogbizonytalanságot, az elszámoltathatóságot vagy a jogvédelmek enyhítését kockáztatja (például AI-műveltség, regisztrációs kötelezettség, érzékeny adatfeldolgozás, monitoringterv).

⁹³ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (17) bekezdés a) pontja módosítja az AI Act 57. cikkét: beilleszt egy új (3a) bekezdést, amely felhatalmazza az AI Hivatalt, hogy EU-szintű AI szabályozási sandboxot hozzon létre az általa felügyelt bizonyos AI-rendszerek számára. European Commission 2025e.

⁹⁴ A digitális AI-omnibuszjavaslat 1. cikk (19) bekezdése módosítja az AI Act 60. cikk (1)–(2) bekezdését, hogy kiterjessze a valós körülmények közötti tesztelést (RWT). European Commission 2025e.

⁹⁵ Digitális AI-omnibuszjavaslat, 1. cikk (13) bekezdés. European Commission 2025e.

A digitálisomnibusz-javaslat

A hatályos uniós jogszabályok szerint a kiberbiztonsági incidenssel érintett szervezeteknek több keret alapján is jelentéstételi kötelezettségük lehet (például NIS2 irányelv,⁹⁶ GDPR,⁹⁷ 2002/58/EK irányelv⁹⁸). A digitálisomnibusz-javaslat ezért létrehozna az összes ilyen incidensbejelentéshez egy *egységes belépési pontot* biztosító digitális platformot (egyablakos ügyintézési pont, amelyet az ENISA⁹⁹ fog kifejleszteni).¹⁰⁰ A szervezetek ezen a portálon keresztül egyetlen jelentést nyújthatnak be, hogy egyszerre több jogszabály szerinti kötelezettségüket is teljesítsék („report once, share many”).¹⁰¹ Ezt az egyes jogszabályok előírásainak megfelelően továbbítanák az összes érintett nemzeti hatóságnak (CSIRT-ek, szabályozó hatóságok, adatvédelmi hatóságok stb.). A Bizottság arra számít, hogy ezáltal a legtöbb szervezet számára körülbelül felére csökken a teher.¹⁰² Az egyablakos ügyintézési pont tehát nem ruházna új hatásköröket az ENISA-ra, az csupán biztonságos csatornaként szolgálna, bebiztosítaná azt. A nemzeti hatóságok továbbra is teljes mértékben felelősek maradnának a hatáskörükbe tartozó incidensek fogadásáért és kezeléséért.

Az omnibuszjavaslat módosítaná a GDPR-t is. Két további jogalap kerülne be a 9. cikk (2) bekezdésében szereplő kivételek (az érzékeny adatok, például biometrikus adatok, egészségügyi adatok stb. feldolgozása alóli mentesség) listájára, méghozzá új k) pontként: szigorú feltételek

⁹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2555 irányelve (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1792 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS2 irányelv). European Parliament – European Council 2022: (80)–(134) bekezdés.

⁹⁷ European Parliament – European Council 2016: (1)–(88) bekezdés.

⁹⁸ European Parliament – European Council 2002: (37)–(47) bekezdés.

⁹⁹ *European Union Agency for Cybersecurity*, vagyis az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség.

¹⁰⁰ A NIS2 irányelv új 23a. cikkkel egészül ki, amely felhatalmazza az ENISA-t az EU-szintű bejelentési platform létrehozására és fenntartására, megfelelő biztonsági és interoperabilitási funkciókkal. European Commission 2025f: 6. cikk 1. bekezdés.

¹⁰¹ A NIS2 23. cikkének (1) bekezdése úgy módosul, hogy az alapvető/fontos szervezetek az incidenseket a 23a. cikk alapján létrehozott egyablakos ügyintézési ponton keresztül jelentse. [European Commission 2025f: 6. cikk 2. bekezdés a) pont.] A 23. cikkhez új (12) bekezdést adnak hozzá, amely tisztázza, hogy ha egy gyártó már jelentette a „súlyos incidenst” a kiberrezilienciáról szóló (EU) 2024/2847 rendelet (CRA) alapján, akkor az a jelentés megfelel a NIS2 incidensbejelentési követelményeinek. [European Commission 2025f: 6. cikk 2. bekezdés b) pont.] A GDPR 33. cikkének (1) bekezdése úgy módosulna, hogy a bejelentés csak akkor legyen kötelező, ha az incidens „valószínűleg magas kockázatot” jelent a természetes személyek jogaira és szabadságaira nézve (megfelelően a 34. cikk szerinti, az érintettek tájékoztatására vonatkozó küszöbértéknek). Ezzel a küszöbérték *bármilyen kockázatról magas kockázatra* emelkedik, ami csökkenti a triviális jelentések számát, és a határidő 72 órától 96 órára nő. [European Commission 2025f: 3. cikk 8. bekezdés a) pont] Az omnibuszjavaslat hatályon kívül helyezné a távközlési ágazat vonatkozásában alkalmazandó 2002/58/EK irányelv 4. cikkét, amely előírta a távközlési szolgáltatók számára a kommunikáció biztonságának védelmét és az adatvédelmi incidensek bejelentését. Mivel a távközlési szolgáltatók a NIS2 irányelv alapján „alapvető fontosságú szervezetek” is, így a hatályon kívül helyezés megszünteti a távközlésre vonatkozó duplikált jelentési kötelezettséget, mivel ezek a szolgáltatók a NIS2 szerint egyetlen bejelentési ponton keresztül jelentenek biztonsági incidenseket. Fontos megjegyezni, hogy az e-adatvédelmi irányelv általános titoktartási szabályai továbbra is érvényben maradnak: csak az átfedő biztonsági bejelentési kötelezettséget szüntetik meg. [European Commission 2025f: preambulum (48) bekezdés.]

¹⁰² European Commission 2025i.

mellett az úgynevezett *maradék különleges kategóriájú adatok* feldolgozása AI-rendszer vagy AI-modell fejlesztésével és működtetésével összefüggésben végzett adatkezelés során. Ez a kivétel olyan eseteket érint, amikor a megfelelő szervezeti és technikai intézkedések ellenére az adatkezelő az AI tanításához, teszteléséhez vagy validálásához használt adatkészletekben, illetve az AI-rendszerben vagy AI-modellben a személyes adatok különleges kategóriáit azonosítja. Ilyen esetekben köteles eltávolítani a szóban forgó adatokat. Azonban ha az eltávolításuk aránytalanul nagy erőfeszítést igényel, az adatkezelő köteles minden esetben indokolatlan késedelem nélkül hatékonyan megvédeni ezeket attól, hogy kimenetek előállítására használják fel, felfedjék vagy más módon harmadik felek rendelkezésére bocsássák őket. Új 1) pontként szerepelne tehát, hogy biometrikus adatok feldolgozása kizárólag az érintett személyazonosságának megerősítése céljából történhet, feltéve, hogy mind ezek, mind az ellenőrzési eszközök az érintett személy kizárólagos ellenőrzése alatt maradnak (például a felhasználó ujjlenyomata vagy az arcszkennelése, amelyet saját eszközének vagy fiókjának feloldásához használ).

A GDPR 22. cikke szerinti érintettre nézve joghatással járó vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintő döntés csak akkor alapulhat kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is –, ha bizonyos feltételek teljesülnek (például szerződés megkötésének szükségessége). Vita alakult ki a „a szerződés megkötéséhez vagy teljesítéséhez szükséges” fordulat jelentéséről. A javaslat ezért módosítaná a 22. cikket, hogy egyértelművé tegye: az érintettel kötött szerződés keretében az automatizált döntéshozatali rendszer használata akkor is kielégítheti a „szükségesség” feltételét, ha elméletileg egy ember is meghozhatná a döntést. Más szavakkal: az számít, hogy az automatizálás a *szerződéses* szolgáltatás nyújtásának része, ahhoz szükséges.

A javaslat a 2002/58/EK irányelvből (távközlési adatvédelmi irányelv) a GDPR-ba helyezné át az úgynevezett *cookie-k* jóváhagyására vonatkozó követelményeket. A GDPR-ba új 88a. cikk kerülne, amely előírná a felhasználó hozzájárulását a személyes adatok felhasználói eszközön (végberendezésen) történő tárolásához vagy az azokhoz való hozzáféréshez. A jelenlegi távközlési adatvédelmi irányelv 5. cikk (3) bekezdés értelmében a felhasználó eszközén történő információtárolás vagy -hozzáférés (például cookie-k, nyomkövetők formájában) általában a felhasználó hozzájárulását igényli, kivéve, ha az a közléstovábbításhoz műszakilag, vagy a felhasználó által kért szolgáltatáshoz feltétlenül szükséges. Az omnibuszcsomag modernizálná az EU cookie-szabályait, hogy a felhasználók valódi ellenőrzést kapjanak, és csökkenjen a felesleges felugró ablakok terhe. A megközelítés három fő elemből áll:

- a hozzájárulás megjelenítésének egyszerűsítése (egyszerű választási lehetőségek, beleértve az *Összes elutasítása* opciót egy kattintással) [digitálisomnibusz-javaslat 88a. cikk (4) bekezdés a) pont];
- a felhasználói központi beállítások engedélyezése (hozzájárulás vagy elutasítás) a böngésző vagy az eszköz beállításain keresztül a 88b. cikk (1) bekezdése szerint:¹⁰³ az adatkezelőknek biztosítaniuk kell, hogy webhelyeik elolvassák és feldolgozzák mind a hozzájárulásra, mind a tiltakozásra vonatkozó jelzéseket [beleértve a felhasználó tiltakozási jogát a GDPR 21. cikk (2) bekezdése szerint]; a 88b. cikk (6) bekezdése kötelezettséget ró

¹⁰³ A 88b. cikk automatizált jelzések tiszteletben tartására vonatkozó követelményei nem vonatkoznak a média-szolgáltatókra, amikor azok tartalmukat szolgáltatják. European Commission 2025f.

- a nagy (nem KKV) webböngésző-szolgáltatókra: lehetővé kell tenniük a felhasználók számára, hogy ezeket a hozzájárulási döntéseket géppel olvasható formában továbbítsák;
- bizonyos ártalmatlan vagy alacsony kockázatú felhasználások mentesítése a hozzájárulás követelménye alól a javasolt 88b. cikk (3) bekezdés alapján:
 - a hálózaton történő adatátvitel technikai szükségessége,
 - a felhasználó által kifejezetten kért szolgáltatás,
 - összesített statisztikák készítése a webhely használatáról,
 - a szolgáltatás vagy a felhasználó eszköze biztonságának fenntartása vagy helyreállítása esetén.

A GDPR javasolt 88a. cikk (4) bekezdése két korlátozást vezet be a „sötét minták” megelőzése érdekében: ha a felhasználó hozzájárulását adta, az adatkezelő nem kérheti újra ugyanazon célból a hozzájárulást, amíg amaz érvényben van; ha a felhasználó elutasította, az adatkezelő legalább 6 hónapig nem kérheti újra a hozzájárulását ugyanazon célból.

Az Európai Bizottság digitálisomnibusz-javasata új 88c. cikket vezetne be a GDPR-ba, hogy megoldja a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos jogi bizonytalanságot az AI-rendszerek és AI-modellek fejlesztése és üzemeltetése terén. A rendelkezés a GDPR jogszerű érdek jogalapjának [6. cikk (1) bekezdés f) pont] célzott pontosításaként, nem pedig új, önálló jogalapként lett megfogalmazva, és kimondja, hogy amennyiben az adatkezelés „az AI-rendszer” (az AI-törvény meghatározása szerint) vagy az AI-modell „fejlesztése és működtetése” során az adatkezelő érdekei szempontjából szükséges, az ilyen adatkezelés lehetséges a jogos érdekek alapján, a szokásos mérlegelési teszt és a fokozott biztosítékok figyelembevételével. Tehát megerősíti a GDPR „jogos érdekek” szerkezetét azzal, hogy kifejezetten megismétli: az adatkezelés csak akkor megengedett, ha az adatkezelő érdekei nem ütköznek az érintett érdekeivel vagy alapvető jogával és szabadságával,¹⁰⁴ kiemelve – ahogyan azt a 6. cikk (1) bekezdés f) pontja is teszi – a gyermekeket érintő adatkezelés különleges érzékenységet. Bevezet egy nem kimerítő biztonsági célú intézkedéssorozatot, amely magában foglalja

- az adatok minimalizálását a források kiválasztásában és a képzésben/tesztelésben,
- a modellekben/rendszerekben maradékosan megőrzött adatok nyilvánosságra hozatala elleni védelmet,
- a fokozott átláthatóságot, valamint
- az ilyen adatkezelés elleni „feltétel nélküli tiltakozási jogot”.

¹⁰⁴ Az adatkezelőknek mérlegelniük kell, hogy az AI-jal kapcsolatos érdek előnyös-e az érintettek és a társadalom számára (például előítéletek felismerése/eltávolítása és biztonságosabb, pontosabb eredmények), és értékelniük kell az észszerű elvárásokat, a fokozott átláthatóságot és a kockázatokat. European Commission 2025f: preambulum (30)–(33) bekezdés.

Ez utóbbi elem normatív szempontból jelentős, mivel a GDPR 21. cikk (1) bekezdésében foglalt általános tiltakozási jog feltételekhez kötött, amely ezáltal kiterjesztődne a mesterséges intelligencia fejlesztésének/működésének kontextusára is.¹⁰⁵

Az EU az elmúlt években több jogszabályt is elfogadott az adatmegosztás és a tisztességes digitális gazdaság elősegítése érdekében.¹⁰⁶ A digitálisomnibusz-javaslat egységesítené és egyszerűsítené ezeket a jogszabályokat, és azok legfontosabb rendelkezéseit beépítené a Data Act-be, hogy egyetlen koherens keretrendszer hozzon létre – lényegében összevonnák az említett négy európai adatjogszabályt. Ezenkívül a platformok és vállalkozások közötti kapcsolatokra vonatkozó rendelet (2019/1150/EU,¹⁰⁷ P2B rendelet) – bár a tisztességes platformgyakorlatokra összpontosít, és nem szigorúan az „adatokra” – a javaslat 10. cikk (1) bekezdése alapján szintén hatályát vesztené (kivéve bizonyos cikkeket, amelyek 2032 végéig hatályban maradnak).¹⁰⁸ A Bizottság indoklása szerint a P2B-szabályokat nagyrészt felváltotta a szigorúbb DMA. A Data Act (2023/2854 rendelet)¹⁰⁹ célzott módosításai:

- „Szivárgás elleni” védelem az üzleti titkok számára: a Data Act II. fejezete kötelezi az IoT-eszközök gyártóit és a kapcsolódó szolgáltatások nyújtóit, hogy (a felhasználó kérésére) megosszák az adatokat a felhasználóval vagy harmadik felekkel. A javasolt 4. cikk (8) bekezdése az adatkezelőknek jogot biztosít arra, hogy megtagadják az üzleti titkok felhasználóval való megosztását, ha fennáll a titkok jogellenes felhasználásának vagy nyilvánosságra hozatalának magas kockázata, különösen harmadik országok felé, amelyek uniós jog által előírtnál gyengébb vagy azzal nem egyenértékű védelmet nyújtanak.
- Felhőszolgáltató-váltási kötelezettségek (KKV/SMC-mentesség): a Data Act VI. fejezete átfogó követelményeket támaszt a felhőszolgáltatókkal szemben, hogy az ügyfelek átválthassanak egy másik szolgáltatóra (adatok és szolgáltatások hordozhatósága), valamint fokozatosan megszünteti a kilépési díjakat. Az omnibuszjavaslat célzott mentességet vezetne be a Data Act javasolt 31. cikk (1a) és (1b) bekezdései által: a kkv-k/SMC-k vagy testreszabottan nyújtott felhőszolgáltatások esetében, ha a szolgáltatási szerződést a Data Act alkalmazása előtt (2025. szeptember 12. előtt) írták alá, az ilyen szolgáltatók mentesülnek a szolgáltatóváltás megkönnyítésére vonatkozó követelmények alól. Tehát ez a mentesség korlátozott, csak a kkv/SMC szolgáltatók már meglévő szerződéseire vagy a magasan testreszabott megoldásokra vonatkozik, és a jövőben nem szünteti meg a hordozhatósági szabályokat.

¹⁰⁵ Ezt a javaslatot bírálata érte, mert a „feltétel nélküli tiltakozási jog” megvalósítása nehéz lehet, ha az érintettek nem tudják, hogy szerepelnek a képzési adatkészletekben. European Digital Rights 2025: 1–2; NOYB 2025: 68–72.

¹⁰⁶ A Data Actet (2023/2854/EU rendelet); az adatkormányzási rendeletet (DGA, 2022/868 rendelet); a nem személyes adatok szabad áramlásáról szóló rendeletet (2018/1807/EU rendelet) és a nyílt adatokról szóló irányelvet (2019/1024/EU irányelv).

¹⁰⁷ European Parliament – European Council 2019.

¹⁰⁸ A 10. cikk (2) bekezdése alapján az (EU): 2. cikk (1) bekezdés („üzleti felhasználó” fogalmának meghatározása), 2. cikk (2) bekezdés („online közvetítői szolgáltatások” fogalmának meghatározása), 2. cikk (5) bekezdés („online keresőmotor” fogalmának meghatározása), 4. cikk (korlátozás, felfüggesztés és megszüntetés), 11. cikk (belső panaszkezelési rendszer), 15. cikk (végrehajtás). European Commission 2025f.

¹⁰⁹ European Parliament – European Council 2023.

Az Adatuniós Stratégia

Az Európai Bizottság adatuniós stratégiája¹¹⁰ három prioritás köré csoportosítja az uniós fellépést:

- a mesterséges intelligencia számára elérhető, kiváló minőségű adatokhoz való hozzáférés előmozdítása, nevezetesen olyan adatlaboratóriumok¹¹¹ elindításával, amelyek összekapcsolják a közös európai adattereket az AI-ökoszisztémákkal, és biztonságos hozzáférést és megfelelést támogató szolgáltatásokat nyújtanak (beleértve az adatvédelmet megőrző eszközöket, mint például az álnevesítés és a szintetikus adatok generálása), miközben folytatják az ágazati adatterek bevezetését, amelyet egy folyamatban lévő, körülbelül 100 millió eurós uniós beruházás támogat;
- az adatvédelmi szabályok egyszerűsítése: adatokhoz való hozzáférésre/felhasználásra vonatkozó mintaszerződési feltételek, felhőszolgáltatásokra vonatkozó standard szerződéses kikötések, iránymutatások és egy erre a célra létrehozott jogi ügyfélszolgálat; továbbá
- az EU adatszuverenitásának védelme a nemzetközi adatszivárással szemben. Ez utóbbi kapcsán a Bizottság stratégia iránymutatásokat (2026 második negyedév) hirdet meg az EU-szervezetek/adatok harmadik országok általi kezelésének/méltányosságának értékelésére.

A Bizottság ezenkívül adatuniós stratégiájában bejelenti egy adatszivárgás elleni eszközkészlet létrehozását, amelynek célja, hogy ellensúlyozza azokat az indokolatlan harmadik országbeli gyakorlatokat, amelyek az EU nem személyes adatainak áramlását érintik, ideértve a lokalizációs követelményeket, a piaci kizárást és a gyenge vagy elégtelen biztosítékokat, valamint a kapcsolódó adatszivárgási kockázatokat. A stratégia ezt a kezdeményezést az EU adatszuverenitásának tágabb célkitűzésébe ágyazza, amelynek meghatározása szerint az Unióban és külföldön meg kell őrizni az adatokhoz való hozzáférést, az azok felhasználása és védelme feletti ellenőrzést, miközben tisztességes és biztonságos feltételek mellett lehetővé kell tenni a határokon átnyúló adatcserét megbízható partnerekkel. A Bizottság jelzi, hogy az eszköztár támaszkodhat az Unió olyan eszközeire, mint a kereskedelmi végrehajtási rendelet és a kényszerítés elleni eszköz, illetve további intézkedések is megfontolhatók.

¹¹⁰ European Commission 2025a.

¹¹¹ Ezek az adatkutató laboratóriumok speciális létesítmények vagy sandboxok, ahol a vállalatok (különösen a start-upok, illetve a kkv-k) és a kutatók biztonságos környezetben, közösen hozzáférhetnek nagy, sokszínű adatkészletekhez és kísérletezhetnek velük. Az európai *közös adatterületek* (ágazati adatmegosztási infrastruktúrák) alakuló hálózatába integrálva a laboratóriumok áthidalhatják a nyers adatok rendelkezésre állása és a mesterséges intelligencia fejlesztési igényei közötti szakadékokat.

Az új kiberbiztonsági csomag

Az Európai Bizottság 2026. január 20-án új kiberbiztonsági csomagot javasolt. A javaslat magában foglalja a Cybersecurity Act 2-t¹¹² (CSA2 javaslat) és a NIS2 irányelv módosítását.¹¹³

A javaslat összesen négy főbb célkitűzést tartalmaz:

- az EU-s információs és kommunikációs technológiák (IKT) ellátási láncai biztonságának javítása;
- az európai kiberbiztonsági tanúsítási keret egyszerűsítése és fejlesztése;
- a kiberbiztonsági szabályok betartásának megkönnyítése (NIS2 irányelv módosítása);
- az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (ENISA) szerepének megerősítése a tagállamok és az EU támogatásában a kiberbiztonsági fenyegetések kezelése terén.

Az IKT-ellátási láncok biztonságának erősítése az EU-ban

Az új kiberbiztonsági törvény célja az Európai Unió információs és kommunikációs technológiai ellátási láncában jelentkező, harmadik országbeli beszállítókhoz kapcsolódó kockázatok csökkentése. A Bizottság szerint a jelenlegi geopolitikai környezetben az ellátási lánc biztonságának ki kell terjednie a beszállítókkal összefüggő stratégiai kockázatok kezelésére is. A javaslat tehát kiegészíti a NIS2 irányelv általános kiberbiztonsági kockázatkezelési követelményeit és a termékekre összpontosító kiberreziliencia-törvényt azáltal, hogy *nem technikai jellegű*¹¹⁴ *beszállítói kockázatokkal* (például geopolitikai befolyás) is foglalkozik.¹¹⁵ Az új keret a NIS2 irányelv szerinti kiemelten kritikus és az egyéb kritikus ágazatokban felmerülő nem technikai kockázatokat fogja kezelni.

A javaslat 99. cikke bevezeti az uniós szintű koordinált biztonsági kockázatértékeléseket, ami lehetővé teszi a Bizottság (vagy legalább három tagállam) számára annak kezdeményezését, hogy a NIS együttműködési csoport alapesetben 6 hónapon belül azonosításra javasoljon az ellátási láncon belüli kulcsfontosságú IKT-eszközöket, és javaslatot tegyen kockázatcsökkentő intézkedésekre. A 99. cikk (3) bekezdése létrehoz egy sürgősségi eljárást: amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az IKT-ellátási láncot érintő jelentős kiberfenyegetés gyors intézkedést igényel a belső piac védelme érdekében, sürgősen konzultálnia kell a tagállamokkal a kockázatcsökkentő intézkedések (a 103. cikkben meghatározottak szerinti) bevezetéséről, továbbá kockázatértékelést kell végeznie, amely szintén azonosítja a legfontosabb eszközöket,

¹¹² European Commission 2026a. A továbbiakban: The Cybersecurity Act 2.

¹¹³ European Commission 2026b. A továbbiakban: NIS2 módosítási javaslat.

¹¹⁴ Annak a valószínűsége, hogy a szállítóra harmadik ország gyakorolhat olyan hatást, amely a nyújtott szolgáltatás kiesését vagy zavarát okozhatja, vagy veszélyeztetheti a szervezet által gyártott terméket, vagy adatlopáshoz vezethet, többek között kémkedés vagy bevételtermelés céljából. The Cybersecurity Act 2. cikk (42) bekezdés.

¹¹⁵ A The Cybersecurity Act 2. 98. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy ez a mechanizmus nem hivatott felváltani 1. a kiberreziliencia-törvény (2024/2847/EU rendelet) termékszintű kötelezettségeit és 2. a tagállamok által a NIS2 átitételésekor végrehajtott szervezetszintű kockázatkezelési kötelezettségeket, azok továbbra is párhuzamosan alkalmazandók.

a fenyegetést jelentő szereplőket és a sebezhetőségeket, valamint kockázatcsökkentő intézkedésekre is javaslatot tesz.

Amennyiben a 99. cikk szerinti eljárás vagy más forrás alapján felmerül, hogy egy harmadik ország súlyos és strukturális nem technikai kockázatot jelent az IKT-ellátási láncokra, a 100. cikkben javasolt eljárás keretében a Bizottság ellenőrzi az adott ország által jelentett kockázatot, figyelembe véve olyan elemeket, mint a jogi vagy gyakorlati kényszer a sebezhetőségek állami hatóságok felé történő közzétételére; a hatékony jogorvoslatok és demokratikus felügyelet hiánya; az adott országból működő szereplőkkel kapcsolatos rosszindulatú kibertevékenységek bizonyítéka; valamint az ország együttműködési hajlandóságának vagy képességének hiánya. A 100. cikk (4) bekezdése konkrét következményeket fűz az ilyen harmadik országban letelepedett vagy általa ellenőrzött magas kockázatú beszállító fogalmához: a javaslat így kizárná őket az egyes szabványosítási és specifikációs folyamatokban való részvételből, az EU-s kiberbiztonsági tanúsításból, az akkreditált megfelelőség ellenőrzési tevékenységből, a közbeszerzésekből.

A NIS együttműködési csoport által végzett uniós szintű koordinált biztonsági kockázátértékelés vagy a 99. cikk (3) bekezdése szerinti sürgősségi eljárás eredményeként:

- a 102. cikk felhatalmazza a Bizottságot (végrehajtási aktus útján), hogy meghatározza, mely eszközök minősülnek „kulcsfontosságú IKT-eszközöknek” a NIS2 irányelv I. és II. mellékletében felsorolt típusú szervezetek által gyártott termékek vagy nyújtott szolgáltatások tekintetében; a cikk felsorolja a kijelöléshez irányadó kritériumokat is (például alapvető/érzékeny funkciók; súlyos zavarok vagy adatszivárgás lehetősége; koncentrációs függőség; értékelési eredmények);
- a 103. cikk felsorolja a kockázatcsökkentő eszközöket, köztük (legfőképpen) azt a lehetőséget, hogy a Bizottság végrehajtási aktussal tilalmat rendeljen el a 102. cikkben meghatározott kulcsfontosságú IKT-eszközökben a magas kockázatú beszállítók IKT-alkatrészeinek használatára/telepítésére/integrálására vonatkozólag, átmeneti és fokozatos kivezetési időszakokkal együtt; a cikk emellett szélesebb körű kockázatcsökkentési lehetőségeket is biztosít (átláthatósági követelmények; bizonyos adatátvitel és a távoli feldolgozás korlátozása; műszaki ellenőrzések; működési ellenőrzés/kiszervezés korlátozása; szerződéses korlátozások; átvilágítási követelmények; diverzifikációs intézkedések).

A 104. cikk előírja, hogy a Bizottság (végrehajtási aktusok útján) állítsa össze a magas kockázatú beszállítók listáját a 103. cikk szerinti tilalmak tekintetében. A 100. cikkben meghatározott harmadik országgal kapcsolatban álló szervezet mentességet kérhet bizonyos tilalmak alól (beleértve a kulcsfontosságú IKT-eszközök alkatrészeinek szállítására és a vonatkozó közbeszerzésekben való részvételre vonatkozó korlátozásokat), feltéve, hogy bizonyítja a kockázat hatékony mérséklését.

A 110. cikk a megbízható ellátási lánc logikáját alkalmazza a mobil, vezetékes és műholdas elektronikus hírközlési hálózatokra azáltal, hogy a II. mellékletben meghatározza azok legfontosabb IKT-eszközeit, és előírja a magas kockázatú beszállítóktól származó alkatrészek fokozatos kivonását. A mobilhálózatok esetében legfeljebb 36 hónapos kivezetési időszakot határoz meg (a vonatkozó magas kockázatú beszállítók listájának közzétételétől számítva). A 111. cikk értelmében az említett hálózatok szolgáltatói nem használhatnak, telepíthetnek

vagy integrálhatnak magas kockázatú beszállítóktól származó IKT-alkatrészeket a II. mellékletben meghatározott kulcsfontosságú IKT-eszközök üzemeltetése során.

Az európai kiberbiztonsági tanúsítási keret egyszerűsítése és fejlesztése

A felülvizsgált kiberbiztonsági törvény biztosítaná, hogy az EU fogyasztóihoz eljutó termékek és szolgáltatások biztonságát hatékonyabb módon teszteljék. Ez a megújított európai kiberbiztonsági tanúsítási keretrendszer (ECCF) révén valósulna meg. Az ECCF lehetővé teszi az európai kiberbiztonsági tanúsítási sémák (szabálykönyvek) alapértelmezés szerint 12 hónapon belüli kidolgozását. Az ENISA által kezelt tanúsítási sémák gyakorlati, de önkéntes eszközzé válnának a vállalkozások számára. Lehetővé tennék a vállalkozások számára, hogy igazolják az uniós jogszabályoknak való megfelelést, csökkentve ezzel a megfelelési terheket és a költségeket. Az IKT-termékeken, szolgáltatásokon, folyamatokon és felügyelt biztonsági szolgáltatásokon túl a vállalatok és szervezetek tanúsíthatják kiberbiztonsági helyzetüket, hogy megfeleljenek a piaci igényeknek.

Alapértelmezés szerint a tanúsítás önkéntes (kivéve, ha az uniós vagy a nemzeti jog egy adott kontextusban kötelezővé teszi) [71. cikk (3) bekezdés], és a keret alapján kiadott tanúsítványokat, EU-megfelelőségi nyilatkozatokat automatikusan el kell ismerni minden tagállamban [71. cikk (4) bekezdés].

A sémák kidolgozása az ENISA-hoz benyújtott bizottsági kérelemmel indul (73. cikk). Az ENISA ezután strukturált folyamat keretében jelölt sémát készít elő, amelyhez a tagállamok az Európai Kiberbiztonsági Tanúsítási Csoporton (az ECCG-n) keresztül is hozzájárulnak, és amely végül a Bizottság végrehajtási aktusban történő elfogadásához vezet (74. cikk). Az ENISA támogatja a sémák karbantartását (75. cikk), azokat a Bizottság értékelheti, felülvizsgálhatja vagy akár vissza is vonhatja (76. cikk). Az ENISA nyilvános weboldalon biztosítja a sémák leírását.

A sémáknak meghatározott biztonsági célokat kell kitűzniük (például biztonságos tervezés / alapértelmezett biztonság, a titkosság/integritás/elérhetőség védelme, a sebezhetőség kezelése, naplózás/monitorozás, rugalmasság) (80. cikk). A séma tartalmazhat szabványosított elemeket (81. cikk), és meg kell határoznia a biztonsági szinteket: *alapvető/jelentős/magas* (82. cikk). Ezeknek a szinteknek arányosnak kell lenniük a kockázattal (az események valószínűsége/hatása; rendeltetésszerű használat; működési környezet) [82. cikk (1) bekezdés].

- *Alapvető*: az értékelés legalább a műszaki dokumentáció áttekintését tartalmazza [82. cikk (5) bekezdés].
- *Jelentős*: szigorúbb ellenőrzéseket (például nyilvánosan ismert sebezhetőségek hiánya + tesztelés) ad hozzá az ismert kockázatok és a korlátozott képességekkel/erőforrásokkal rendelkező támadók forgatókönyveinek minimalizálása érdekében [82. cikk (6) bekezdés].
- *Magas*: a „legkorszerűbb” támadásokra irányul, amelyeket nagy képességű szereplők hajtanak végre; magában foglalja (legalább) a nyilvánosan ismert sebezhetőségek hiányát + a legkorszerűbb tesztelést + az ellenállás értékelését (például ahol releváns, penetrációs tesztelés) [82. cikk (7) bekezdés].

Adott séma keretei között adható ki az európai kiberbiztonsági tanúsítvány, és az a séma által biztosított bármely biztosítási szintre vonatkozhat [82. cikk (2) bekezdés]. Ha egy IKT-termék, -szolgáltatás, -folyamat, illetve általa felügyelt biztonsági szolgáltatás vagy egy szervezet kiberbiztonsági helyzete egy séma keretében tanúsítást kap, akkor feltételezik, hogy megfelel a sémakövetelményeknek [85. cikk (1) bekezdés]. Alacsonyabb kockázatú felhasználási esetekben a rendszerek lehetővé tehetik a megfeleléség önértékelését, amely EU-megfelelőségi nyilatkozathoz vezet [82. cikk (2) bekezdés és 83. cikk (2) bekezdés].

Amennyiben egy másik uniós jogi aktus így rendelkezik, az ECCF-tanúsítvány megfeleléségi vélelmet keletkeztethet a vonatkozó jogi követelményekkel kapcsolatban (78. cikk). Például a CRA előírja, hogy ha egy termék (és a gyártói folyamatok) rendelkezik EU-megfelelőségi nyilatkozattal vagy tanúsítvánnyal, amelyet a 2019/881/EU rendelet (azaz az ECCF séma) szabályoz, akkor úgy tekintendő, hogy „megfelel” a CRA I. melléklete követelményeinek, amennyiben a tanúsítvány/nyilatkozat kiterjed ezekre a követelményekre [CRA 27. cikk (8) bekezdés].

A további tanúsítványokat általában az akkreditált megfeleléséértékelő szervezetek (CAB-ek) állítják ki [85. cikk (2) bekezdés], de a *magas* biztosítási szint esetében a kiadás szigorúbb feltételhez van kötve: nemzeti tanúsító hatóságok végzik [85. cikk (4)–(5) bekezdés].

*Az NIS2 irányelv módosítása*¹¹⁶

A javaslat kiegészíti a „méretüktől függetlenül” a NIS2 hatálya alá eső szervezeteket:

- az európai digitálisidentitás-tárcák és az európai üzleti tárcák szolgáltatóival,¹¹⁷ amelyek digitális infrastruktúra szolgáltatóknak fognak majd minősülni;
- a stratégiai kettős felhasználású infrastruktúra tulajdonosainak/kezelőinek/üzemeltetőinek minősülő szervezetekkel.¹¹⁸

Viszont a mikro- és kis DNS-szolgáltatókat kiveszi a javaslat a „méretétől független” hatály alá tartozó szervezetek köréből.¹¹⁹

Az I. mellékletben szereplő szervezetek esetében felemelnék az alapvető szervezetek küszöbértékét: csak az I. mellékletben szereplő, a kis- és közép vállalkozásokra vonatkozó küszöbértékeket meghaladó szervezetek minősülnek „alapvetőnek”.¹²⁰ Ezáltal az I. mellékletben szereplő szervezetek „alapvető fontosságú” kategóriából „fontos” kategóriába való áthelyezése csökkenti a felügyeleti intenzitást, hiszen így ezek nem előzetes, hanem csak utólagos megfelelési kötelezettség alá esnek.

A tagállamok előírhatják a szervezetek számára, hogy szerezzenek kiberbiztonsági tanúsítványt a CSA2 alapján elfogadott európai kiberbiztonsági tanúsítási rendszer keretében.¹²¹

¹¹⁶ NIS2 módosítási javaslat.

¹¹⁷ Lásd NIS2 módosítási javaslat 1. cikk (1) bekezdés a) pont.

¹¹⁸ NIS2 módosítási javaslat 1. cikk (2) bekezdés b) pont.

¹¹⁹ Lásd NIS2 módosítási javaslat 1. cikk (1) bekezdés a) pont i. alpont.

¹²⁰ A NIS2 módosítási javaslat 1. cikk (2) bekezdés a) pont i. alpontja alapján.

¹²¹ Lásd a NIS2 módosítási javaslat 1. cikk (9) bekezdése alapján.

Az ilyen módon tanúsított szervezeteket az illetékes hatóságok nem vethetik alá további felületei intézkedéseknek.

Ransomware-támadás esetén a javaslat szerint a váltságdíj-követeléssel/-fizetéssel kapcsolatos információkat kérésre át kellene adni.¹²²

Az ENISA megerősítése

Az ENISA megbízatását megerősítik, hogy az jobban megfeleljen az EU operatívabb kiberbiztonsági modelljének: több szolgáltatásnyújtás és koordináció, kevesebb tisztán tanácsadói tevékenység. A Cybersecurity Act 2 csomag intézményi pilléreként hatályon kívül kerül a (EU) 2019/881 rendelet. Az ENISA alapvető célját úgy fogalmazza meg, hogy magas szintű kiberbiztonságot, kiberrezilienciát és bizalmat biztosítson az Unió egész területén¹²³ és az EU szakértelmének „referenciapontjaként” működjön,¹²⁴ miközben az ügynökséget kifejezetten a belső piac fragmentációjának csökkentésére pozicionálja.¹²⁵ Az ENISA a tagállamokkal és az uniós szervekkel folytatott operatív együttműködés központjává válik, beleértve a CSIRT-hálózat és az EU-CyCLONe titkársági feladatait is [10. cikk (2)–(3) bekezdés]. Köteles korai riasztásokat kiadni (12. cikk). Feladata továbbá az incidensekkel kapcsolatos közvetlen támogatási képességek biztosítása: az EU kiberbiztonsági tartalék működtetése és igazgatása [13. cikk (1) bekezdés], az incidensek felülvizsgálatának/értékelésének támogatása [13. cikk (2) bekezdés], valamint egy ransomware-segélyszolgálat működtetése a NIS2 alapvető/fontos szervezeteinek számára [13. cikk (3) bekezdés]. Az ENISA-nak továbbá konkrét operatív eszközöket kell biztosítania – elsősorban uniós szintű platformokat, ideértve a CRA/NIS2 egyseges jelentési platformját (15. cikk) és az Unió sebezhetőségkezelési szolgáltatási kapacitását (16. cikk) –, miközben továbbra is ösztönöznie kell az uniós tanúsítási ökoszisztémát (17. cikk).

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Bizottság a Draghi-jelentés nyomán a szabályozási teher csökkentése, valamint az innováció és a versenyképesség növelése címén átfogó szabályozási intézkedéseket jelentett be 2025 végén és 2026 elején. Ezekben az intézkedésekben közös, hogy a meglévő, erősen szabályozás-központú és -orientációjú rendszeren belül mozognak, a rendszer említett szempontok szerinti finomhangolásait jelentik a rendszer egészére vonatkozó koncepcionális változtatások nélkül. Az 1. táblázat áttekintést nyújt a digitális és az AI-omnibusz-, valamint a kibercsomagok alapján.

¹²² NIS2 módosítási javaslat 1. cikk (8) bekezdés.

¹²³ Lásd The Cybersecurity Act 2 3. cikk (1) bekezdés.

¹²⁴ Lásd The Cybersecurity Act 2 3. cikk (2) bekezdés.

¹²⁵ Lásd The Cybersecurity Act 2 3. cikk (3) bekezdés.

1. táblázat: Az EU digitális technológiai szabályozási intézkedéseinek összefoglalása (2025–2026)

KKV-terhek csökkentése	– A NIS2 irányelvben emelnék az alapvető szervezetek küszöbértékét: csak az I. mellékletben szereplő, a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó küszöbértékeket meghaladó szervezetek minősülnek <i>alapvetőnek</i> – Időleges mentesség a felhőszolgáltató-váltás (Data Act) kötelezettsége alól a kkv-k/SMC-k esetében
Bürokráciai terhek csökkentése	– Eltörlik az EU AI Act megfelelő szintű AI-ismeretekre vonatkozó előírását – Az EU AI Act piaci bevezetés utáni monitoring nincs standard formához kötve, hanem szabadon alakítható – Magas kockázatú AI-minősítés védelmének megdöntésekor egyszerűbb regisztráció. – Nagyon nagy online platformokba/keresőmotorokba beágyazott AI-ok EU-s AI-hivatal általi központosított felügyelete – Egyablakos bejelentési pont a kiberincidensek jelzésére a CSA2 szerint
Megfelelés könnyítése	– A magas kockázatú AI-rendszer megfelelését konkrét dátumokhoz kötik – Az ENISA által kezelt tanúsítási sémák lehetővé teszik a vállalkozások számára, hogy igazolják az uniós jogszabályoknak való megfelelést
Innováció támogatása	– Engedélyezik a személyes adatok különleges kategóriáinak (érzékeny adatok) feldolgozását az AI-rendszerekben előforduló torzítások felismerése, kijavítása és nyomon követése céljából – Digitális omnibusz: az új GDPR 9. cikk (2) bekezdés k) pontot javasol, amely lehetővé teszi a „maradék” különleges kategóriájú adat feldolgozását az AI-képzés során, amennyiben azok teljes törlése szigorú védelmi intézkedések mellett sem kivitelezhető – Valós körülmények közötti tesztelés (RWT) lehetőségének bővítése – GDPR-érdekelv megerősítése az AI-modell fejlesztéshez kapcsolódó adatkezelés kapcsán
Szuverenitás erősítése	– Az EU adatszuverenitásának védelme a nemzetközi adatelszívással szemben (EU Adatstratégia) – Az Európai Unió információs és kommunikációs technológiai ellátási láncában jelentkező, harmadik országbeli beszállítókhoz kapcsolódó kockázatok csökkentése
Felhasználói terhek csökkentése	A felhasználó hozzáféréseinek automatizálása a személyes adatok felhasználói eszközön (végberendezésen) történő tárolásához

Forrás: a szerző szerkesztése

Látható, hogy a fenti javaslatok a létező szabályozási kereten belüli könnyítéseket tartalmaznak, illetve igyekeznek növelni a stratégiai önállóságot, biztonságot. Az alapvető koncepcióváltást (a szabályozásvezérelt attitűddel való szakítást) azonban nyilvánvalóan akadályozza, hogy az EU nem egységes, homogén államalakulat. Erre példa a CSA2 javaslat, amely a digitális technológiai szuverenitás védelmében megteremti az EU-szintű geopolitikai jellegű kockázatkezelést, de nagyon lassan és körülményesen tudja a számtalan érdek egyeztetésének követelménye miatt. Így a CSA2 javaslat 98. cikk (3) bekezdése¹²⁶ alapján továbbra is a tagállamok kezében marad a gyors védekezés lehetősége. A másik akadály azzal kapcsolatos, hogy a piaci lehetőségek és a szabályozás kapcsolatát illetően az EU-ban továbbra is utóbbi szerepe a meghatározó, míg az innováció és versenyképesség szempontjából fordítva: a szabályozásnak

¹²⁶ „Nem zárja ki, hogy a tagállamok az IKT-ellátási láncokban magasabb szintű kiberbiztonságot biztosító rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn.”

a piaci folyamatokat követő, és nem azokat megalkotó/kitaláló pozícióban kellene lennie¹²⁷ (lásd EU-s szabályozásvezérelt kapitalizmus).¹²⁸ Az AI-ra vonatkozó amerikai cselekvési terv (2025. július)¹²⁹ például nyíltan „alulról felfelé” építkezik: felszólal a magánszektor gátló felesleges szabályozási akadályok ellen, és a szövetségi intézkedéseket a magánszektor által vezérelt innováció feltételeként pozicionálja – ezt kifejezetten szembeállítva azzal, amit *terhes szabályozásnak* nevez. Az EU-modell kritikussai azzal érvelnek, hogy az ex ante szabályozás tiltó megfelelési terheket ró, lelassítja az AI-kutatáshoz elengedhetetlen iteratív fejlesztési ciklusokat, és hátrányos helyzetbe hozza az európai startupokat a megengedőbb joghatóságokban működő versenytársakkal szemben.¹³⁰ Mivel a törvényhozók nem tudják előre látni a mesterséges intelligenciához hasonló technológiák fejlődési pályáját, a szigorú megfelelési követelmények a tehetségeket és a tőkét az innovációbarátabb környezetbe terelik.¹³¹

A második akadály kapcsán említhető még az EU redisztribúciós szabályozási megközelítése, amellyel a digitális technológiai hatalomhoz viszonyul,¹³² és amely a nagy digitális technológiai cégek ökoszisztémájának feltörése, az eszközeihez való hozzáférés előírása által próbál piaci lehetőségeket teremteni. Ez nyilván az innováció hiányának tünete is, amennyiben a szabályozás az innovatív európai vállalatok hiányában, védekezésből kényszerül arra, hogy a globális digitális technológiai cégeket szabályozási keretek közé szorítsa. Szabályozási kapitalizmusként az EU digitális szabályozásában kifejezetten az audit jellegű kötelezettségek (ön- és harmadik feles értékelése, mint például a NIS2 vagy CRA) szabályozási előírásán keresztül érhető tetten újfajta piacok (szabályozási) létrehozása.

Meg kell említeni egy harmadik koncepcionális akadályt is, ez pedig a biztonságra törekvés. Ez a szempont nehezen választható el az innovációhiánytól, hiszen a szabályozási védekezés jellegét és terjedelmét (amely biztonsági szempontként merül fel) nyilván a külföldi cégek térnyerése, és ezzel összefüggésben a szuverenitási szempontok is befolyásolják. A biztonság pedig köztudottan költséges és semmiképpen sem olyan tényező, amelyet elegendő volna piaci logikára építeni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ADRAGNA, Anthony (2025): Trump Threatens More Tariffs after EU Fines Google €2.95B. *Politico*, 2025. május 9. Online: www.politico.com/news/2025/09/05/trump-threatens-more-tariffs-after-eu-fines-google-00547922
- BRIA, Francesca – TIMMERS, Paul – GERNONE, Fausto (2025): *EuroStack – A European Alternative for Digital Sovereignty*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online: <https://doi.org/10.11586/2025006>

¹²⁷ Lásd THIERER 2016.

¹²⁸ LEVI-FAUR 2005: 12–32.

¹²⁹ The White House 2025.

¹³⁰ COLLAO 2024: 153–158.

¹³¹ KRETSCHMER et al. 2023.

¹³² Lásd YASAR 2025.

- C-311/18. sz. Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Limited és Maximilian Schrems ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:559]. Online: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/jurisprudence?lang=EN&sort=DOC_DATE-DESC&search-Term=%2522ECLI%253AEU%253AC%253A2020%253A559%2522
- CANDELON, François – REEVES, Martin (2017): The New Digital World: Hegemony or Harmony? BCG Henderson Institute, 2017. november 14. Online: www.bcg.com/publications/2017/strategy-globalization-new-digital-world-hegemony-harmony
- CAULCLUTT, Clea (2025): JD Vance Warns Europe to Go Easy on Tech Regulation in Major AI Speech. *Politico*, 2025. február 11. Online: www.politico.eu/article/vp-jd-vance-calls-europe-row-back-tech-regulation-ai-action-summit
- CAVALLERI, Maria Chiara et al. (2019): *Concentration, Market Power and Dynamism in the Euro Area: ECB Working Paper Series, No 2253*. Frankfurt am Main: European Central Bank.
- Cloud Market Gets its Mojo Back; AI Helps Push Q4 Increase in Cloud Spending to New Highs (2024). *Synergy Now TechInsights*, 2024. február 1. Online: www.srgresearch.com/articles/cloud-market-gets-its-mojo-back-q4-increase-in-cloud-spending-reaches-new-highs
- COLLAO, Vanessa Villanueva (2024): Navigating the Transatlantic AI Landscape: The EU Artificial Intelligence Act and its Ripple Effect on the US. *MediaLaws: Rivista di diritto dei media*, 8(1), 153–158.
- Council of the European Union (2024): *Council Conclusions on the Future of Cybersecurity: Implement and Protect Together*. 10133/24 jelzetű EU-dokumentum, 2024. május 21. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10133-2024-INIT/en/pdf>
- DAMRO, Chad (2012): Market Power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682–699. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.646779>
- DATTA, Anupriya – HARTMANN, Théophile (2025): Commission Withdraws AI Liability Directive After Vance Attack on Regulation. *Euractiv*, 2025. február 11. Online: www.euractiv.com/news/commission-withdraws-ai-liability-directive-after-vance-attack-on-regulation
- DEDOLA, Luca et al. (2023): *Digitalisation and the Economy: ECB Working Paper Series, No. 2809*. Frankfurt am Main: European Central Bank.
- Department of Justice (2024): *Provisions Pertaining to Preventing Access to U.S. Sensitive Personal Data and Government-Related Data by Countries of Concern or Covered Persons*. Online: www.justice.gov/nsd/media/1382521/dl
- DI MARCO, Diletta et al. (2025): *Open but Not Powerless: Towards a Common Understanding of EU Digital Sovereignty*. Ispra: European Commission.
- DOAN, Lynn – STOLTON, Samuel (2025): Trump Blasts EU Regulators for Targeting Apple, Google, Meta. *Bloomberg*, 2025. január 23. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-23/trump-blasts-eu-regulators-for-targeting-apple-google-meta
- DRAGHI, Mario (2024a): *Address by Mr. Draghi: Presentation of the Report on the Future of European Competitiveness (European Parliament, Strasbourg, 17 September 2024)*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25_en?filename=Address+by+Mario+Draghi+at+the+Presentation+of+the+report+on+the+future+of+European+competitiveness.pdf&prefLang=en&utm

- DRAGHI, Mario (2024b): *The Future of European Competitiveness, Part B: In-Depth Analysis and Recommendations*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- DRAGHI, Mario (2025): *The Future of European Competitiveness, Part A: A Competitiveness Strategy for Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2872/9356120>
- ELBAUM, Sebastian – SEGAL, Adam (2025): What If China Wins the AI Race? *Foreign Affairs*, 2025. június 13. Online: www.foreignaffairs.com/united-states/what-if-china-wins-ai-race
- European Commission (2018): *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Artificial Intelligence for Europe*. COM(2018) 237 final, 2018. április 25. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0237>
- European Commission (2020a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Shaping Europe's Digital Future*. COM(2020) 67 final, 2020. február 19. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0067>
- European Commission (2020b): *Inception Impact Assessment on the Digital Services Act Package: Ex Ante Regulatory Instrument for Large Online Platforms with Significant Network Effects Acting as Gate-Keepers in the European Union's Internal Market*. Ares (2020) 2877647, 2020. június 2. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=int-com:Ares%282020%292877647>
- European Commission (2020c): *White Paper On Artificial Intelligence – A European Approach to Excellence and Trust*. COM(2020) 65 final, 2020. február 19. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0065>
- European Commission (2020d): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Strategy for Data*. COM(2020) 66 final, 2020. február 19. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0066>
- European Commission (2024): *Protecting Competition in a Changing World: Evidence on the Evolution of Competition in the EU During the Past Years*. Brussels: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2763/089949>
- European Commission (2025a): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Data Union Strategy – Unlocking Data for AI*. COM(2025) 835 final, 2025. november 19. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0835>
- European Commission (2025b): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. A Competitiveness Compass for the EU*. COM(2025) 30 final, 2025. január 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0030>
- European Commission (2025c): *European Commission Presents Its Compass to Boost Europe's Competitiveness in the Next Five Years*. *European Commission*, 2025. január 30. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_25_385

- European Commission (2025d): *Simpler EU Digital Rules and New Digital Wallets to Save Billions for Businesses and Boost Innovation*. *European Commission*, 2025. november 19. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2718
- European Commission (2025e): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI)*. COM(2025) 836 final, 2025. november 19. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0836>
- European Commission (2025f): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital legislative framework, and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868, and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus)*. COM(2025) 837 final, 2025. november 19. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0837>
- European Commission (2025g): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: AI Continent Action Plan*. COM(2025) 165 final, 2025. április 9. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0165>
- European Commission (2025h): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Apply AI Strategy*. COM(2025) 723 final, 2025. október 8. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0723>
- European Commission (2025i): *Digital Package*. *European Commission*, 2025. november 25. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/digital-package#:~:text=Hence%2C%20we%20are%20introducing%20a,the%20reporting%20effort%20in%20half>
- European Commission (2026a): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), the European Cybersecurity Certification Framework, and ICT Supply Chain Security and Repealing Regulation (EU) 2019/881 (The Cybersecurity Act 2)*. COM(2026) 11 final, 2026. január 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52026PC0011>
- European Commission (2026b): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending directive (EU) 2022/2555 as regards simplification measures and alignment with the [Proposal for the Cybersecurity Act 2]*. COM(2026) 13 final, 2026. január 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52026PC0013>
- European Council (2024): *Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal*. *European Council*, 2024. november 8. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration
- European Data Protection Supervisor (2016): *Opinion 8/2016: EDPS Opinion on Coherent Enforcement of Fundamental Rights in the Age of Big Data*. Online: www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/big-data_en

- European Digital Rights (2025): *Why the Digital Omnibus Puts GDPR and ePrivacy at Risk*. Online: https://edri.org/wp-content/uploads/2025/11/202511-Eexplaining-GDPR_epri-privacy-Digital-Omnibus.pdf
- European Parliament – European Council (2002): *Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)*. 32002L0058 jelzetű EU-dokumentum, 2002. július 12. Online: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/58/oj>
- European Parliament – European Council (2016): *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)*. 32016R0679 jelzetű EU-dokumentum, 2016. április 27. Online: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>
- European Parliament – European Council (2019): *Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services*. 32019R1150 jelzetű EU-dokumentum, 2019. június 20. Online: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1150/oj>
- European Parliament – European Council (2022): *Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive)*. 32022L2555 jelzetű EU-dokumentum, 2022. december 14. Online: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>
- European Parliament – European Council (2023): *Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act)*. 32023R2854 jelzetű EU-dokumentum, 2023. december 13. Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj/eng>
- European Parliament (2026): *European Parliament Resolution of 22 January 2026 on European Technological Sovereignty and Digital Infrastructure*. P10 TA(2026)0022 jelzetű EU-dokumentum, 2026. január 22. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202603697
- Federal Register (2024): Preventing Access to Americans’ Bulk Sensitive Personal Data and United States Government-Related Data by Countries of Concern. *Federal Register*, 2024. február 28. Online: www.federalregister.gov/documents/2024/03/01/2024-04573/preventing-access-to-americans-bulk-sensitive-personal-data-and-united-states-government-related
- FLEMING, Sean (2025): What Is Digital Sovereignty and How Are Countries Approaching It? *World Economic Forum*, 2025. január 10. Online: www.weforum.org/stories/2025/01/europe-digital-sovereignty
- HULKÓ, Gábor – KÁLMÁN, János – LAPSÁNSZKY, András (2025): The Politics of Digital Sovereignty and the European Union’s Legislation: Navigating Crises. *Frontiers in Political Science*, 7, 1–9. Online: <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1548562>

- KOMAITIS, Konstantinos – SHERMAN, Justin (2021): US and EU Tech Strategy Aren't as Aligned as You Think. *Brookings*, 2021. május 11. Online: www.brookings.edu/articles/us-and-eu-tech-strategy-arent-as-aligned-as-you-think
- KRETSCHMER, Martin et al. (2023): Europe and the Global Race to Regulate AI: Why the EU Should Focus On Data Quality and Liability Rules. *Verfassungsblog*, 2023. november 10. Online: <https://verfassungsblog.de/europe-and-the-global-race-to-regulate-ai>
- LARSEN, Benjamin Cedric (2022): The Geopolitics of AI and the Rise of Digital Sovereignty. *Brookings*, 2022. december 8. Online: www.brookings.edu/articles/the-geopolitics-of-ai-and-the-rise-of-digital-sovereignty
- LAURER, Moritz – RENDA, Andrea – YEUNG, Timothy (2021): Clarifying the Costs for the EU's AI Act. *CEPS*, 2021. szeptember 24. Online: www.ceps.eu/clarifying-the-costs-for-the-eus-ai-act
- LESLIE, Will (2023): Brussels Effect? Convergence and Divergence on Platform Regulation In Transatlantic Competition Policy. *TechREG Chronicle**, 3(4), 49–53.
- LEVI-FAUR, David (2005): The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12–32. Online: <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- MADIEGA, Tambiama (2020): *Digital Sovereignty for Europe*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- MADIEGA, Tambiama – IŁNICKI, Rafał (2024): AI Investment: EU and Global Indicators. *European Parliamentary Research Service*, 2024. április 4. Online: <https://epthinktank.eu/2024/04/04/ai-investment-eu-and-global-indicators>
- MAHER, Richard (2024): European Perspectives on Geoeconomics. In AGGARWAL, Vinod K. – CHEUNG, Tai Ming (szerk.): *The Oxford Handbook of Geoeconomics and Economic Statecraft*. Oxford: Oxford University Press, 395–410. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197673546.013.29>
- MALINGRE, Virginie (2025): European Digital Regulation Comes Under Attack from Trump, Musk and Zuckerberg. *Le Monde*, 2025. január 13. Online: www.lemonde.fr/en/economy/article/2025/01/13/european-digital-regulation-comes-under-attack-from-trump-musk-and-zuckerberg_6737001_19.html?srsltid=AfmBOorU1y5WAKyhr5bQiRSf7-3FB0jc-mdO4tYOf3Ap5gu1KkNiSpU7
- MARTONYI, János (2019): Law and Identity in the European Integration. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 60(3), 227–235. Online: <https://doi.org/10.1556/2052.2019.00014>
- MCBRIDE, Keegan (2025): The Rise of Tech-Enabled States. *The Republic*, 2025. április 1. Online: <https://therepublicjournal.com/essays/the-rise-of-tech-enabled-states>
- MEZEI, Kitti (2025): Governing Digital Ecosystems in the EU: A Coordinated Regulatory Approach. *DOT.PL*, 2(1), 1–14. Online: <https://doi.org/10.60097/DOTPL/215839>
- MUELLER, Benjamin (2021): *How Much Will the Artificial Intelligence Act Cost Europe?* Online: <https://datainnovation.org/2021/07/how-much-will-the-artificial-intelligence-act-cost-europe>
- NOYB (2025): *Digital Omnibus: First Analysis of Select GDPR and ePrivacy Proposals by the Commission*. Vienna: NOYB – European Center for Digital Rights.

- PITTMAN, Paul et al. (2025): DOJ Issues Final Rule Prohibiting and Restricting Transfers of Bulk Sensitive Personal Data. *White & Case*, 2025. február 27. Online: www.whitecase.com/insight-alert/doj-issues-final-rule-prohibiting-and-restricting-transfers-bulk-sensitive-personal
- POHLE, Julia – THIEL, Thorsten (2020): Digital Sovereignty. *Internet Policy Review*, 9(4). Online: <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>
- PŘIBÁŇ, Jiří (2007): *Legal Symbolism: On Law, Time and European Identity*. Aldershot: Ashgate.
- RAMAHANDRY, Tiana et al. (2021): Key Enabling Technologies for Europe's Technological Sovereignty. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- SHAFIQUE, Muhammad (2016): *Essays on the Role of Knowledge, R&D, and Technology-Based Firms in the Evolution of Socio-Techno-Economic System*. PhD-disszertáció. Universitaire Pers Maastricht. Online: <https://doi.org/10.26481/dis.20160419ms>
- STOLTON, Samuel (2021): LEAK: Commission in Bid for EU Data Sovereignty with Digital Decade Targets. *Euractiv*, 2021. március 8. Online: www.euractiv.com/news/leak-commission-in-bid-for-eu-data-sovereignty-with-digital-decade-targets
- TEPPER, Jonathan – HEARN, Denise (2018): *The Myth of Capitalism: Monopolies and the Death of Competition*. Hoboken, NJ: Wiley.
- The Economist (2017): The World's Most Valuable Resource Is No Longer Oil, but Data: The Data Economy Demands a New Approach to Antitrust Rules. *The Economist*, 2017. május 6. Online: www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data
- The White House (2022): *National Security Strategy*. Washington, DC: The White House.
- The White House (2025): *Winning the Race: America's AI Action Plan*. Washington, DC: The White House.
- THIERER, Adam (2016): *Permissionless Innovation: The Continuing Case for Comprehensive Technological Freedom*. Arlington, VA: George Mason University Mercatus Center.
- TÓTH András (2020): A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 16(73), 3–14.
- TÓTH András (2025): Versenyjog és Magyarország az Európai Unióban. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – OSZTOVITS András – VARJU Márton (szerk.): *Az európai jog szerepe a magyar jogfejlődésben 2004–2024: Személyes esszék Magyarország európai uniós tagságának első húsz évéről*. Budapest: Osiris, 233–256.
- United Nations Conference on Trade and Development (2021): *Digital Economy Report 2021: Cross-Border Data Flows and Development: For Whom the Data Flow*. New York: United Nations Publications.
- VON DER LEYEN, Ursula (2024): *Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*. Strasbourg: European Commission.
- WALTER, Andre (2024): EU and China to Tackle Challenges of Cross-Border Transfer of Non-Personal Data. *Pinsent Masons*, 2024. augusztus 30. Online: www.pinsentmasons.com/out-law/news/eu-china-tackle-challenges-cross-border-transfer-non-personal-data

WU, Xiangning (2020): Technology, Power, and Uncontrolled Great Power Strategic Competition Between China and the United States. *China International Strategy Review*, 2, 99–119. Online: <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00040-0>

YAŞAR, Ayşe Gizem (2025): Regulating the Digital Economy in the EU: The Hope of Redistribution. *LSE Legal Studies Working Paper*, 19(kszf): 34. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.5893147>

Tóth András egyetemi docens, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Digitális és Technológia Jogi Tanszékének vezetője. 2010 óta a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettese, a Versenytanács elnöke. A *European Competition and Regulatory Law Review* szerkesztőbizottsági tagja. A Central European Lawyers Initiative és a Jáki Szaniszló Társaság elnöke.

Lakatos István

AZ ENSZ EMBERI JOGI MONITORING-RENDSZERÉNEK EVOLÚCIÓJA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ABBAN MEGVALÓSULT MAGYAR SZEREPEVÁLLALÁSRA

The Evolution of the UN Human Rights Monitoring System, with Particular Attention to Hungary's Role

Dr. Lakatos István, nagykövet, karrierdiplomata, helyettes államtitkár,
Külügyminisztérium, ilakatos@mfa.gov.hu

Ez a tanulmány az ENSZ emberi jogi monitoringmechanizmusainak történeti fejlődését és jelenlegi működését mutatja be, különös tekintettel Magyarország szerepére. Áttekinti az ENSZ Alapokmányából kiinduló intézményrendszert az Emberi Jogok Bizottságától az Emberi Jogi Tanácsig, valamint a különleges eljárások, az egyetemes időszakos felülvizsgálat (UPR) és a panaszjeljárások fejlődését. Bemutatja továbbá a szerződéses testületek ellenőrzési gyakorlatát és a kényszer megelőzését szolgáló albizottság munkáját. A tanulmány külön fejezetben tárgyalja a magyar szakértők és különmegbízottak hozzájárulását, valamint a Magyarországra irányuló vizsgálatokat és ajánlásokat.

KULCSSZAVAK:

ENSZ, Emberi Jogi Tanács, emberi jogi monitoringmechanizmusok, szerződéses testületek

This study explores the historical evolution and current functioning of the United Nations' human rights monitoring mechanisms, with particular emphasis on Hungary's involvement. It examines the institutional framework rooted in the UN Charter, from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, as well as the development of special procedures, the Universal Periodic Review (UPR), and the complaint mechanisms. The paper also presents the monitoring practice of treaty bodies and the work of the Subcommittee on Prevention of Torture. Special attention is given to the contributions of Hungarian experts and special rapporteurs, as well as to country-specific visits and recommendations concerning Hungary.

KEYWORDS:

UN, Human Rights Council, human rights monitoring mechanisms, treaty bodies

AZ EMBERI JOGOK SZEREPE AZ ENSZ ALAPOKMÁNYÁBAN ÉS AZ EMBERI JOGOK BIZOTTSÁGÁNAK ÉLETRE HÍVÁSA

Az ENSZ Alapokmány 1945. június 26-i San Francisco-i elfogadását megelőzően civil szervezetek aktív fellépésére volt szükség, hogy az emberi jogok egyáltalán helyet kapjanak a dokumentumban. A nagyhatalmak ugyanis nem voltak különösebben érdekelték abban, hogy az emberi jogi elemet hangsúlyosan megjelenítsék a világszervezet működésének kereteit megszabó Alapokmányban. Nem kormányzati szervezetek hatékony lobbizásának eredményeként az amerikai delegáció fellépett az emberi jogok hangsúlyosabb megjelenítése érdekében a másik három nagyhatalom (Szovjetunió, Kína, Nagy-Britannia) felé, és sikerült elérnie, hogy hét releváns hivatkozás is történjen erre az Alapokmányban. Ezek közül a legkiemelkedőbb gyakorlati jelentőséggel az ENSZ Alapokmány 68. cikke rendelkezett, amely értelmében a Gazdasági és Szociális Tanács (*Economic and Social Council*, ECOSOC) felhatalmazást kapott arra, hogy „emberi jogok előmozdítását célzó, valamint egyéb bizottságokat létesíthet”.¹ A világszervezet legfontosabb kormányközi emberi jogi testületét, az Emberi Jogok Bizottságát (*Commission on Human Rights*, EJB) ezen paragrafus alapján hívták életre 1946-ban.

Összességképpen megállapíthatjuk, hogy az ENSZ Alapokmány szövegezői nyilvánvalóan egyetértettek az állami szuverenitás elsőbbségében, amelyet a 2. cikk (7) bekezdése² fejezett ki a legplasztikusabban, és nem véletlen, hogy az Alapokmány két kulcsfontosságú szakaszában, nevezetesen a VI. és VII. fejezetekben nem találunk emberi jogi utalásokat, és a szöveg többi részében szereplő hivatkozások is inkább általános jellegűek. Mindezek ellenére kijelenthetjük, hogy az emberi jogokra történt gyakori hivatkozások más szintre emelték az emberi jogok ügyét, megalapozva az ENSZ égisze alatt néhány évtizeddel később kialakult jogilag kötelező érvényű emberi jogi rendszert, fokozatosan eltávolítva az emberi jogok ügyét az államok kizárólagos belső joghatóságától.

Az ENSZ Alapokmány 68. cikkének megfelelően a Gazdasági és Szociális Tanács kinevezett egy előkészítő bizottságot, amely kilenc képzett, tapasztalt személyből állt, Eleanor Roosevelttel, a korábbi amerikai first ladyvel, jól ismert emberi jogi aktivistával az élén.³ Roosevelt elnökölte az EJB ülésszakjait az első hat évben mint az amerikai delegáció vezetője.⁴ Az előkészítő bizottság másik fontos tagja René Cassin francia jogász volt, aki az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának egyik fő szövegezőjeként is szerepet vállalt. Ő már ekkor javaslatot tett egy emberi jogi képviselői poszt (*attorney general for human rights*)⁵ felállítására, amely tulajdon-

¹ „A Gazdasági és Szociális Tanács gazdasági és szociális kérdésekkel foglalkozó, valamint az emberi jogok előmozdítását célzó, valamint egyéb bizottságokat is létesíthet, amelyekre feladatainak teljesítéséhez szüksége lehet.” ENSZ Alapokmány 68. cikke.

² „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.” ENSZ Alapokmány 2(7) cikke.

³ LAUREN 2007: 310.

⁴ BOYLE 2009: 22.

⁵ THÉRIEN–JOLY 2014: 389.

képpen a mostani ENSZ Emberi Jogi Főbiztosi poszt előképének volt tekinthető. A nemzetközi közösség azonban ekkor még nem állt készen egy ilyen jellegű innováció elfogadására.

Tekintettel arra az ellentétre, amely – az ENSZ Alapokmány 1(3) cikkelyével⁶ összhangban álló – az emberi jogok nemzetközi védelme és előmozdítása, valamint az Alapokmány 2(7) cikkelyén alapuló nemzeti szuverenitás fontossága között húzódott, az előkészítő bizottság azt javasolta, hogy az EJB munkájában egyéni szakértők, és ne kormányzati képviselők vegyenek részt.⁷ Nem meglepő módon ezt a javaslatot az országok nem fogadták el. Az EJB így egy kormányközi testületként jött létre az ECOSOC 1946. február 16-án elfogadott 5(I) számú határozata által.⁸ Néhány fontosabb szereplő ellenállása a testület független szakértők általi működtetésével szemben érthető volt a Szovjetunió totalitárius rendszere, az amerikai rasszizmus problematikája vagy az Egyesült Királyság gyarmati problémái miatt.⁹ Ezen politikai megfontolások alapján az EJB nem kapott semmilyen vizsgálati jogkört, és működésének legelején még arra sem volt lehetősége, hogy egyéni panaszokat fogadjon vagy vizsgáljon meg. Ez a helyzet részben megváltozott 1947-ben, amikor az ECOSOC elismerte azt a jogát, hogy egyáltalán egyéni panaszokat kaphasson a testület. Azonban az ECOSOC 75 (V)-ös határozata aláhúzta, hogy az EJB-nek nincs jogköre ahhoz, hogy bármilyen lépést tegyen az emberi jogi panaszok kapcsán.¹⁰

Annak érdekében, hogy az EJB teljes munkájáról objektív értékelést adhassunk, figyelembe kell vennünk, hogy 1945 előtt az emberi jogok ügyét – a munkaügyi és kisebbségi jogok kivételével – nem tekintették a nemzetközi jogi figyelem legitim tárgyának.¹¹ Azonban a második világháború szörnyűségei és a holokauszt nyilvánvalóvá tették, hogy az abszolút szuverenitás politikája nem folytatható tovább, és az emberi jogok kérdése nem maradhat a nemzeti politikai megfontolások kizárólagos tárgya. Az a tény, hogy számos ország még nem rendelkezett egy modern emberi jogi megközelítéssel, és nem voltak természetjogi hagyományai, gyakran azt eredményezte, hogy az emberi jogok kérdése pusztán eszközzé vált a Nyugat kezében.¹² Ennek az emberi jogokkal kapcsolatos óvatos és inkonzisztens megközelítésnek az lett az eredménye, hogy az Alapokmány mind a hét emberi jogokkal kapcsolatos hivatkozása általános, és inkább promóciós, mint védelmi jellegű lett.¹³

Az ECOSOC végül 1946-ban állította fel az EJB-t, a saját felügyelete alatt. Ez volt az első univerzális kormányközi emberi jogi testület, 18 taggal. Az ENSZ-tagság bővülésével növekedett az EJB is, és 1962-ben 21, 1967-ben 32, míg 1980-ra 43 főre nőtt a létszáma. Végso méretét

⁶ „Az Egyesült Nemzetek célja, hogy [...] 3. gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tisztelőben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen[.]” ENSZ Alapokmány 1(3)-as cikke.

⁷ LAUREN 2007: 314.

⁸ SUNGA 2009: 170.

⁹ FORSYTHE–PARK 2008: 3.

¹⁰ SUNGA 2009: 170–171.

¹¹ SUNGA 2009: 170.

¹² FREEDMAN 2013: 10.

¹³ SCHRIJVER 2007: 82.

(53 fős) 1992-ben érte el a testület.¹⁴ Azonban a titkárság nagysága nem követte ezeket a fejleményeket, és az eredetileg meghatározott éves ülősszak hossza (6 hét) sem változott.¹⁵

Az EJB első 20 évét, 1947–67 között a nyugati országok és szövetségeseik dominálták. 1964-ig az EJB-nek nem volt szubszaharai afrikai tagja.¹⁶ Ebben az időszakban az EJB inkább a normaalkotásra, és nem az egyes országok emberi jogi politikájának felülvizsgálatára koncentrált. Az első és legfontosabb feladata az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényének (*International Bill of Rights*) megszövegezése volt, amely három részből állt volna: egy, a jogokat tartalmazó nyilatkozatból, majd egy jogilag kötelező érvényű egyezményből, végül pedig a speciális végrehajtási mechanizmusok életre hívásából.¹⁷ Ez a terv végül a nemzetközi végrehajtási mechanizmusok szerepével kapcsolatos vita miatt meghíúsult.¹⁸

Az EJB két éven belül megalkotta a legfontosabb hozzájárulását az emberi jogok nemzetközi védelméhez és előmozdításához az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (*Universal Declaration of Human Rights*, UDHR) megszövegezése által. Ez lett volna a fent említett Nemzetközi Emberi Jogi Törvény első pillére, egy jogilag nem kötelező érvényű nyilatkozat formájában, amely tartalmazta a nemzetközi közösség által abban az időpontban elfogadandó emberi jogokat. Figyelemre méltó volt, hogy a UDHR szövegezőinek sikerült összerakniuk egy olyan nyilatkozatot, amelyet 1948. december 10-én 48 támogató szavazattal, 8 tartózkodás mellett tudott elfogadni az ENSZ. A nemleges szavazatok hiánya nagyon erős nemzetközi támogatást jelzett a Nyilatkozat mellett.

Ezen időszak során – amelyet a szakértők egy része a „tétlenség korának” nevezett, mivel az EJB-nek nem volt jogosultsága eljárni az egyéni panaszok kapcsán – az EJB magára inkább egyfajta technikai, mintsem politikai testületként tekintett.¹⁹ Az EJB iránt megnyilvánuló magas elvárásokat azonban jól jelzi az a tény, hogy 1947 és 1957 között közel 65 000 egyéni panasz érkezett a testülethez. Később ez a szám tovább növekedett és bizonyos években a 20 000-et is elérte.²⁰ A panaszosok a kormányaik emberi jogsértései miatt kértek segítséget, és azt szeretnék volna, hogy az Alapokmány emberi jogi paragrafusait alkalmazza rájuk.²¹ Az EJB legtöbb tagja aggódott az állampolgáraik által velük szemben – a nemzetközi közösség szemei előtt – lehetségesen megfogalmazódó kritikák miatt, és ezért arra utasították delegációikat, hogy azok jelentsék ki: az EJB nem rendelkezik jogkörrel abban a tekintetben, hogy lépéseket tegyen ezen egyéni panaszok kapcsán.²²

Az ECOSOC 1956-os 624 B (XXII) számú határozatában felkérte a tagállamokat, hogy háromévente az ENSZ főtitkárnak nyújtsanak be egy jelentést az előző három év emberi jogi eredményeiről, fejleményeiről, valamint azokról az intézkedésekről, amelyeket az emberi szabadság védelmére hoztak saját területükön. A jelentésnek ki kellett térnie az Emberi Jogok

¹⁴ SCHRIJVER 2007: 84.

¹⁵ FREEDMAN 2013: 15.

¹⁶ BOYLE 2009: 22.

¹⁷ LAUREN 2007: 315–316.

¹⁸ MERTUS 2009: 52.

¹⁹ GUTTER 2007: 96.

²⁰ BUERGENTHAL 2001: 78.

²¹ LAUREN 2007: 314–315.

²² LAUREN 2007: 315.

Egyetemes Nyilatkozatában felsorolt jogokra, továbbá a népek önrendelkezési jogára, és ki kellett egészítenie azokat az információkat, amelyeket az Emberi Jogok Évkönyvében való közzététel céljából már megküldtek, valamint hivatkozni kellett a már benyújtott jelentések vonatkozó részeire, amelyeket az ENSZ valamely más szerve vagy egy szakosított intézmény számára készítettek.

A Gazdasági és Szociális Tanács a fenti határozatát 1962-ben módosította [888 B (XXXIV) számú ECOSOC határozat], kiemelve, hogy a beérkezett kormányjelentések alapján megállapítható, hogy bár számos országban még komoly problémák vannak, az 1957–59-es időszakra vonatkozóan bizonyos előrelépésről is be lehet számolni egyes jogok vonatkozásában. A határozat úgy fogalmazott, hogy a 624 B határozatban foglalt célok elérése érdekében több jelentésre és információra van szükség, különös tekintettel a függő területek emberi jogi helyzetére, amelyről az eddigi jelentések nem nagyon számoltak be. A határozat fontos eleme volt, hogy az ENSZ-nél konzultatív státusszal rendelkező nem kormányzati szervezeteket is felkéri, hogy küldjék el véleményüket, meglátásaikat az emberi jogi helyzettel kapcsolatban, segítve az EJB munkáját a periodikus jelentések összefoglalóinak értékelésében.

Az ECOSOC 1965-ben 1074 C (XXXIX) határozatával módosította 1962-es határozatát az időszakos emberi jogi kormányjelentésekkel kapcsolatban, kérve a tagállamokat, hogy a háromévenkénti emberi jogi jelentések keretei között küldjenek beszámolókat az információszabadság helyzetével kapcsolatban. A határozat sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a tagállamok nem tértek ki jelentéseikben az önrendelkezéshez, valamint függetlenséghez való jog megvalósulásáról az adminisztrációjuk alatt álló területek vonatkozásában. Továbbra is kérte az ECOSOC a tagállamokat, hogy hároméves ciklusokban készítsék el emberi jogi periodikus jelentéseiket, anélkül, hogy ez negatívan érintené az Emberi Jogi Egyezségokmányok elfogadását és ratifikációját. Az első évben a polgári és politikai jogok helyzetéről számoljanak be az 1965. június 30-ig terjedő időszakban, a második év során a gazdasági, szociális és kulturális jogok végrehajtásáról jelentsenek az 1966. június 30-ig terjedő időszak vonatkozásában, majd a harmadik évben az információszabadság helyzetéről nyújtsanak be jelentést az 1967. június 30-ig terjedő időszak kapcsán. A kormányok minden évben egy melléklet keretei között beszámolhatnak olyan kérdésekről is, amelyek speciális relevanciával bírnak számukra, még ha tárgyát illetően nem esik is az adott évre meghatározott jelentési kötelezettség alá. A határozat felkérte a tagállamokat továbbá arra, hogy olyan releváns bírósági és egyéb adminisztratív döntésekről is számoljanak be, amelyek hatással vannak az emberi jogi helyzetre.

Az ECOSOC 1971-es 1596 (L) számú határozatával tovább finomította az 1965-ben lefektetett periodikus jelentési rendszert, kérve a tagállamokat, hogy csak kétfévente nyújtsanak be beszámolókat. Az első 1972-ben a polgári és politikai jogokról, a másodikat 1974-ben a gazdasági, szociális és kulturális jogok témájában, valamint 1976-ban a harmadikat az információszabadság ügyében. Az ECOSOC reményét fejezte ki, hogy ezek a változások növelni fogják a jelentéstevő országok számát.

Az ECOSOC fent ismertetett, 1956-ban életre hívott periodikus emberi jogi jelentési mechanizmusát 1980-ban megszüntették, mivel azt elavultnak és minimális hasznossággal

rendelkezőnek ítélték.²³ Az intézmény kudarca főként arra volt visszavezethető, hogy a jelentések készítését a kormányok belátására bízták. Ez az eljárás nem tartalmazott egyetlen formális, szervezett vitát sem a jelentést tevő állam és az EJB között.²⁴

AZ ENSZ JELENLEGI MONITORINGRENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA

A Világszervezet jelenlegi emberi jogi monitoringrendszere alapvetően két fő pilléren nyugszik: az ENSZ Alapokmányon alapuló, valamint az emberi jogi egyezményeken nyugvó mechanizmusokon. Az első pillér alá tartozik – az Alapokmány 68. cikke alapján 1946-ban életre hívott – Emberi Jogok Bizottsága, az EJB (*Commission on Human Rights*, CHR), majd 2006 után a jogutód Emberi Jogi Tanács, az EJT (*Human Rights Council*, HRC) három fő monitoringmechanizmusa, nevezetesen az 1967-ben életre hívott különleges eljárások (*Special Procedures*) rendszere, a munkáját 2008-ban megkezdő Egyetemes Emberi Jogi Felülvizsgálati Mechanizmus (*Universal Periodic Review*, UPR), valamint az ECOSOC 1503-as (1970) határozata jogutódjának tekinthető Egyéni Panaszmechanizmus. A második pillér alatt található az ENSZ jelenleg kilenc kormányjelentések megvitatásán alapuló emberi jogi egyezményének monitoringrendszere, valamint a kormányjelentések benyújtását nem igénylő Kínázmegelőzési Albizottság tevékenysége.

Az ENSZ Alapokmányon alapuló monitoringrendszer

A különleges eljárások történeti kialakulása az Emberi Jogok Bizottsága keretei között

Az ENSZ Közgyűlés (KGY) által 1962-ben életre hívott apartheiddel foglalkozó Speciális Bizottság (*Special Committee on the Policies of Apartheid*) fontos inspirációként szolgált az EJB számára, mivel ez a testület jogosult volt egyéni panaszokat is megvizsgálni.²⁵

Az ECOSOC 1967. június 6-án elfogadott 1235 (XLII) számú határozata ezt a modellt követte, lehetővé téve az EJB és annak Diszkrimináció Elleni Albizottságának, hogy „megvizsgáljanak súlyos emberi jogsértésekre vonatkozó információkat, példának okáért olyanokat, mint a Dél-Afrikai Köztársaság és Délnyugat-Afrika területén elkövetett apartheid politika.”²⁶ A tagállamok között vita volt arról, hogy ez a fent idézett hivatkozás vajon korlátozza-e az eljárásokat a Dél-Afrikában elkövetett jogsértésekre, vagy inkább csak illusztrációként szolgált arra nézve, hogy mely esetekben kell az EJB-nek lépéseket tennie.²⁷ Végül azon országok próbálkozása, amelyek az úgynevezett 1235-ös eljárás hatáskörét limitálni szerették volna,

²³ UNGA 1980.

²⁴ BERNAZ 2009: 85–87.

²⁵ SUNGA 2009: 171.

²⁶ ECOSOC 1967: 17.

²⁷ COWELL 2019: 67–77.

meghiúsult, és lehetővé vált annak alkalmazása minden emberi jogsértés esetében.²⁸ Ezt a kiterjesztett EJB-mandátumot használták nem sokkal később az arab országok Izrael elítélésére a hatnapos háború során elfoglalt arab területek miatt.²⁹ A 1235-ös határozatot alkalmazták 1967 októberében is a görögországi és a haiti helyzet tárgyalása során.³⁰ A 1235-ös határozat egyik fő jelentősége abban rejlett, hogy az EJB évente megvitathatta bármely országban bekövetkezett emberi jogsértéseket, és ezáltal kikövezte az utat az országspecifikus különmegbízotti mandátumok megteremtése felé.³¹ 1967-ben az EJB úgy döntött, hogy felállít egy ad hoc munkacsoportot a dél-afrikai emberi jogi helyzet vizsgálatára.³² 1969-ben az Emberi Jogok Bizottsága egy határozattal³³ felállított egy speciális munkacsoportot az Izrael által 1967-ben elfoglalt területek emberi jogi helyzetének kivizsgálása érdekében.

A Chilében kibontakozó emberi jogi helyzet drámája, amely azt követően alakult ki, hogy Pinochet 1974-ben megdöntötte Allende demokratikusan megválasztott kormányát, új lépéseket eredményezett a speciális eljárások kiépítése területén. Első válaszlépésként az Emberi Jogok Bizottsága 1975-ben életre hívott egy munkacsoportot a kérdés tanulmányozása érdekében.³⁴ Ezt követte az első egyéni országspecifikus különmegbízott kinevezése 1979-ben, a chilei emberi jogi helyzet kapcsán.³⁵ Ez további kinevezésekkel egészült ki az 1980-as évek elején az El Salvador-i, az egyenlítői-guineai, a bolíviai és a guatemalai, majd 1984-ben az afgán és az iráni emberi jogi helyzet vonatkozásában.³⁶

Az első tematikus mandátumot a Kényszerített Eltűnésekkel Foglalkozó Munkacsoport életre hívása jelentette, amely az EJB 1980. február 29-én elfogadott 20-as számú határozata alapján állt fel.³⁷ Ugyan ez a mandátum eredetileg az argentin helyzetre válaszul született meg, de a téma-, és nem országalapú megközelítés egy kevésbé konfrontatív módját jelentette a probléma kezelésének.³⁸ Az első egyéni tematikus mandátumot a törvénytelen, önkényes és sommás kivégzések elleni harc céljából hozták létre 1982-ben, amit 1985-ben a kínzás elleni különmegbízott kinevezése követett.³⁹ Ezen második mandátum hatálya alá tartozott már valamennyi ország, függetlenül attól, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának vagy a Kínzás Elleni Egyezménynek (*Committee against Torture*, CAT) részese volt-e.

²⁸ MERTUS 2009: 54.

²⁹ WHEELER 1999: 75–76.

³⁰ COWELL 2019: 67–77.

³¹ SUBEDI 2011: 206.

³² BOYLE 2009: 25.

³³ UN Commission on Human Rights 1969.

³⁴ UN Commission on Human Rights 1975.

³⁵ SUBEDI 2011: 207.

³⁶ SUBEDI 2011: 207.

³⁷ TOMUSCHAT 2008: 28.

³⁸ GUTTER 2007: 98.

³⁹ TOMUSCHAT 2008: 28.

Az EJB mandátumának végén (2006. június) 28 tematikus⁴⁰ és 13 országspecifikus mandátum létezett.⁴¹ (Ez a szám 1998-ban még ennél is magasabb volt, mert akkor összességében 53 mandátum működött, de ezek közül néhány országspecifikus mandátumot megszüntettek, néhány tematikusát pedig 2006-ra összevontak.)⁴² A speciális mechanizmusok számának ilyen jelentős és gyors növekedését az eredményezte, hogy ez az intézmény meglehetősen rugalmas volt, és így rövid időn belül tudott alkalmazkodni az új kihívásokhoz, nem úgy mint például az ENSZ emberi jogi egyezményeken alapuló mechanizmusai.⁴³ Ez a rugalmasság azonban egyfajta ad hoc jelleget is kölcsönzött neki. Ezeket a mechanizmusokat az EJB többsége által elfogadott határozatok alapján hozták létre. A szóban forgó határozatokat általában határozatlan, homályos meghatározások jellemezték, vagyis a mandátumok betöltői meglehetősen szabadságot élveztek a saját munkamódszereik kialakítása során.⁴⁴ Az 1990-es évekig a legtöbb speciális mechanizmus a polgári és politikai jogokra koncentrált. Azonban 2006-ban már számos mandátum foglalkozott gazdasági, szociális és kulturális kérdésekkel is, így például a megfelelő lakhatáshoz, az élelemhez, az egészséghez vagy az oktatáshoz való joggal, vagy a szélsőséges szegénység kérdésével, csak hogy néhányat említsünk.⁴⁵

Az 1993-as bécsi Emberi Jogi Világkonferenciának két szempontból is fontos hatása volt a speciális mechanizmusok helyzetére. Ez volt az első alkalom, hogy a különböző mandátumokat betöltő szakértők összeültek megbeszélni a közös érdeklődésre számot tartó kérdéseket, továbbá ezen a konferencián határozták el az emberi jogi főbiztosi poszt felállítását, ami egyúttal azt eredményezte, hogy a korábbi ENSZ Emberi Jogi Központ átalakult az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalává (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR*), biztosítva a különleges eljárások titkársági hátterét is.⁴⁶

Sajnos az együttműködés a kormányok és a speciális – különös tekintettel az országspecifikus – mechanizmusok között nem volt mindig egyszerű. Például Kuba, Belarusz vagy Szudán elutasította az országuk emberi jogi helyzetével megbízott különmegbízottakkal való együttműködést, és nem engedték be őket az országukba, így nekik az adott ország határain kívül kellett információkat gyűjteniük annak emberi jogi helyzetéről.⁴⁷

⁴⁰ Kényszerített vagy akaratlan eltűnések (1980-ban jött létre); törvénytelen, önkényes kivégzések (1982); kínzás (1985); vallási és lelkiismereti szabadság (1986); gyermekkereskedelem, gyermekprostitúció és gyermekpornográfia (1990); önkényes fogva tartás (1991); szólás- és véleményszabadság (1993); rasszizmus, faji megkülönböztetés (1993); bírói függetlenség (1994); nők elleni erőszak (1994); szennyező hulladékok (1995); oktatáshoz való jog (1998); rendkívüli szegénység (1998); migránsok (1999); élelemhez való jog (2000); megfelelő lakhatás (2000); emberijog-védők (2000); gazdasági reformpolitikák és külföldi adósság (2000); őslakosok (2001); afrikai származású emberek (2002); fizikai és mentális egészség (2002); belső migrációra kényszerült emberek (2004); emberkereskedelem (2004); zsoldosok (2005); kisebbségi kérdések (2005); nemzetközi szolidaritás (2005); terrorizmus elleni harc (2005); transznacionális vállalatok (2005).

⁴¹ Mianmar (1992), Kambodzsa (1993), elfoglalt palesztin területek (1993), Szomália (1993), Haiti (1995), Kuba (2002), Libéria (2003), Belarusz (Fehéroroszország) (2004), Burundi (2004), Észak-Korea (2004), Kongói Demokratikus Köztársaság (2004), Szudán (2005) és Üzbegisztán (2005).

⁴² SUNGA 2009: 173.

⁴³ SUBEDI 2011: 225.

⁴⁴ DOMÍNGUEZ-REDONDO 2017: 36.

⁴⁵ SUNGA 2009: 173.

⁴⁶ GUTTER 2007: 99–100.

⁴⁷ TOMUSCHAT 2008: 29.

Az Emberi Jogi Tanács létrejöttével szinte változtatások nélkül folytatódott a különleges eljárások⁴⁸ munkája, amelyek alatt olyan független emberi jogi szakértőket értünk, akik mandátumuk alapján jelentéseket készítenek és tanácsokat adnak tematikus vagy országspecifikus emberi jogi kérdésekben. Az OHCHR segítségével ezek a szakértők országglátogatásokat tesznek, lépéseket eszközölnek egyéni vagy ennél tágabb strukturális problémák esetében, méghozzá a kormányoknak és másoknak küldött felhívások által, amelyekben ráirányítják a figyelmet állítólagos emberi jogsértésekre, visszaélésekre; tematikus jelentéseket készítenek, szakértői konzultációkat hívnak össze, hozzájárulnak a nemzetközi emberi jogi standardok fejlődéséhez, felkarolnak bizonyos ügyeket és tanácsokat adnak technikai együttműködési lehetőségekkel kapcsolatban. A speciális eljárások évente jelentenek az EJT-nek, de a mandátumok többsége a Közgyűlésnek is. A feladataikat a mandátumukat létrehozó, vagy az azt meghosszabbító határozatok határozzák meg.⁴⁹

Kofi Annan ENSZ-főtitkár a speciális eljárásokat az ENSZ emberi jogi rendszere koronaékszeireinek nevezte,⁵⁰ ami megfelelő módon jelzi azt a fontos szerepet, amelyet betöltenek az emberi jogok nemzetközi védelmében és előmozdításában. Ahogy azt már korábban is említettük, az EJB tevékenységének végeztével (2006 júniusa) 28 tematikus és 13 országspecifikus mandátum létezett. Az nyilvánvalóvá vált az EJT munkájának paramétereivel kapcsolatos tárgyalások során, hogy egyes országok szívesen használnák fel a UPR létrehozását arra, hogy megszabaduljanak az országspecifikus határozatoktól és mandátumoktól. Kína az országhatározatokat az EJB krónikus betegségeinek nevezte („*the chronic disease of the Commission on Human Rights*”).⁵¹ Mindezek alapján nem volt meglepő, hogy Peking 2/3-os többséget szeretett volna bevezetni ezek elfogadásához. Végül egy kompromisszumos megoldás született, amelynek értelmében az országhatározatok beterjesztőinek a lehető legszélesebb támogatást kell biztosítaniuk a kezdeményezésükhöz – lehetőség szerint legalább 15 tagot –, mielőtt szavazásra kerülne sor a határozati javaslatról.⁵² Az EU és a többi, az országspecifikus határozatokat támogató ország szerencsés volt, hogy a kínai kezdeményezés az arab országok életét is megnehezítette volna az elfoglalt arab területekkel kapcsolatos határozataik terén, és ez segített a kompromisszumos megoldás elfogadásában. Végül két országspecifikus mandátum, a kubai és a belorusz volt az, amely áldozatává vált az országhelyzetekkel kapcsolatos tagállami vitának. Ezeket ebben az átmeneti időszakban megszüntették, amivel folytatódott az országhelyzetekkel kapcsolatos mandátumok csökkenésének trendje (1998 és 2006 között a számuk 26-ról 13-ra esett vissza).⁵³ Ettől eltekintve a két tábornak sikerült megállapodásra jutnia a speciális eljárások teljes

⁴⁸ A különleges eljárások olyan független emberi jogi szakértők, vagy szakértői csoportok, amelyek jelentenek és tanácsokat adnak emberi jogi kérdésekben. Különböző neveken szerepelnek, mint például Special Rapporteurs, Special Representatives, Working Groups és Independent Experts.

⁴⁹ Az Emberi Jogi Tanács különleges eljárásai. United Nations 2025.

⁵⁰ FREEDMAN 2013: 110.

⁵¹ JOOSTEN 2011: 17.

⁵² JOOSTEN 2011: 17–18.

⁵³ SPOHR 2010: 186.

rendszerének megtartásával kapcsolatban, bár a tagállamok úgy döntöttek, hogy felülvizsgálatot fognak végezni, és amennyiben szükség van rá, egy éven belül racionalizálni fogják a mandátumok rendszerét.⁵⁴

Az EJT 5/1-es számú intézményfejlesztési határozata,⁵⁵ amelyet 2007. június 18-án fogadtak el, egy merev, de átláthatóbb rendszerét alakította ki a mandátumbetöltők kiválasztásának. A meghatározó szerepet az ötfős Konzultatív Csoport kapta, amelyben mindegyik regionális csoport képviseltetve van. Ez a csoport nézi át a jelentkezéseket, és beszélget el a legjobb jelöltekkel, majd ezek alapján teszi meg ajánlásait az EJT elnökének,⁵⁶ aki normális esetben elfogadja a Konzultatív Csoport ajánlásait. Dönthet természetesen másként is, de ebben az esetben részletes és jól megalapozott magyarázattal kell megindokolnia eltérő álláspontját. Végezetül az EJT plenáris ülésen hagyja jóvá a jelölteket,⁵⁷ ami az EJB esetében nem így történt, ott ugyanis az elnök a Bűróval való konzultációt követően, de egyszemélyben hozta meg a döntést, amely azt követően már nem igényelte a plenáris ülés jóváhagyását.⁵⁸ Fontos megjegyeznünk, hogy az országok mellett regionális csoportok, nemzetközi szervezetek és NGO-k is javasolhatnak jelölteket, akiket ezt követően a Konzultatív Csoport áttekint.⁵⁹ Az országspecifikus mandátumokat évente, a tematikusokat háromévente kell meghosszabbítani. Ez alól egy kivétel létezik, nevezetesen az elfoglalt arab területek emberi jogi helyzetével foglalkozó mandátum, amely addig tart, „ameddig ezen területek izraeli megszállása véget nem ér”, ennek értelmében tehát azt a többi országspecifikus mandátummal ellentétben nem kell évente megújítani.⁶⁰

Valamennyi mandátumot az azt betöltő személy maximum hat évig birtokolhat.⁶¹ A mandátumbetöltők munkájával kapcsolatban egyes országok által megfogalmazott éles kritikákra válaszul egy nem túl szerencsés határozatot fogadott el az EJT 2007 júniusában a különleges eljárások mandátumainak betöltőire vonatkozó magatartási szabályzatról (5/2-es számú EJT határozat),⁶² amelynek az volt a – be nem vallott – célja, hogy a különmegbízottak működési szabadságát csökkentse. A Magatartási Szabályzat értelmében a különmegbízottaknak elsőbbséget kellett adniuk a kormányoktól érkező információknak. Ahogy azt Christian Tomuschat is aláhúzta, az ilyen jellegű rendelkezések elzárhatják a különmegbízottakat a nem hivatalos információktól.⁶³ A Magatartási Szabályzat tervezetét az Afrikai Csoport terjesztette be, kifejezve a régió néhány országának elégedetlenségét egyes különleges eljárásokkal kapcsolatban,⁶⁴ és bár hivatalosan a cél a mandátumbetöltők pártatlanságának és függetlenségének biztosítása

⁵⁴ SPOHR 2010: 180.

⁵⁵ Az EJT 5/1-es határozata az ENSZ Emberi Jogi Tanács intézményépítéséről. Human Rights Council 2007a.

⁵⁶ TOMUSCHAT 2008: 30.

⁵⁷ Alapvető információk az EJT független szakértőinek kiválasztásáról és kinevezéséről lásd Human Rights Council [é. n. a].

⁵⁸ NOWAK et al. 2011: 67.

⁵⁹ JOOSTEN 2011: 26.

⁶⁰ JOOSTEN 2011: 24.

⁶¹ TOMUSCHAT 2008: 30.

⁶² Human Rights Council 2007b.

⁶³ TOMUSCHAT 2008: 31.

⁶⁴ FORSYTHE–PARK 2008: 12.

volt, a Szabályzattal visszaélve azt a függetlenségük csorbitása céljából is fel lehetett használni.⁶⁵ Az orosz delegáció, néhány más delegáció által támogatva, javasolta, hogy a Magatartási Szabályzatra ezt követően minden egyes határozatban történjen hivatkozás, ezzel jelezve, hogy a kérdés kiemelt prioritást jelent számukra.⁶⁶ Egy másik fontos dokumentumot fogadtak el 2008-ban a speciális eljárások mandátum betöltőinek 15. éves konferenciáján, amely *Az Emberi Jogi Tanács különleges eljárásainak tevékenységére vonatkozó kézikönyv* (*Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*) címet viselte.⁶⁷ Ez a dokumentum a Magatartási Szabályzattal együtt szabályozza a különmegbízottak munkáját.⁶⁸

2024 novemberében 46 tematikus⁶⁹ és 14 országspecifikus⁷⁰ mandátum működött. Az EJT 18 év alatt létrehozott 18 új tematikus mandátumot, míg az országspecifikus mandátumok száma eggyel növekedett az EJT 2006-os életre hívásának időpontjához képest.⁷¹ Ahogy azt Marc Limon is megállapította, amennyiben ez a tendencia folytatódik, 2030-ra a mandátumok száma el fogja érni a 100-at.⁷² Ez a trend nem meglepő, tekintettel arra, hogy egy mandátum létrehozatala mindig nehezebb, mint az időszakos megújítása,⁷³ és arra nagyon kevés példa volt, hogy valamelyik mandátumot megszüntették volna. Egyes országok az OHCHR-ra mint az EJT egyik adminisztratív testületére tekintenek, és a Hivatal túlterhelése különböző feladatokkal annak lebénításához vezethet, megakadályozva ezáltal, hogy fontos emberi jogi munkáját érdemben elláthassa.⁷⁴

Ezt a jelenséget egy érdekes kutatással mutatta be Rosa Freedman és Jacob Mchangama a speciális eljárások proliferációja kapcsán. Tanulmányuk kimutatta, hogy a Freedom House terminológiai szerinti úgynevezett *szabad államok* mindig készségesebben támogatják a polgári és politikai jogokkal kapcsolatos mandátumok életre hívását, míg ez a támogatás már közel sem olyan egyértelmű a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos mandátumok esetében. Ezen országok meglehetősen szkeptikusak az úgynevezett *harmadik generációs jogok* tekintetében, amelyeket leginkább az úgynevezett *nem szabad államok* támogatják, amelyek viszont ritkán állnak a polgári és politikai jogokkal foglalkozó mandátumok mögé.⁷⁵ Kutatásuk egy

⁶⁵ SPOHR 2010: 187.

⁶⁶ JOOSTEN 2011: 21–22.

⁶⁷ Human Rights Council 2008.

⁶⁸ SUBEDI 2011: 211.

⁶⁹ Az EJT tematikus különleges eljárásai az alábbi kérdéseket érintik: afrikai származású emberek, albinizmus, önkényes fogva tartás, üzleti és emberi jogok, kulturális jogok, fejlődés, fogyatékkal élő személyek, kényszerített eltűnések, oktatás, környezet, kivégzések, élelem, külföldi adósság, véleményszabadság, békés gyülekezés és egyesülés joga, veszélyes anyagok, egészség, lakhatás, emberijog-védők, bírói függetlenség, őslakosok, belső migrációra kényszerített emberek, nemzetközi rend, nemzetközi szolidaritás, lepra, zsoldosok, migránsok, kisebbségi kérdések, idősek, szegénység, privátszféra, rasszizmus, vallás és meggyőződés, gyermekkereskedelem, szexuális orientáció és nemi identitás, rabszolgaság, terrorizmus, kínzás, emberkereskedelem, igazság, egyoldalú kényszerítő intézkedések, nők elleni erőszak, víz- és egészségügyi viszonyok, nők és lányok elleni diszkrimináció, mérgező anyagok és emberi jogok, klímaváltozás.

⁷⁰ Az EJT országspecifikus eljárásai: Afganisztán, Belarusz, Kambodzsa, Közép-afrikai Köztársaság, Észak-Korea, Eritrea, Irán, Mali, Mianmar, az 1967 óta megszállt palesztin területek, Szomália, Szíria, Oroszország, Burundi.

⁷¹ United Nations 2025.

⁷² FREEDMAN–MCHANGAMA 2016: 165.

⁷³ FREEDMAN–MCHANGAMA 2016: 173.

⁷⁴ RATHGEBER 2010: 190.

⁷⁵ FREEDMAN–MCHANGAMA 2016: 180–181.

fontos megállapítása az volt, hogy általában a részben szabad és nem szabad államok, amelyek gyengébb emberi jogi teljesítménnyel rendelkeznek, támogatják a mandátumok proliferációját, tágítva a polgári és politikai jogi mandátumok szűkebb fókuszát, a gazdasági, szociális és harmadik generációs jogokkal foglalkozó drágább mandátumokra helyezve a hangsúlyt.⁷⁶ Kutatási eredményeik azt mutatják, hogy a speciális eljárásoknak már nemcsak az emberi jogok előmozdítása és védelme a céljuk, hanem azok fontos eszközzé váltak a tagállamok közötti ideológiai és politikai harcban, ahol a tagállamok a saját napirendjüket követik a céljaik megvalósítása érdekében.⁷⁷ Nehéz kikezdeni Freedman és Mchangama végső értékelését azzal kapcsolatban, hogy a mandátumok számának növelése megfelelő pénzügyi háttér hiányában feltétlenül negatív hatással lesz az egész különlegeseljárási rendszerre nézve. Mindenképpen beszédes adatnak tekinthető, hogy már az OHCHR 2012-es pénzügyi beszámolója értelmében is a célzott támogatásoknak csak 24%-át⁷⁸ fordították polgári és politikai jogi mandátumokra, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogi területek 44%-ot kaptak, valamint a fókuszban lévő csoportokkal kapcsolatos kezdeményezések a pénzek 32%-ához jutottak hozzá.

A reformfolyamat egyik fontos részét jelentette a különmegbízottakkal való interaktív dialógus konszolidálása, ami ugyan már létezett az EJB utolsó időszakában, de azt tovább erősítették, bár az időkorlátok miatt valódi interaktív párbeszédre a tagállamokkal így is ritkán van alkalom.⁷⁹

1994 óta a különböző EJT-mandátumok betöltői (*Special Rapporteurs/Representatives, independent experts, chairs of working groups of the special procedures of the HRC*) évente találkoznak Genfben. Ezek a találkozók remek alkalmakat kínálnak arra, hogy a szakértők tájékozódjanak a joggyakorlatokkal kapcsolatban, és hogy harmonizálni tudják különböző munkamódszereiket. Az EJT-hez benyújtott éves jelentésük tartalmazza a legfontosabb adatokat a különleges eljárási rendszerrel kapcsolatban. A 2025-ös jelentés értelmében a rendszerben akkor 88 mandátumbetöltő szerepelt, e létszám 64%-át hölgyek, míg 36%-át urak tették ki.⁸⁰ A jelentés fontos adatokat tartalmazott a speciális eljárásokkal történő együttműködéssel kapcsolatban is. Ennek értelmében a tagállamok túlnyomó többsége, nevezetesen 169 ország fogadott már legalább egy mandátumbetöltőt. Azon országok száma már csak 19, amelyeket még egyetlen mandátumbetöltő sem látogatott meg.⁸¹ Ebben a kontextusban meg kell említenünk az úgynevezett *állandó meghívás (standing invitation)* intézményét. Ez egy nyílt meghívást jelent a kormány részéről, valamennyi tematikus mandátum irányába. Egy ilyen állandó meghívó kibocsátásával a kormány kijelenti, hogy kész eleget tenni bármelyik különleges eljárás meghívási kérésének. A 2025. júliusi állapot szerint 128 tagállam és 1 megfigyelő tett ilyen jellegű nyilatkozatot.⁸²

A Különleges Eljárások Koordinációs Bizottságát a különleges eljárások 12. ülészakán, 2005-ben hívták életre. A testületnek 6 mandátumbetöltő tagja van. Fő funkciója a mandátumok

⁷⁶ FREEDMAN–MCHANGAMA 2016: 187.

⁷⁷ FREEDMAN–MCHANGAMA 2016: 190.

⁷⁸ FREEDMAN–MCHANGAMA 2016: 193.

⁷⁹ DE FROUVILLE 2011: 248.

⁸⁰ Human Rights Council 2025: 3. paragrafus.

⁸¹ Human Rights Council 2025: 49. paragrafus.

⁸² OHCHR 2026a.

közötti koordináció erősítése, valamint hogy hídként funkcionáljon a mandátumok és az OHCHR, a tágabb ENSZ-béli emberi jogi rendszer, valamint a civil társadalom között.⁸³

Magyar vonatkozások

Magyarország eddig három ENSZ EJB/EJT-különmegbízottat adott. Az első magyar szakértő, aki ilyen posztot tölthetett be, Bíró Gáspár volt, aki 1993–1998 között volt az Emberi Jogok Bizottsága által kinevezett különmegbízott a szudáni emberi jogi helyzettel kapcsolatban. A magyar szakértő 1998-ban lemondott a mandátumáról.⁸⁴ Őt követte Izsák Rita, aki 2011–2017 között töltötte be az Emberi Jogi Tanács kisebbségi különmegbízotti pozícióját és végül az eddigi utolsó magyar különmegbízott Haraszi Miklós volt, aki 2012–2018 között látta el a belorusz emberi jogi helyzettel foglalkozó mandátummal kapcsolatos feladatokat. A fentiekén túl Bán Tamás 2001–2008 között tagja volt az önkényes fogva tartással foglalkozó ötfős EJB/EJT-munkacsoportnak.⁸⁵

Magyarországon 1998 óta az alábbi EJB/EJT különmegbízottak jártak, akik aztán látogatósaik tapasztalatairól jelentésben számoltak be az EJB/EJT-nek:

- szólásszabadsággal foglalkozó különmegbízott (1998),
- faji diszkriminációval foglalkozó különmegbízott (1999),
- kisebbségi független szakértő (2006),
- faji diszkriminációval foglalkozó különmegbízott (2011),
- mérgező anyagok és emberi jogok kérdésével foglalkozó különmegbízott (2012),
- önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoport (2013), follow-up látogatás (2018),
- emberijog-védők helyzetével foglalkozó különmegbízott (2016),
- nők és lányok elleni diszkriminációval foglalkozó munkacsoport (2016),
- migránsok helyzetével foglalkozó különmegbízott (2019),
- szólásszabadsággal foglalkozó különmegbízott (2021),
- vallásszabadsággal foglalkozó különmegbízott (2024),
- oktatással foglalkozó különmegbízott (2025).⁸⁶

Az Általános Emberi Jogi Felülvizsgálati Mechanizmus (Universal Periodic Review, UPR)

A UPR az egyetlen olyan univerzális eljárás, amely magában foglalja valamennyi ENSZ-tagállam emberi jogi helyzetének áttekintését. A UPR folyamatát a tagállamok működtetik az EJT keretei között, minden országnak lehetőséget biztosítva arra, hogy beszámoljon azokról a lépésekről, amelyeket a saját emberi jogi helyzetének érdekében tett, és abból a célból,

⁸³ OHCHR [é. n. a].

⁸⁴ OHCHR [é. n. b].

⁸⁵ OHCHR 2026b.

⁸⁶ OHCHR Countries & Territories [é. n.].

hogy eleget tegyen nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiknek. A UPR-t azzal a szándékkal hozták létre, hogy valamennyi ország számára egyenlő elbánást biztosítson az emberi jogi helyzetének felmérése során. A folyamat legfontosabb célja természetesen, hogy valamennyi országban javítsa az emberi jogi helyzetet és foglalkozzon az emberi jogsértésekkel, bárhol forduljanak is azok elő.⁸⁷

Az EJT A/HRC/RES/5/1-es határozata értelmében a UPR folyamata egy munkacsoport keretein belül zajlik, amelyet az EJT elnöke vezet, és a 47 EJT-tag vesz benne részt. Azonban valamennyi egyéb ENSZ-tagállam is részt vehet az eljárásban, és ajánlásokat is tehet. Ezen utóbbi államok azonban nem lehetnek az úgynevezett Trojka tagjai, amely 3 különböző regionális csoportot képviselő EJT-tagokból álló csoport – őket sorshúzással választják ki. Szerepük nem más, mint a felülvizsgálat folyamatának elősegítése, a jelentések véglegesítésében közreműködve. Fontos funkciójuk lehet egyes ajánlások tisztázása kapcsán, amelyek nem világosak a felülvizsgálat alatt álló ország számára. A 2007. júniusi Intézményépítési Határozat megjelölte azokat a forrásokat, amelyekre a UPR-folyamat épül. Ezek: az ENSZ Alapokmány; az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata; azon emberi jogi egyezmények, amelyeknek az adott ország részese; valamint az önkéntes emberi jogi vállalások, amelyeket az adott ország tett EJT-jelölése során.⁸⁸ Az emberi jogi szokásjogi szabályok szintén felmerültek lehetőségként, de végül elvetették őket, mivel számos ország úgy vélte, hogy ezek meghatározása komplex folyamat, amelyet csak megfelelő jogi testületek folytathatnak le. Azonban konszenzus alakult ki az alkalmazandó humanitárius jog kapcsán, amely magában foglalja a humanitárius szokásjogot is.⁸⁹

A felülvizsgálatra három dokumentum alapján kerül sor:

- egy nemzeti jelentés, amelyet a felülvizsgálat alatt álló ország készít el;
- egy, az OHCHR által elkészített összeállítás a különböző emberi jogi egyezmények végrehajtásáért felelős testületek (*treaty body*) és különleges eljárások által az adott országgal kapcsolatosan készített dokumentumok és más releváns ENSZ-anyagok alapján;
- egy dokumentum, amelyet a többi releváns szereplő – mint például az NGO-k és a nemzeti emberi jogi intézmények – által benyújtott anyagok alapján állítottak össze.

Az egész folyamat legfontosabb részét az interaktív párbeszéd jelenti a felülvizsgálat alatt álló ország és a UPR-munkacsoport között, amelyben a megfigyelő országok is részt vehetnek, viszont az NGO-k nem. Az első ciklus során 3 óra jutott egy országra, és 4 évig tartott az egész folyamat, amely során 48 ország emberi jogi helyzetét tekintették át évente.⁹⁰ A 2012 májusában kezdődött második ciklus 2016 novemberéig tartott, vagyis 6 hónappal hosszabb volt, és így évente 42 ország emberi jogi helyzetének áttekintésére kerülhetett sor.⁹¹ Ennek megfelelően az országokonként rendelkezésre álló idő ebben a ciklusban 3 és fél órára nőtt, ebből pedig 70 percet kapott az adott ország a bevezetőjének és a záró felszólalásának megtartására,

⁸⁷ Human Rights Council [é. n. b].

⁸⁸ Human Rights Council [é. n. b].

⁸⁹ Human Rights Council [é. n. b].

⁹⁰ SPOHR 2010: 184–185.

⁹¹ CHARLESWORTH–LARKING 2014: 3.

valamint a kérdésekre történő reagálásra.⁹² A végső jelentés összefoglalja a vitát, tartalmazva a tagállami kérdéseket és ajánlásokat. A jelentésben szerepel az is, hogy mely ajánlások élvezik az adott állam támogatását, de azon ajánlások is megtalálhatók benne, amelyeket a felülvizsgálat alatt álló ország nem támogatott.⁹³ Az EJT a végső jelentést egy, a felülvizsgálatot körülbelül 6 hónappal követő plenáris ülésen fogadja el, amely tartalmazza a felülvizsgálati folyamat rövid összefoglalását, valamint a konklúziókat és/vagy ajánlásokat, továbbá az adott ország önkéntes vállalásait.⁹⁴ Ez a folyamatnak azon része, amelyben az NGO-k is részt vehetnek, felszólalhatnak és beszélhetnek az adott ország emberi jogi helyzetéről.

A UPR életre hívását valamennyi megfigyelő az EJT leglátványosabb újításának tekintette, amely a konstruktív párbeszéd és együttműködés koncepcióján alapul, és amely jelentős elmozdulást jelentett sok fejlődő ország szemében az EJB által korábban követett „megnevezni és megszégyeníteni” („*naming and shaming*”) megközelítéstől. Sok állam azt remélte, hogy a UPR a nem egyszer vihart kavaráó országhatározatok és mandátumok alternatíváját fogja jelenteni.⁹⁵ Azonban, ahogy azt Hollandia is kiemelte a UPR felülvizsgálat során: „A UPR egy addicionális eszközt jelent az emberi jogok monitorozása során, amely kiegészíti, és nem duplikálja a *treaty body* és a speciális eljárások munkáját. Továbbá a felülvizsgálat nem változtathatja meg az EJT mandátumát, hogy reagáljon az egyes országokban történő súlyos emberijog-sértésekre.”⁹⁶

A UPR fontos hozzájárulását jelenti a kooperatív atmoszféra megteremtése, amelyben az országok előmozdíthatnak olyan közös emberi jogi politikákat, amelyek a helyszíni emberi jogi helyzet javítását célozzák a jógyakorlatok megosztása által.⁹⁷ A UPR fontos jellemzője, hogy könnyen összekapcsolható technikai segítségnyújtási, kapacitásnövelő programokkal, elősegítve a UPR-ajánlások hatékonyabb végrehajtását. Az úgynevezett *Voluntary Fund for Financial and Technical Assistance* létrehozatala pont ezt a célt szolgálja.⁹⁸ Ez az úgynevezett *peer-based* megközelítés az országok teljesítményének javítása céljából más nemzetközi szervezeteknél is megfigyelhető. Példának okáért említhetjük az OECD Development Assistance Committee-ja által vezetett felülvizsgálati folyamatot, vagy az African Peer Review Mechanismet (APRM).⁹⁹ Kofi Annan reményét fejezte ki, hogy a UPR „konkrét kifejeződését fogja adni annak az alapelvnek, hogy az emberi jogok egyetemesek és egymástól elválaszthatatlanok”.¹⁰⁰

Néhány szakértő és akadémiai ember aggodalmát fejezte ki azonban, hogy a UPR egy olyan rituálévá fog válni, amelyben a pusztá részvétel már nem jár együtt azzal a szándékkal, hogy az emberi jogok helyzetében tényleges változásokat érjünk el a helyszínen.¹⁰¹ A kormányközi folyamat kooperatív, és nem konfrontációs jellege – amely nem tartalmaz büntető szankciókat sem – volt az ára bizonyos fejlődő országok támogatásának, annak ellenére, hogy az 5/1-es EJT határozat nyilvánvalóvá

⁹² CHARLESWORTH–LARKING 2014: 5.

⁹³ CHARLESWORTH–LARKING 2014: 5.

⁹⁴ DE LA VEGA – LEWIS 2011: 361.

⁹⁵ JOOSTEN 2011: 32.

⁹⁶ CAREY 2009: 469.

⁹⁷ DE LA VEGA – LEWIS 2011: 385.

⁹⁸ CHARLESWORTH–LARKING 2014: 6–7.

⁹⁹ McMAHON–ASCHERIO 2012: 233.

¹⁰⁰ McMAHON–ASCHERIO 2012: 234.

¹⁰¹ CHARLESWORTH–LARKING 2014: 10.

teszi, hogy a UPR „nem csökkentheti a Tanács azon kapacitását, hogy válaszolni tudjon sürgős emberi jogi helyzetekre”.¹⁰² Ebben a tekintetben fontos, hogy a megszokás egyfajta megfeleléssé vagy elkötelezettséggé alakuljon át. „Nem szabad megengedni, hogy az államok el tudják fedni az emberi jogok iránti alacsony elköteleződésüket a folyamatban való pusztá részvétellel.”¹⁰³

A UPR-folyamatban megvan az a lehetőség, hogy kialakítson egy, az eddiginél inkluzívabb nemzetközi emberi jogi agendát, és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára való hivatkozással az érintett emberi jogok listája igencsak átfogó lesz. Ez különösen fontos az olyan régiókban, ahol a nemzetközi emberi jogi egyezmények ratifikációjának szintje alacsony. A világ különben periférikus régiói ezáltal részt tudnak venni egy közös emberi jogi párbeszédben.¹⁰⁴ A UPR hangsúlyozza a bilaterális, *state-to-state* kapcsolatokat, amely újdonságot jelent az EJT más szektorainak munkájához képest, amelyekre a regionalitás és az Észak–Dél megosztottság jellemző.¹⁰⁵

Edward McMahon és Marta Ascherio kutatásai bemutatják, hogy az Afrikai (*African Group*) és az Ázsiai és Csendes-óceáni Csoport (*Asia and the Pacific Group*) az ajánlásaik 40%-át a saját régiójuk országai felé fogalmazták meg, míg ez az arány sokkal kisebb a másik három regionális csoport (Kelet-európai Csoport: *Eastern European Group*, EEG; Latin-amerikai és Karibi Országok Csoportja: *Latin American and Caribbean Group*, GRULAC; és a Nyugat-európai és Egyéb Országok Csoportja: *Western European and Others Group*, WEOG) esetében.¹⁰⁶ A fent említett jelenséggel összhangban a jelzett két regionális csoport országai sokkal nyitottabbak voltak a saját régiójukból érkező ajánlások elfogadására.¹⁰⁷ Következtetésképpen nyilvánvaló regionális sajátosságokat találhatunk a folyamat során, amelyek értelmében az ázsiai és afrikai országok egy sokkal gyengédebb megközelítést követtek az emberi jogi kérdések kapcsán, míg a WEOG országai teszik a legkritikusabb, konkrét lépéseket igénylő ajánlásokat. A GRULAC és az EEG – történelmi háttérük okán – egyfajta közvetítő szerepet játszhat az afrikai/ázsiai országok és a Nyugat-európai és Egyéb Országok Csoportja között. McMahon és Ascherio fontos megállapítása az volt, hogy az EJT hosszú távú sikeressége azon múlik, hogy vajon az államok felismerik-e: a kritika fontos eleme lehet az együttműködésnek.¹⁰⁸

Végül érdemes számba venni a UPR-folyamatot a statisztikák, a számok oldaláról. Az első ciklus során 21 355 ajánlás fogalmazódott meg, ezek közül 7364 igényelt konkrét lépést. A fő témák – szám szerint öt – az alábbiak voltak:

- nemzetközi egyezmények,
- a nők jogai,
- a gyermekek jogai,
- kínzás,
- igazságszolgáltatás.

¹⁰² MCMAHON–ASCHERIO 2012: 234.

¹⁰³ CHARLESWORTH–LARKING 2014: 12.

¹⁰⁴ CHARLESWORTH–LARKING 2014: 13.

¹⁰⁵ MCMAHON–ASCHERIO 2012: 234–235.

¹⁰⁶ MCMAHON–ASCHERIO 2012: 237.

¹⁰⁷ MCMAHON–ASCHERIO 2012: 242.

¹⁰⁸ MCMAHON–ASCHERIO 2012: 246.

A WEOG országai fogalmazták meg a legnagyobb számú ajánlást (8676 – 40,63%), ezt követi a GRULAC (3579 – 16,76%), az Ázsiai Csoport (3338 – 15,63%), az EEG (3069 – 14,37%), és végül az Afrikai Csoport (2494 – 11,68%) a legkevesebb ajánlás megfogalmazásával. Az ajánlásokat kapók listája nem meglepő módon teljesen máshogy fest. Azt az Ázsiai Csoport vezeti (30,33%), majd az Afrikai Csoport (27,86%), a GRULAC (15,58%), a WEOG (14,56%), és végül az EEG (11,66%) következik.¹⁰⁹ Az országok aktivitása jelentősen megnőtt a második ciklus során, mivel ekkor már az összes ajánlás száma elérte a 36 331-et, amelyek közül 13 404 igényelt konkrét lépést. Az ajánlást megfogalmazó regionális csoportok listája némileg megváltozott. A WEOG-ot (29,94%) követően akkor már az Ázsia Csoport (19,54%) lett a második, őket követte az Afrikai Csoport (18,24%), a GRULAC (16,96%), végül pedig az EEG (14,19%). Az ajánlásokat kapó régiók listája szintén átalakult. Az Afrikai Csoportot (28,61%) követően az Ázsia Csoport (28,51%), a WEOG (15,24%), majd a GRULAC (15,23%) és az EEG (11,43%) következett. Az öt fő téma listája változatlan maradt.¹¹⁰

Magyar vonatkozások

Magyarország eddig három UPR-vizsgálaton ment keresztül. Az első ciklus keretei között 2011. május 11-én került sor hazánk emberi jogi helyzetének átfogó tárgyalására Genfben, az Emberi Jogi Tanács 47 tagja által alkotott munkacsoport keretében. A felülvizsgálat során Magyarország 148 ajánlást kapott, amelyek közül a magyar delegáció 122-t fogadott el végül, de jelezte, hogy több ajánlás azért nem élvezte végül a támogatását, mert az azokban javasolt lépéseket az ország már megtette, és ezért további teendőkre velük kapcsolatban már nincs szükség.¹¹¹

A második ciklus során a magyar UPR-jelentés tárgyalására 2016. május 4-én került sor, és Magyarország a 221 ajánlás közül 189-et biztosított támogatásáról, 20-at pedig csak tudomásul vett. Hazánk 12 ajánlás egyes részeit el tudta fogadni, más részeit azonban csak tudomásul vette.¹¹²

Az eddigi utolsó, harmadik ciklus keretei között Magyarország UPR-jelentésének tárgyalására 2021. november 2-án került sor Genfben, és hazánk a 267 ajánlás közül 131-et tudott elfogadni, 136-ot azonban csak tudomásul vett a honi delegáció.¹¹³

Az Emberi Jogi Tanács UPR Munkacsoportjának előzetes ütemezése értelmében a negyedik ciklus során hazánk UPR-jelentésének tárgyalására 2026 novemberének elején fog sor kerülni.

¹⁰⁹ UPR Info [é. n.].

¹¹⁰ UPR Info [é. n.].

¹¹¹ Human Rights Council 2012.

¹¹² Human Rights Council 2020.

¹¹³ Human Rights Council 2023.

Panaszos eljárás¹¹⁴

A panaszos eljárás történeti előzményének az ECOSOC 1970-es, 1503 (XLVIII) számú határozata¹¹⁵ tekinthető, amely feljogosította az Emberi Jogok Bizottsága Albizottságát egy munkacsoport kinevezésére a különböző emberi jogsértésekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálása céljából. Az eljárás fontos jellemzője volt annak szigorúan bizalmas jellege a vizsgálat lezárultaig. Az EJB ezt követően nyilvánosságra hozhatta a megállapításokat, amennyiben úgy döntött, hogy lépéseket tesz a 1235-ös eljárás alapján.¹¹⁶ Ez a határozat az ECOSOC 1235-ös határozatával együtt lehetővé tették az EJB számára, hogy az túllépjen az egyszerű emberi jogi normaalkotáson, és hozzájárult ahhoz, hogy a testületből a sürgős emberi jogi kérdések kapcsán a világ vezető emberi jogi fóruma váljon.¹¹⁷

Tekintettel arra, hogy a tagállamok az Emberi Jogi Tanács felállítása során nem mutattak túl sok érdeklődést az EJB korábbi, úgynevezett 1503-as eljárásának megreformálása iránt, az kisebb változtatásokkal, de tovább folytatódott,¹¹⁸ az elfogadhatósági feltételek könnyebbé válásával, valamint az eseteket vizsgáló bizottságok ülésgyakoriságának növelésével.¹¹⁹ A panaszos eljárás célja az volt, hogy a világ bármely részén, bármely körülmények között bekövetkező olyan súlyos emberi jogsértésekkel foglalkozzon, amelyek egy következetes mintázatot mutatnak és jól bizonyíthatók. A fő különbséget a „bármely körülmények között” kitétel jelenti,¹²⁰ amely csökkentti annak lehetőségét, hogy valaki akár tartalmi, akár földrajzi hatály okán megkérdőjelezze az eljárást. Ez alapján a vészhelyzet vagy egy belső konfliktus sem akadályozza meg az adott helyzet az EJT általi vizsgálatát.¹²¹ Az elfogadhatósági feltételek szintén megváltoztak, nem zárva ki például azon esetet, amikor az adott ország az EJT nyilvános eljárása alatt is áll, vagy ha a panasz valamelyik speciális eljárás mandátuma alá esik. Jelenleg egyedül a *litis pendentia*¹²² zárja ki egy új panasz elfogadhatóságát.¹²³

Az eljárást két munkacsoport folytatja. Az úgynevezett *Working Group on Communications* az EJT Tanácsadó Bizottságának öt tagjából áll, akik különböző regionális csoportokat képviselnek, és három évig szól a független szakértői mandátumuk. Az úgynevezett *Working Group on Situations* az EJT öt tagjának képviselőiből áll, akik szintén különböző regionális csoportok reprezentánsai és egy évig látják el ezt a feladatot személyes minőségükben.¹²⁴ Az első áttekintést

¹¹⁴ Human Rights Council [é. n. c].

¹¹⁵ ECOSOC 1970.

¹¹⁶ WHEELER 1999: 75–76.

¹¹⁷ SUNGA 2009: 172.

¹¹⁸ SPOHR 2010: 189.

¹¹⁹ VIEGAS E SILVA 2013: 105.

¹²⁰ Az Emberi Jogi Tanács intézményépítésről szóló 5/1. számú határozatának 85. cikke: „Panasztételi eljárás jön létre az emberi jogok és az alapvető szabadságok minden emberi jog és minden alapvető szabadságjog megsértésének következetes és megbízhatóan igazolt mintáival szemben, amelyek a világ bármely részén és bármilyen körülmények között történnek.” Human Rights Council 2007a.

¹²¹ DAVALA 2011: 49.

¹²² *Litis pendentia*: a polgári per elutasításának indokaként a függőségi jogvesztés olyan helyzetre utal, amikor ugyanazon felek között ugyanazon jogalap miatt két per van folyamatban, így az egyik feleslegessé válik.

¹²³ DAVALA 2011: 50.

¹²⁴ DAVALA 2011: 51.

a Working Group on Communications elnöke végzi el a titkárság segítségével. Ennek a rendelkezésnek az egész folyamat depolitizálása a célja, tekintettel arra, hogy az ENSZ-főtitkár, aki egy politikai szereplő, nem kapott szerepet – a korábbi eljárással szemben – a folyamatban.¹²⁵ Az új eljárás gyorsabb is, mivel az EJT kimondta, hogy egy panasz vizsgálata nem tarthat tovább két évnél.¹²⁶ Végezetül az új eljárás lehetővé tesz egy további intézkedést a folyamat lezárásaként, nevezetesen azt, hogy az OHCHR-nak azt javasolják: nyújtson technikai vagy tanácsadói segítséget az érintett ország részére.¹²⁷

Az emberi jogi egyezményeken alapuló monitoringrendszer

A monitoringrendszer kialakulása

Az első jogilag kötelező érvényű emberi jogi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, a továbbiakban: ICERD) volt – ezt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához hasonlóan szintén az Emberi Jogok Bizottsága (EJB) szövegezte meg –, amelyet 1965-ben fogadott el az ENSZ Közgyűlés.¹²⁸ Ezt a következő évben két fontos emberi jogi egyezmény elfogadása követte, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáé (*International Covenant on Civil and Political Rights*, a továbbiakban: ICCPR) és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáé (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, a továbbiakban: ICESCR).¹²⁹ Eredetileg a Közgyűlés (a továbbiakban: KGY) arra utasította az EJB-t, hogy egy egységes dokumentumot készítsenek, amely tartalmazza valamennyi polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogot. Az ECOSOC 1951-ben, miután megkapta az EJB 73 paragrafusból álló tervezetét, azt javasolta a KGY-nek, hogy gondolja át az egyetlen, átfogó emberi jogi egyezményre vonatkozó elképzelését. A KGY erősen megosztott volt a kérdésben. Azon döntést végül, hogy elválasztják egymástól a polgári és politikai jogokat a gazdasági, szociális és kulturális jogoktól, 29:25 arányban hozták meg, 4 tartózkodás mellett.¹³⁰ Ezen kompromisszumos döntés mögött az húzódozott, hogy míg bizonyos államok a polgári és politikai jogok elsőbbsége mellett álltak ki, addig mások a gazdasági, szociális és kulturális jogok primátusát hirdették. A két szerződéses megoldás lehetővé tette a csak az egyik egyezményhez való csatlakozást is.¹³¹

¹²⁵ DAVALA 2011: 51.

¹²⁶ DAVALA 2011: 52.

¹²⁷ DAVALA 2011: 52.

¹²⁸ DAVALA 2011: 319.

¹²⁹ Annak ellenére, hogy az ECOSOC már 1954-ben megküldte a két tervezetet a Közgyűlésnek, azok 1966-ig nem kerültek elfogadásra.

¹³⁰ SHELTON 2008: 18.

¹³¹ MERTUS 2009: 52.

Négy további jogilag kötelező érvényű emberi jogi egyezmény szövegezésére került sor az EJB keretei között: a kínzás és más embertelen, vagy megalázó bánásmód elleni nemzetközi egyezményé (1984), a gyermek jogaival foglalkozó egyezményé (1989), a migráns munkavállalók és családtagjaik jogai védelmével foglalkozó nemzetközi egyezményé (1990), valamint a minden személyt az erőszakos eltűnések ellen védő nemzetközi egyezményé (2006). Ez utóbbi egyezmény szövegének végleges elfogadására azonban már az abban az évben alakult EJB jogutód Emberi Jogi Tanács keretei között került sor.

Meg kell említenünk, hogy a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó egyezményt (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) (1979) az EJB keretein kívül, az ENSZ Nők Helyzetével Foglalkozó Bizottsága (*Commission on the Status of Women*, CSW) dolgozta ki.¹³²

Hasonlóan a CEDAW-hoz, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményt (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD) (2006) is az EJB keretei között szövegezték meg. A munkát egy, a mexikói delegáció javaslatára 2001-ben az ENSZ Közgyűlés által életre hívott ad hoc bizottság (az *Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*) végezte.¹³³

A fent említett kilenc, jogilag kötelező érvényű emberi jogi egyezmény monitoringrendszerével mellett szólnunk kell a Kínzásmegelőzési Albizottságról (*Subcommittee on Prevention of Torture*, SPT), amely az ENSZ Kínzás Elleni Egyezményének 2002-ben elfogadott Fakultatív Jegyzőkönyve (*Optional Protocol to the Convention against Torture*, OPCAT) alapján jött létre, de amely monitoringtevékenységét – szemben az előzőkkel – nem az egyezmény végrehajtásáról beszámoló kormányjelentések, hanem helyszíni vizsgálatok alapján folytatja le. Jelenleg ez a tíz egyezmény alkotja az ENSZ nem az Alapokmányon alapuló emberi jogi monitoringrendszerét.

A treaty bodyk munkája

Mind a tíz egyezmény mellett létrejött egy külön ellenőrző bizottság (*treaty body*). Az első az 1969-ben felállt Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság volt, amelyet 1976-ban a PPJE végrehajtásáért felelős Emberi Jogi Bizottság (*Human Rights Committee*) követett. Sajátos módon az ICESCR végrehajtása eredetileg az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsán (ECOSOC) keresztül történt, és csak 1985-ben jött létre az Egyezségokmány végrehajtásáért felelős Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága. Időben így megelőzte ezt az 1981-ben felállt Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság. 1987-ben állt fel a Kínzás Elleni Bizottság, 1991-ben alakult meg a Gyermek Jogai Bizottság, és ezt követte a 2004 óta működő Migráns Munkavállalók Emberi Jogi Helyzetével Foglalkozó Bizottság. 2006-ban kezdte el működését a Kínzásmegelőzési Albizottság.

¹³² FORSYTHE–PARK 2008: 5.

¹³³ United Nations 2001.

A Fogytékossággal Élok Jogaival Foglalkozó Bizottság 2009-ben állt fel, és végül 2011 óta működik a Kényszerített Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottság.

Általánosságban a fent említett bizottságok/szerződéses testületek munkája kapcsán az alábbi fontosabb irányokat különböztethetjük meg:

- kormányok által benyújtott jelentések tárgyalása,
- kormányok közötti panaszok kezelése,
- vizsgálati eljárások, helyszíni vizsgálatok lefolytatása,
- egyéni panaszok kezelése,
- általános kommentárok, ajánlások (*general comments, general recommendations*) kiadása,
- kapacitásfejlesztési programok,
- tematikus viták,
- országos akciótervek elkészítéséhez szakmai iránymutatás,
- a civil társadalom képviselőivel való találkozás a kormányjelentések megtárgyalását megelőzően.

A *treaty body* munkájának leghangsúlyosabb részét az adott egyezmény végrehajtásáról beszámoló periodikus kormányjelentések tárgyalása teszi ki. A monitoring két fő dokumentumon alapul: az adott ország közös alapidokumentumán (*core document*), amelyet valamennyi ellenőrző testület használ a „védés” során, valamint a kormány specifikus kormányjelentésén. Ezt egészíti ki adott esetben az NGO-k árnyékjelentése.

Alapesetben a kormányok 2-5 évente nyújtanak be jelentéseket az adott egyezmény végrehajtásáért felelős bizottsághoz. Ezt követően a bizottság feltesz további kérdéseket (*list of issues*) a kormánynak. Ezt követi a kormányjelentés vitája, amellyel párhuzamosan a bizottságok találkoznak a civil társadalom képviselőivel, akik gyakran szintén benyújtanak egy árnyékjelentést.

A legtöbb *treaty body* esetében egyre inkább lehetőség van úgynevezett *egyszerűsített jelentésekre* is, amelyek keretében nem kell külön kormányjelentést készíteni, csak a bizottság által összeállított kérdésekre szükséges válaszolni.

A monitoringeljárás mindkét esetben a bizottság – konszenzussal elfogadott – *záró következtései*nek, *ajánlásainak* elfogadásával ér véget, amelyek jogi kötőerővel nem rendelkeznek. Egyes bizottságok kéri a kormányokat, hogy bizonyos időn belül számoljanak be az ajánlásaik végrehajtásáról a bizottság adott országért felelős rapporteurének. Némely bizottságok helyszíni látogatásokat is tesznek a végrehajtás ellenőrzése céljából. Egyes bizottságok vizsgálati eljárást kezdeményezhetnek, ha egy részes országban súlyos és szisztematikus jogsértésekre mutatnak jelek.

A *treaty body* rendszer keretei között, bár szinte valamennyi egyezmény lehetővé teszi *kormányok közötti panaszok* benyújtását, eddig erre – a kérdés politikai érzékenysége miatt – csak három alkalommal került sor, mivel az országok az ilyen kiélezett politikai helyzetekben inkább a Nemzetközi Bírósághoz szoktak fordulni. Érdekes módon valamennyi eset egyazon évben, 2018-ban történt. Katar nyújtott be ilyen panaszt a Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottsághoz Szaúd-Arábiával, valamint az Egyesült Arab Emírségekkel szemben, de ezzel párhuzamosan a Nemzetközi Bírósághoz is fordult. Ugyanebben az évben a Palesztin Állam nyújtott be egy

hasonló panaszt ugyanezen bizottsághoz Izraellel szemben.¹³⁴ Az első két esetben végül Katar kérésére felfüggesztették az eljárást,¹³⁵ a harmadik esetben viszont a felek még a békéltetőbizottság összetételében sem tudtak megállapodni, majd a végül kijelölt testület munkájában Izrael nem volt hajlandó részt venni. Ennek ellenére a grémium megfogalmazott ajánlásokat mindkét fél, továbbá a CERD részes államai, a Biztonsági Tanács, a CERD és a civil társadalom felé is, a konfliktus csökkentése érdekében.¹³⁶

Amennyiben egy részes állam tekintetében megbízható információk állnak rendelkezésre súlyos, kirívó vagy rendszerszintű jogsértésekről az adott egyezmény végrehajtása kapcsán, a Kínzás Elleni Bizottság (a kínzás elleni egyezmény 20. cikke), a Nők Elleni Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (a CEDAW Fakultatív Jegyzőkönyvének 8. cikke), a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogaival Foglalkozó Bizottság (a CRPD Fakultatív Jegyzőkönyvének 6. cikke), az Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottság (a CED 33. cikke), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (az ICESCR Fakultatív Jegyzőkönyvének 11. cikke), valamint a Gyermekjogi Bizottság (a Gyermekjogi Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének – a kommunikációs eljárásról szóló – 13. cikke) saját kezdeményezésükre *vizsgálatot* indíthatnak, ha hitelt érdemlő információk jól megalapozott jelét adják súlyos vagy rendszerszintű egyezményesértéseknek az adott államban. A vizsgálat kizárólag azon részes államok tekintetében folytatható le, amelyek e tekintetben elismerték az illetékes bizottság hatáskörét.¹³⁷

Mostanra már szinte valamennyi egyezmény lehetővé teszi *egyéni panaszok* benyújtását is a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, amennyiben egy részes állam állampolgára úgy véli, hogy az adott egyezmény által védett jogok valamelyikét a kormány megsértette, és ezzel az ő emberi jogai sérültek. Az adott kormánynak azonban ehhez minden esetben el kell ismernie a bizottság vonatkozó hatáskörét. Jelenleg az alábbi egyéni panaszmechanizmusok léteznek a világszervezet emberi jogi egyezményei alapján:

- az Emberi Jogi Bizottság a PPJE Első Fakultatív Jegyzőkönyve alapján (első panasz beérkezése 1976-ban);
- a Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság az Egyezmény 14. cikkelye alapján, ha az állam elismeri a bizottság hatáskörét (1982);
- a Kínzás Elleni Bizottság az Egyezmény 22. cikkelye szerint tett nyilatkozat alapján (1987);
- a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság az Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyve alapján (2003);
- a Fogyatékossgal Élők Jogaival Foglalkozó Bizottság az Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyve alapján (2010);
- a Gyermek Jogai Bizottság az Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyve alapján (2013);
- a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága az Egyezségokmány Első Fakultatív Jegyzőkönyve alapján (2013);

¹³⁴ ISHR Academy [é. n.].

¹³⁵ CERD [é. n.].

¹³⁶ United Nations 2024.

¹³⁷ OHCHR [é. n. c].

- a Kényszerített Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottság az Egyezmény 31. cikkelye alapján, ha az állam elismeri a bizottság hatáskörét (2013);
- a Migráns Munkavállalókkal Foglalkozó Bizottság az Egyezmény 77. cikkelye alapján, ha az állam elismeri a bizottság hatáskörét. Ez utóbbi eleddig nem lépett életbe, tekintettel arra, hogy 10 ország még nem fogadta el a panaszmechanizmust a részes államok közül.¹³⁸

Az egyes *treaty body*k az általuk felügyelt emberi jogi egyezmények rendelkezéseinek értelmezését *általános kommentárok* (*general comments*), illetve – a CEDAW esetében – *általános ajánlások* (*general recommendations*) formájában teszik közzé. Ezek a dokumentumok széles tematikus spektrumot ölelnek fel: a lényegi rendelkezések, például az élethez való jog vagy a megfelelő életszínvonalhoz – ideértve az élelemhez – való jog átfogó értelmezésétől kezdve egészen azon általános iránymutatásokig, amelyek a kormányzati jelentésekben az egyezmények egyes cikkei kapcsán benyújtandó információkra vonatkoznak.

Az általános kommentárok emellett kiterjedtebb, horizontális jellegű kérdéseket is tárgyalnak, úgymint a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe, a fogyatékossgal élő személyek jogai, a nők elleni erőszak, valamint a kisebbségek jogai.¹³⁹

Egy emberi jogi egyezmény megerősítése nem önmagában vett cél, hanem eszköz az emberi jogok védelmének és érvényesülésének fokozására. A *kapacitásfejlesztési program* ezért támogatja az emberi jogi mechanizmusok (*treaty body*k, egyetemes időszakos felülvizsgálat – UPR –, valamint különleges eljárások) ajánlásainak végrehajtását, és együttműködik mindazon szereplőkkel, akik hozzájárulhatnak e folyamatok megerősítéséhez. Általános segítséget nyújt az egyezmények megerősítésében, a jelentéstételben, a nyomon követésben és a végrehajtásban, továbbá az emberi jogi mechanizmusok más eljárásaival – például az egyéni beadványokkal – kapcsolatos munkában is. A Program együttműködik számos szereplővel, ideértve az államokat, a nemzeti emberi jogi intézményeket, az ENSZ helyi irodáit és a civil társadalmat.¹⁴⁰

A monitoringrendszer intézményes fejlődése és reformja a jelentkező kihívások tükrében

A 2000-es évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a *treaty body*k által biztosított monitoringrendszer a saját sikerességének áldozatává vált. A különböző emberi jogi egyezmények részes államainak száma komoly növekedést mutatott, ez pedig a tagállamok esetében jelentési túlterheltséggel járt, amelynek eredményeként számos ország csak késve, vagy egyáltalán nem nyújtotta be az egyes egyezmények végrehajtásáról beszámoló kormányjelentéseit. Egyre komolyabb problémát jelentett ebben a kontextusban, hogy az egyes bizottságok munkamódszerei és az általuk használt terminológia nem volt egységes, ami tovább nehezítette a részes államok életét. Harmadsorban pedig ez a gyors növekedés nem járt együtt a titkársági háttér megerősítésével, és ez komoly erőforráshiányt eredményezett a fordítási és titkársági kapacitások területén.

¹³⁸ OHCHR [é. n. c].

¹³⁹ OHCHR [é. n. d].

¹⁴⁰ OHCHR [é. n. e].

A fent jelzett problémákra kívánt reagálni az ENSZ emberi jogi főbiztosa és az ENSZ-főtitkár a *treaty body* rendszer megerősítését célzó konzultációs folyamat beindításával 2009-ben, amelynek eredményeként 2012-ben Navi Pillay emberi jogi főbiztos részletes dokumentumban számolt be a *treaty body* rendszer hiányosságairól, kihívásairól és fogalmazta meg a reform lehetséges irányait.¹⁴¹ Az anyag az alábbi problémákat azonosította be:

- jelentős elmaradások a részes államok jelentéstételi kötelezettségei tekintetében: mindössze az országok 16%-a teljesítette azokat időben, de a bizottságok ennek ellenére túlterhelten működnek;
- az egyéni panaszok száma jelentősen megnőtt, ami további kapacitásnövelést igényel;
- a tíz *treaty body* eltérő munkamódszereket alkalmaz, és ritka közöttük az együttműködés;
- a bizottságoknak nem áll rendelkezésükre megfelelő adminisztratív és pénzügyi támogatás.

A javasolt reformelképzelések között szerepelt a bizottságok jelentési határidejeinek központi összehangolása, a tagok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása, képzési programok beindítása (például jelentéstételi felkészítés), egyéni panaszokkal kapcsolatos eljárások és útmutatók összehangolása, nyilvános ülések webközvetítése és a digitális technikák fokozottabb használata, illetve az egyszerűsített jelentési eljárás bevezetése és a munkamódszerek összehangolása a *treaty body* közt. Ez az anyag teremtette meg az alapokat a későbbi reformokhoz, amelyek a 2014-es A/RES/68/268-as közgyűlési határozatban öltöttek konkrét formát.

Az ENSZ Közgyűlés által 2014. április 9-én elfogadott 68/268-as határozat fontos mérföldkövet jelentett a *treaty body* rendszer reformja területén.¹⁴² Új, előre kiszámítható módszertant vezetett be a bizottságok ülésezési idejének és titkársági kapacitásának meghatározására. Az ülések ideje és a szükséges személyzet száma az államok által ténylegesen benyújtott jelentések és egyéb ügyek számán alapult. A határozat bátorította az úgynevezett *Simplified Reporting Procedure* (SRP) bevezetését, amelynek értelmében a bizottság előre elküldi a kérdéseket (*list of issues prior to reporting*), az állam ezekre válaszol, így a jelentés rövidebb és célzottabb. A határozat javasolta egy összehangolt jelentéstételi naptár kialakítását is.

Ezenfelül kezdeményezte a bizottságok munkamódszereinek közelítését, az ajánlások megfogalmazásának egységesítését, valamint a határidők harmonizálását. Ösztönözte az elektronikus munkamódszerek (videókonferencia, online dokumentumkezelés) használatát. Az új kapacitáselosztási rendszer célja az volt, hogy 2020-ra (ez szerepelt az eredeti tervben) felszámolják a jelentés- és panaszkezelési hátralékot. Ennek érdekében a bizottságok további kéthétnyi ülésidőszakot kaptak. Előírta, hogy a bizottságok a rendelkezésükre álló időkeretet hatékonyan, a prioritások szerint használják. Ezen időkereteket két évente felülvizsgálják majd az aktuális munkaterhek alapján. Az egyéni panaszok hatékonyabb kezelése érdekében többleterőforrásokat javasolt az egyéni kommunikációs eljárások (*individual communications*) feldolgozásához. Rendelkezett terjedelmi határok (*word limits*) bevezetéséről mind a kormányjelentésekre, mind a bizottsági dokumentumokra vonatkozóan.

¹⁴¹ United Nations 2012.

¹⁴² United Nations 2014.

Az államok, a nemzeti emberi jogi intézmények (*National Human Rights Institutions*, NHRI-k) és a civil szervezetek részvételét ösztönözte a bizottsági munkában. Javasolta a nyilvános ülések és dokumentumok közzétételét az ENSZ hivatalos portáljain. Elítélte azokat a megfélemlítéseket és megtorlásokat, amelyek a *treaty body*k munkájához való hozzájárulás miatt érték a civil szereplőket vagy a jogvédőket. Megerősítette a testületek önállóságát, elutasította az államok „felügyeleti” szerepét, és hangsúlyozta a transzparens, meritokratikus jelölési folyamatokat. Előírta, hogy a KGY rendszeresen értékelje a reform hatásait, és ha szükséges, módosítsa a forráselosztást. Beépítette a reformot az ENSZ költségvetési tervezésébe.

A határozat jelentősége abban állt, hogy ez volt az első alkalom, hogy a KGY közvetlenül és rendszeresen biztosítható finanszírozási modellt fogadott el a *treaty body* rendszerre. Célzottan reagált a működési válság okaira: hátralékok, átláthatatlanság, koordinációs hiányosságok. Megalapozta a későbbi, 2020-as és 2022-es bizottsági munkamódszer-fejlesztéseket. Hosszú távon vegyes volt a megítélése, mert bár javította az erőforráshelyzetet, a kapacitáshiány és hátralékprobléma 2024-re ismét visszatért.

Pan Gimun ENSZ-főtitkár 2016-ban benyújtotta első jelentését¹⁴³ a 2014-es határozat alapján, amely szerint érezhető előrelépés történt számos területen, így például több kormányjelentés és egyéni panasz lett megtárgyalva, több helyszíni látogatás zárult le, és csökkent a bizottságok hátralékainak mértéke is. Az OHCHR által végzett kapacitásépítés révén több mint 50 technikai segítségnyújtás és régiós tréning valósult meg. Ugyanakkor az egyéni panaszok növekedése miatt további ülésidőre és személyi erőforrásra volt szükség.¹⁴⁴

A *treaty body*k elnökeinek konzultációja nyomán született egy 2019-es helyzetismertető tanulmány,¹⁴⁵ amely több innovatív lépést is javasolt, így többek között azt, hogy a részes államokkal ne csak Genfben, hanem a saját régiójukban is sor kerülhessen interaktív párbeszédre, az egyszerűsített jelentési eljárást minden bizottság alkalmazza, valamint akkor is történhessen felülvizsgálat, ha a részes állam nem terjeszti be a periodikus jelentését. További javaslatként szerepelt:

- a civil társadalom képviselőinek bevonása a felülvizsgálati folyamatba videókonferenciás formában;
- az egyszerűsített jelentési eljárás (*List of Issues Prior to Reporting*, LOIPR) egységesítése, a kérdések számának 25–30-ra korlátozása, az ütemezések összehangolása;
- a bizottsági eljárások standardizálása (záró megjegyzések, *follow-up* mechanizmusok stb.); illetve hogy
- a munkaterhek csökkentése érdekében a bizottságokon belül kisebb csoportok alakuljanak a jelentések hatékonyabb feldolgozására.¹⁴⁶

Az elnökök megállapodtak abban, hogy a két, a nemzetközi egyezségokmányok alapján létrehozott bizottság – az Emberi Jogi Bizottság és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok

¹⁴³ United Nations 2016.

¹⁴⁴ Northeastern University Center for Global Law and Justice 2016.

¹⁴⁵ Treaty Body Chairpersons 2019.

¹⁴⁶ Northeastern University Center for Global Law and Justice 2019.

Bizottsága – nyolcéves ciklusban törekszik az államok felülvizsgálatára és összehangolja a felülvizsgálatok ütemezését. Az Emberi Jogi Bizottság bevezette az országfelülvizsgálatok előre tervezett ütemezését, és az egyszerűsített jelentéstételi eljárást *opt-out* alapon kínálja (azaz az államok kérhetik, hogy ne ezt alkalmazzák). A többi, a kormányok jelentéseit vizsgáló bizottság négyéves ciklusban vagy a saját egyezményük által előírt ütemben végzi a felülvizsgálatokat.

A 2020-as ENSZ-főtitkári jelentés (*Report of the Secretary-General on the status of the human rights treaty body system*)¹⁴⁷ a *treaty body* rendszer reformjára vonatkozó 68/268-as határozat hatékonyságát értékelte. A jelentés rámutatott, hogy bár a jelentések feldolgozása nőtt, továbbra is fennáll a hátralékp probléma: az elmaradt kormányjelentések és egyéni panaszeljárások torlódása. A kapacitás- és erőforrásigény nőtt, különösen a gyarapodó számú egyéni esetek kezelése miatt. Ennek alapján a főtitkár javasolta az ülésszakok időtartamának és az emberi erőforrásoknak bővítését a *treaty body* knál. A Covid–19-világjárvány fényében különösen kiemelte a jelentés a távmunka-, a videokonferencia- és a webcast-opció szükségességét a hatékony működés érdekében. Javasolta az akadálymentesítés – például nemzetközi jelnyelvi tolmácsolás, könnyen kezelhető felületek – és webes hozzáférés bővítését. A jelentés újra hangsúlyozta az érdemalapú, átlátható és független nemzeti jelölési mechanizmusok fontosságát – a korábbi határozat tükrében. Újfént felhívták a figyelmet arra, hogy a különböző *treaty body* munkamódszerei jelentősen eltérnek egymástól. A jelentés javasolta a standardizációt, ahol az nem hátráltatja az adott testület függetlenségét.

2024-ben a Közgyűlés 79. ülésszakán a *treaty body* elnökei tájékoztatták a tagállamokat azokról az erőfeszítésekről, amelyeket a reformfolyamat részeként tettek munkamódszereik harmonizálása érdekében. Ezek közé tartozik az egyszerűsített jelentéstételi eljárás és a nyolcéves, előre kiszámítható felülvizsgálati ütemezés alkalmazásának bővítése. Emellett hangsúlyosan szóltak az erőforrások szűkösségéről, amely nemcsak jelentős elmaradásokat okoz, hanem korlátozza a rendelkezésre álló humán erőforrásokat, akadályozza a technológia hatékony alkalmazását, és gátolja a teljes szerződéses testületi rendszer munkáját abban, hogy teljesíteni tudja az emberi jogok védelmét és előmozdítását célzó mandátumát.

Az interaktív párbeszéd során az elnökök hangsúlyozták, hogy az egyéni beadványok feldolgozásában tapasztalható hátralék rendkívül aggasztó. 2023. december 31-én összesen 1913 beadvány várt bizottsági felülvizsgálatra. A Titkárság becslése szerint a jelenlegi kapacitás mellett körülbelül 6,65 évbe telne ennek a hátraléknak a felszámolása, figyelmen kívül hagyva az időközben beérkező új egyéni beadványokat.¹⁴⁸

Összefoglalásképp megállapíthatjuk, hogy a jelenlegi ENSZ *treaty body* monitoringrendszer állapota egyszerre mutat előrelépést és tartós strukturális feszültségeket. A pozitívumok között megemlíthetjük, hogy az elmúlt évek reformlépései (például 2020-tól a *simplified reporting procedure* kiterjesztése) javították a rendszer kiszámíthatóságát és csökkentették az államok terheit. A bizottságok közös éves ütemterv-kezdeményezése (*predictable review cycle*) erősíti az átláthatóságot. A digitális munkamódszerek (például hibrid ülések, online információcsere) növelték a hozzáférhetőséget a civil társadalom és a nemzeti emberi jogi intézmények számára. A kihívások

¹⁴⁷ United Nations 2020.

¹⁴⁸ McEvoy–KANTARIA 2024.

között azonban szólnunk kell arról, hogy a bizottságok ügghátralékai továbbra is jelentősek: több bizottságban is száz meg száz elmaradt kormányzati jelentés és függőben lévő egyéni panasz vár feldolgozásra. A bizottságok kapacitása (titkárság létszáma, ülésidő) nem tart lépést a mandátumok és a ratifikációk bővülésével. A különböző testületek módszertanában és munkamódszereiben még mindig nagy a széttagoltság, ami akadályozza az egységes, koherens monitoringszisztémát. A finanszírozási problémák miatt a reformjavaslatok egy része még nem teljesen működik. A rendszer tehát mérsékelten javuló, de törekény állapotban van: a reformlépések iránya kedvező, viszont a kapacitás- és finanszírozási hiány, valamint a politikai akarat egyenetlensége miatt fennáll a veszély, hogy a hosszú távú fenntarthatóság és hatékonyság nem valósul meg teljes mértékben.

ÖSSZEFOGLALÓ AZ ENSZ EMBERI JOGI MONITORINGRENDSZERÉBEN VALÓ MAGYAR SZEREPVÁLLALÁSRÓL

Magyarország aktívan bekapcsolódott az ENSZ emberi jogi monitoringmechanizmusainak működésébe, mind szakértők delegálásával, mind a különféle eljárásokban való részvétellel. Hazánk a világszervezet emberi jogi rendszerének mindkét pillérében – az Alapokmányon alapuló, valamint az emberi jogi egyezményeken alapuló szegmensekben is – aktívan jelen volt az elmúlt évtizedek során.

Az Alapokmányon alapuló mechanizmusok körében Magyarország három különmegbízottat adott az ENSZ-nek: Bíró Gáspárt (Szudán, 1993–1998), Izsák Ritát (kisebbségi ügyek, 2011–2017) és Haraszti Miklóst (Belarusz, 2012–2018). Emellett Bán Tamás tagja volt az Önkényes Fogvatartással Foglalkozó Munkacsoportnak (2001–2008). 1998 óta 13 különmegbízotti látogatás történt Magyarországon, többek között a szólás- és vallásszabadság, a nők és lányok elleni diszkrimináció, a migránsok helyzete, illetve az oktatáshoz való jog témájában.

Az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (UPR) során hazánk három cikluson esett át (2011, 2016, 2021). Az első körben 148 ajánlást kapott, amiből 122-t elfogadott; a másodikban 221-ből 189-et támogatott; a harmadikban 267 ajánlásból 131-et fogadott el. A következő felülvizsgálatra 2026 novemberében kerül sor.

A szerződéses testületek kapcsán Magyarország részes állama az ENSZ főbb emberi jogi egyezményeinek (10-ből 8-nak), ugyanakkor nem csatlakozott a Migráns Munkavállalók Egyezményéhez (ICRMW)¹⁴⁹ és a Kényszerített Eltűnések Elleni Egyezményhez (CED),¹⁵⁰ továbbá részes államként sem csatlakozott minden panaszmechanizmushoz (CRC, ICESCR). Ezzel párhuzamosan azonban több magyar szakértő is fontos szerepet játszott a testületek munkájában az elmúlt évtizedekben:

- Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (CERD): Izsák Rita (2018–2022);
- Emberi Jogi Bizottság (HRC): Fodor János (1990–1993); Bán Tamás (1994–1996);

¹⁴⁹ Az ICRMW-nek különben egyetlen EU-s tagállam sem vált részesévé.

¹⁵⁰ A CED-nek 19 EU-s tagállam a részese, 5 ország aláírta, és Magyarországon kívül csak Észtország és Lettország nem kötelezte el magát semmilyen formában az Egyezmény mellett.

- A Nők Elleni Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (CEDAW): Lamm Vanda (1982–1984); Morvai Krisztina (2003–2006);
- Gyermekjogi Bizottság (CRC): Herczog Mária (2007–2015);
- A Fogyatékkal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (CRPD): Könczei György (2010); Gombos Gábor (2011–2012); Lovászy László (2013–2020).

ÖSSZEGZÉS ÉS FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

A tanulmány áttekintette az ENSZ emberi jogi monitoringrendszerének több mint hét évtizedes fejlődését, bemutatva azt az utat, amely az ENSZ Alapokmányának általános emberi jogi rendelkezéseitől a jelenlegi, összetett és intézményesült ellenőrzési mechanizmusok kialakulásáig vezetett. A vizsgálat rámutatott arra, hogy az emberi jogok nemzetközi védelme fokozatosan távolodott el az államok kizárólagos belső joghatóságának körétől, és mára az ENSZ tevékenységének egyik legfontosabb területévé vált.

A tanulmány megállapítja, hogy a mai ENSZ emberi jogi monitoringrendszer két egymást kiegészítő pillérre épül: az ENSZ Alapokmányán alapuló mechanizmusokra – különösen a különleges eljárások rendszerére, az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálatra (UPR) és a panaszeljárásokra –, valamint az emberi jogi egyezmények végrehajtását ellenőrző szerződéses testületekre. E mechanizmusok együttesen biztosítják az emberi jogi kötelezettségek nyomon követését, az államok elszámoltathatóságát és a nemzetközi normák további fejlődését.

A kutatás arra is rámutat, hogy a monitoringrendszer fejlődése nem csupán jogi, hanem politikai folyamat is volt. Az emberi jogi mechanizmusok működését mindvégig befolyásolták az állami szuverenitással, a geopolitikai érdekekkel és az emberi jogok egyetemes érvényesülésével kapcsolatos viták. Ennek ellenére a rendszer folyamatos bővülése és alkalmazkodóképessége azt bizonyítja, hogy az ENSZ képes volt reagálni az új emberi jogi kihívásokra és a nemzetközi közösség változó elvárásaira.

A magyar szerepvállalás vizsgálata alapján megállapítható, hogy Magyarország nem csupán a monitoringmechanizmusok vizsgált alanya volt, hanem azok alakításában is aktívan részt vett. Magyar szakértők több ENSZ-mandátumot töltöttek be, miközben az ország rendszeresen együttműködött a különleges eljárásokkal, a szerződéses testületekkel és a UPR mechanizmusával. Ez a részvétel hozzájárult Magyarország nemzetközi emberi jogi jelenlétének erősítéséhez, ugyanakkor lehetőséget biztosított arra is, hogy a nemzetközi monitoringmechanizmusok ajánlásai révén a hazai emberi jogi helyzet folyamatos értékelés tárgyát képezze.

Összességében az ENSZ emberi jogi monitoringrendszere ma a nemzetközi emberi jogvédelem egyik legfontosabb intézményi pillére. Bár működését továbbra is politikai viták, kapacitásbeli korlátok és reformigények kísérik, alapvető hozzájárulása az emberi jogok nemzetközi előmozdításához és védelméhez vitathatatlan. Magyarország számára pedig a jövőben is stratégiai jelentőségű marad az aktív és konstruktív részvétel e mechanizmusok munkájában.

MELLÉKLET

*Alapvető tények az egyes emberi jogi egyezmények monitoringrendszerével kapcsolatban*¹⁵¹

Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről

- Hivatalos angol megnevezés: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
- Egyezmény elfogadása: 1965. december 21., ENSZ Közgyűlés, A/RES/2106 (XX)
- Egyezmény hatálybalépése: 1969. január 4. (az ötödik ratifikáció után)
- Részes államok száma: 182 részes állam, 3 aláíró¹⁵²
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD)
- Treaty body felállításának dátuma: 1969
- Treaty body tagsága: 18 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 1 éven belül, majd 2 évente
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: 2023 óta lehetséges

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet¹⁵³ – ratifikáció: 1967. május 4.
- Magyar szakértő a treaty bodyban: Izsák Rita (2018–2022)
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: 2019. április 29–30. – a magyar Kormány 18–25. összevont kormányjelentésének tárgyalása (CERD/C/HUN/18-25)¹⁵⁴
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: lehetséges – magyar elfogadás 1989. szeptember 13.

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

- Hivatalos angol megnevezés: International Covenant on Civil and Political Rights
- Egyezmény elfogadása: 1966. december 16., ENSZ Közgyűlés, A/RES/2200A (XXI)¹⁵⁵

¹⁵¹ A melléklet adatai a 2025 augusztusában elérhető legfrissebb adatbázisokon alapulnak.

¹⁵² OHCHR [é. n. f].

¹⁵³ 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

¹⁵⁴ CERD 2019.

¹⁵⁵ *International Covenant on Civil and Political Rights* 1966.

- Egyezmény hatálybalépése: 1976. március 23. (három hónappal a 35. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 174 részes állam, 6 aláíró¹⁵⁶
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Emberi Jogi Bizottság (Human Rights Committee)
- Treaty body felállításának dátuma: 1976
- Treaty body tagsága: 18 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: eredetileg: ratifikáció után 1 éven belül, majd utána ahogy a Bizottság szükségesnek látja, gyakorlatban 4-5 évente; jelenleg – 2020 óta – a Bizottság bevezetett egy 8 éves előre kiszámítható vizsgálati ciklust
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet¹⁵⁷ – ratifikáció időpontja: 1974. január 17.
- Magyar szakértő a treaty bodyban: Fodor János (1990–1993), Bán Tamás (1994–1996)
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: 2018. március 19–20. – a magyar Kormány 6. kormányjelentésének tárgyalása¹⁵⁸
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: lehetséges – a PPJE egyéni panaszmechanizmust létrehozó fakultatív jegyzőkönyvének magyar elfogadása: 1988. szeptember 7.
- A PPJE Halálbüntetés Eltörlésére irányuló második fakultatív jegyzőkönyvéhez való magyar csatlakozás: 1994. február 24.

Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

- Hivatalos angol megnevezés: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
- Egyezmény elfogadása: 1966. december 16., ENSZ Közgyűlés, A/RES/2200A (XXI)¹⁵⁹
- Egyezmény hatálybalépése: 1976. január 3. (három hónappal a 35. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 173 részes állam, 4 aláíró¹⁶⁰
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)

¹⁵⁶ OHCHR [é. n. f].

¹⁵⁷ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

¹⁵⁸ Human Rights Committee 2018.

¹⁵⁹ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* 1966.

¹⁶⁰ OHCHR [é. n. f].

- Treaty body felállításának dátuma: 1985
- Treaty body tagsága: 18 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: eredetileg ratifikáció után 2 éven belül, majd utána 5 évente; jelenleg – a 2020-as döntés alapján 2022-től kezdődően – a Bizottság bevezetett egy 8 éves előre kiszámítható vizsgálati ciklust¹⁶¹
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet¹⁶² – ratifikáció időpontja: 1974. január 17.
- Magyar szakértő a treaty bodyban: –
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: 2007. május 2–3. – a magyar Kormány 3. kormányjelentésének tárgyalása (E/C.12/2007/SR.2 and 3)¹⁶³
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: nem lehetséges – Magyarország nem ratifikálta az Egyezségokmány egyéni panaszmechanizmust létrehozó fakultatív jegyzőkönyvét

Egyezmény a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről

- Hivatalos angol megnevezés: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
- Egyezmény elfogadása: 1979. december 18., ENSZ Közgyűlés, A/RES/34/180¹⁶⁴
- Egyezmény hatálybalépése: 1981. szeptember 3. (harminc nappal a 20. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 189 részes állam, 2 aláíró¹⁶⁵
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: az ENSZ Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottsága (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW)
- Treaty body felállításának dátuma: 1981
- Treaty body tagsága: 23 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 1 éven belül, majd utána 4 évente.
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

¹⁶¹ CESCR [é. n.].

¹⁶² 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

¹⁶³ ECOSOC 2008.

¹⁶⁴ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* 1979.

¹⁶⁵ OHCHR [é. n. f].

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet¹⁶⁶ – ratifikáció időpontja: 1980. december 22.
- Magyar szakértő a treaty bodyban: Lamm Vanda (1982–1984), Morvai Krisztina (2003–2006)
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: 2023. február 7. – a magyar Kormány 9. kormányjelentésének tárgyalása (CEDAW/C/HUN/CO/9)¹⁶⁷
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: lehetséges – Magyarország 2000. december 22-én ratifikálta az Egyezmény egyéni panaszmechanizmust létrehozó fakultatív jegyzőkönyvét

Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény

- Hivatalos angol megnevezés: Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- Egyezmény elfogadása: 1984. december 10., ENSZ Közgyűlés, A/RES/39/46¹⁶⁸
- Egyezmény hatálybalépése: 1987. június 26. (harminc nappal a 20. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 175 részes állam, 4 aláíró¹⁶⁹
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Kínzás Elleni Bizottság (Committee against Torture, CAT)
- Treaty body felállításának dátuma: 1987
- Treaty body tagsága: 10 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 1 éven belül, majd utána 4 évente
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet¹⁷⁰ – ratifikáció időpontja: 1987. április 15.¹⁷¹

¹⁶⁶ 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

¹⁶⁷ CEDAW 2023.

¹⁶⁸ *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* 1984.

¹⁶⁹ OHCHR [é. n. f].

¹⁷⁰ 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

¹⁷¹ UN Treaty Bodies Database [é. n.].

- Magyar szakértő a treaty bodyban: –
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: 2006. november 15–16. – a magyar Kormány 4. kormányjelentésének tárgyalása (CAT/C/HUN/CO/4)¹⁷²
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: lehetséges – Magyarország 1989. szeptember 13-án elfogadta az Egyezmény egyéni panaszmechanizmusát

Kínzás és más kegyetlen, embertelen, vagy megalázó büntetések, vagy bánásmódok elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve

- Hivatalos angol megnevezés: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- Egyezmény elfogadása: 2002. december 18., ENSZ Közgyűlés, A/RES/57/199¹⁷³
- Egyezmény hatálybalépése: 2006. június 22.
- Részes államok száma: 94 részes állam, 11 aláíró¹⁷⁴
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Kínzásmegelőzési Albizottság (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, SPT)
- Treaty body felállításának dátuma: 2006
- Treaty body tagsága: 25 független szakértő 4 évre megválasztva

A monitoringrendszer fő jellemzői:

- Az SPT jogosult *országban belüli helyszíni látogatásokat* tartani (például börtönökben, rendőrségi fogdáknak, pszichiátriai intézetekben, bevándorlási fogdáknak). Ezek *nem előzetesen bejelentett vizsgálatok*, hanem megelőző, együttműködő jellegű missziók. A látogatások végén az SPT *titkos jelentést* készít az adott állam számára ajánlásokkal. A jelentés csak az állam hozzájárulásával válik nyilvánossá, de a legtöbb ország az átláthatóság érdekében publikálja azt.
- Az OPCAT egyik kulcseleme, hogy minden részes államnak létre kell hoznia egy Nemzeti Megelőző Mechanizmust (NPM). Ez lehet egy már meglévő ombudsman, emberi jogi intézmény vagy egy új szerv. Az SPT segíti az NPM-ek működését: tanácsot ad, iránymutatásokat készít, ajánlásokat tesz a jogi és intézményi keretek erősítésére.
- Az SPT nemcsak ellenőriz, hanem kapacitásépítő tevékenységet is végez. Képzéseket tart a helyi hatóságoknak, civil szervezeteknek és az NPM-eknek. Célja, hogy a nemzeti intézmények képesek legyenek önállóan és rendszeresen ellenőrizni a fogvatartási helyeket.

¹⁷² CAT 2007.

¹⁷³ *Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* 2002.

¹⁷⁴ OHCHR [é. n. f].

- Az SPT munkája nem „a megnevez és megszégyenít” elvre épül, hanem az együttműködésre. Az államoknak titoktartási kötelezettségük van a látogatásról szóló információk tekintetében, de maguk döntenek el, hogy a jelentést nyilvánosságra hozzák-e.¹⁷⁵

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 2011. évi CXLI. törvény¹⁷⁶ – ratifikáció időpontja: 2012. január 12.¹⁷⁷
- Magyar szakértő a treaty bodyban: –
- Magyar együttműködés az SPT-vel:
- Az egyezmény alapján létrehozott NPM (Nemzeti Megelőző Mechanizmus) szerepét az Alapvető Jogok Biztosa (ombudsman) látja el. Ez az intézmény felel a fogvatartási helyek rendszeres és megelőző látogatásáért, valamint panaszeljárások kezeléséért. Az NPM működési alapját a 2011. évi CXI. törvény (III/A. Fejezet)¹⁷⁸ adja. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus tényleges működése 2015-ben indult el, miután módosították a vonatkozó jogi hátteret és felépítették a belső szervezeti egységet az Ombudsman Hivatalán belül. Az SPT 2017-ben látogatott Magyarországra, amelynek célja a fogvatartási intézmények állapotának vizsgálata és az NPM működésének felülvizsgálata volt.¹⁷⁹

Egyezmény a Gyermek Jogairól

- Hivatalos angol megnevezés: Convention on the Rights of the Child
- Egyezmény elfogadása: 1989. november 20., ENSZ Közgyűlés, A/RES/44/25¹⁸⁰
- Egyezmény hatálybalépése: 1990. szeptember 2. (harminc nappal a 20. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 196 részes állam, 1 aláíró¹⁸¹
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Gyermek Jogai Bizottság (Committee on the Rights of the Child, CRC)
- Treaty body felállításának dátuma: 1990
- Treaty body tagsága: 18 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 2 éven belül, majd utána 5 évente
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

¹⁷⁵ OHCHR [é. n. g].

¹⁷⁶ 2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

¹⁷⁷ UN Treaty Bodies Database [é. n.].

¹⁷⁸ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.

¹⁷⁹ Association for the Prevention of Torture [é. n.].

¹⁸⁰ *Convention on the Rights of the Child* 1989.

¹⁸¹ OHCHR [é. n. f].

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 1991. évi LXIV. törvény¹⁸² – ratifikáció időpontja: 1991. október 7.¹⁸³
- Magyar szakértő a treaty bodyban: Herczog Mária (2007–2015)
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: 2020. január 22–23. – a Magyar Kormány 6. kormányjelentésének tárgyalása (CRC/C/HUN/6)¹⁸⁴
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: nem lehetséges – Magyarország nem ratifikálta az Egyezmény azon fakultatív jegyzőkönyvét¹⁸⁵ (2013), amely életre hívta az egyéni panaszmechanizmust

Az Egyezmény fakultatív jegyzőkönyve:

- (1) Magyarország a 2009. évi CLX. törvénnyel¹⁸⁶ megerősítette és kihirdette a gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyvet.¹⁸⁷ Ratifikáció dátuma: 2010. február 24.

Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása:

- A Magyar Kormány kezdeti jelentését (CRC/C/OPAC/HUN/1) a Fakultatív Jegyzőkönyv végrehajtásáról 2014. szeptember 10-én tárgyalta a Bizottság.¹⁸⁸
- (2) Magyarország a 2009. évi CLXI. törvénnyel¹⁸⁹ megerősítette és kihirdette a gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyvet.¹⁹⁰ Ratifikáció dátuma: 2010. február 24.¹⁹¹

Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása:

- A Magyar Kormány kezdeti jelentését (CRC/C/OPSC/HUN/1) a Fakultatív Jegyzőkönyv végrehajtásáról 2014. szeptember 10-én tárgyalta a Bizottság.¹⁹²
- Egyezmény a fogyatékkal élő személyek jogairól

¹⁸² 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁸³ UN Treaty Bodies Database [é. n.].

¹⁸⁴ CRC 2020.

¹⁸⁵ United Nations 2011.

¹⁸⁶ 2009. évi CLX. törvény a gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről.

¹⁸⁷ *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* 2000.

¹⁸⁸ CRC 2014a.

¹⁸⁹ 2009. évi CLXI. törvény a gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről.

¹⁹⁰ *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* 2000.

¹⁹¹ UN Treaty Bodies Database [é. n.].

¹⁹² CRC 2014b.

- Hivatalos angol megnevezés: Convention on the Rights of Persons with Disabilities.
- Egyezmény elfogadása: 2006. december 12., ENSZ Közgyűlés, A/RES/61/106¹⁹³
- Egyezmény hatálybalépése: 2008. május 3. (harminc nappal a 20. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 192 részes állam, 4 aláíró¹⁹⁴
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Fogyatékossgal Élők Jogaival Foglalkozó Bizottság (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)
- Treaty body felállításának dátuma: 2009
- Treaty body tagsága: 18 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 2 éven belül, majd utána 4 évente
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

Magyar vonatkozások

- Magyar csatlakozást kihirdető jogszabály/ratifikáció időpontja: 2007. évi XCII. törvény¹⁹⁵ – ratifikáció időpontja: 2007. július 20.¹⁹⁶
- Magyar szakértő a treaty bodyban: Könczei György (2010), Gombos Gábor (2011–2012), Lovászy László (2013–2020)
- Eddigi utolsó magyar kormányjelentés tárgyalása: a Bizottság 2012. szeptember 20–21-én tárgyalta a Magyar Kormány első kormányjelentését (CRPD/C/HUN/CO/1)¹⁹⁷
- Egyéni panasz eljárás magyar állampolgárok számára: lehetséges – Magyarország 2007. július 20-án ratifikálta¹⁹⁸ az Egyezmény egyéni panaszmechanizmust létrehozó fakultatív jegyzőkönyvét

ENSZ emberi jogi egyezmények, amelyeknek Magyarország nem részese

Nemzetközi egyezmény a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről

- Hivatalos angol megnevezés: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
- Egyezmény elfogadása: 1990. december 18., ENSZ Közgyűlés, A/RES/45/158¹⁹⁹
- Egyezmény hatálybalépése: 2003. július 1. (három hónappal a 20. ratifikációt követően)

¹⁹³ Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006.

¹⁹⁴ OHCHR [é. n. f].

¹⁹⁵ 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁹⁶ UN Treaty Bodies Database [é. n.].

¹⁹⁷ CRPD 2012.

¹⁹⁸ UN Treaty Bodies Database [é. n.].

¹⁹⁹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990.

- Részes államok száma: 60 részes állam, 11 aláíró²⁰⁰
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: A Migráns Munkavállalók és Családtagsaikkal Jogaik Védelmével Foglalkozó Bizottság (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, CMW)
- Treaty body felállításának dátuma: 2004
- Treaty body tagsága: 14 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 1 éven belül, majd 5 évente
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

Nemzetközi egyezmény minden személynek az erőszakos eltűnéssel szembeni védelméről

- Hivatalos angol megnevezés: International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
- Egyezmény elfogadása: 2006. december 20., ENSZ Közgyűlés, A/RES/61/177²⁰¹
- Egyezmény hatálybalépése: 2010. december 23. (harminc nappal a 20. ratifikációt követően)
- Részes államok száma: 77 részes állam, 39 aláíró²⁰²
- Egyezmény végrehajtásáért felelős treaty body: Kényszerített Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottság (Committee on Enforced Disappearances, CED)
- Treaty body felállításának dátuma: 2011
- Treaty body tagsága: 10 független szakértő 4 évre megválasztva
- Kormányzati jelentések periodicitása: ratifikáció után 2 éven belül, majd ahogy a Bizottság kéri
- Egyszerűsített jelentés lehetősége: lehetséges opcionális módon

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERNAZ, Nadia (2009): Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism. In BOYLE, Kevin (szerk.): *New Institutions for Human Rights Protection*. Oxford: Oxford University Press, 75–92. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199570546.003.0004>
- BOYLE, Kevin (2009): The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects. In BOYLE, Kevin (szerk.): *New Institutions for Human Rights Protection*. Oxford: Oxford University Press, 11–48. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199570546.003.0002>

²⁰⁰ OHCHR [é. n. f].

²⁰¹ *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* 2006.

²⁰² OHCHR [é. n. f].

- BUERGENTHAL, Thomas (2001): *Nemzetközi emberi jogok*. Ford. Weller Mónika. Budapest: Helikon.
- CAREY, John (2009): The UN Human Rights Council: What would Eleanor Roosevelt Say? *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 15(2).
- CHARLESWORTH, Hilary – LARKING, Emma (2014): Introduction: The Regulatory Power of the Universal Periodic Review. In CHARLESWORTH, Hilary – LARKING, Emma (szerk.): *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–21. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3088290>
- COWELL, Frederick (2019): The Evolution and Design of Powers at the UN Commission on Human Rights: The Complex Legacy of Anti-Apartheid Activism. *Acta Universitatis Carolinae Studia Territoria*, 19(1), 67–92. Online: <https://doi.org/10.14712/23363231.2019.17>
- DAVALA, Michal (2011): 'Old-New' Complaint Procedure of the Human Rights Council. *DANUBE: Law and Economics Review*, (3), 47–54.
- DE LA VEGA, Constanca – LEWIS, Tamara N. (2011): Peer Review in the Mix: How the UPR Transforms Human Rights Discourse. In CHERIF BASSIOUNI, Mahmoud – SCHABAS, William A. (szerk.): *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* Antwerp–Cambridge: Intersentia, 353–386.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO, Elvira (2017): The History of the Special Procedures: A 'Learning-by-Doing' Approach to Human Rights Implementation. In NOLAN, Aoife – FREEDMAN, Rosa – MURPHY, Thérèse (szerk.): *The United Nations Special Procedures System*. Leiden: Brill Nijhoff, 9–51. Online: https://doi.org/10.1163/9789004304703_003
- FORSYTHE, David P. – PARK, Baekkwon (2008): The Changing of the Guard: From the UN Human Rights Commission to the Council. *Human Rights Law Journal*, 29(1–5), 3–14.
- FREEDMAN, Rosa (2013): *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*. London – New York: Routledge.
- FREEDMAN, Rosa – MCHANGAMA, Jacob (2016): Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates. *Human Rights Quarterly*, 38(1), 164–193. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2016.0012>
- DE FROUVILLE, Olivier (2011): Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward. In CHERIF BASSIOUNI, Mahmoud – SCHABAS, William A. (szerk.): *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* Antwerp–Cambridge: Intersentia, 241–266.
- GUTTER, Jeroen (2007): Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead. *Human Rights Law Review*, 7(1), 93–107. Online: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngl029>
- JOOSTEN, Veronique (2011): *The UN Human Rights Council at Work: From High Hopes Back to Reality*. Leuven: United Nations Association Flanders Belgium. Online: www.vvn.be/wp-content/uploads/2011/04/VVN_HRC_at_work_-_Definitieve_versie.pdf
- LAUREN, Paul Gordon (2007): "To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings": The Journey from the Commission on Human Rights to the Human

- Rights Council. *Human Rights Quarterly*, 29(2), 307–345. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2007.0020>
- McMAHON, Edward – ASCHERIO, Marta (2012): A Step Ahead in Promoting Human Rights? The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council. *Global Governance*, 18(2), 231–248. Online: <https://doi.org/10.1163/19426720-01802006>
- MERTUS, Julie A. (2009): *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era*. London – New York: Routledge.
- NOWAK, Manfred et al. (2011): UN Human Rights Council in Crisis – Proposals to Enhance the Effectiveness of the Council. In BENEDEK, Wolfgang et al. (szerk.): *European Yearbook on Human Rights 11*. Antwerp–Cambridge: Intersentia, 41–84.
- RATHGEBER, Theodor (2010): Ambiguity as a Main Feature: The UN Human Rights Council in 2009. In BENEDEK, Wolfgang et al. (szerk.): *European Yearbook on Human Rights 2010*. Antwerp–Berlin–Vienna–Graz: European Academic Press, 183–194.
- SCHRIJVER, Nico (2007): The UN Human Rights Council: A New “Society of the Committed” or Just Old Wine in New Bottles? *Leiden Journal of International Law*, 20(4), 809–823. Online: <https://doi.org/10.1017/S0922156507004463>
- SHELTON, Dinah (2008): Standard-Setting by the United Nations Commission on Human Rights: An Overview from its Inception in 1947 until the Creation of the Human Rights Council in 2006. *Human Rights Law Journal*, 29(1–5), 15–27.
- SPOHR, Maximilian (2010): United Nations Human Rights Council: Between Institution-Building Phase and Review of Status. In VON BOGDANDY, Armin – WOLFRUM, Rüdiger (szerk.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law 14*. Leiden: Brill, 169–218. Online: <https://doi.org/10.1163/18757413-90000052>
- SUBEDI, Surya P. (2011): Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs. *Human Rights Quarterly*, 33(1), 201–228. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2011.0011>
- SUNGA, Lyal S. (2009): What Effect If Any Will the UN Human Rights Council Have on Special Procedures? In ALFREDSSON, Gudmundur et al. (szerk.): *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*. Leiden–Boston: Brill–Nijhoff, 169–183. Online: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004162365.i-728.94>
- THÉRIEN, Jean-Philippe – JOLY, Philippe (2014): “All Human Rights for All”: The United Nations and Human Rights in the Post-Cold War Era. *Human Rights Quarterly*, 36(2), 373–396. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2014.0018>
- TOMUSCHAT, Christian (2008): Origins and History of UN Special Procedures. An Overview from Their Inception to June 2007. *Human Rights Law Journal*, 29(1–5), 27–31.
- VIEGAS E SILVA, Marisa (2013): The United Nations Human Rights Council: Six Years On. *SUR: International Journal of Human Rights*, 10(18), 96–113. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2399611>
- WHEELER, Ron (1999): The United Nations Commission on Human Rights, 1982–1997: A Study of “Targeted” Resolutions. *Canadian Journal of Political Science*, 32(1), 75–101. Online: <https://doi.org/10.1017/S0008423900010106>

Internetes források

- Association for the Prevention of Torture [é. n.]: OPCAT Database: Hungary. Online: www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/hungary
- CAT (2007): *Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Hungary*. CAT/C/HUN/CO/4 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2007. február 6. Online: <https://docs.un.org/en/CAT/C/HUN/CO/4>
- CEDAW (2023): *Concluding observations on the ninth periodic report of Hungary*. CEDAW/C/HUN/CO/9 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2023. március 2. Online: <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/HUN/CO/9>
- CERD (2019): *Concluding observations on the combined eighteenth to twenty-fifth periodic reports of Hungary*. CERD/C/HUN/CO/18-25 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2019. június 6. Online: <https://docs.un.org/en/CERD/C/HUN/CO/18-25>
- CERD [é. n.]: *Inter-State Communications Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. Online: www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/inter-state-communications
- CESCR [é. n.]: *Reporting Guidelines*. Online: www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/reporting-guidelines
- CRC (2020): *Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary*. CRC/C/HUN/CO/6 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2020. március 3. Online: <https://docs.un.org/en/CRC/C/HUN/CO/6>
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (1984). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (1979). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities
- Convention on the Rights of the Child* (1989). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child
- CRC (2014a): *Concluding observations on the report submitted by Hungary under article 8, paragraph 1 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict*. CRC/C/OPAC/HUN/CO/1 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2014. november 3. Online: <https://docs.un.org/en/CRC/C/OPAC/HUN/CO/1>
- CRC (2014b): *Concluding observations on the report submitted by Hungary under article 12, paragraph 1 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*. CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2014. November 3. Online: <https://docs.un.org/en/CRC/C/OPSC/HUN/CO/1>
- CRPD (2012): *Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session*. CRPD/C/HUN/CO/1 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2012. október 22. Online: <https://docs.un.org/en/CRPD/C/HUN/CO/1>

- ECOSOC (1967): *ECOSOC Resolution 1235 (XLII). Question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid, in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories*. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/214657?v=pdf>
- ECOSOC (1970): *ECOSOC Resolution 1503 (XLVIII) on Procedure for dealing with communications relating to violations of human rights and fundamental freedoms*. Online: <http://hrlibrary.umn.edu/procedures/1503.html>
- ECOSOC (2008): *Hungary: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*. E/C.12/HUN/CO/3 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2008. január 16. Online: <https://docs.un.org/en/E/C.12/HUN/CO/3>
- Human Rights Committee (2018): *Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary*. CCPR/C/HUN/CO/6 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2018. május 9. Online: <https://docs.un.org/en/CCPR/C/HUN/CO/6>
- Human Rights Council (2007a): *Institution-Building of the United Nations Human Rights Council*. Online: <http://hrlibrary.umn.edu/iwraw/Inst-building-UN.pdf>
- Human Rights Council (2007b): *HRC Resolution 5/2. On Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*. Online: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/CodeOfConduct.pdf
- Human Rights Council (2008): *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*. Online: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf
- Human Rights Council (2012): *Report of the Human Rights Council on its eighteenth session*. A/HRC/18/2:170 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2012. október 22. Online: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g12/177/56/pdf/g1217756.pdf>
- Human Rights Council (2020): *Report of the Human Rights Council on its thirty-third session*. A/HRC/33/2:75 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2020. április 22. Online: <https://docs.un.org/en/A/HRC/33/2>
- Human Rights Council (2023): *Report of the Human Rights Council on its forty-ninth session*. A/HRC/49/2:81 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2023. november 30. Online: <https://docs.un.org/en/A/HRC/49/2>
- Human Rights Council (2025): *Activities of Special Rapporteurs, Independent Experts and Working Groups of the Special Procedures of the Human Rights Council Undertaken in 2024, Including Updated Information on Special Procedures and Information on the Thirtieth Annual Meeting of Special Rapporteurs, Independent Experts and Chairs of Working Groups: Report of the Secretariat*. A/HRC/58/70 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2025. április 11. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/4083352?ln=en&v=pdf>
- Human Rights Council [é. n. a]: *Information on the Selection and Appointment Process for Independent United Nations Experts of the Human Rights Council: Overview of the Selection and Appointment Process*. Online: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SP/Pages/BasicInformationSelectionIndependentExperts.aspx
- Human Rights Council [é. n. b]: *Universal Periodic Review*. Online: www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home

- Human Rights Council [é. n. c]: *Human Rights Council Complaint Procedure*. Online: www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/complaintprocedure/pages/hrccomplaintprocedureindex.aspx
- International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (2006). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced
- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (1990). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers
- International Covenant on Civil and Political Rights* (1966). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights
- ISHR Academy [é. n.]: *Treaty Bodies: Going Deeper: Inter-State Complaints*. Online: <https://academy.ishr.ch/learn/treaty-bodies/inter-state-complaints>
- McEVOY, Tess – KANTARIA, Natika (2024): UNGA79: Treaty Bodies Express Concern About Lack of Resources Impacting Their Work. *International Service for Human Rights*, 2024. november 26. Online: <https://ishr.ch/latest-updates/unga79-in-discussing-the-treaty-bodies-reform-agenda-chairs-continue-to-express-concern-about-the-alarming-lack-of-resources-impacting-their-work>
- Northeastern University Center for Global Law and Justice (2016): UN Secretary General Reports Treaty Bodies More Effective and Efficient. *Northeastern University School of Law*, 2016. augusztus 22. Online: <https://cglj.org/2016/08/22/un-secretary-general-reports-treaty-bodies-more-effective-and-efficient>
- Northeastern University Center for Global Law and Justice (2019): UN Treaty Bodies Announce New Measures to Synchronize Their Work. *Northeastern University School of Law*, 2019. július 11. Online: <https://cglj.org/2019/07/11/un-treaty-bodies-announce-new-measures-to-synchronize-their-work>
- OHCHR (2026a): *Standing Invitations*. Online: <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=en>
- OHCHR (2026b): *Current and Former Mandate Holders of the CHR/HRC (Existing Mandates)*. Online: www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/current-and-former-mandate-holders-existing-mandates
- OHCHR Countries & Territories [é. n.]: *Hungary*. Online: www.ohchr.org/en/countries/hungary
- OHCHR [é. n. a]: *Coordination Committee of Special Procedures*. Online: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CoordinationCommittee/Pages/CCSpecialProceduresIndex.aspx
- OHCHR [é. n. b]: *Former Mandate Holders of the CHR/HRC (Discontinued Mandates)*. Online: www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/former-mandate-holders-discontinued-mandates
- OHCHR [é. n. c]: *Treaty Bodies: Complaints About Human Rights Violations*. Online: www.ohchr.org/en/treaty-bodies/complaints-about-human-rights-violations

- OHCHR [é. n. d]: *Treaty Bodies: General Comments*. Online: www.ohchr.org/en/treaty-bodies/general-comments
- OHCHR [é. n. e]: *Treaty Bodies: Treaty Body Capacity Building Programme*. Online: www.ohchr.org/en/treaty-bodies/treaty-body-capacity-building-programme
- OHCHR [é. n. f]: *Status of Ratification: Interactive Dashboard*. Online: <https://indicators.ohchr.org>
- OHCHR [é. n. g]: *Subcommittee on Prevention of Torture*. Online: www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt
- Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (2002). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* (2000). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (2000). Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-sale-children-child
- Treaty Body Chairpersons (2019): *Treaty Body Chairpersons Position Paper on the Future of the Treaty Body System, July 2019*. Online: https://cglj.org/wp-content/uploads/2019/07/ChairpersonsPositionPaper_July2019.pdf
- UN Commission on Human Rights (1969): *Question of human rights in the territories occupied as a result of hostilities in the Middle East*. E/CN.4/RES/6 (XXV) jelzetű ENSZ-dokumentum, 1969. március 4. Online: www.un.org/unispal/document/auto-insert-187143
- UN Commission on Human Rights (1975): *Study of reported violations of human rights in Chile with particular reference to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. E/CN.4/RES/8 (XXXI) jelzetű ENSZ-dokumentum, 1975. február 27. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/219950?ln=en>
- UNGA (1980): *UNGA Resolution A/RES/35/209 on the Identification of activities that have been completed or are obsolete, of marginal usefulness or ineffective*. Online: <https://undocs.org/en/A/RES/35/209>
- United Nations (2001): 56/168. *Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities: Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/56/583/Add.2)]*. Online: www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm
- United Nations (2011): *Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011: 66/138. Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*. A/RES/66/138 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2011. december 19. Online: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/467/10/pdf/n1146710.pdf>
- United Nations (2012): *United Nations Reform: Measures and Proposals: Note by the Secretary-General*. A/66/860 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2012. június 26. Online: <https://docs.un.org/en/A/66/860>

- United Nations (2014): *Resolution adopted by the General Assembly on 9 April 2014.*: 68/268. *Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system.* A/RES/68/268 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2014. április 9. Online: <https://docs.un.org/en/A/RES/68/268>
- United Nations (2016): *Status of the human rights treaty body system: Report of the Secretary-General.* A/71/118 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2016. július 18. Online: www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/TB/TBS/A-71-118_en.pdf
- United Nations (2020): *Status of the human rights treaty body system: Report of the Secretary-General.* A/74/643 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2020. január 10. Online: <https://docs.un.org/en/A/74/643>
- United Nations (2024): *Report of the Ad Hoc Conciliation Commission (case State of Palestine v. Israel): Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/113/3) 22 August 2024.* Online: www.un.org/unispal/document/report-of-the-ad-hoc-conciliation-commission-case-state-of-palestine-v-israel-committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination-cerd-c-113-3
- United Nations (2025): *Special Procedures of the Human Rights Council.* Online: www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/welcomepage.aspx
- UN Treaty Body Database [é. n.]: *Ratification Status for Hungary.* Online: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=77&Lang=EN
- UPR Info [é. n.]: *Statistics of Recommendations.* Online: <https://upr-info-database.uwazi.io/en/page/32leoe3uc9>

Jogi források

1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről
1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülőszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülőszakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről
1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bűntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről
1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
2007. évi XCII. törvény a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről

2009. évi CLX. törvény a gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről
2009. évi CLXI. törvény a gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

Dr. Lakatos István PhD, nagykövet, karrierdiplomata, jelenleg a Külügyminisztérium nemzetközi együttműködésért felelős helyettes államtitkára, korábban a montenegrói Emberi és Kisebbségi Jogi Minisztérium tanácsadója, egykori emberi jogi nagykövet. Három könyv és közel negyven szakmai cikk szerzője.

Turbék Zoltán

FÜGGETLENSÉG VAGY ÁTPOLITIZÁLTSÁG?¹

AZ ENSZ EMBERI JOGI MONITORINGRENDSZERÉNEK MŰKÖDÉSE A GYAKORLATBAN

Independence or Politicisation?

The Operation of the UN Human Rights Monitoring System in Practice

Dr. Turbék Zoltán, a Geneva Centre for Security Policy vendégkutatója, a mesterséges intelligencia és egyéb új technológiák szabályozásával foglalkozó szakértő, volt karrierdiplomata és ENSZ-tisztviselő, zoltanturbek@yahoo.com

Az elmúlt években egyre több kritika és támadás éri az ENSZ emberi jogi monitoringrendszerének működését. Ezek többsége az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által létrehozott mandátumbirtokosok, például az emberi jogi különleges jelentéstevők, illetőleg az egyes nemzetközi emberi jogi egyezmények végrehajtását felügyelő, jogértelmezési és jogfejlesztési tevékenységet is végző, (elvieken) független szakértőkből álló úgynevezett treaty bodyk tagjainak politikai elfogultságtól és ideológiáktól mentes, független működését, és ezáltal alkalmasságát vonja kétségbe.

Felmerül a kérdés, hogy mennyiben megalapozottak és indokoltak ezen kritikus hangok: valóban megkérdőjelezhető-e az említett szakértők és testületek függetlensége, vádolhatók-e munkájuk átpolitizálásával. Az emberi jogi monitoringrendszerbe beépített intézményi garanciák mellett és ellenére ténylegesen lehetséges működésük átpolitizálása?

Jelen tanulmány célja, hogy az ENSZ emberi jogi monitoringrendszerének két kiemelt szereplőjére, az emberi jogi különleges jelentéstevőkre és a treaty bodykra fókuszálva összehasonlító áttekintést adjon azok létrehozásának körülményeiről és intézményi felépítésük főbb jellemzőiről, valamint különbségeiről, különös figyelmet szentelve a független működést biztosítani hivatott intézményi garanciákra. Ezt követően a korábban karrierdiplomataként dolgozó szerző gyakorlatból merített példákat, konkrét eseteket segítségül hívva vizsgálja meg, hogy mely külső és belső tényezők hathatnak a monitoringmechanizmusok függetlensége ellen, és vezethetnek e mechanizmusok átpolitizálódásához, illetőleg erősíthetik működésük átpolitizáltságát.

¹ A tanulmányban rögzített gondolatok és értékelések a szerző magánvéleményét tükrözik, nem tekinthetők bármely korábbi munkáltatója hivatalos álláspontjának.

KULCSSZAVAK:

átpolitizálódás, emberi jogok, emberi jogi monitoringmechanizmusok, ENSZ, függetlenség, különleges jelentéstevők, szerződést felügyelő testületek

In recent years, the functioning of the UN human rights monitoring system has been subject to increasing criticism and attacks. Most of these questions the impartiality and independence, and thus the suitability of so-called mandate holders established by the UN Human Rights Council (such as special rapporteurs) and of treaty bodies, whose members serve (in principle) as independent experts and are tasked to monitor the implementation of international human rights conventions and engage in legal interpretation and development.

The question arises as to how well-founded and justified these critical voices are, whether the independence of the aforementioned experts and bodies can really be questioned, and whether they can be accused of politicising their work. Is it actually possible to politicise their work, despite the institutional safeguards built into the human rights monitoring system?

The aim of this study is to provide a comparative overview of two key players in the UN human rights monitoring system, the special rapporteurs on human rights and the treaty bodies, focusing on the circumstances surrounding their establishment and the main characteristics and differences in their institutional structures, with particular attention to the institutional guarantees designed to ensure their independent functioning. The author, a former career diplomat, will also draw on examples from own experience and specific cases to examine which external and internal factors can undermine the independence of monitoring mechanisms and might lead to their politicisation or reinforce the politicisation of their operation.

KEYWORDS:

politicisation, human rights, human rights monitoring mechanisms, United Nations, independence, special rapporteurs, treaty bodies

BEVEZETÉS

Az elmúlt években egyre több kritika és támadás éri az ENSZ emberi jogi monitoringrendszerének működését.² Ezek többsége az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által létrehozott mandátumbirtokosok, például az emberi jogi különleges jelentéstevők,³ illetve az egyes nemzetközi emberi jogi egyezmények végrehajtását felügyelő, jogértelmezési⁴ és jogfejlesztési⁵ tevékenységet is végző, (elviekben) független szakértőkből álló úgynevezett *treaty body*⁶ tagjainak politikai

² Az ENSZ emberi jogi intézményeiről részletesebben lásd például SUBEDI 2017; O'FLAHERTY 2002; O'FLAHERTY 2006; HANNUM 2019.

³ Lásd például SUBEDI 2018; HOFFMANN 2025b.

⁴ Lásd például PETERS 2012.

⁵ Lásd például ÇALI-WYSS 2008; ÇALI 2013.

⁶ Lamm Vanda álláspontja szerint a „szerződést felügyelő bizottság” megfogalmazás adja vissza legpontosabban az angol *treaty body* szakkifejezés jelentését. LAMM 2013.

elfogultságtól és ideológiáktól mentes, független működését, és ezáltal alkalmasságát vonja kétségbe.⁷

Felmerül a kérdés, hogy mennyiben megalapozottak és indokoltak ezen kritikus hangok: valóban megkérdőjelezhető-e az említett szakértők és testületek függetlensége, vádolhatók-e munkájuk átpolitizálásával. Az emberi jogi monitoringrendszerbe beépített intézményi garanciák mellett és ellenére ténylegesen lehetséges működésük átpolitizálása?⁸

Jelen tanulmány célja, hogy az ENSZ emberi jogi monitoringrendszerének két kiemelt szereplőjére, az emberi jogi különleges jelentéstevőkre és a *treaty body*kra fókuszálva összehasonlító áttekintést adjon azok létrehozásának körülményeiről és intézményi felépítésük főbb jellemzőiről, valamint különbségeiről, különös figyelmet szentelve a független működést biztosítani hivatott intézményi garanciákra. Ezt követően a korábban karrierdiplomataként dolgozó szerző gyakorlatból merített példákat, konkrét eseteket segítségül hívva vizsgálja meg, hogy mely külső és belső tényezők hathatnak a monitoringmechanizmusok függetlensége ellen, és vezethetnek e mechanizmusok átpolitizálódásához, illetőleg erősíthetik működésük átpolitizáltságát.

KIVÁLASZTÁSI FOLYAMAT

Jelentős eltérés mutatkozik a különleges jelentéstevők és a *treaty body* tagok kiválasztásának⁹ folyamata között. A különleges jelentéstevők esetében egy átlátható, többlépcsős, leginkább állásjelentkezéshez hasonló folyamatra kerül sor, amelynek keretében az adott tisztségre a jelentkező egyénileg nyújt be pályázatot, vagy ritkább esetben egy szervezet (például nemzeti emberi jogi intézmény, úgynevezett NHRI) jelöli az adott szakértőt. A pályázatok beérkezését követően az öttagú, tagállami nagykövetekből és esetenként szenior diplomatikából álló úgynevezett *Consultative Group* előszűri a jelentkezőket és ajánlásokat tesz az Emberi Jogi Tanács aktuális elnökének, aki vagy elfogadja e testület ajánlásait, vagy nagy ritkán felülírja

⁷ A különleges jelentéstevőktől és *treaty body*ktől egyébként jelentősen eltérő emberi jogi egyetemes időszakos felülvizsgálat (*Universal Periodic Review*, UPR) kapcsán is egyre többször hangzik el az átpolitizálódás és a UPR eredeti funkciója kiüresedésének vádja. Ennek oka a következő jelenségekben keresendő: egyre gyakoribb, hogy a felülvizsgálatra készülő állam – meghallgatása előtt – körjegyzékben vagy egyénileg címzett szóbeli jegyzékben mobilizálja a baráti államokat, akik – a bilaterális kapcsolatra tekintettel és sok esetben függetlenül a vizsgált állam tényleges emberi jogi teljesítményétől – támogató felszólalást tesznek, ezzel ellensúlyozva a emberi jogi visszaélésekre, gyengeségekre rámutató, nem baráti államoktól és civil szervezetektől érkező kritikákat. A hozzászóló államok által tett ajánlások felülvizsgált állam általi elfogadását, illetve elutasítását is egyre inkább befolyásolja a két ország közötti diplomáciai kapcsolat aktuális természete. Szemben a korábbi gyakorlattal, az elmúlt években érzékelhető a felülvizsgált állam ajánlásokra adott reakciójának erősödése, és a hangnem nyersebbé válása. Ugyancsak az átpolitizáltság erősödését jelzi, hogy több állam (az EJT működéséből kivonuló Nicaragua és a hasonlóképp eljáró USA) is bojkottálta aktuális felülvizsgálatukat. A UPR átpolitizálódását – e mechanizmus alapvetően eltérő jellege, valamint jelen értekezés terjedelmi korlátja miatt – e tanulmány keretei között nem vizsgáljuk. A UPR-ról bővebben lásd például HAASZ–SZAPPANYOS 2011.

⁸ ZYBERI–SALAMA 2023.

⁹ CARRARO 2019.

azokat – ez utóbbi esetben azonban indokolnia kényszerül eltérő döntését. Ezt követően az Emberi Jogi Tanács határoz az EJT elnök döntésének formális jóváhagyásáról.¹⁰

A *treaty body*k tagjainak kiválasztása¹¹ ezzel szemben sokkal inkább átpolitizált folyamat.¹² A különleges jelentéstevők esetében zajló egyéni pályázati eljárás helyett a *treaty body*k tagjait a *treaty body*t felállító adott nemzetközi szerződés részes államai jelölik, majd a jelöltek-ről – az adott nemzetközi szerződés rendelkezéseitől függően – a részes államok konferenciája/közgyűlése vagy épp az ECOSOC dönt szavazás útján. Tekintettel arra, hogy az adott személy jelölése kormányzati döntést, majd a siker előmozdítása érdekében aktív diplomáciai kampányt igényel, a jelölt szakmai felkészültsége mellett (rosszabb esetben helyett) kiemelt szempont az adott egyén elfogadhatósága (esetenként akár pártszimpatíja/politikai nézetei) az aktuális kormányzati döntéshozók számára. Tekintettel arra, hogy az adott részes állam jelöltjének *treaty body*ba való bekerülése komoly elismerés és presztízs a jelöltet állító részes állam számára is, a választás egyértelműen politikai jellege ellenére is a részes államok többsége törekszik szakmailag felkészült és elismert jelöltet állítani. Egy alkalmatlan jelölt állítása és választási kudarca a jelöltállító részes állam számára is kínos és presztízsveszteség.

A jelöltállítást követően indul a részes államok közötti alkudozás, vagy ahogy Valentina Carraro egyik interjúalanya nevezte, az úgynevezett *horse trading* (szó szerint: „lóbörze”, átvitt értelemben: „alkudozás”),¹³ amikor is a részes államok a jelöltjük melletti kampányolás keretében minél több kölcsönös, illetve kereszttámogatási megállapodás megkötésére törekednek. A folyamat a részes államok jelölti listáról való szavazásával zárul, amely a gyakorlatban sokszor több körben zajlik. A végső eredmény megszületését elősegítendő gyakran kerül sor a részes államok közötti informális egyeztetésekre, háttéralkuk megkötésére, valamint a gyengén teljesítő jelöltek kiesésére vagy a következő szavazási forduló előtti önkéntes visszalépésére.

A fentebb bemutatott folyamat során a részes államok döntését sok esetben politikai szempontok dominálják, a szakmai aspektusok gyakran háttérbe szorulnak. Vannak ugyanakkor üdítő kivételek: egyes részes államok (például Liechtenstein, Hollandia, Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország, Izland, Egyesült Királyság) a független működést megkövetelő tisztségek esetében elvi alapon elzárkóznak támogatási megállapodások megkötésétől, és döntésüket kizárólag – vagy legalábbis elsődlegesen – a jelölt felkészültségét mérlegelve hozzák meg, ezzel is törekedve a testület függetlenségének erősítésére.

MANDÁTUMUK

A különleges jelentéstevők – mandátumuktól függően – tematikus emberi jogi kérdésekkel (például kisebbségi ügyekkel, oktatáshoz való joggal) vagy országhelyzetekkel / egyes területek (például Oroszország, megszállt palesztin területek) emberi jogi helyzetével foglalkoznak.

¹⁰ Lásd Human Rights Council 2011: Annex, 22. paragrafus; Human Rights Council [é. n.].

¹¹ OHCHR 2013.

¹² Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights 2021.

¹³ CARRARO 2019. Mások *vote trading*nek („szavazatvásárlásnak”) nevezik a támogatási megállapodások maximalizálását célzó diplomáciai alkudozást.

Ennek keretében vizsgálatokat folytatnak, országlátogatásokat tesznek (feltéve, hogy az illetékes hatóságok beengedik a jelentéstevőt az országba/területre), valamint jelentéseket készítenek. Munkájuk és döntéseik során széles körű autonómiával rendelkeznek, s munkájukról kizárólag az EJT-nek, illetve többségük az ENSZ Közgyűlésének is köteles beszámolni, éves tematikus jelentés benyújtása útján.

A *treaty bodyk* és ennek keretében tagjaik elsődleges feladata a *treaty bodyt* felállító nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségek részes államok általi végrehajtásának monitorozása, ennek során pedig a részes államok által benyújtott jelentések megvitatása és értékelése, valamint úgynevezett egyéni panaszok vizsgálata. A *treaty bodyk* az adott egyezmény egyes rendelkezéseinek értelmezésével is foglalkoznak, ilyen esetekben úgynevezett *General Commenteket* dolgoznak ki és fogadnak el.¹⁴

MŰKÖDÉSÜK ÉS FÜGGETLENSÉGÜK SZABÁLYOZÁSA

A különleges jelentéstevők és a *treaty bodyk* tagjainak függetlenségét¹⁵ biztosítani hivatott legfontosabb szabályokat és intézményi garanciákat külön-külön dokumentumok rögzítik.

A különleges jelentéstevők mandátumának részleteit a mandátum létrehozásáról, illetve az adott jelentéstevő kijelöléséről döntő EJT-határozatok szabják meg. Működésük és függetlenségük jogi keretét elsődlegesen a szigorú magatartási szabályokat tartalmazó, semlegességüket hangsúlyozó, az 5/2. számú EJT-határozattal elfogadott és a valamennyi mandátumbirtokosra vonatkozó, kötelező erejű *Code of Conduct* rögzíti. Függetlenségük és jogi státuszuk, beleértve funkcionális mentességük, szabályozása szempontjából ugyancsak releváns az ENSZ Alapokmánya,¹⁶ valamint az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946-os New York-i Egyezmény.¹⁷ Utóbbi szóhasználatá értelmében, státuszuk szerint nem ENSZ-tisztviselőnek (*non-UN staff*) minősülő független szakértők, akik személyes minőségükben kötelesek eljárni. A Nemzetközi Bíróság két tanácsadó véleményében¹⁸ mondta ki, hogy a különleges jelentéstevők az 1946-os New York-i Egyezmény értelmében úgynevezett *experts on mission*nek minősülnek. Mindezekre tekintettel az 1946-os New York-i Egyezmény értelmében funkcionális (azaz tisztségükhöz kötődő, tehát nem abszolút)¹⁹ immunitást élveznek. Mint fentebb olvashattuk, kiválasztásukról az EJT elnöke dönt, elsődlegesen a szakértelemük alapján. Bár

¹⁴ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights 2012.

¹⁵ HOFFMANN 2025a.

¹⁶ *Charter of the United Nations* 1945, különösen a 100, 104, 105. cikkek.

¹⁷ *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* 1946, különösen a 22. cikk.

¹⁸ A *Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the Commission on Human Rights special rapporteur*ként eljáró, román származású Dumitru Mazilu státusza kapcsán, illetőleg a malajziai származású, Dato' Param Kumaraswamy bírák és jogászok függetlenségével foglalkozó különleges jelentéstevő ügyében kiadott tanácsadó véleményeiben. Lásd International Court of Justice 1989; International Court of Justice 1999. Lásd még MUNTARBHORN 2026.

¹⁹ Figyelembe véve azt, hogy az ENSZ főtitkára rendkívül ritkán mond le a szervezetet, illetve a munkatársait és a szakértőit megillető immunitásról, egyes vélemények (például August Reinisché) szerint e funkcionális immunitás a gyakorlatban inkább egyfajta abszolút, teljes körű immunitásként működik. Lásd REINISCH 2013.

ők is ki vannak téve az államok lobbizási/nyomásgyakorlási kísérleteinek, az világosan látszik, hogy kiválasztásuk (és működésük) – a *treaty body*k tagjaihoz képest – kormányközi eljárások által jóval kevésbé van befolyásolva.

A különleges jelentéstevők működési kereteit és a tőlük elvárt etikai magatartás és szakmai viselkedés normáit az Emberi Jogi Tanács által 2007-ben elfogadott úgynevezett *Code of Conduct*²⁰ szabályozza. E dokumentum hangsúlyozza, hogy a mandátumbirtokosok,²¹ beleértve a különleges jelentéstevőket, független ENSZ-szakértőknek minősülnek, akik személyes minőségükben kötelesek eljárni. Ennek egyik garanciája, hogy nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, magánszemélytől, kormányzati vagy nem kormányzati szervezettől, illetve nyomásgyakorló csoporttól. Emellett tartózkodniuk kell attól, hogy hivatali pozíciójukat vagy tisztségükből származó ismereteiket magáncélokra, pénzügyi vagy egyéb előnyökre, illetve családtagjaik, közeli munkatársaik vagy harmadik felek javára és/vagy hátrányára használják fel. Nem fogadhatnak el semmilyen kitüntetést, érdemrendet, kedvezményt, ajándékot vagy díjazást sem kormányzati, sem nem-kormányzati forrásból a megbízatásuk teljesítése során végzett tevékenységeikért. Független státuszukat erősítendő funkcionális immunitással rendelkeznek, és munkájuk megkezdése előtt ünnepélyes esküt kell tenniük. Személyes politikai véleményük nem befolyásolhatja megbízatásuk végrehajtását, ennek során ezért visszafogottságot, mérsékeltséget és diszkréciót kell tanúsítaniuk, hogy ne ássák alá mandátumuk függetlenségét vagy a mandátum megfelelő végrehajtásához szükséges környezetet.

A *treaty body*k tagjainak működési kereteit a *treaty body*k elnökei által közösen kidolgozott és jóváhagyott *Addis Ababa Guidelines*²² szabályozza, amely ugyan nem kötelező érvényű, de meghatározza – többek között – az összeférhetlenségi szabályokat, beleértve, hogy az esetlegesen felmerülő érdekütközést jelezniük kell, és nem vehetnek részt az adott ügy tárgyalásában. Ez a dokumentum a különleges jelentéstevőkre vonatkozó *Code of Conduct*-nál szűkebb fókuszú.

A tagok egyéni döntéshozatali autonómiájukat az adott egyezmény által felállított keretek között gyakorolhatják, ennek korlátja ugyanakkor a közöttük meglévő konszenzus követelménye, amely intenzív testületen belüli egyeztetéseket, sok esetben pedig az egyéni álláspont módosítását, vagy akár feladását igényli a valamennyi tag által elfogadható kompromisszum érdekében.

A tagok megbízatásának jogi alapját az adott egyezmény részes államainak döntése adja. Független működésük jogi keretét a szóban forgó egyezmény erre vonatkozó rendelkezései (például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának²³ 28. cikke) és a valamennyi *treaty body* tekintetében magatartási és etikai szabályokat rögzítő, nem kötelező erejű, 2012-ben elfogadott, fent említett *Addis Ababa Guidelines* adja. Néhány *treaty body* – a nem kötelező *Addis Ababa Guidelines* végrehajtása érdekében – elfogadott saját belső etikai szabályokat is a tagok működésére vonatkozóan.

²⁰ Human Rights Council 2007.

²¹ Az úgynevezett különleges eljárások (*Special Procedures*) mandátumbirtokosainak típusai a következők: különleges jelentéstevők (*Special Rapporteurs*); független szakértők (*Independent Experts*); valamint a munkacsoportok (*Working Groups*).

²² United Nations 2012.

²³ *International Covenant on Civil and Political Rights* 1966.

Ahogy fentebb bemutatottuk, a *treaty body* tagjainak jelölése kormányzati politika által erősen befolyásolt folyamat, megválasztásuk pedig egy részes államok közötti alkudozás eredménye. Mindazonáltal a tagok – az ENSZ Jogi Hivatalának értelmezése szerint – ugyancsak független ENSZ szakértőknek (*experts on mission*) minősülnek, akik – hasonlóan a különleges jelentéstevőkhöz – személyes minőségükben kötelesek eljárni, és megilletik őket a különleges jelentéstevőknek is járó kiváltságok és mentességek.²⁴

Összefoglalva tehát a főbb különbségeket, a különleges jelentéstevők szélesebb körű *de facto* függetlenséggel rendelkeznek, köszönhetően a nem államok általi jelölésüknek, valamint munkamódszereik kevésbé formalizált szabályozásának. A *treaty body* tagjai pedig – annak ellenére, hogy az adott nemzetközi egyezmény formálisan is garantálja és megköveteli függetlenségüket – a politikai szempontok által is befolyásolt jelölési és választási eljárás következtében gyakran szembesülnek politikai nyomásgyakorlással, és kevésbé rugalmas, a vonatkozó egyezmény által is behatárolt, a *treaty body* által elfogadott eljárási szabályok által meghatározott keretben kényszerülnek működni.

A KÜLÖNLEGES JELENTÉSTEVŐKET ÉRŐ KIHÍVÁSOK A GYAKORLATBAN

A transzparens, többlépcsős pályázati eljárás ellenére a gyakorlatban a *special rapporteur*ök megválasztása is lehetőséget ad bizonyos állami vagy érdekcsoportok általi befolyásolásra. A pályázókat előszűrő *Consultative Group* regionális csoportok között elosztott 5 helyéért a tagállamok részéről komoly harc folyik, tekintettel arra, hogy ebben a fázisban lehet kizárni vagy megnehezíteni a szakmai vagy egyéb (például politikai, földrajzi) okból nem támogatott vagy elfogadhatatlan pályázó esélyeit. Előfordul, hogy az adott regionális csoporton belül – több *Consultative Group* tagságra aspiráló tagállam közötti versenyhelyzet miatt – nem sikerül konszenzusra jutni a következő tag tekintetében. Ilyen esetekben a regionális csoport koordinátori feladatait ellátó tagállam nagykövete mindent megtesz a konszenzus érdekében, időnként innovatív megoldásokkal (példának okáért az egyéves tagság ellenére több évre előre megszabni az adott regionális csoportot képviselő tagállamok sorrendjét). Legutóbb például az USA és Törökország egymásnak feszülése miatt a WEOG²⁵ csoporton belül kialakult bénult helyzetet sikerült ezzel a megoldással feloldani.

A *Consultative Group* tagság stratégiai fontosságát jelzi, hogy egyes (például az emberi jogok terén kritizált) befolyásos tagállamok időnként megpróbálják elérni, hogy az érdekeiket képviselő *proxij*ukként eljárni hajlandó baráti államok kerüljenek be az öttagú csoportba.²⁶ Előfordult az is, hogy a *Consultative Group* reprezentativitását és ezzel a kiválasztási folyamat inkluzivitását érte kritika. A közelmúltban történt esetben a kisebbségi ügyekkel foglalkozó

²⁴ United Nations 1969: 207–210; PAYANDEH–CHUNG 2026: 500; United Nations 2002.

²⁵ *Western European and Others Group*, azaz a nyugat-európai és egyéb *like-minded* („hasonló szemléletű”) országok csoportja.

²⁶ 2024-ben Magyarországot is bátorította egy másik regionális csoportba tartozó, befolyásos ország arra, hogy jelentkezzen a *Consultative Group*ba, remélve, hogy tagként nyitottak lennének érdekeik figyelembevételére, a megkeresést azonban végül udvariasan elhárítottuk.

jelentéstevői posztra pályázó jelöltek előszűrése kapcsán több korábbi mandátumbirtokos és civil szervezet kifogásolta, hogy az akkor épp kizárólag fehér bőrű férfiakból álló *Consultative Group* egy olyan svájci fehér bőrű férfit javasolt a posztra, aki svájci francia nyelvet beszélő kisebbséghez tartozónak vallva magát érvelt amellett, hogy e területen folytatott tudományos munkássága mellett rendelkezik személyes kisebbségi tapasztalatokkal is.

A különleges jelentéstevők szakmai háttere rendkívül változatos: vannak köztük a tudományos életből érkező kutatók, gyakorló jogászok, civil szférából érkező aktivisták, időnként pedig volt kormánytisztviselők. Mandátumukból fakadó szerepüket, függetlenségüket, nyilvánosságához való fordulást célzó eszköztárjukat a vonatkozó szabályok mellett – ideális esetben annak keretei között – különbözőképp értelmezik. Természetesen személyiségük is rendkívül sokféle lehet. Ahogyan bármilyen emberi csoportban, köztük is vannak olyanok, akik élvezik a rivaldafényt, szeretnek a nemzetközi porondon szerepelni, és persze vannak inkább visszahúzódo, introvertált típusú jelentéstevők is. Néhányuk erős egóval, vagy akár rendkívüli küldetésstudattal rendelkezik, ami – ha ez a tőlük elvárt mértékletesség rovására megy – kockázatokat is generálhat.

Ideológiai, politikai preferenciájuk – és hogy mennyiben engedik, hogy ez kihasson munkájukra, vagy akár dominálja azt, illetve az általuk képviselt álláspontot – ugyancsak változatos. Egyes jelentéstevők kapcsán felvetődött, hogy elfogultak, bizonyos politikai lobbicsoportok által befolyásoltak, a kiegyensúlyozottság és semlegesség elvárásait félredobva egy adott ideológia mellett kampányoló, aktivista szerepben lépnek fel.²⁷ A közelmúltban előfordult, hogy egyes jelentéstevők megosztó politikai nyilatkozatokat tettek, esetleg proaktív vagy akár provokatív közösségimédia-használatuk során – egyes értékelések szerint – nem tartották be a mértékletesség elvét. Volt arra is példa, hogy egy jelentéstevő nyilvánosan összetűzésbe került egy államelnökkel,²⁸ vagy a saját jelentéstevői megbízatását arra használta, hogy hivatalos útjai során kampányoljon az általa kívánt jövőbeli poszt elnyerése mellett. Időnként az is előfordul, hogy az adott *rapporteur* a mandátumát kiterjesztően értelmezve, annak keretein túlmutató témákkal is foglalkozik.²⁹

Egyes jelentéstevők kapcsán elhangzik a vád, hogy munkájuk szakmai színvonala nem megfelelő. Az elfogultság mellett ennek oka lehet – többek között – a felkészültség hiánya, a nem megfelelő munkamódszerek (például nem kellően reprezentatív forrásokból dolgozik) alkalmazása, vagy akár azon körülmény, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalától

²⁷ Például Rím asz-Szálm nők elleni erőszakkal (*violence against women*, VAW) foglalkozó jelentéstevő kapcsán megfogalmazódott a vád, hogy konzervatív lobbicsoportok befolyásolják a genderideológia ellenes álláspontját. Lásd például LANGRAND 2025. A megszállt palesztin területek emberi jogi helyzetével foglalkozó Francesca Albanese kapcsán pedig több érdekcsoport és állam részéről is megfogalmazódott az antiszemitizmus és a hatáskörtúllépés, illetve a *Code of Conduct* be nem tartásának vádja (Jerusalem Post Staff 2024a), ezzel szemben mások korunk ember jogi hősének tartják a jelentéstevőt és több mint 400 ezren írták alá a Nobel-békedíjra jelölését támogató petíciót (AUK Editorial 2025).

²⁸ Jerusalem Post Staff 2024b.

²⁹ Például felvetődött a kérdés, hogy a vallás- és lelkiismereti szabadság kérdésével foglalkozó ENSZ különleges jelentéstevő 2024 végi magyarországi látogatásáról készített jelentésében helyénvaló volt-e az akkor regnáló kormány Soros Györggyel, a CEU-val, illetőleg az LGBTI-személyekkel kapcsolatos álláspontjának említése, vagy ez már hatáskörtúllépésnek minősül.

(az OHCHR-től) az adott jelentéstevő nem kap megfelelő színvonalú vagy elegendő szakmai háttértámogatást.³⁰

Pénzügyi függetlenségük biztosítása végett a jelentéstevők nem kapnak fizetést, csak utazásaikkal kapcsolatos költségtérítést és napidíjat, mindazonáltal mandátumuk végrehajtását (tehát nem személyüket) egyes államok³¹ vagy egyéb szereplők önkéntes hozzájárulásokkal támogathatják. Rendkívül fontos azonban, hogy a pénzügyi támogatás ne korlátozza szakmai munkájuk függetlenségét, az ne teremtsen egyfajta függő(ségi) helyzetet, amikor is a kvázi megrendelésre, a donor által preferált szakmai álláspontot, véleményt prezentálják / kényszerülnek prezentálni. Egyesek szerint aggályokat vet fel, ha egy adott jelentéstevő munkájához olyan civil szervezet (például a Soros György által alapított Open Society Foundation vagy a Ford Foundation) nyújt pénzügyi támogatást, amelynek semlegességét bizonyos államok/ érdekcsoportok megkérdőjelezzik, s tevékenységük megítélése egyes országokban heves politikai vitákat generált az elmúlt években.³² Megjegyzendő, hogy ezen felvetések sok esetben a *rapporteur* jelentésében kritizált államtól vagy annak vezetésével szoros kapcsolatot ápoló szervezetektől érkeznek, így ezen kritikák objektivitása is megkérdőjelezhető.

Mivel a jelentéstevők munkájáért – a költségtérítést leszámítva – nem jár fizetés, túlnyomórészt olyan személyek vállalkoznak ilyen tisztség betöltésére, akik számára a rendszeres, stabil és megfelelő jövedelem kevésbé fontos, vagy mert már nyugdíjasok, de szeretnék korábban megszerzett tapasztalataikat kamatoztatva, szakmai aktivitásukat fenntartani egy adott emberi jogi területen, vagy egyéb olyan munkát is végeznek, amely egyrészt megteremti számukra a stabil jövedelmet, ugyanakkor kellően rugalmas ahhoz, hogy mellette a különleges jelentéstevői feladatokat is el tudják látni. Tipikusan ilyenek a nyugati egyetemi oktatói/kutatói munkatörők, amelyek mellett, hogy szakmailag is jól kombinálhatók egy ilyen megbízással, rugalmas időbeosztást, kreatív részmunkaidős megoldásokat, hosszabb alkotóisabadság-jellegű távollétek kivételét is lehetővé teszik.

A jelentéstevők független, politikamentes működése ellen ható belső tényezők mellett vizsgálnunk kell a munkájuk – vagy legalábbis munkájuk megítélésének – átpolitizálását erősítő külső tényezőket is. Előjáróban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az emberi jogok témaköre természeténél fogva megosztó, konfrontatív, s tekintettel arra, hogy a monitoringmechanizmusok (jelentős mértékben) az adott állam emberi jogi kötelezettségeinek teljesítését vizsgálják, és céljuk, hogy rámutassanak az esetleges hiányosságokra, gyakran előfordul ennek eredményeként, hogy az adott állam vezetése számára érzékeny, kritikus megállapításokra jutnak.

Egyértelműen érezhető és a fentiekkel magyarázható, hogy az egy adott ország teljesítményét átfogóan vizsgáló úgynevezett országmandátumok (például Irán, Oroszország vagy épp

³⁰ Az ENSZ költségvetési megszorításai következtében az egyes jelentéstevők támogatása jellemzően csak egy viszonylag alacsony beosztású (P3 besorolású) ENSZ-tisztviselő, és időnként még egy *Junior Professional Office* rendelkezésre bocsátása útján történik.

³¹ Például Oroszország a múltban önkéntes hozzájárulást biztosított a terrorizmus elleni harc emberi jogi aspektusaival foglalkozó jelentéstevőnek, Magyarország pedig a kisebbségi ügyekkel foglalkozó jelentéstevő munkáját támogatta az elmúlt években rendszeres önkéntes hozzájárulásával.

³² CORREA-CABRERA – NÚÑEZ – LUDWIG 2021. E gyakorlatot hevesen kritizálta a European Centre for Law and Justice nevű szervezet. Lásd PUPPINCK 2021. A jelentésre reagálva Philip Alston korábbi különleges jelentéstevő kiállt az eddigi gyakorlat fenntartása mellett. Lásd ALSTON 2021.

a megszállt palesztin területek emberi jogi helyzetére fókuszáló jelentéstevők) ellentmondásosabbak, mint a tematikus (például kisebbségi ügyek, egészséges környezethez való emberi jog) mandátumok, amelyek fókusza nem korlátozódik egy adott ország vagy földrajzilag meghatározott terület emberi jogi teljesítményére. Ez azonban nem zárja ki, hogy az adott tematikus jelentéstevő országlátogatása keretében mélyrehatóan vizsgálja egy adott ország teljesítményét, példának okáért a vallás- és lelkiismereti szabadság, vagy az oktatáshoz való jog területén. Az országlátogatásokról kiadott részletes jelentések is gyakran politikai viták áldozatává válnak, illetve politikai reakciókat generálnak.

Az országmandátumok létrehozására jellemzően az adott helyen zajló súlyos emberi jogi visszaélések miatt kerül sor, így nem meglepő, hogy a helyzet kialakulásáért gyakran nagyban felelős, vagy annak rendezésében sikertelen állami szervek nem is hajlandók együttműködni a jelentéstevővel, nem osztanak meg vele információkat, sőt be sem engedik az adott ország területére. A politika eszköztárát felhasználva, politikai lejárató kampányt indítanak ellene, elfogultsággal, alkalmatlansággal vagy épp bizonyos érdekcsoportok képviselőivel vádolják, újraválasztását megpróbálják ellehetetleníteni,³³ fizikai biztonságát fenyegetik, szankcionálják,³⁴ sőt arra is volt már példa, hogy egy jelentéstevőt a helyi szervek terrorista szervezet tagjának minősítettek, és emiatt menekülnie kellett az adott országból.³⁵

A fentiek mellett ugyancsak a *rapporteur*ök munkájának és megítélésének egyre erősödő átpolitizálását jelzi, hogy a velük folytatott üzenetváltások, kormányzati hivatalos kommunikáció hangneme is egyre erősödik. Az elmúlt években több jelentéstevő is kapott nyers vagy akár már arrogánsnak is minősíthető, politikai tartalmú választ a jelentésükben vagy megkeresésükben kritizált országtól miniszteri³⁶ vagy nagyköveti³⁷ szinten.³⁸ Mindazonáltal nem

³³ Ez történt Francesca Albanese mandátumának meghosszabbítása kapcsán is, amikor is több civil lobbiszervezet és néhány ország (Magyarország, Amerikai Egyesült Államok, Hollandia, Argentína, Izrael) az ENSZ EJT elnökének vagy magának az ENSZ főtitkárnak címzett levélben tiltakozott az újraválasztás ellen, azonban a levélhadjárat végül sikertelen volt, s Albanese megbízatása további három évvel meghosszabbodott. Az Albanese újraválasztását ellenző leveleket és egyéb kommunikációkat a UN Watch nevű szervezet csokorba gyűjtötte: UN Watch 2024; Genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetője 2025; United States Mission 2025; UN Watch 2025.

³⁴ FISAYO-BAMBI 2025; OHCHR 2025; KHALIL 2025.

³⁵ 2018-ban az akkor épp őslakos népek jogaival foglalkozó jelentéstevőként eljáró, Fülöp-szigeteki, egyébként a *kankanaey igorot* őslakos népcsoporthoz tartozó Victoria Tauli-Corpuz kényszerült elmenekülni az országból, miután a Rodrigo Duterte által vezetett kormányzati szervek azzal vádolták, hogy terrorista csoport tagja. Lásd HOFFMANN 2025b.

³⁶ Diego García-Sayán bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak szóló megkeresése (GARCÍA-SAYÁN 2021) és a korábbi magyar külügyminiszter válasza Diego García-Sayán megkeresésére (SZIJJÁRTÓ 2021); Dainius Puras, a mindenkit megillető legmagasabb szintű, fizikai és mentális egészséghoz való joggal foglalkozó jelentéstevő, valamint Olivier De Schutter extrém szegénységgel és emberi jogokkal foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak küldött megkeresése (PURAS – DE SCHUTTER 2020) és a korábbi magyar külügyminiszter válasza Dainius Puras és Olivier De Schutter megkeresésére (SZIJJÁRTÓ 2020).

³⁷ Irene Khan véleményalkotás és véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó jelentéstevő és Mary Lawlor emberi jogi jogvédők helyzetével foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak küldött megkeresése (KHAN–LAWLOR 2023) és a genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetőjének válasza Irene Khan és Mary Lawlor megkeresésére (Genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetője 2023).

³⁸ Fionnuala Ní Aoláin terrorellenes fellépéssel foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak küldött megkeresése (NÍ AOLÁIN 2019a); a korábbi magyar külügyminiszter válasza Fionnuala Ní Aoláin megkeresésére (SZIJJÁRTÓ 2019);

kizártak a részletes, szakmai ellenérveket felsorakoztató válaszreakciók (például a szaktárcák által összeállított válaszokat továbbító szóbeli jegyzékek)³⁹ sem.

A TREATY BODYKAT ÉRŐ KIHÍVÁSOK A GYAKORLATBAN

Mint korábban bemutattuk, a *treaty body*k tagjainak kiválasztása sokkal inkább átpolitizált folyamat, s már a jelöltállításához is szükséges, hogy a jelölt az őt nomináló állam számára elfogadható legyen.⁴⁰ Azt, hogy a jelölő részes államok szem előtt tartják ezen politikai/ideológiai szempontokat, az is jelzi, hogy a politikai vezetés megváltozása esetén gyakran elmarad az előző irányító hatalom által támogatott és jelölt *treaty body* tag újrjelölése⁴¹ és újraválasztása melletti kampányolás, sőt időnként inkább az új vezetés számára politikai vagy egyéb okok miatt elfogadhatóbb új jelölt indításáról döntenek, függetlenül attól, hogy az előző vezetés által jelölt *treaty body* tag milyen színvonalú munkát végzett.

A gyakorlatban egyes *treaty body* tagokkal szemben is felmerül a kritika, hogy alkalmatlanok a feladatra. Ennek egyik oka lehet a függetlenség hiánya, a politikai vagy ideológiai elfogultság, amely leggyakrabban a nem tudományos életből érkező, a végrehajtó hatalommal túl szoros kapcsolatot ápoló, volt diplomaták / kormányzati szakértők esetében tapasztalható. Mindazonáltal a korábban állami gazdasági szervezetnél dolgozó szakemberi háttér nem kizáró ok,

Fionnuala Ní Aoláin terrorrelenes fellépéssel foglalkozó jelentéstevő viszontválasza (Ní Aoláin 2019b), amelyben sajnálatosnak tartja a miniszteri válasz hangnemét és szóhasználatát, amelyet a különleges eljárások elleni támadásnak minősít. Emellett sajnálja és mély megdöbbenéssel fogadja a miniszter 2019. május 2-i nyilvános megszólalásait, amelyek mandátumának függetlenségét támadták és veszélyeztették a biztonságát: „Lastly, I regret deeply the language and tone used in an official correspondence that is expected to be a substantive response of the Government. Instead the response is an attack on the Human Rights Council’s Special Procedure. I equally regret and am deeply dismayed by your public statements on 2 May 2019, which both attacked the independence of the mandate and compromised my security.”

³⁹ Közös közlemény a budapesti Pride felvonulás megtartását megnehezítő, gyülekezési jogot szabályozó tervezett jogszabálmódosítások kapcsán (KHAN et al. 2025); a szaktárcák által összeállított válasz a közös közleményre (Comments by Hungary 2025).

⁴⁰ Tekintettel arra, hogy egy adott szakértő valamely *treaty body*ba történő jelölése kormányzati döntést igényel, a jelölt melletti több hónapig vagy akár évig tartó kampány pedig jelentős költségekkel és olyan feladatokkal is jár, amelyek az államigazgatási szervezeteket (például külügyminisztériumot, külképviseleteket) terhelik, igen valószínűtlen, hogy egy adott kormány támogassa egy nyíltan kormánykritikus, aktuális vezetés által képviselt politikai irányvonalat ellenző szakértő jelölését.

⁴¹ A második Trump-adminisztráció nem indította újra az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságába (CAT) a Biden-adminisztráció által jelölt amerikai tagját, Todd Buchwaldot, akinek így 2025 végén véget ért megbízása. A hazai gyakorlatban is találunk erre egy igen nagy port kavarázó példát, amikor is 2006-ban az akkori szocialista-szabaddemokrata koalíciós kormány nem hosszabbította meg a korábban Fidesz által jelölt, és 2002-ben sikeresen beválasztott Morvai Krisztina tagságát az ENSZ Nők Elleni Diszkriminációval Foglalkozó Bizottságában (CEDAW), s helyére Pető Andreát javasolták. Morvai álláspontja szerint kirúgása izraeli nyomásra történt egyik beadványa miatt, amely az izraeli területen élő arab és beduin nők helyzetével foglalkozott. Válaszul nyílt levélben hívta fel a figyelmet, hogy Pető Andrea az Esztartáska nevű „cionista” nőszervezet alapító tagja, ezért szerinte alkalmatlan az európai értelemben vett emberi jogok képviseletére. Értékelését a megbíráltak az akkori kormánypárti sajtóval együtt antiszemita minősítették, Morvai ellenkampánya ugyanakkor nem kizárt, hozzájárult ahhoz, hogy Pető Andrea ne kapja meg a CEDAW-ba választáshoz szükséges támogató szavazatszámot. Lásd például -rR- 2006.

s ettől függetlenül és betartva az *Addis Ababa Guidelines* rendelkezéseit, az ilyen háttérű szakemberek is tudnak megfelelő színvonalú, független munkát végezni.

Vannak olyan *treaty body* tagok, akikkel szemben a megfelelő szakmai ismeretek hiánya fogalmazódott meg kritikaként, de az is előfordult már, hogy az adott személy egészségügyi, fizikai állapota miatt bizonyult alkalmatlannak a feladat ellátására. A *treaty body* tagjai sem kapnak fizetést, emiatt pedig – hasonlóan a jelentéstevőkhöz – sok köztük az idősebb, nyugdíjas szakember, akik azonban sokszor jóval fáradékonyabbak és kevésbé bírják az ülészakok alatti intenzív munkát, sőt – informális beszámolók szerint – gyakran elalszanak a *treaty body*-ban zajló egyeztetések közben.

A *treaty body* esetében – szemben az egyéni mandátumbirtokosokkal – a döntések kollektív munka és konszenzusos döntéshozatal eredményeként születnek. Ez egyben a megfelelő szakmai színvonalnak is a garanciája, hiszen az intenzív belső egyeztetések – egyfajta filterként funkcionálva – lehetővé teszik a gyenge vagy épp elfogult észrevételek kiszűrését. Az egyes *treaty body*-k sikeres, hatékony működésében kulcsszerepet játszanak az adott *treaty body* elnöke mellett a testület legaktívabb tagjai, akik jellemzően elviszik a hátukon a munka dandárját.

Természetesen a *treaty body*-kon belül is előfordulhatnak összeférhetlenségi ügyek, amikor is egy *treaty body* tag kapcsán – állampolgársága vagy egyéb tényező miatt – kétségesse válik, hogy el tudna-e járni elfogulatlanul, függetlenül egy adott ügyben. A közelmúltban a Kínzás Elleni Bizottságban merült fel ilyen eset, amikor is egy Oroszország Ukrajna elleni agressziójával kapcsolatos ügy tárgyalásakor a testület orosz tagja kérte – az *Addis Ababa Guidelines* 8–10. cikkeivel összhangban – felmentését az adott ügy tárgyalásában való részvétel alól. Ez a rendelkezés, amellett, hogy a testület független, elfogulatlan működésének egyik garanciája, az adott *treaty body* tagot is védi a nyomásgyakorlástól, befolyásolási kísérletektől, amelyek a saját állampolgársága szerinti államtól esetlegesen érkehetnek. Figyelembe véve a testületen belül alkalmazott konszenzusos döntéshozatalt, vannak olyan államok, amelyek úgy látják, hogy saját tagjaikon vagy a baráti országok állampolgárságával rendelkező tagokon keresztül befolyásolni tudják a számukra érzékeny ügyekben zajló egyeztetések kimenetelét.

Az érintett országok részéről érkező nyomásgyakorlás, befolyásolási kísérletek különféle formát ölthetnek, illetve különböző csatornákon keresztül történhetnek. A téma érzékenysége miatt, és hogy ne maradjon írásos nyomuk, természetesen gyakoribb az üzenetek szóban történő átadása. Az érintett ország például saját diplomatain – akár nagykövetén – keresztül találkozót kezdeményezhet az adott *treaty body* elnökével vagy egyes tagjaival, amelynek során diplomatikus vagy akár kevésbé diplomatikus módon megfogalmazhatja a számára érzékeny üggyel kapcsolatos javaslatait, kéréseit, elvárásait. Ilyen találkozó kezdeményezése esetén az elnöknek vagy adott tagnak mérlegelnie kell, hogy egyáltalán igent mondjon-e a rá, s ha igen, arra hol és milyen keretek között, milyen formában kerüljön sor.

Az üzenetek becsatornázása természetesen történhet nem közvetlen módon is. Egyáltalán nem példanélküli, hogy az adott ügyben érintett ország a *treaty body* tagot delegáló ország hatóságaihoz (például fővárosához) fordul és kéri, hogy az a saját csatornáin keresztül juttassa el a kéréseket/üzeneteket az adott taghoz, vagy akár gyakoroljon nyomást saját állampolgárára. Ilyen esetekben a megkeresett részes állam is mérlegeli, hogy eleget tesz-e a kérésnek vagy azt – a testület és az általa jelölt tag függetlenségének megóvása érdekében – diplomatikusan elhárítja.

MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az átpolitizálódás, az ideologizáltság erősödése, valamint a polarizálódás általános trenddé vált a nemzetközi rendszer egészében, és tetten érhető valamennyi ENSZ-szervezet munkájában is. Nem meglepő, hogy ez a jelenség az emberi jogok területén is érezhető, egy olyan alapvetően értékvezérelt területen, amely – mint fentebb rámutattunk – már természeténél fogva is eleve érzékeny és megosztó volt, s az elmúlt időszakban tapasztalt változások eredményeként ez csak tovább erősödött.

Ahogy az ENSZ jelenlegi emberi jogi főbiztosa, Volker Türk is megfogalmazta egy közel-múltban elhangzott beszédében,⁴² az emberi jogok rendszere a szokásosnál is komolyabb kihívásokkal küzd, ami a jelen tanulmányban vizsgált emberi jogi monitoringmechanizmusok működésében szintén tetten érhető.

Az előző oldalakon áttekintettük, milyen külső és belső tényezők hathatnak a monitoring-mechanizmusok függetlensége ellen, illetve vezethetnek e mechanizmusok átpolitizálódásához, illetve erősíthetik működésük átpolitizáltságát.

A nemzetközi rendszer működésének általános átpolitizálódása mellett mind a különleges jelentéstevők, mind a *treaty body*k működése kapcsán tapasztalható az államok részéről érkező nyomásgyakorlás és annak időnkénti erősödése. A nyomásgyakorlás eredményessége kétséges, azonban az egyértelműen megállapítható, hogy az eszköztár kibővült, a hangnem pedig erősödött.

Ez a jelenség elsődlegesen az államok/külső szereplők felelőssége, és az ő magatartásukkal magyarázható. Gyakran épp azon szereplők vádolnak átpolitizáltsággal és vonják kétségbe a monitoringrendszer függetlenségét, akik erősen átpolitizálják a rendszert például a kiválasztási folyamat befolyásolásával, nyomásgyakorlással, az esetlegesen megfogalmazott kritikákra adott erősen politikai reakciókkal.

Az új technológiák megjelenése és a közösségi média e területen is újfajta kihívásokat és lehetőségeket generál. Egyrészt olyan új emberi jogi kérdéseket vet fel, amelyek tematikusan is bővítik a vizsgálandó kérdések körét, másrészt az ezzel átalakult nyilvánosság, informálódás stb. eredményeként jóval nagyobb hullámokat kelthetnek egyes jelentések, kritikus megszólalások és az azokra adott kormányzati válaszreakciók. Egyes jelentéstevők az így kibővült nyilvánosságot és figyelmet kihasználva próbálják tematizálni a párbeszédet, felhívni a figyelmet a jogsértésekre, ezzel ugyanakkor időnként heves politikai reakciókat generálnak. Ezen új technológiák és az internet megkönnyítik a jelentéstevők/*treaty body* tagok elleni lejárató kampányokat, vagy akár az álhírek és a félrevezető információk terjesztését. Az érdemi és higgadt párbeszéd helyett gyakran inkább az elvadult viták terepe lesz az internet. Kérdéses, hogy egy különleges jelentéstevő vagy *treaty body* tag aktív és akár provokatív közösségimédia-használata mikor minősül pusztán hasznos figyelemfelhívásnak, információterjesztésnek, illetve mi az, ami már megkérdőjelezi a semlegességet, függetlenséget, s túllép a mértékletesség keretén. Tekintettel az elmúlt időszakban megszorodó esetekre, hasznos lenne egy olyan új

⁴² „We meet at a challenging time for human rights around the world.” Türk 2025.

belső szabályozás/iránymutatás kialakítása, amely egyértelmű kapaszkodót adhatna az ilyen jellegű kérdések eldöntéséhez.

Végezetül nem szabad elfeledkeznünk a pénzügyi megszorításokról és azok emberi jogi monitoringrendszerre gyakorolt hatásáról sem. Több *treaty body* esetében szükségessé vált az ülősszakok lerövidítése, elhalasztása, vagy épp törlése, illetve a *treaty body* által készítendő jelentések lerövidítése. Korlátozták a jelentéstevők országlátogatásainak számát is. Ezen pénzügyi megszorítások a teljes emberi jogi monitoringrendszer működtetésének fenntarthatóságát, jövőjét veszélyeztetik, és negatív hatással lehetnek az intézmények hatékonyságára, valamint függetlenségére is.

Az átpolitizálódásnak – mint fentebb láthattuk – belső, a rendszeren belülről érkező indokai is lehetnek. Ahogyan minden emberek által végzett munka esetén, itt is kiemelt szerepet játszik az emberi tényező. Mind a különleges jelentéstevői, mind a *treaty body* tagsági feladatokat emberek látják el, egyéni erősségeikkel, gyengeségeikkel, bizonyos témák kapcsán kialakított szubjektív álláspontjukkal – amely akár elfogultságba is átszaphat –, egyéni szellemi kapacitással, szakértelmükkel, tapasztalataikkal, a munkavégzést segítő vagy épp megnehezítő aktuális fizikai és mentális állapotukkal, politikai preferenciáikkal, sajátos szerepfelfogásukkal, esetleges világjobbító vagy akár világmegváltó küldetéstudatukkal. Mindezek fényében nem meglepő, hogy az említett tisztséget ellátó egyének a függetlenség követelményét és a mandátumukra vonatkozó szabályok által kialakított kereteket különféle módon értelmezik, és azokból eltérő következtetéseket vonnak le a tekintetben, hogy függetlenségük és integritásuk megőrzésének mi a legjobb módja.

Egyes vélemények szerint szerepfelfogásukat jelentős mértékben befolyásolja, hogy honnan érkeznek: például a tudományos életből, ahol az egyéni integritás, szabadon gondolkodás kiemelt fontosságú, vagy épp valamely kormányzati szervezetből, ahol a keretrendszert a felsővezetők, politikai döntéshozók alakították ki, és munkájukat a hierarchikus rendszer felsőbb szintjéről érkező utasításoknak megfelelően kellett végezniük.

Mind a jelentéstevők, mind a *treaty body* tagok között találhatunk túlnyomórészt aktivista/lobbista szerepfelfogású vagy épp közvetítő/hídépítő diplomata szerepfelfogású szakembereket.

Egyes túlkapások (példának okáért a közösségi média valamely fórumán elszabadult politikai konfrontáció állami vezetőekkel, egyes politikai ideológiák melletti nyilvánvaló elfogultság stb.) révén az egész rendszer reputációja gyengülhet, és így kártékony hatása lehet a többi jelentéstevő vagy *treaty body* munkájának megítélésére is.

ZÁRÓGONDOLATOK

Jelen tanulmány keretében bemutattuk, hogy az emberi jogi monitoringrendszer jogi és intézményi keretei – bár egyáltalán nem tökéletesek –, működőképesek és megfelelő garanciákat biztosítanak a függetlenség biztosításához és fenntartásához. Ugyanakkor láthattuk, hogy két irányból (belülről és kívülről) is érik olyan kihívások, amelyek a függetlenség ellen és az átpolitizálódás mellett hatnak. A keretek belső feszegetése (például jelentéstevői túlkapások) és a külső nyomásgyakorlás (például a kiválasztás vagy az álláspont befolyásolásának

kísérlete) mellett jelentős kihívást jelent az erőforrások hiánya vagy korlátozottsága (például pénzügyi megszorítások, OHCHR által biztosított személyzeti támogatás minimális szintje).

Az összehasonlítás rámutatott arra, hogy a jelentéstevők esetében a kiválasztás folyamata jóval kevésbé átpolitizált, és munkavégzésük feltételei is biztosítják a nagy fokú függetlenséget, azonban esetleges visszaélések/túlkapások esetén jóval gyengébbek a korrekciós mechanizmusok. A *treaty body*k tagjainak jelölési és választási folyamata alapvetően átpolitizált, ugyanakkor a testületi működésből és a konszenzusos döntéshozatalból következően az elhajlások kisebb teret kapnak, a testületen belül zajló egyeztetések pedig garantálják az elfogult, téves állásponatok kiszűrését. A testületi működés következtében a rendszerben kevésbé okoz fennakadást egyes tagok elfoglaltsága, függetlenségének hiánya.

A kiválasztási folyamat átláthatósága, érdemalapú jellege, politikai szempontoktól való függetlenítése mindkét esetben, de különösen a *treaty body* tagok tekintetében erősítendő. Fontos lenne annak minél szélesebb körű felismerése, hogy a részes államok felelőssége és egyben érdeke is a független, megfelelő szakértelemmel rendelkező szakemberek jelölése a *treaty body*kba.

Bár mindkét intézmény tekintetében érezhető a törekvés a reprezentativitás erősítésére, a jelenlegi keretrendszer és feltételek (például fizetés hiánya) gyakran a reprezentativitás/inkluzivitás ellen hatnak, és sokszor az idősebb, fizetésre nem szoruló, rugalmas állást (például egyetemi pozíciót) betöltő személyek kiválasztását eredményezik.

Összegezve az olvasottakat megállapítható, hogy bár nem tökéletes a jelenlegi intézményi rendszer, és vannak hiányosságai, gyengeségei, továbbra is fontos funkciót lát el és hozzáadott értéket generál az emberi jogok rendszerének fenntartása és fejlesztése tekintetében.

Vannak olyan elemei a jelenlegi intézményi kereteknek, amelyek kapcsán volna helye a korrekciónak vagy finomhangolásnak, ugyanakkor kétséges, hogy lenne-e erre nyitottság a jelenlegi kereteket korábban kialakító államok részéről, akik egy kompromisszum eredményeként alapodtak meg azokban a szabályokban, amelyek az adott monitoringmechanizmust és annak működési feltételeit meghatározzák. A jelenlegi nemzetközi jog- és intézményrendszernek vannak olyan szereplői, akiknek érdekük a *status quo* fenntartása, annak egyesek által gyengeségnek vélt, mások által épphogy a politikai realitásokat tükröző, akár állami befolyásolást is lehetővé tevő elemeivel együtt.

Kiemelten fontos, hogy az emberi jogi monitoringmechanizmusok függetlenségének, illetőleg átpolitizáltságának vizsgálata során ügyeljünk arra, hogy ne egyedi esetekből vonjunk le messzemenő következtetéseket a rendszer egészére nézve. Áttekintve a függetlenségre vonatkozó szabályokat mind a jelentéstevők, mind a *treaty body*k vonatkozásában, majd megvizsgálva a függetlenség ellen ható, illetőleg átpolitizálás irányában ható intézményi és egyéni, külső és belső tényezőket, megállapíthatjuk, hogy a vonatkozó szabályok többnyire védenek az átpolitizáltsághoz vezető külső és belső tényezőkkel szemben, azonban nem mindenhatók: egyes túlkapásoktól, a függetlenség – nem feltétlenül helyes – értelmezésétől vagy épp bizonyos nyomásgyakorlási törekvésektől nem tudnak megvédeni.

Mivel a függetlenség megőrzésére irányuló törekvés, illetőleg az egyes intézmények működésének átpolitizáltságát erősítő külső és belső tényezők egymás mellett, párhuzamosan és folyamatosan vannak jelen, e tanulmány címében feltett kérdésre, miszerint az ENSZ emberi jogi monitoringmechanizmusainak működését jelenleg a függetlenség vagy az átpolitizáltság

dominálja-e a gyakorlatban, a válasz az, hogy sem az egyik, sem a másik, hanem mindkettő. Ennélfogva a tanulmány pontosított címe lehetne a következő: *Függetlenség ÉS átpolitizáltság: Az ENSZ emberi jogi monitoringrendszerének működése a gyakorlatban* – immár kérdőjel nélkül.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ALSTON, Philip (2021): The ‘Scandal’ of Foundation Support for UN Human Rights Special Procedures. *EJIL:Talk!* 2021. augusztus 30. Online: www.ejiltalk.org/the-scandal-of-foundation-support-for-un-human-rights-special-procedures
- AUK Editorial (2025): Over 400,000 Demand Nobel Peace Prize for Gaza’s Doctors and UN’s Francesca Albanese. *AUK*, 2025. július 13. Online: <https://alarabinuk.com/en/over-400000-sign-global-petition-urging-nobel-peace-prize-for-francesca-albanese-and-gazas-doctors>
- ÇALI, Başak (2013): The Legitimacy of International Interpretive Authorities for Human Rights Treaties: An Indirect-Instrumentalist Defence. In FØLLESDAL, Andreas – SCHAFFER, Johan Karlsson – ULFSTEIN, Geir (szerk.): *The Legitimacy of International Human Rights Regimes: Legal, Political and Philosophical Perspectives. Studies on Human Rights Conventions*. Cambridge: Cambridge University Press, 141–164. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139540827.006>
- ÇALI, Başak – WYSS, Alice (2008): *Authority of International Institutions: The Case for International Human Rights Treaty Bodies*. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1278582>
- CARRARO, Valentina (2019): Electing the Experts: Expertise and Independence in the UN Human Rights Treaty Bodies. *European Journal of International Relations*, 25(3), 826–851. Online: <https://doi.org/10.1177/1354066118819138>
- Charter of the United Nations* (1945). Online: www.un.org/en/about-us/un-charter
- Comments by Hungary (2025): *OL HUN 1/2025 Reply*. A sajtótárcák által összeállított válasz a közös közleményre, 2025. április 11. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=38954>
- Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations: Adopted by the General Assembly of the United Nations 13 February 1946* (1946). Online: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_en
- CORREA-CABRERA, Guadalupe – NÚÑEZ, Lucas – LUDWIG, Hayden (2021): Assessing the International Influence of Private Philanthropy: The Case of Open Society Foundations. *Global Studies Quarterly*, 1(4). Online: <https://doi.org/10.1093/isagssq/ksab039>
- FISAYO-BAMBI, Jeremiah (2025): UN Palestine Investigator Albanese Slams US Sanctions on Her as ‘a Sign of Guilt’. *EuroNews*, 2025. július 11. Online: www.euronews.com/2025/07/11/un-palestine-investigator-albanese-slams-us-sanctions-on-her-as-a-sign-of-guilt
- GARCÍA-SAYÁN, Diego (2021): *AL HUN 2/2021*. Diego García-Sayán bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak szóló megkeresése, 2021. április 15. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26371>

- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2012): *Academy In-Brief No. 1: The Independence of UN Human Rights Treaty Body Members*. Online: <https://archives.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20Independence%20of%20UN%20Human%20Rights%20Treaty%20Body%20MembersGenevaAcademGeneva.pdf>
- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2021): *Working Papers: Promoting Quality, Independent and Diverse Treaty Body Membership*. Online: <https://archives.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/working-papers/Promoting%20Quality%20Independent%20and%20Diverse%20Treaty%20Body%20Membership%20.pdf>
- Genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetője (2023): *OL HUN 1/2023 Reply*. A genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetőjének válasza Irene Khan és Mary Lawlor megkezdésére, 2023. december 12. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37857>
- Genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetője (2025): *Letter from the Permanent Representative of Hungary to the HRC President concerning the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*. A genfi magyar ENSZ-misszió korábbi vezetője EJT-elnöknek küldött levele, 2025. április 1. Online: <https://unwatch.org/wp-content/uploads/2025/04/Letter-from-the-Permanent-Representative-of-Hungary-to-the-HRC-President-concerning-the-Special-Rapporteur-on-the-situation-of-human-rights-in-the-Palestinian-territories-occupied-since-1967.pdf>
- HAÁSZ Veronika – SZAPPANYOS Melinda (2011): Az ENSZ tagállamok emberi jogi helyzetét értékelő egyetemes időszakos felülvizsgálata (UPR). *Föld-Rész: Nemzetközi és Európai Jogi Szemle*, 4(1), 71–84.
- HANNUM, Hurst (2019): Undermining Old Rights with New Ones: You Can't Always Get What You Want. In HANNUM, Hurst: *Rescuing Human Rights: A Radically Moderate Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 57–79. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108277730.006>
- HOFFMANN, Alvina (2025a): The Plural Professional: How UN Human Rights Experts Construct Their Independence. *Review of International Studies*, 52(1), 167–187. Online: <https://doi.org/10.1017/S0260210525000117>
- HOFFMANN, Alvina (2025b): The UN's Human Rights Elites: Who Are the Special Rapporteurs? *The Oxford Martin Programme on Changing Global Orders*, 2025. május 21. Online: <https://changingglobalorders.web.ox.ac.uk/article/uns-human-rights-elites-who-are-special-rapporteurs>
- Human Rights Council (2007): *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*. A/HRC/RES/5/2 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2007. június 18. Online: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/5/2
- Human Rights Council (2011): *Resolution adopted by the Human Rights Council: 16/21. Review of the work and functioning of the Human Rights*. A/HRC/RES/16/21 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2011. április 12. Online: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/g11/126/78/pdf/g1112678.pdf>

- Human Rights Council [é. n.]: *Information on the Selection and Appointment Process for Independent United Nations Experts of the Human Rights Council*. Online: www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/sp/basic-information-selection-independent-experts
- International Court of Justice (1989): Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. *International Court of Justice*, 1989. december 15. Online: www.icj-cij.org/case/81
- International Court of Justice (1999): Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission of Human Rights. *International Court of Justice*, 1999. április 29. Online: www.icj-cij.org/case/100
- International Covenant on Civil and Political Rights* (1966). General Assembly resolution 2200A (XXI), 1966. december 16. Online: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights
- Jerusalem Post Staff (2024a): UN Watch Calls for Sanctions against Francesca Albanese over Antisemitism and Terrorism Support. *The Jerusalem Post*, 2024. október 24. Online: www.jpost.com/international/article-825935
- Jerusalem Post Staff (2024b): Hamas October 7 Massacre a ‘Reaction to Israeli Oppression’ – UN Official. *The Jerusalem Post*, 2024. február 11. Online: www.jpost.com/diaspora/antisemitism/article-786255
- KHALIL, Mona Ali (2025): Francesca Albanese Is Immune From US Sanctions, UN Says. *PassBlue*, 2025. július 30. Online: <https://passblue.com/2025/07/30/francesca-albanese-is-immune-from-us-sanctions-un-says>
- KHAN, Irene – LAWLOR, Mary (2023): *OL HUN 1/2023*. Irene Khan véleményalkotás és véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó jelentéstevő és Mary Lawlor emberi jogi jogvédők helyzetével foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak küldött megkeresése, 2023. december 8. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28661>
- KHAN, Irene et al. (2025): *OL HUN 1/2025*. Közös közlemény a budapesti Pride felvonulás megtartását megnehezítő, gyülekezési jogot szabályozó tervezett jogszabálmódosítások kapcsán, 2025. április 9. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29871>
- Korábbi magyar külügyminiszter válasza Dainius Puras és Olivier De Schutter megkeresésére, 2020. május 18. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35297>
- LAMM Vanda (2013): Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr, 300–311.
- LANGRAND, Michelle (2025): UN Expert Wants to Make Women’s Rights about Biology. Campaigners Warn it’s Anti-Gender Rhetoric. *Geneva Solutions*, 2025. június 26. Online: <https://genevasolutions.news/human-rights/un-expert-wants-to-make-women-s-rights-about-biology-campaigners-warn-its-anti-gender-rhetoric>
- MUNTARBHORN, Vitit (2026): UN Special Rapporteurs and Independent Experts. In GENSER, Jared – AL HUSSEIN, Zeid Ra’ad (szerk.): *The Oxford Handbook of the UN Human Rights*

- System*. New York: Oxford Academic, 119–139. Online: <https://doi.org/10.1093/9780197599983.003.0008>
- NÍ AOLÁIN, Fionnuala (2019a): *AL HUN 2/2019*. Fionnuala Ní Aoláin terrorellenes fellépéssel foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak küldött megkeresése, 2019. április 23. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24554>
- NÍ AOLÁIN, Fionnuala (2019b): *OL HUN 3/2019*. Fionnuala Ní Aoláin terrorellenes fellépéssel foglalkozó jelentéstevő viszontválasza, 2019. július 10. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24698>
- O'FLAHERTY, Michael (2002): *Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies*. The Hague – New York: M. Nijhoff.
- O'FLAHERTY, Michael (2006): The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Human Rights Law Review*, 6(1), 27–52. Online: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngi037>
- OHCHR (2013): *Human Rights Treaty Bodies and Election of Treaty Body Members: A Guide for United Nations Delegates Based in New York*. Online: www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/TB/ElectionsGuide.pdf
- OHCHR (2025): US Sanctions on Special Rapporteur Francesca Albanese Threaten Human Rights System: UN Experts. *OHCHR*, 2025. augusztus 8. Online: www.ohchr.org/en/statements/2025/08/us-sanctions-special-rapporteur-francesca-albanese-threaten-human-rights-system
- PAYANDEH, Mehrdad – CHUNG, Chinsung (2026): The Committee on the Elimination of Racial Discrimination. In GENSER, Jared – AL HUSSEIN, Zeid Ra'ad (szerk.): *The Oxford Handbook of the UN Human Rights System*. New York: Oxford Academic, 499–540. Online: <https://doi.org/10.1093/9780197599983.003.0016>
- PETERS [SCHLÜTTER], Birgit (2012): Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies. In KELLER, Helen – ULFSTEIN, Geir (szerk.): *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 261–319. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047593.007>
- PUPPINCK, Grégor (2021): *The Capture of the Human Rights Protection System by Large Private Foundations*. Strasbourg: European Centre for Law and Justice. Online: <http://media.acjl.org/pdf/The-Capture-of-The-Human-Rights-Protection-System-by-Large-Private-Foundations-Gregor-Puppink-ECLJ.pdf>
- PURAS, Dainius – DE SCHUTTER, Olivier (2020): *JUA HUN 2/2020*. Dainius Puras, a mindenkít megillető legmagasabb szintű, fizikai és mentális egészséghez való joggal foglalkozó jelentéstevő, valamint Olivier De Schutter extrém szegénységgel és emberi jogokkal foglalkozó jelentéstevő Magyarországnak küldött megkeresése, 2020. május 14. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25276>
- REINISCH, August szerk. (2013): *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199679409.001.0001>

- rR- (2006): Magyar botrány az ENSZ-ben. HVG, 2006. augusztus 2. Online: <https://hvg.hu/velemeney/20060801morvai>
- SUBEDI, Surya P. (2017): *The Effectiveness of the UN Human Rights System: Reform and the Judicialisation of Human Rights*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315200408>
- SUBEDI, Surya P. (2018): Life as a UN Special Rapporteur: The Role of UN Special Rapporteurs in Developing International Law, the Impact of Their Work, and Some Reflections of the UN Special Rapporteur for Human Rights in Cambodia. In TAN, Kevin Yew Lee (szerk.): *Asian Yearbook of International Law, Volume 20 (2014)*. Leiden: Brill–Nijhoff, 12–52. Online: https://doi.org/10.1163/9789004379770_003
- SZIJJÁRTÓ, Péter (2019): *AL HUN 2/2019 Reply*. A korábbi magyar külügyminiszter válasza Fionnuala Ní Aoláin megkeresésére, 2019. április 30. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34655>
- SZIJJÁRTÓ, Péter (2020): *JUA HUN 2/2020 Reply*. A SZIJJÁRTÓ, Péter (2021): *AL HUN 2/2021 Reply*. A korábbi magyar külügyminiszter válasza Diego García-Sayán megkeresésére, 2021. április 23. Online: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36159>
- TÜRK, Volker (2025): “Humanity Belongs at the Heart of Policy” – High Commissioner Tells Princeton Students. *OHCHR*, 2025. április 4. Online: www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2025/04/humanity-belongs-heart-policy-high-commissioner-tells-princeton
- UN Watch (2024): *Objections to Reappointment of UN Rapporteur Francesca Albanese*. 2024. április 4. Online: <https://unwatch.org/objections-to-reappointment-of-un-rapporteur-francesca-albanese>
- UN Watch (2025): *Written Statement Submitted by United Nations Watch, a Non-Governmental Organization in Special Consultative Status*. A UN Watch ENSZ-főtitkárnak küldött levele, 2025. május 29. Online: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g25/105/37/pdf/g2510537.pdf>
- United Nations (1969): Privileges and Immunities of the Members of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. In *United Nations Juridical Yearbook*. New York: United Nations, 207–210. Online: <https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/pdfs/english/volumes/1969.pdf>
- United Nations (2002): *Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials and Experts on Mission*. ST/SGB/2002/9 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2002 június 18. New York: United Nations. Online: <https://docs.un.org/en/st/SGB/2002/9>
- United Nations (2012): *Report of the Chairs of the human rights treaty bodies on their twenty-fourth meeting: Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies* (“The Addis Ababa guidelines”). A/67/222 jelzetű ENSZ-dokumentum, 2012. augusztus 2. Online: www.ohchr.org/en/documents/reports/report-chairs-human-rights-treaty-bodies-their-twenty-fourth-meeting

United States Mission (2025): *U.S. Mission to the United Nations Statement Opposing Francesca Albanese's Mandate as UN Special Rapporteur*. Az USA ENSZ-missziójának közleménye, 2025. július 1. Online: <https://usun.usmission.gov/u-s-mission-to-the-united-nations-statement-opposing-francesca-albaneses-mandate-as-un-special-rapporteur-2>

ZYBERI, Gentian – SALAMA, Ibrahim (2023): The Influence of Politics on the Work of the UN Human Rights Treaty Bodies. In ANDREASSEN, Bård (szerk.): *Research Handbook on the Politics of Human Rights Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 311–327. Online: <https://doi.org/10.4337/9781789908831.00023>

Dr. Turbék Zoltán nemzetközi jogász, valamint nemzetközi szervezetekkel és emberi jogokkal foglalkozó korábbi karrierdiplomata, a Külügyminisztérium Nemzetközi Szervezetek Főosztályának korábbi vezetője, volt ENSZ-(IAEA-, WHO-)tisztviselő, jelenleg a Geneva Centre for Security Policy vendégkutatója, a mesterséges intelligencia és egyéb új technológiák szabályozásával foglalkozó szakértő.

Balogh László

A SOKOLDALÚ GAZDASÁGI MONITORING A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGÉBEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IMF, AZ OECD ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG GYAKORLATÁRA

*The Multilateral Economic Policy Surveillance in the Activities of International
Organisations, with Special Regard to the Practice of the IMF, the OECD and the EU*

Balogh László kuratóriumi elnök, Pénziránytű Alapítvány ambbalogh@protonmail.com

A tanulmány a nemzetközi szervezetek multilaterális monitoringrendszeit elemzi és hasonlítja össze az elmúlt mintegy 25 évben. Érinti az optimális monitoringtevékenység hasznosságát, hatékonyságát és egyben külön-külön elemzi az egyes szervezetek monitoringtevékenységének jellemzőit, erősségeit és gyenge pontjait, fejlődésüket. A monitoringtevékenység szempontrendszere és színvonala az egyes szervezetek esetében eltérő, ezzel együtt sokat tanulhatnának egymástól. Ez a kölcsönös tanulási folyamat azonban mindeddig elmaradni látszik. Az IMF és az OECD törekszik arra, hogy tényeken alapuló objektív gazdaságpolitikai tükröt, egyfajta diagnózist készítsen, a tagállamokat segítő. Mivel korábbi hibás módszereikből képesek tanulni, és ezek alapján korrekciót végrehajtani, összességében e két szervezet monitoringtevékenysége eredményes. Az EU által 15 éve létrehozott európai szemeszterfolyamat, amelynek elsődlegesen a tagállamok gazdaságpolitikai harmonizációját kellene szolgálnia, minőségét tekintve messze nem ér föl a másik két nagy szervezet által támasztott követelményekhez, ezért eredményessége is erősen vitatható. Különösen aggasztó, hogy a Covid-válság utáni Helyreállítási Alap (RRF) is a sok problémával terhelt szemeszterfolyamatba integrálódott. A tanulmány azonosít néhány olyan elemet, amelyek átvétele, figyelembevétele esetén az európai szemeszter hatékonysága sokat javulhatna valamennyi tagállam és az EU egészének hosszútávú érdekeit, például versenyképességének erősítését szolgálva.

KULCSSZAVAK:

EU, OECD, IMF, nemzetközi monitoring, Európai Szemeszter, RRF, gazdaságpolitika, peer review, IV. cikkely szerinti konzultáció

The study analyses and compares the multilateral monitoring mechanisms of the international economic organisations in the last 25 years. It demonstrates the usefulness, effectiveness of optimal monitoring, and it gives an analysis of the monitoring activities of each big institutions, their characteristics, strengths and weaknesses, and their development. While the goals and monitoring standards of each institution vary significantly, there is potential for valuable cross-institutional learning. Currently, this exchange has been limited. The IMF and OECD employ evidence-based methodologies that provide an objective reflection of economic policies, functioning as diagnostic tools to support member states. The IMF improves through self-correction of past errors. Overall, the monitoring of both institutions is effective and valuable. The European Semester, the EU's economic policy coordination tool established 15 years ago, falls short of the quality of major institutions and its effectiveness is questionable. It is a concern that the post COVID Recovery Fund (RRF) was also incorporated in the very problematic Semester process. The study identifies some key elements of the monitoring practice that could be transposed and applied to the Semester leading to the substantial improvement of the efficiency of the semester serving the long-term interests of all Member States, and the EU as a whole, including the strengthening of their competitiveness.

KEYWORDS:

multilateral monitoring, IMF, OECD, EU, European Semester, surveillance, loyal cooperation, evidence-based approach

BEVEZETÉS

A jelen írás a második világháborút követően, immár 80 éve kialakult nemzetközi gazdasági intézményrendszer ma működő sokoldalú gazdaságpolitikai monitoringrendszereit vizsgálja meg, áttekinti azok céljait és feladatait, egyben eredményeit is. A gazdaságpolitikai monitoring a 20. század közepétől, javarészt az 1960-as évektől a nemzetközi gazdasági együttműködés egyre növekvő erősödésével fokozatosan vált mind fontosabb együttműködési eszközzé és nyert mind nagyobb teret. A három legjelentősebb nemzetközi gazdasági szervezet, a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), végül az Európai Unió (EU) fejlesztette legmagasabb szintre ezt a különleges és kifinomult együttműködési formát. Módszereik, pontosságuk és eljárásrendjük a nemzetközi gazdasági körülmények jelentős változásával együtt folyamatosan változtak, illetve igazodtak a feltételekhez az évtizedek alatt.¹

Ma a monitoring lényege és célja, hogy a nemzetközi közösség (az adott nemzetközi szervezet tagsága) valós képet kapjon a vizsgált ország gazdaságfejlődési irányáról és információkat arról, hogy a gazdaság a fő jellemzőit tekintve az érintett nemzetközi szervezet vezérlő elvei

¹ E tanulmány szerzője mintegy 40 éves gyakorlati, „testközeli” szakmai tapasztalattal rendelkezik a multilaterális gazdaságpolitikai monitoringtevékenység mibenlétét és folyamatos változásait illetően, ezért egy-egy megállapítás valamelyest szubjektív, ám valós tapasztalatokra épülő elemeket is tartalmazhat. E tapasztalatokra hol szakértőként, hol delegációvezetőként, más esetekben pedig Magyarország nagyköveti rangú állandó képviselőjeként tett szert.

keretein belül tevékenykedik-e. Továbbá fontos annak a bemutatása is, hogy mi a követett nemzeti gazdaságpolitika hatása a többi tagállamra nézve. Ezen túlmenően célja az is, hogy valós és megbízható tükröt tartson a vizsgált ország gazdaságpolitika alakítói elé arról, hogy milyen a gazdasági szabályozásuk, milyen gazdaságuk működése és eredményessége. A korai időszakban – elsősorban a világháborút követő évtizedekben – célkitűzésként jelent meg a nemzetközi normák kialakítása, valamint az ezekhez kapcsolódó szakpolitikai megoldások és bevált gyakorlatok „puha eszköz” formájában történő szélesebb körű elterjesztése.

A gazdaságpolitikára is igaz, ami a politikára általában: részben tudomány, részben pedig művészet.² Vagyis a jó gazdaságpolitika sokfajta tényező kombinálása, egyben optimalizálása is, amelynek több vetülete is van:

- egyensúlyt találni a rövid és a hosszú távú célok között, összhangban a gazdaságpolitikai stratégiával;
- harmonizálni a célokat a rendelkezésre álló gazdasági és természeti lehetőségekkel;
- optimalizálni a kitűzött számos legitim célt és sorrendiséget felállítani közöttük, ahol nemzeti/nemzetközi prioritások jelentkezhetnek; és
- egyensúlyt kialakítani egyfelől a gazdasági és társadalmi célok, igények, másfelől a rendelkezésre álló tényleges erőforrások és lehetőségek között.

Tehát azt viszonylag egyszerű megállapítani, hogy egy országban mit kell fejleszteni, javítani és erősíteni a gazdaságban, de az is nyilvánvaló, hogy egyszerre mindent nem lehet előtérbe állítani. Ennek vannak forrásjellegű (költségvetési), technológiai és kapacitásbeli korlátai, és sokszor az ország természeti adottságai sem kedvezők minden cél rövid távú eléréséhez. Ezért prioritásokat, sorrendiséget, és megvalósítási időszavakat kell felállítani. Ennek megfelelően még a legtehetősebb államoknak is el kell végezniük ezt a fajta optimalizálást gazdaságpolitikájuk alakításakor. Nem lényegtelen az idősíki sem: a maihoz képest mások voltak a nemzetközi gazdaságpolitikai prioritások a második világháború lezárását követő helyreállítási időszakban (vámok és egyéb kereskedelmi akadályok lebontása, fizetési korlátozások fokozatos felszámolása, fizetésimérleg-egyensúly kialakítása, egyes devizák konvertibilitásának megteremtése); lényegében erről szólt a Bretton Woods-i rendszer megteremtése,³ majd az USA által meghirdetett Marshall-terv is.⁴ Az idő előrehaladtával a globális gazdaságpolitika más elemeket is előtérbe emelt, mint például a monetáris politikák közötti nagyobb összhang biztosítása, az inflációs szint alacsonyan tartása vagy a kereskedelem és a tőkeáramlások további liberalizálása.

A nemzetközi gazdaságpolitikai monitoringmechanizmusok internacionális szervezetek keretei között jöttek létre. A részt vevő tagállamok valamilyen közös platformon, közös célok megvalósítása érdekében, önként vállalt módon tevékenykednek együtt. Számos nemzetközi intézmény készít a tagállamairól gazdaságpolitikai elemzést, egyfajta monitoringjelentést: ezek

² THIELE 2018.

³ Jelen írás kereteit meghaladja az IMF-monitoring korai, történelmi visszatekintésű bemutatása és elemzése, ennek részleteitől el kell tekintenünk.

⁴ Terjedelmi korlátok miatt a Marshall-terv és az OEEC bemutatásáról kénytelenek vagyunk lemondani.

általában az adott szervezet céljaival összhangban készülnek, a végén pedig egyfajta prioritás felvázolására is sor kerül, valamint ajánlásokat is megfogalmaznak a legfontosabb problémák orvoslása érdekében, bemutatva a végrehajtással kapcsolatos kihívásokat is.

A legfontosabb gazdaságpolitikai felügyeletet ellátó szervezetek – ahogy erről már volt szó – az IMF, az OECD és az EU. Ezenkívül hasonló, némileg célorientáltabb jelentéseket készít még többek között az EBRD (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank) és az EIB (Európai Beruházási Bank) vagy az OECD keretei között működő IEA (Nemzetközi Energiaügynökség) is. Az EBRD mandátuma annak idején a hidegháború lezárultával jött létre, kifejezetten azzal a céllal, hogy a volt szocialista, tervgazdaságú országok gazdasági-politikai átalakulását, átmenetét (*transition*) támogassa és nyomon kövesse. Ennek megfelelően – összhangban a Bank alapokmányával – nem egyszerű gazdaságpolitikai monitoringot végez, hanem *Transition Report*okat („az átmenetről szóló jelentéseket”) készít, amelyeknek a gazdasági átmenet előrehaladásának kontextusában óhatatlanul politikai tartalmuk is van.⁵ Az EIB, a világ legnagyobb fejlesztési intézménye pedig kifejezetten beruházási felmérést (*Investment Survey*) készít a tagállamokról, amely kellően átfogó jellegű ugyan, de mégiscsak célirányos, beruházásspecifikus jelentés, és nem is tartalmaz explicit ajánlásokat. Az IEA a tagállamok energiapolitikáját, azok energiabiztonsági és hatékonysági elemeit veszi górcső alá. E három szervezet specifikus monitoringgyakorlatát ezért jelen vizsgálatban mellőzöm, tehát a továbbiakban az elemzés csak az IMF-re, az OECD-re és az EU-ra fókuszál.

A monitoring elvi célja mai viszonyok között elsősorban annak biztosítása, hogy az adott tagállam a nemzetközi szervezet által kitűzött, közösen elfogadott és meghatározott gazdasági-pénzügyi célokon belül maradt-e, és annak elősegítése, hogyan tudná azokat még hatékonyabban elérni, ezzel a közös célok elérését a maga oldaláról gyorsítani. A jó monitoring arra is kitér, hogy az adott tagállam gazdaságpolitikája mennyiben optimális önmaga szempontjából, és hol lát lehetőséget ennek javítására. Tehát összefoglalva: a monitoring törekszik az elemzést követően a gazdaságpolitikai folyamatok optimálisnak vélt leírását nyújtani egy adott (ország)közösségen belül, oly módon, hogy az mind a nemzeti, mind pedig a szervezethez tartozó közösség gazdaság-, illetve társadalompolitikai céljainak a lehető legnagyobb mértékben, az optimálisához közelítő módon megfeleljen.

Ennek első, meghatározó stációja, hogy átfogó módon elemzi, vizsgálja a nemzeti gazdasági adatsorokat, a gazdaságpolitikai folyamatokat és körülményeket, a kitűzött célokat, a rendelkezésre álló lehetőségeket, az alkalmazott eszközöket. Más szavakkal: diagnózist készít az adott nemzetgazdaságról, annak állapotáról, folyamatairól, erősségeiről, gyengeségeiről, sérülékeny pontjairól. Második lépésként pedig az elemzés alapján – a további jobbítás érdekében –, az optimalizálás logikáját követve ajánlásokat fogalmaz meg az érintett ország gazdaságpolitikájának alakítói számára, vagyis terápiát javasol. Rögzíteni szükséges, hogy tökéletes gazdaságpolitika nem létezik, tehát nincs olyan helyzet, kormány és ország, ahol további jobbító javaslatoknak ne

⁵ Más kérdés, hogy 30-35 évvel a rendszerváltozást követően van-e még egyáltalán létjogosultsága az EU- és OECD-tag közép- és kelet-európai országok esetében a rég lezárult gazdasági és politikai átmenetről rendszeres jelentést készíteni, hogy ez teret és ürügyet adjon a gazdaságpolitikától idegen, kifejezett politikai kritikák és minősítések megjelenítésének.

lenne helyük. E tekintetben nagyon fontos, hogy a nemzetközi monitoringnak win-win helyzetet kell teremtenie: hasznosnak, támogatónak és megvalósíthatónak kell lennie, hogy mind a vizsgáló szervezet, illetve közösség, mind a vizsgált ország számára pozitív és a gyakorlatban is felmutatható értéket képviseljen a közös céljaik megvalósítása érdekében.

Ilyen „diagnózis” és „terápia” csak akkor lehet jó és hasznos, amennyiben az érintett felek között teljes bizalmi viszony áll fenn. Abból indulhatunk ki, hogy a nemzetközi gazdasági szervezeteket a tagállamok hozták létre saját, közösen meghatározott céljaik érdekében, a szervezetet és irányítását pedig úgy alakították ki, hogy azt teljes mértékben ellenőrzésük alatt tarthassák és megbízhatóan tekinthessék. Ez elvileg így is van, azonban a nemzetközi szervezetek egy idő után – nem megfelelő „tulajdonosi kontroll” mellett vagy egyik-másik jelentős tagállam túlzott befolyása által – önállósulhatnak is, aminek következtében ez az alapvető bizalmi viszony akár meg is inoghat. Ezért is elengedhetetlen a szóban forgó intézmény objektivitása, szakszerűsége és pártatlansága, továbbá a tagállamok megfelelő kontrollja, és ezért nélkülözhetetlen a nemzetközi szervezet lojalitása valamennyi tagországa irányába. Legalább ennyire fontos a szervezet időközönkénti önértékelése és önkorrekciós képessége is.

A gazdaságpolitikában különösen számottevő a prioritások meghatározása, az egyes célkitűzések sorrendbe állítása. Ez gyakran értékválasztást is jelent az adott ország legitim és demokratikusan megválasztott aktuális kormánya számára. Ezt az értékválasztást – valójában a legitim választásokon keresztül demokratikus népakarat kifejeződését – pedig egyetlen nemzetközi szervezet sem kérdőjelezheti meg a monitoring során. A gyakorlat egyértelműen demonstrálja, hogy egyes OECD-országok – a demokratikusan megválasztott politikai erők miatt – legitim módon nagyobb hangsúlyt kívánnak adni a szociális megfontolásoknak, míg más országok a piaci mechanizmusok erősebb érvényre jutását preferálják.

Azt is fontos aláhúzni, hogy a monitoring keretében megfogalmazott jobbitó szándékú ajánlások alapján a nemzetközi szervezet soha nem veheti át a gazdaságpolitikai felelősséget az érintett tagállamtól. Ahogy az egészségügyben is: az orvos felállítja a diagnózist, javasolja a terápiát, felírja a gyógyszereket, de annak eldöntése, hogy a páciens vállalja-e a javasolt beavatkozást és beszedi-e valamennyi felírt gyógyszert – ez bizony már az ő döntése és felelőssége! Amit ma a közvélemény és a közvélemény-formálók (gyakran még a szakmai közeg is) gyakran félreértenek: a gazdaságpolitikai monitoring keretében tett kritikái, illetve a jobbitó szándékú közgazdasági, szakpolitikai megjegyzések és ajánlások *szó szerint* ajánlásoknak és tanácsoknak tekintendők, nem pedig kötelezően végrehajtandó utasításoknak.⁶

E tekintetben egy rövid pontosító és minden félreértést kizáró kitérőt is tenni kell: az IMF esetében ugyanis létezik egy másfajta, speciális monitoring is, amikor egy tagállam rendkívül nehéz pénzügyi-gazdasági helyzetben a Nemzetközi Valutaalaphoz fordul pénzügyi segítségért. Ilyenkor készenléti hitel vagy bármilyen más, az IMF keretében létező pénzügyi facilitás révén a tagállam kérésére pénzügyi segítséget bocsáthat a szervezet az érintett tagállam rendelkezésére, bizonyos feltételek, kondíciók teljesítése esetén. Ezt nevezik *kondicionalitásnak*. A pénzért cserébe meghatározott, a szervezet alapokmányával és céljaival egybevágó, és a kialakult

⁶ Végrehajtásuk jogi értelemben csak akkor válhat kötelezettséggé, ha valamely kritizált intézkedés az adott nemzetközi szervezet szabályait *prima facie*, közvetlenül megsértené.

egyensúlyi probléma eredeti okát megszüntetni vélelmezett szakpolitikai feltételeket szabhat a Valutaalap. Ezek a feltételek is bilaterális tárgyalások eredményeként alakulnak ki – tehát az érintett ország hatóságainak maximális bevonása mellett –, majd a végső hitelmegállapodás jóváhagyása már multilaterális keretek között történik. Ezt a kitárgyalt és jóváhagyott dokumentumot nevezik *szándéklevélnek*, amelyet rendszerint a pénzügyi segítséget igénybe vevő ország pénzügyminisztere és jegybankelnöke ír alá, akik államukat többnyire kormányzóként és helyettes kormányzóként képviselik az IMF-ben. Ezek valóban egyfajta önkéntes kötelezettséget jelentő feltételek, de a Valutaalap esetében speciális, rendkívüli helyzetben használt, többnyire átmeneti és rövid távú (1–3 éves futamidejű) eszközök. A mostani írás ezeket a mechanizmusokat nem tárgyalja.

Az IMF témánk szempontjából releváns, általános gazdaságpolitikai monitoringrendszeréről, az úgynevezett *IV. cikkely szerinti konzultációról* a későbbiek során lesz részletesen szó. A szervezet IV. cikkely szerinti konzultáció keretében lebonyolított monitoringja és az ott megfogalmazott kritikai és javító szándékú megjegyzések, ajánlások tehát nem kötelezők, hanem figyelemfelhívók és önkéntesen követhető iránymutatásként szolgálnak.

A MULTILATERÁLIS MONITORING FONTOSABB ÁLTALÁNOSÍTHATÓ LÉPÉSEI ÉS KÖVETELMÉNYEI

Fogalmilag tisztázni szükséges, hogy miben áll a monitoringeljárás multilaterális jellege, mert ebben a kérdésben a nemzetközi irodalom sem teljesen egységes. Az IMF-fel foglalkozó szerzők megkülönböztetik a *kétoldalú monitoringot*, amikor a szervezet egy-egy országot vizsgál, a *sokoldalú monitoringot* pedig akkor említik, amikor egyes régiók egészére vagy globális folyamatokra vonatkozó elemzések jelennek meg.⁷ Ezzel szemben áll az a megközelítés, amely szerint a nemzetközi szervezetek által egy-egy országgal kapcsolatban folytatott monitoringtevékenység sokoldalú jellegét inkább az adja, hogy a szervezet szakértői által elkészített elemzés nem kizárólag a vizsgált tagállam és a szervezet érdekeltségébe tartozó ügy, hanem a tagállamok összessége megismeri, megvizsgálja, megvitatja az elkészült monitoringjelentést, és valamennyiük részvételével, közös gondolkodásuk és szakmai vitájuk eredményeként jutnak el a következtetésekhez és az ajánlások véglegesítéséhez is.⁸ Én magam – gyakorlati tapasztalataimra is hivatkozva – ezt az utóbbi megkülönböztetést használok írásomban.

A monitoring során az érintett nemzetközi intézményeknek az adott ország gazdaságának, gazdaságpolitikai folyamatainak és társadalmi mozgásainak pontos felmérését kell elvégezniük. Első lépésként a rendelkezésre álló nemzetközi és nemzeti statisztikai adatokat, trendeket vizsgálják meg, elemzik a szóban forgó állammal foglalkozó országtanulmányokat, közgazdasági értékeléseket. Ezek származhatnak más nemzetközi szervezettől, hitelminősítőktől, nemzetközi bankházaktól vagy egyéb ismert és magas reputációval rendelkező gazdasági kutatóintézetektől

⁷ IMF 2012.

⁸ LOMBARDI–WOODS 2008.

vagy más, hiteles pénzügyi szereplőtől. Mindezek alapján már képet tudnak kapni az általános gazdasági helyzetről és fel tudják mérni a tisztázandó, illetve részletesebb magyarázatot igénylő kérdésköröket, gazdaságpolitikai dilemmákat és az aktuális kihívásokat. Második lépésként sokszor előzetes kérdéssorokat is összeállítanak és előre megküldenek a vizsgált ország hatóságai számára, ahonnan többnyire írásos válaszokat, információkat, adatokat, magyarázatokat kapnak az illetékesektől.

Ezt követően, a harmadik lépésben helyszíni látogatásokat szerveznek, konzultációkat folytatnak a helyi szakpolitika-alakítókkal, gazdasági szereplőkkel, illetve elemzőkkel, hogy pontosabban megértsék a szakpolitikai mozgatórugókat, az egy-egy megoldás mögött meghúzódó elgondolást, célrendszert és esetleg a más, szóba jöhető lehetőségeket korlátozó vagy nehezítő sajátos lokális tényezőket. A gazdasági szereplők, politikaalakítók álláspontjának megismerése és megvitatása azért különösen fontos, mert „tisztá”, tankönyvi megoldások ritkán léteznek a gazdaságban, és még ritkábban működnek a gyakorlatban. Ezért egy valódi és pontos gazdaságpolitikai elemzés nem nélkülözheti a helyi viszonyok és sajátosságok alapos megismerését, a szakpolitikai motivációk megértését és azoknak az elemzésbe való beépítését.

Ugyancsak fontos az analízis során a gazdaság, illetve a gazdaságpolitika erős oldalainak feltárása, amelyekre tartósan támaszkodni lehet. Ezeknek az erősségeknek a bemutatása a gyengeségre való figyelemfelhíváshoz képest lényegesen hitelesebbé teszi még a kritikai elemeket is. Lényeges az is, hogy az elemzés kellő pontossággal tegyen különbséget a gazdaság akut és krónikus problémái között, jelezze a strukturális gyengeségeket annak érdekében, hogy a később javaslatként megjelenő ajánlások, rövidebb és hosszabb távú intézkedések és lépések úgyszintén világosan elhatárolódjanak egymástól. A gazdaságban beazonosított problémák és kihívások sohasem azonos súlyúak, még akkor sem, ha azok mindegyike valamilyen kezelést igényel. Ezért a feltárt problémák súlyozása, az azokból fakadó kockázatok, az ezekhez kapcsolódó idősíkok,⁹ illetve a várható kedvezőtlen következmények bemutatása elengedhetetlen. Nagyon fontos az is, hogy a monitoring során készülő elemzések és ajánlások a gazdaságpolitika egyes szegmenseinek holisztikus megközelítése révén harmonizált javaslatok legyenek. Tehát például a fiskális politikai követelmények és a gazdasági növekedés, vagy a foglalkoztatottság növelése, egyéb szociálpolitikai vívmányok fejlesztése gyakran ütközhetnek egymással, tehát ezek kölcsönhatásait is célszerű figyelembe venni. Így tehát a holisztikus megközelítés mindenképpen indokolt, ha hasznosítható, értelmes ajánlásokat akar a monitoringot végző szervezet megfogalmazni; és persze azokat a külső és belső korlátokat is meg kell ismerni, be kell mutatni, amelyek adott esetben egy optimálisnak látszó megoldást gyengíthetnek. Ebből kifolyólag például nehéz egy tengeri kikötővel nem rendelkező országnak olyan energiadi-
verzifikációs javaslatot tenni, amely egy tengerparti gazdaság esetében evidens lehet; vagy kedvezőtlen mezőgazdasági adottságokkal rendelkező államnak inadekvát olyan agrártermelési szerkezetet ajánlani, amely egy kedvezőbb adottságú számára magától értetődő volna.

⁹ Nyilvánvalóan más megközelítést igényel egy váratlan külső hatás okozta költségvetési bezuhanás miatti gyors lépéskényszer, mint egy nyugdíjrendszer 30-40 év múlva kialakuló egyensúlytalanságának távlatos kezelési szükségessége.

Tehát a gazdaságpolitika optimalizálása kereteinek (lehetőségeinek és korlátainak) megismerése ugyancsak alapvető fontosságú.

Ahogy a fentiek is jelzik, az elemzőknek a monitoring során kellő empátiát is mutatniuk kell, mert a jobbítás érdekében csak ennek birtokában lesznek képesek hasznos és a vizsgált ország számára is megvalósítható ajánlásokat tenni. Tehát hosszú évek tapasztalata alapján kijelenthető, hogy csupán a kellő körültekintéssel, alapossággal és empátiával elkészített analízis és ajánlóssor lehet olyan, amellyel a monitorizált ország teljesen vagy részlegesen azonosulni tud (internalizálni tudja azt), és politikai felelősséget (*political ownership*) is képes és hajlandó vállalni érte.

Itt egy fontos kitérőt mindenképpen tenni kell. Ahogy arra már korábban is utaltunk, a gazdaságpolitikai és a velejáró politikai felelősségvállalás kizárólag a tagállam kormányának a feladata, ezt egyetlen nemzetközi szervezet sem veheti át tőle. Az alapos elemzések, a számos konzultációval, kellő helyismerettel és empátiával elkészített ajánlások azonban – egyfajta gazdaságpolitikai tükrök gyanánt – érdemben nyújthatnak kézzelfogható segítséget bármely előrelepní kívánó ország gazdaságpolitikuskai számára. Az érintett ország „belenéz a tükörbe”, és kiválasztja, eldönti, melyik „szépséghibáját” kívánja leginkább és leghamarabb orvosolni, melyeknek vannak meg aktuálisan a feltételei és melyek esetében kell még várni, az előzetes feltételeket megteremteni. Ebből a szempontból az intézkedések sorrendisége, szekvenálása is fontos. A nemzetközi monitoring során ezt a választást soha nem lehet egyetlen tagállam kormányától sem átvenni, és legkevésbé bármely kormányt kötelezni erre.

AZ IMF MONITORINGMECHANIZMUSA

A IMF multilaterális gazdaságpolitikai felügyeletének alapjait az IMF alapokmányának, a Cikkelyeknek (*Articles*)¹⁰ a IV. cikke, annak is az 1. és 3. szakasza határozza meg. A cikkely vonatkozó részei a következőképpen szólnak:

„IV. CIKKELY [...]

1. szakasz. A tagok általános kötelezettségei

Felismerve, hogy a nemzetközi monetáris rendszer elsőrendű fontosságú célja olyan keret létrehozása, amely elősegíti az áruk, szolgáltatások és tőke országok közötti kereskedelmét, s amely egészséges gazdasági növekedést mozdít elő, továbbá hogy az alapvető célkitűzés a pénzügyi és gazdasági stabilitáshoz szükséges rendezett viszonyok folyamatos fejlődése, minden tag vállalja, hogy együttműködik az Alappal és a többi taggal a rendezett

¹⁰ IMF 2020 [1944].

árfolyam-politikai viszonyok biztosítása és a valutaárfolyamok stabil rendszerének támogatása érdekében. Nevezetesen, minden tag:

- (i) törekszik arra, hogy gazdasági és pénzügyi politikáját rendezett gazdasági növekedés előmozdításának szolgálatába állítsa észszerű árstabilitás mellett, kellően figyelembe véve saját körülményeit;
- (ii) törekszik a stabilitás előmozdítására a mögöttes gazdasági és pénzügyi feltételek, valamint a monetáris rendszer rendezett támogatása útján, amely nem vezet el veszélyes megrázkódtatásokhoz [...]

3. szakasz. Az árfolyamrendszerek szabályozásának felügyelete

- a) Az Alap felügyeli a nemzetközi monetáris rendszert annak érdekében, hogy biztosítsa hatékony működését és felügyel az egyes tagok jelen Cikk 1. szakaszából adódó kötelezettségeinek teljesítésére.
- b) Annak érdekében, hogy a fenti a) bekezdés szerinti funkcióit teljesítse, az Alap határozott felügyeletet gyakorol a tagok árfolyam-politikája felett és erre vonatkozóan valamennyi tag számára útmutatásul szolgáló konkrét elveket alkalmaz. Minden tag megadja az Alap számára az ilyen felügyelet ellátásához szükséges információkat, és ha ezt az Alap kéri, konzultációt folytat vele árfolyam-politikájáról. Az Alap által fogantatott elveknek összhangban kell állniuk azokkal a közös szabályozásokkal, amelyek révén valutáik értékét a tagok más tagok valutája vagy valutái értékéhez viszonyítva tartják fenn, valamint azokkal az árfolyam-szabályozásokkal, amelyeket valamely tag az Alap céljaival és a jelen Cikk 1. szakaszával összhangban saját választása szerint alkalmaz. Ezek az elvek kellően tiszteletben tartják a tagok hazai társadalmi és politikai célkitűzéseit, és ezeknek az elveknek az alkalmazásakor az Alap kellő figyelmet szentel a tagok saját körülményeinek.”¹¹

Mielőtt részleteiben vizsgálánánk az IMF monitoringgyakorlatát, tisztázni szükséges a Nemzetközi Valutaalap hármas alapfeladatát, tudniillik:

- hitelnyújtás (fizetési mérleg helyreállítása, illetve drámai romlásának megelőzése érdekében vagy likviditáskezelés céljából);
- technikai segítségnyújtás (példának okáért gazdasági reformok előkészítésében, nemzetközi tapasztalatok bemutatásában, jogszabályok előkészítésében, gyakorlati alkalmazások kialakításában, például adózási kérdések esetén);¹²
- multilaterális felügyelet (*surveillance*) gazdaságpolitikai és monetáris kérdésekben.

Írásom szempontjából ezúttal csak a legutolsó funkció a releváns. A multilaterális felügyelet keretében az IMF nyomon követi a nemzetközi pénzügyi rendszer mozgását és fejleményeit,

¹¹ A kurzívval szedett részek a szerző kiemelésai.

¹² Mind a hitelnyújtás, mind pedig a technikai segítségnyújtás speciális esetet jelent, ezeket a tagállam egyedi esetekben kérheti a Nemzetközi Valutaalaptól, és ilyen értelemben nem kötelező, rendszeresen ismétlődő rutinesemények, hanem egyedi mérlegelés után, a tagállam kifejezett kérése alapján, többnyire költségterítés mellett folytatott tevékenységek az IMF életében.

valamint egyes tagállamainak szakpolitikáit a globális pénzügyi és gazdasági stabilitás megőrzése, illetve elősegítése érdekében. Ez a tevékenysége három szinten történik: globálisan, regionálisan és tagállami síkon. Globálisan és regionálisan az IMF rendszeresen megjelenteti a *World Economic Outlook* (WEO) című kiadványát, elemzését, de külön készít Európáról, Afrikáról és egyéb gazdasági régiókról mélyreható tanulmányokat. Ezek lényeges és releváns elemeit megjeleníti az egyes tagállamokról szóló monitoringanyagokban is. Ami a tagállami szintet illeti, az IMF minden egyes évben kétoldalú gazdaságpolitikai vizsgálatot, monitoringot végez minden tagállam esetében – ez a korábban hivatkozott IV. cikkely szerinti konzultáció.¹³ Ennek a konzultációnak a lefolytatása jogilag kötelező, biztosítja ugyanis az IMF számára a statisztikai adatokon kívüli addicionális információkhoz való hozzáférést, a gazdaságpolitikával kapcsolatos dilemmák megismerését és megértését, a szakpolitika-alakítók megfontolásainak mérlegelését, a piaci szereplők véleményének első kézből való meghallgatását. A konzultáció a helyszínen zajlik kormányzati képviselők, a jegybank, a gazdasági szereplők és elemzők, a nemzeti pénzügyi rendszer szereplői és minden egyéb érdekelt közreműködésével. A konzultáció során átfogóan megvitatják a gazdaság helyzetét, költségvetési és monetáris politikáját és minden szóba jöhető gazdasági kockázatot. A helyszíni konzultációk általában 6–10 napig tartanak. A látogatás utolsó szakaszában a kormány és jegybank magas szintű képviselőivel záró megbeszélésre kerül sor: itt a főbb benyomásokról és a konklúziókról számol be az IMF-misszió vezetője. A konzultáció utolsó napján pedig tömör írásos közlemény jelenik meg az első benyomásokról – a tagállammal is egyeztetve! A közlemény általában publikus, de megjelenéséhez (nem a tartalmához) tagállami elvi egyetértés szükséges. Természetesen nem ez a végtermék – sokkal inkább az átláthatóságot és a közvélemény előzetes tájékoztatását szolgálja. A végső produktum a néhány hét alatt elkészülő részletes gazdaságpolitikai-pénzügypolitikai elemzés ajánlásokkal és a következtetésekkel, az úgynevezett *Article IV Staff Report*. Ebben konkrét ajánlásokat is megfogalmaznak, de a piaci és politikai érzékenység iránt az IMF szakértői kellő figyelemmel vannak.

És itt fordul át multilaterálissá ez a folyamat: a részletes jelentéstervezetet minden tagállam előzetesen (bizalmasan) megkapja, kellő időt hagyva érdemi megismerésére és véleményezésre, majd 3–4 héttel később az IMF legfelsőbb döntéshozó szerve, a tagállamok képviselőiből álló Végrehajtó Testület (az *Executive Board*) megvitatja, kommentálja és jóváhagyja azt. Az Executive Board az IMF vezérigazgatójával együtt 26 tagú és minden tagállam képviselve van benne; alapvetően szakmai összetételű, a kormányok által kinevezett, magasan képzett makroöngazdászok, monetáris politikai szakértők alkotják, többnyire jegybanki háttérrel.¹⁴ E jóváhagyást követően a IV. cikkely szerinti jelentés publikussá válik, de formálisan ehhez is tagállami egyetértés kell!¹⁵ Jól látható, hogy az IMF-féle konzultációs folyamat bilaterális, de a *surveillance*-procedúra mégis teljes egészében és érdemlegesen multilaterálissá válik annak

¹³ SCHÄFER 2006.

¹⁴ A legnagyobb gazdaságokat 1-1 igazgató képviseli, a kisebb országok országcsoportokat alkotnak, és rotációs alapon egy kiválasztott ország képviselője van közülük jelen 4 évig a Testületben.

¹⁵ Jogi értelemben a tagállami hozzájárulás ugyan elengedhetetlen, ugyanakkor hosszú évek óta nem fordult elő, hogy bármely tagállam megtiltotta volna, vagy nem járult volna hozzá az IMF IV. cikkely szerinti konzultáció jelentésének nyilvánosságra hozatalához.

utolsó szakaszában. A gyakorlat azt mutatja, hogy szinte valamennyi ország IV. cikkely szerinti konzultációs jelentéstervezete kapcsán a Végrehajtó Testület tagjai érdemi, szakmai érvekkel alátámasztott vitát folytatnak, megjegyzéseket tesznek, bizonyos ajánlások árnyalására vagy éppen erősítésére kínálnak javaslatot.¹⁶

Az IMF *surveillance*-eljárása tehát időt és erőforrást szán az érintett tagállamra, az összefüggések megértésére, nem csak adatokból és sajtóhírekből végez elemzést. Az IMF felé részletes és szigorú adatszolgáltatási (jogi) kötelezettsége van a tagállamnak – tehát egy sor információ már automatikusan is a rendelkezésére áll a Valutaalaphoz. Mégis kiemelt fontosságot tulajdonít a szervezet a helyszínen, az adott országtól származó kiegészítő információk és körülmények megismerésének. A két hivatalos konzultáció közötti félidőben a helyszínen nem nyilvános, 2-3 napos úgynevezett *staff visit* is történik: ez erősíti a helyzetismeretet, a bizalmat, a kolegialitást és a hitelességet. Az IMF tavaszi és őszi ülésszakán ugyancsak vannak megbeszélések az érintett tagállam képviselőivel, az IMF-szakértők folyamatosan „képben kívánnak lenni”, nem akarnak semmi érdemi dologról, akár jövőbeli tervekről sem lemaradni. Pozitív sajátosság, hogy az IMF egyedi (zöld, emberjogi, alkalmadtán politikai) célok által vezérelt NGO-kra (nem kormányzati szervezetekre) nemigen támaszkodik, törekszik maximálisan szakmai alapon maradni. És valóban multilaterális jellegű a *surveillance*, amennyiben előzetesen, kellő időben minden tagállam megismerheti és véleményezheti a jelentés tervezetét, képviselőjén keresztül be tudja csatornázni azt az Executive Board döntéshozatalába, amelynek összetétele valamennyi tagállamot reprezentálja. Ráadásul egy-egy testületi ülésen alig 2-3 ország anyaga kerül napirendre – ilyen keretek között valóban van idő és lehetőség érdemi vitát lefolytatni, új érveket a végső anyagba integrálni, az esetlegesen téves vagy pontatlan következtetéseket kiszűrni. Az elégedettséget az mutatja, hogy az IMF elemzéseit jellemzően nem szokták elutasítani vagy heves kritikákkal illetni. Ennek oka a szakmai hitelesség, az objektivitás, a minőség, a vizsgált ország intenzív bevonása a folyamatba, valamint a szükséges empátia megléte az egyes, sokszor teljesen más történelmi, gazdaságpolitikai, társadalmi háttérrel rendelkező tagállamok egyedi sajátosságainak megértésére és befogadására. És a legfontosabb: a gazdaságpolitikai IMF-ajánlások jogi értelemben nem kötelezők, önkéntes követésük a kívánatos.

Az intézmény életében sem volt azonban mindig ennyire pozitív a helyzet. A szakirodalomban az IMF-fel kapcsolatosan az elmúlt 30-40 év tekintetében számos kritika is megfogalmazódott.¹⁷ Ugyanakkor a javára kell írni – és ez a szervezet komoly előnye –, hogy képesnek mutatkozott az öntanulásra és a hibákból való pozitív továbblépésre, a „tanuló önkorrekcióra”. A Valutaalap újkori történetében két ilyen fordulópont érhető tetten:¹⁸ az 1997–98 közötti úgynevezett délkelet-ázsiai pénzügyi válság, ahol a térség „kis tigrisei” (Thaiföld, Malajzia, Indonézia és Dél-Korea) súlyos pénzügyi likviditási helyzetbe kerültek kifejezetten azért, mert szigorúan az IMF erősen neoliberális tanácsait követték az egylépcsős teljes tőkeliberalizáció tekintetében. A teljes tőkeliberalizáció pedig odavezetett, hogy a feltörekvő gazdaságokból egy

¹⁶ BIRD–WILLETT 2007.

¹⁷ STIGLITZ 2002.

¹⁸ Korábbi időszakokban is voltak fordulópontok, azonban az írás kereteit meghaladná, amennyiben a még távolabbi múltba is vissza kívánnánk tekinteni.

ingatag globális pénzügyi helyzetben nagyon gyorsan kivonták azokat a külföldi likvid pénzügyi, esetenként spekulatív tőkebefektetéseket, amelyek egy adott pillanatban más piacokon nagyobb hozammal vagy pedig nagyobb biztonsággal kecsegtettek. Ehhez sem a bankrendszer, sem a felügyeleti rendszer nem volt még elég erős ezekben az országokban. Fenti nagyon gyors folyamat, az úgynevezett „forró pénz” menekülése pedig valutaválsághoz és a pénzügyi és a bankrendszer gyors megingásához vezetett, amikor pedig a gazdasági fundamentumok egyébként teljesen stabil alapokon álltak a térségben. A Valutaalap javára kell írni, hogy ezt követően önkritikusan felülvizsgálta saját tőkeliberalizációra vonatkozó téziseit és ajánlásait. Majd egyre inkább teret nyert – elsősorban a fejlődő és feltörekvő gazdaságok esetében – egy, a sorrendiségre is odafigyelő, prudensebb, több szakaszból álló, nagyobb gazdasági biztonságot nyújtó fokozatosabb tőkeliberalizáció előmozdítása. Sőt, egyes kritikus esetekben ma már a tőkemozgások átmeneti korlátozását is elfogadhatónak tekinti a szervezet.¹⁹

A másik ilyen fordulóponthoz közvetlenül a 2008–2009-es globális pénzügyi válsághoz kapcsolódik: 2006 és 2007 között a G7 csoport és az USA azon gondolkodott, hogy mennyiben van még létjogosultsága az IMF-nek mint intézménynek. Mivel pedig úgy ítélték meg, hogy ez a 21. század elejére igencsak megkérdőjelezhető, arra jutottak, hogy a szervezet feladatait, egyben erőforrásait jelentősen szükséges visszavágni és fókuszáltabbá tenni.²⁰ Ezt azzal magyarázták, hogy annak idején, amikor Bretton Woodsban, a második világháború lezárásának előestéjén létrehozták a Nemzetközi Valutaalapot, akkor a világ országainak többsége komoly fizetésimérleg-problémákkal küzdött, ám ennek a 2000-es évek elejére vége szakadt, az intézmény létrehozását kiváltó okok 60 év alatt javarészt megszűntek. E döntés előkészítése közben azonban berobbant a globális pénzügyi válság, amely során elsőként Magyarország,²¹ majd Lettország és Románia, később Mexikó és mások is újra a Valutaalaphoz fordultak pénzügyi, fizetésimérleg-megóvási és likviditási segítségért. Így szinte főnixmadárként támadt föl újra az IMF, de ez azzal is járt, hogy a pénzügyi válság egyes tanulságait levonva újra kellett értékelnie saját módszertanát, szerepét és azokat az eszközöket is, amelyek segítséget jelenthetnek a tagországoknak, elsődlegesen a fejlődő világ országainak.²² Összefoglalva: abban,

¹⁹ Még jóval a délkelet-ázsiai pénzügyi válság előtt Magyarország és Lengyelország OECD-hez való csatlakozása során (1994–96) a tőkeliberalizáció kérdése kulcsfontosságú volt. Ekkor még az OECD is az IMF-szabályokra hivatkozva igényelte volna az azonnali és teljes tőkeliberalizációt a két csatlakozó országtól. Sajátosan a magyar tárgyalási pozíció (és később a lengyel is) kellően óvatos volt, és csak fokozatos, lépésről lépésre haladó, több éves tőkeliberalizációs menetrendet volt hajlandó elfogadni, pontosan azokra a kockázatokra hivatkozva, amelyek később Ázsiában be is igazolódtak. Ezt a pozíciót az OECD-tagállamok végül elfogadták, és ezáltal preventíven megvédtük magunkat a néhány évvel később létrejövő, a délkelet-ázsiai pénzügyi válsághoz hasonló krízistől. Utóbb ezt a magatartást az IMF is igazoltnak tekintette a későbbi orosz pénzügyi válság kontextusában is. IMF 2002.

²⁰ Reuters 2007; Staff Reporter 2007.

²¹ IMF 2008.

²² „In hindsight, the IMF downsizing exercise turned out to be a mistake and its timing unfortunate. It was prompted by reduced income due to limited lending, and the view that the »Great Moderation« meant that major crises were unlikely and the IMF would not need to play the role of »global firefighter.« The crisis dispelled this view, and the IMF was caught with a much-reduced number of staff experienced in program design and implementation. It is to Management and staff's credit that they were able to step up to the challenges of the crisis, in spite of the stresses generated by the downsizing.” IEO 2014: 25.

hogy a 2010-es évektől kezdődően az IMF a saját gazdaságpolitikai monitoringfeladatát magas minőségben látja el, a két nagy pénzügyi válság tanulságai és a saját maga számára levont konzekvenciák, következtetések, vagyis egy önkorrekciós folyamat is komoly szerepet játszott.

Fontos jellemzője a Valutaalap legújabb kori történetének (az elmúlt mintegy 30 év során), hogy a megelőző évtizedekben erőteljesen és markánsan igyekezett távol tartani magát a politikai véleménynyilvánítástól, illetve a politikai befolyásolás szándékának látszatától is. Ezt nemcsak a IV. cikkely rögzíti az Alapokmányban, hanem az elmúlt időszak napi gyakorlata is azt látszik alátámasztani, hogy ma már igyekszik pártatlanul, politikamentesen, szakmai alapon objektív képet rajzolni egyrészt az adott ország erősségeiről, másrészt gyengeségeiről, sérülékenységről. Kínosan vigyáz arra, hogy a szakmai érvek és indokok semmilyen módon ne keveredjenek politikai vagy politikai motiváltságúnak ítélt érvrendszerrel. Ennek legeklátásabb példája a nagy pénzügyi válság során Görögország kapcsán tanúsított magatartása volt. Ismeretes, hogy amikor a dél-európai állam súlyos válságba került 2010-ben (az úgynevezett euróválságba), az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság együttesen próbált segítséget nyújtani számára oly módon, hogy a rendelkezésre bocsátott pénzeszközökért cserébe komoly gazdasági, sokszor fájdalmas reformintézkedések teljesítését várta el a görög kormánytól. Az EKB és az EB elképzeléseit az IMF bevonásával kívánta hitelesíteni, hatékonyabbá tenni. Kevesen emlékeznek rá, de így történt: a Valutaalap nagyon sokáig vonakodott a Trojka munkájában részt venni,²³ éppen annak nagyon komoly politikai vonzatai miatt. Amikor az IMF végül is ráállt a feladatra (jelentős európai országok erős politikai nyomására), akkor rögzítette, hogy kizárólag szakmai tanácsokat és ajánlásokat áll módjában megfogalmazni, de politikai felelősséget a görögországi helyzet javítása és az euróválság megoldása kapcsán nem tud és nem akar vállalni, így egyfajta „junior partnerként” csatlakozott a Trojka munkájához.²⁴ E nyilatkozat ellenére teljesen mégsem vonhatta ki magát a görög segélycsomag politikai következményei alól. Ugyanakkor ez 2013-ban már újabb tanulságul szolgált számára, és egy *ex post* értékelésben önkritikát gyakorolt, a következtetéseket pedig igyekezett még szilárdabban érvényre juttatni: a multilaterális IMF-felügyelet során a politikamentesség, az objektív szakmai értékelés és a pártatlan ajánlások alapkövetelmények.²⁵

²³ ESM 2019; IEO 2016; Reuters 2015; AFP 2016; IMF 2013.

²⁴ ESM 2019.

²⁵ IEO 2014.

AZ OECD GAZDASÁGPOLITIKAI MONITORINGRENDSZERE

Az OECD gazdaságpolitikai célrendszerét az 1961-ben létrehozott alapokmány, a Konvenció határozza meg:²⁶

„1. cikk

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: Szervezet) célja a következő szakpolitikák előmozdítása:

- a) a legmagasabb szintű fenntartható gazdasági növekedés és foglalkoztatás elérése és az életszínvonal emelése a tagországokban a pénzügyi stabilitás fenntartása mellett, és ezzel hozzájárulás a világ gazdaság fejlesztéséhez;
- b) a stabil gazdasági expanzió előmozdítása a tagállamokban és a tagállamokon kívüli gazdasági fejlődésben lévő országokban; és
- c) a világkereskedelem expanziójának előmozdítása sokoldalú, diszkriminációmentes alapon, összhangban a nemzetközi kötelezettségekkel.

2. cikk

E célok elérésére törekedve a tagok megállapodnak, hogy mind egyénileg, mind közösen:

- a) előmozdítják gazdasági erőforrásaik hatékony felhasználását;
- b) tudományos és technológiai területen elősegítik erőforrásaik kiaknázását, ösztönzik a kutatást, és előmozdítják a szakképzést;
- c) olyan politikát követnek, amelyet a gazdasági növekedés, valamint a külső és belső pénzügyi stabilitás biztosításának elérésére terveztek; és elkerülik az olyan helyzetek kialakulását, amelyek veszélyeztethetnék saját és más országok gazdaságait;
- d) erőfeszítéseket tesznek az áruk, szolgáltatások cseréje és a folyó fizetések útjában álló akadályok csökkentésére vagy megszüntetésére, továbbá fenntartják és bővítik a tőke-mozgások liberalizálását; és
- e) előmozdítják a gazdasági fejlődést mind a tagállamokban, mind a tagállamokon kívüli, a gazdasági fejlődés folyamatában lévő országokban a megfelelő eszközök alkalmazásával, és különösen az ezen országokba történő tőkebeáramlással, figyelembe véve, hogy milyen fontos a gazdaságaik számára a technikai segítségnyújtás és az export-piacok bővítésének biztosítása.”

A fenti célok megvalósítása érdekében pedig kölcsönös tájékoztatási, konzultációs kötelezettséget ír elő a tagállamok számára. Ezek jelentik a ma is jól működő gazdaságpolitikai monitoring alapjait, a lentiek szerint:

„3. cikk

Az 1. cikkben ismertetett célok elérését és a 2. cikkben foglalt kötelezettségvállalások teljesítését szem előtt tartva a tagok megállapodnak, hogy

²⁶ OECD 1960. Lásd még United Nations 1960.

- a) tájékoztatják és ellátják egymást és a Szervezetet a feladatok teljesítéséhez szükséges információkkal;
- b) folyamatosan együttesen konzultálnak, tanulmányokat készítenek és részt vesznek az egyeztetett projektekből; és
- c) szorosan együttműködnek, és amikor szükséges, koordinált műveleteket végeznek.”

E cél megvalósítása érdekében az OECD 1961-es megalakulását követően azonnal létrehozta máig legfontosabb szakbizottságát, a Gazdasági Fejlődést Vizsgáló Bizottságot (*Economic Development Review Committee*, EDRC) – mint az a nevében is szerepel, feladata egy-egy tagállam gazdasági fejlődésének áttekintése.²⁷ Első elnöke a nemzetközi közgazdászok európai doyenje, Jacques de Larosière volt. A bizottság keretében az OECD – a tagállamok bevonása mellett – minden tagállamot másfél-két évente megvizsgál, kivéve a legnagyobb gazdaságokat (USA, Franciaország, Németország, Nagy-Britannia stb.), amelyeket évente vet vizsgálat alá. Ez egyfajta *peer review*, vagyis a tagok egymást figyelik, illetőleg egymásra figyelnek és egymásnál vizsgálódnak.²⁸

Első lépésként a titkárság elkészít egy jelentéstervezetet. A titkárság szakértői csapata több hónapig írja ezt: elemzi a statisztikákat, a gazdasági folyamatokat, az adott ország gazdasági és külkereskedelmi környezetét, annak változásait, a fiskális helyzetet, az ország erősségeit és sérülékeny pontjait. Helyszíni látogatást tesznek, gazdaságpolitikai kulcsszereplőkkel találkoznak kormányzati és vállalati körben, konzultálnak a jegybankkal és gazdasági elemzőkkel. Megfelelő időt és erőforrást szánnak minden egyes állam vizsgálatára. Ennek fényében az elkészült jelentéstervezet és ajánlássor általában alapos, végiggondolt és az érintett ország politikaalkotóinak bevonásával, szempontjaik figyelembevételével, kellő empátiával készül el. Ezt a jelentéstervezetet szigorúan három héttel a bizottság ülése előtt kiküldik minden tagállam számára annak érdekében, hogy mindegyiküknek legyen kellő ideje elolvasni azt, véleményt formálni róla és felkészülni egy tényleges és érdemi szakmai vitára.

Sajátossága ennek a folyamatnak, hogy mindezen felül kijelölnek még két tagállamot, hogy előzetesen legyenek „opponensei” a jelentéstervezetnek, és tartsanak egy „vitaindító” értékelést, tegyenek fel további kérdéseket a vizsgált országnak. Ők a *tagállami vizsgálók*. Ez a gyakorlat nagyban erősíti a procedura sokoldalú jellegét. A jelentéstervezetet valamennyi tagállam részvételével, egész napos bizottsági ülés keretében megvitatják, átbeszélik, és a nyitott kérdéseket tisztázzák. A bizottsági ülés során minden tagállamnak lehetősége van kommentálni a jelentéstervezetét, kérdéseket feltenni, támogatni vagy éppen megkérdőjelezni egyes következtetéseket. A gyakorlat azt mutatja, hogy ebben az EDRC bizottságban a tagállamok igencsak aktívak, 80-90%-uk hozzászól, kérdez, véleményt nyilvánít, akár többször is.

A jelentéstervezet az évtizedek alatt számos szerkezeti változáson ment át, de abban nincs módosulás, hogy tartalmaz egy általános makrogazdasági és fiskális részt (*key policy insight*), másrészt egy vagy két úgynevezett minifejezetet is, amely egy-egy, az ország szempontjából fontos szakterületet emel ki és vizsgál meg (mint például energiapolitika, a kkv-k helyzete,

²⁷ CHAVRANSKI 1997.

²⁸ SCHÄFER 2006.

beruházáspolitikai vagy akár a szakképzés vagy az egészségügy helyzete). Ezen túlmenően egy speciális fejezetet is magában foglal, amely egy kiemelt szakpolitikai területet vet mélyebb elemzés alá. Ezen túlmenően lényeges erénye az OECD-vizsgálatnak, hogy szemmel tartva a többi tagállamban zajló gazdasági folyamatokat és kihívásokat, rendkívül pragmatikus megközelítésben felhívja a figyelmet olyan gyakorlati megoldásokra és szakpolitikai válaszokra, a jó (vagy legjobb) gyakorlatokra, amelyek más tagország(ok)ban már beváltak és kiválóan működtek. A jól bevált gyakorlatok egymástól való átvétele – a szükséges nemzeti adaptációt követően – komoly segítséget nyújthat a problémákkal szembesülő állam számára. Az OECD korai történetében ilyen volt például az okáért a hozzáadottérték-adózás (VAT) átvétele, amely mára már az OECD-országok túlnyomó többségében mindennapos adózási technika.

Az EDRC-munkamenet mögött fontos háttérmunkák is állnak: először is az OECD építette fel a világ egyik leghasználhatóbb, átfogó és összevethető gazdaságstatisztikai rendszerét, amelynek részére minden tagállamnak nagyon részletes és friss adatokat kell szolgáltatnia. Ez a folyamatosan frissülő adatbázis jelenti az alapját az OECD rendkívül szofisztikált modelleken alapuló gazdasági előrejelző rendszerének. A világgazdaság egészére, illetve az egyes tagállamokra vonatkozóan az OECD félévente bocsát ki tömör helyzetértékelést és prognózisokat *Economic Outlook* címmel. A szakma a világ egyik legmegbízhatóbb gazdasági előrejelzésének tekinti ezt, amit az utólagos visszamérések is igazolnak. Tudni kell, hogy ezek az előrejelzések sem kizárólag ökonometriai modellszámítások és az OECD-szakértők „elefántcsonttoronybeli” értékelései alapján készülnek, hanem azok véglegesítése előtt még az érintett országok vezető makroközgazdászai is konzultálnak a helyi friss események és sajátosságok eredményt esetleg módosító hatásairól. Ezeket az előrejelzéseket, főbb makrotendenciákat, várható szakpolitikai fejleményeket a tagállamok vezető kormányzati (és jegybanki) közgazdászai a Gazdaságpolitikai Bizottság keretei között vitatják meg. Ez lehetővé teszi, hogy a gazdaságpolitikai monitoring során a nemzeti politikák esetleges egymást befolyásoló kereszt hatásait (*spillover*) is figyelembe vegyék a tagállamok esetében, illetve hogy az indikátorok által még nem jelzett, de hamarosan bekövetkező változásokkal is számoljanak. Ez az átfogó tágabb közeg az, amelyben a részletes EDRC-tagállami monitoring zajlik, és amelyben az véleményt, értékelést és ajánlásokat fogalmaz meg. Az ajánlások követése önkéntes, pénzfolyósítás és határidő nem kapcsolódik hozzájuk, a kifejezett politikai értékítéletet nélkülözi, ezért a tagállamok kormányai általában nyitottnak mutatkoznak ezek érdemi mérlegelésére, tényleges megvalósításukra. Realizálásuk a tagállamok részéről összességében meglepően magas arányt mutat.

Azt is érdemes kiemelni, hogy az egynapos EDRC-ülést követően – a lezajlott vita alapján – további egynapos szövegezési munka zajlik a titkárság és a vizsgált ország szakértői között a végleges és publikálendő OECD-országtanulmány pontossága és hitelessége érdekében. Ezt követően az EDRC tagjai ismét láthatják és észrevételezhetik a véglegesnek szánt szöveget. A tanulmány csak ezt követően válik valamennyi ajánlásával együtt publikussá. Az elmúlt 15-20 évben a tanulmányok bemutatása már magas szinten zajlik: nemegyszer az OECD főtítkárára, esetleg egyik helyettese utazik a vizsgált ország fővárosába, hogy annak gazdasági vagy pénzügyminiszterével közösen mutassák be a legfrissebb országtanulmányt, az OECD által összeállított, nagy fokú pontossággal elkészített tükröt a gazdaság állapotáról és az előtte álló kihívásokról, a megfogalmazott ajánlásokkal együtt.

Négy, a gazdaságpolitikai OECD-monitoring eredményességét nagyban segítő elemet érdemes összefoglalásképpen kiemelni:

- az OECD maximálisan törekszik politikamentes maradni, objektív, tényeken alapuló elemzéseket és javaslatokat megfogalmazni, ahogy az OECD-féle technikai nyelvezet mondja: a szervezet alapállása minden tevékenységénél *evidence-based approach*, vagyis tényekkel bizonyítható megközelítés az, amit alkalmaznak;²⁹
- ezzel szorosan összefüggő jellemzője, hogy tudatosan kerül a más (fenntarthatósági, emberjogi, esetleg politikai) célok által motivált NGO-k véleményének kikérését, ezek – kitűzött céljaik miatt – elfogult szempontjainak figyelembevételét;
- a gazdaságpolitika egészét nagy fokú empátiával, holisztikusan közelíti meg, azaz egyetlen részpolitikát sem abszolutizál vagy helyez túlzottan az előtérbe, hisz pontosan tudja, hogy az egyes szakpolitikák kölcsönhatásban állnak egymással, alkalmanként egymást gyengíthetik és erősíthetik is, tehát olyan „szakpolitikai mixet” érdemes javasolni, ahol a kitűzött fő gazdaságpolitikai célok optimalizáltan érhetők el, figyelembe véve a kitűzött prioritásokat is;
- az OECD lényegesnek tartja, hogy az ajánlásai reálisan megvalósíthatók legyenek, illeszkedjenek a vizsgált ország gazdaságpolitikai filozófiájához, így az jó eséllyel magáévá tudja tenni az ajánlásokat, és létrejöhet a politikai felelősségvállalás, a *political ownership* is (vagyis tudatosan kerül olyan javaslatok megfogalmazását, amelyek nyilvánvalóan idegenek lennének az illető ország által követett gazdaságpolitikai vonalvezetéstől).

AZ EU MONITORINGMECHANIZMUSA: AZ EURÓPAI SZEMESZTER

A tagállamok közötti európai gazdaságpolitikai koordináció elsődleges jogalapja a Szerződés 121. cikke és 126. cikke, valamint az euróövezet tekintetében a 136. cikke,³⁰ gyakorlati végrehajtását ma az úgynevezett hatos és kettes csomag (2011)³¹ biztosítja, illetve legújabb eleme a költségvetési politika koordinációja területén 2024-ben elfogadott gazdaságirányítási reformcsomag³² (*Economic Governance Reform*, EGR). A gazdaságpolitikai koordináció jelenleg két dimenzióban értelmezendő: eredetileg a költségvetési fegyelem biztosítása, tehát a 3%-os deficit cél megtartása, ezzel összefüggésben az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 60% alá szorítása, az infláció féken tartása, az árfolyamszint stabilitása és mindezekkel szorosan összekapcsolva a kamatszint alacsonyan tartása voltak az elsődleges célkitűzések. Ezeket a fő irányokat az 1991-ben megszületett Maastrichti Megállapodás³³ tartalmazta. Ezeknek a fiskális-monetáris politikai mutatóknak a rögzítése eredendően a közös pénz,

²⁹ JÁNSZKY et al. 2016.

³⁰ European Commission [é. n.].

³¹ Az 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 és 1177/2011 EU-rendeletek, valamint a 2011/85/EU direktíva (hatos csomag), továbbá a 472/2013 és 473/2013 EU-rendeletek (kettes csomag). European Union [é. n.].

³² Az (EU) 2024/1263 és az (EU) 2024/1264 számú rendeletek, valamint az (EU) 2024/1265 tanácsi irányelv. European Commission [é. n.].

³³ European Union 1992.

az euró bevezethetőségét kívánta biztosítani. Ez több-kevesebb sikerrel, esetenként komoly kompromisszumok mellett vált lehetővé 1999-ben először 11, végül 2001-ben 12 tagállam számára. Az euró bevezetését megelőzően, 1997-ben született meg a Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact*, SGP),³⁴ de tényleges életbe lépése egybeesett a közös pénznem bevezetésével. Fő célja az volt, hogy az eurózónatagok általános gazdaságpolitikája, annak esetleges lazasága ne sodorhassa veszélybe a valutaunió egészét, ne fertőzhessen meg más, a zónához tartozó államokat, ennek érdekében az eurózóna tagjai fegyelmezetten tartsák magukat a maastrichti kritériumokhoz.³⁵ Ugyanakkor ezek a szabályok a zónán kívüli országokra is vonatkoztak, jóllehet valamivel enyhébb formában. A szabályrendszernek két ága volt: egyrészt a középtávú költségvetési célok tekintetében egy preventív ág, másrészt a deficitcél komoly és tartós elvé tése esetére a korrektív ág, amely általánosan a *túlzottdeficit-eljárás* (*Excessive Deficit Procedure*, EDP) néven vált ismertté. Ilyenkor az érintett országok szigorú és kötelező fiskális ajánlásokat kaptak a helyzet gyors orvoslására.

A nagy pénzügyi válság folyamánként újabb szabályozási reformok következtek: a 2011-ben kitárgyalt úgynevezett hatos csomag valamennyi EU-tagállamra kiterjed: erősíti a fiskális felügyeletet és a makrogazdasági ellenőrzést, míg a 2013-ban életbe lépett kettes csomag csak az eurózóna országaira érvényes: ez fokozottan szigorú szabályokat határozott meg a költségvetési tervezésre és végrehajtásra, továbbá ezeknek az Európai Bizottság általi ellenőrzésére. E válság utáni reformfolyamat részeként 2011-ben indult útjára az Európai Szemeszter, amelyben minden évben valamennyi tagállam kötelező jelleggel részt vesz, és a fiskális előírásokon túlmenően a közös vizsgálódás tárgya a nemzeti gazdaságpolitika egésze. Kötelező elemei voltak: a tagállamok által készített stabilitási és növekedési jelentés, illetve az eurózónán kívüliek számára a konvergenciajelentés, továbbá a nemzeti reformprogram, amely eredetileg az Európa 2020 programban összeurópai szinten meghatározott célok nemzeti megvalósítását, kibontását volt hivatott bemutatni.

A Szemeszternek ma már komoly rituáléja van: kezdődik az úgynevezett *őszi csomag* bemutatásával. Ennek része

- az éves fenntartható-növekedési jelentés,³⁶
- a riasztásmechanizmus-jelentés,
- az egyesített foglalkoztatási jelentéstervezet, végül pedig
- az eurózóna számára megfogalmazott ajánlástervezetek.

Terjedelmi okokból e jelentések részletes tartalmi bemutatásától eltekintek. A lényeg, hogy az első dokumentum a fenntartható európai gazdasági növekedés kereteit, a második a gazdasági növekedés megvalósítását fékezni látszó, az egyes tagállamokban jelentkező, konkrét egyensúlytalansági problémákat mutatja be, amelyek további vizsgálatot igényelhetnek. A harmadik a foglalkoztatási és szociálpolitikai irányokat, fejleményeket és nehézségeket

³⁴ A Tanács 1466/97/EK és 1467/97/EK rendeletei.

³⁵ A gyakorlatban ez a fegyelem politikai okokból nemigen valósult meg – főként a nagyobb tagállamok esetében a Bizottság erősen elnéző volt.

³⁶ Ez a mindenkori őszi csomag része volt egészen 2023-ig, de 2024 őszén már nem készült el. Elmaradására a Bizottság nem adott semmilyen hivatalos magyarázatot.

vázolja föl az egyes tagállamok vonatkozásában. Végül a negyedik dokumentum az euró-zóna egységes működését elemzi és tesz javaslatokat a feltárt hiányosságok továbbfejlesztésére, a rendszer erősítésére.

Az őszi csomag közzétételét követően a folyamat a tagállamokkal lefolytatott meglehetősen formális konzultációkkal folytatódik. Tavasszal a tagállamok egészen 2024-ig benyújtották saját stabilitási vagy konvergenciajelentésüket, illetve ehhez kapcsolódva nemzeti reformprogramjukat.³⁷

A Bizottság az adatok, információk, a nemzeti anyagok értékelését követően valamikor május végén, de újabban már június elejére kitolódva jelentkezik az úgynevezett *tavaszi csomaggal*, amelyben minden tagállamról nyilvánosságra hozza az országjelentését és az egyedi országspecifikus ajánlástervezeteket (*Country-Specific Recommendations*, CSR).³⁸ Az anyagok kitérnek mind a költségvetési helyzet elemzésére, mind a makrogazdasági helyzet értékelésére. 2015 óta egyre nagyobb teret kapnak a szociálpolitikai kérdések is. Ugyancsak felbukkantak az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai (*Sustainable Development Goals*, SDG), azok tagállami teljesítése is.

Újabb jelenség a 2010-es évek közepétől kezdődően, hogy bizonyos jogállamiságainak beállított témák is megjelentek a folyamatban, például az igazságszolgáltatás működéséről, a média-szabadságról és egyéb, a gazdaságpolitikától igen távol eső területekről is. Ezeknek a nem tisztán fiskális, illetve makrogazdasági kérdéseknek sokszor domináns megjelenése erőteljesen elmozdította az elmúlt években az európai makrogazdasági koordináció eredeti fókuszát, markánsan túlpolitizálva az egész gazdasági koordinációs folyamatot. Ez a trend együtt fokozódott a Szemeszteren belül a Bizottság önmaga által deklarált politikai természetének fokozatos erősödésével. Még szürrealisztikusabb volt a helyzet 2015 után az ajánlástervezetek megvitatásának elsődleges színterén, a Gazdaságpolitikai Bizottságban (*Economic Policy Committee*, EPC). A tagállamok vezető makrogazdászait tömörítő szaktestületben a jelen lévő specialisták teljesen értetlenül próbálták követni az egy-egy kiszemelt ország állítólagos igazságszolgáltatási anomáliáit, aminek egyáltalán nem lehettek szakértői. Még kevésbé értették, hogy az igazságügyi rendszernek ezek az akár vélt, akár valós kritikai elemei hogyan érintették az európai gazdaságpolitikai koordináció ügyét. Ráadásul ezeket az ügyeket nem

³⁷ A 2024/25-ös ciklusban a gazdaságirányítási reform (EGR) keretében már új módon kell a nemzeti elképzeléseket, vállalásokat meghatározni. 2024 szeptemberétől kezdődően minden tagállamnak középtávú nemzeti költségvetési és strukturális tervet kell benyújtania, fő szabályként 4 évre vonatkozóan, kivételes szabályként 7 éves kitekintéssel. Ez a dokumentum a tagállam költségvetési, reform- és beruházási vállalásait tartalmazza, kiegészítve a nettó kiadási pályával. Ezek a tervek azt célozzák, hogy a tagországok fenntartható növekedés mellett fokozatosan csökkentsék költségvetési hiányukat, mérsékeljék adósságszintjüket, ha nem is 1-2 év alatt, de legkésőbb a terv kifutásáig. Ehhez kapcsolódik egy költségvetési nettó kiadási pálya, amelyet a Bizottság a tagállammal egyeztetve határoz meg. Az újítás alapvetően abban áll, hogy a költségvetési egyensúlyt nem azonnal, rövid távon, növekedési áldozattal kell létrehozni, hanem csak középtávon, csökkentve ezzel a növekedési veszteséget. Ezzel a vadonatúj mechanizmussal kapcsolatban még nincsenek tapasztalatok, így tárgyalásától egyelőre el kell tekintenünk.

³⁸ Természetesen az Európai Bizottság esetében is vannak további háttér munkák: a tavaszi csomag összeállításánál, vagyis az országjelentés és az országspecifikus ajánlások elkészítésénél figyelembe veszik a néhány héttel korábban publikált bizottsági tavaszi gazdasági előrejelzéseket, amelyek az Unió egészére, az euró-zónára és valamennyi tagállamra vonatkozóan gazdasági prognózisokat tartalmaznak az EU számításai alapján.

egységesen, diszkriminációmentesen, minden tagállam tekintetében vizsgálták, hanem csupán néhány „kiválasztott” ország érdemelte ezen eljárást.³⁹ E sorok írója az EPC ülésen számtalanszor szóvá tette, hogy jogi, igazságszolgáltatási vagy médiaszabadsághoz kapcsolódó kérdések megvitatásának nem a Gazdaságpolitikai Bizottság a megfelelő színtere, és nem várható el az ott ülő, a tagállamokat képviselő makroközgazdászoktól a felkészültség és az érdemi állásfoglalás ezekben a kérdésekben. A Bizottság képviselői tántoríthatatlanok voltak. Ez is nagyban hozzájárult az EU *surveillance*-mechanizmusának átpolitizálódásához, *de facto* bilateralizálódásához, és ezzel szakmai hitelességének jelentős csorbulásához.

A kialakult gyakorlat szerint miközben a Bizottság saját belső egyeztetése többhetes folyamat, ugyanakkor *a tagállamoknak csak nagyon rövid idejük, alig néhány napjuk van a szövegtervezetek és az országspecifikus ajánlások véleményezésére, még a belső nemzeti egyeztetésre is. Legkevesbé marad továbbá idejük a többi tagállamról elkészült anyagok feldolgozására és véleményezésére. Itt is megbicsaklik a multilaterális monitoring elve, hisz még a legnagyobb tagállamok közigazgatási kapacitásait is messze meghaladja 26 további tagállami elemzés és országspecifikus ajánlástervezet néhány nap alatti tanulmányozása és érdemi véleményezése. A kisebb tagállamok esetében sokszor még a saját anyagokban szereplő ajánlások, szövegek teljes körű egyeztetése sem biztosítható az igen rövid, minden racionalitást nélkülöző határidő miatt!*

A Bizottság által elkészített anyagok tehát a gyakorlatban jó esetben is csak az érintett ország szűrőjén tudnak érdemben átmenni, és az általuk megfogalmazott kritikai észrevételek során végül kizárólag a Bizottsággal állnak vitában kétoldalú módon, hiszen a többi tagállam felkészülési idő hiányában érdemben nem tud reagálni egy másik tagállamnak tett ajánlásokra se pro, se kontra. Sajnálatosan ez *a jelentős, minden tagállam által erősen kifogásolt időhiány erősen elgyengítette a folyamat eredetileg multilaterálisnak szánt jellegét.* Határozottan vélelmezem, hogy ez a procedura, ahol a multilaterális keretek egyre inkább bilateralizálódnak, egyértelműen a Bizottság által vezérelt jelenség, és annak érdekét szolgálja; a testület befolyása, hatása, kényszerítő ereje a tagállamokra bilaterálisan, nem transzparens módon ugyanis sokkal erőteljesebben érvényesíthető. Ugyanakkor ez teljesen ellentétes a jogalkotók eredeti szándékával, a Szemesztert létrehozó jogi aktusoknak nemcsak a betűjével, hanem a szellemével is! Külön pikantériája az eljárásnak, amikor a Szemeszter keretében éppen ez a Bizottság kéri számon egy-egy tagállamon a transzparencia és a társadalmi dialógus nemzeti szintű érvényesítését.

Az országspecifikus ajánlások jellegéről is érdemes néhány szót szólni: a folyamat indulásakor az volt látható, hogy ezek túlzottan konkrétak és előíró jellegűek voltak, és alig hagytak (volna) mozgásteret az érintett ország gazdaságpolitikusi számára az ajánlások módozatainak kimunkálására és végrehajtására. A 2010-es évek közepén a Bizottság ezzel az általános, jelentős többségi kritikával szembesülve elhatározta, hogy „áramvonalasítja” az országspecifikus ajánlásokat. Ennek megfelelően a tagállamok már csak három-hat illet kaphattak a nekik szóló dokumentumban, a valóság azonban mégiscsak az lett, hogy egy-egy országspecifikus ajánlásba a Bizottság öt-hat tartalmilag is jelentősen eltérő javaslatot csempészett be csokorba szedve. Ha valaki tartalmi szempontból összeszámolta az összes országspecifikus ajánlást, akkor

³⁹ Magyarországon és Lengyelországon kívül például Ciprus, Málta, Szlovákia és Portugália esetében merültek fel ilyen kérdések az elmúlt évek során.

összességében azt tapasztalhatta, hogy 4-5 belőlük nem ritkán 25-35 eltérő tartalmú iránymutatást is magában foglalt egy-egy állam esetében. Ezen túlmenően gyakori volt a preambuláris részbe becsempészett, úgynevezett *implicit ajánlás* is a Bizottság részéről, amelyre még a Tanács jogi szolgálata is meg nem engedett módszerként utalt.⁴⁰

Ki kell arra térni, hogy az EPC-ben az érdemi szakértői munka viszonylag alacsonyabb szinten zajlik (főosztályvezető, államtitkár-helyettes), júniusban általában háromnapos ülés keretében, más szakbizottságok (SPC és EMCO)⁴¹ bevonása mellett. E szakmai vitáknak az lenne a céljuk, hogy objektív alapon, multilaterális keretek között a lehető legpontosabb látteletét adják az egyes tagállami gazdaságok állapotának, vegyék számba a kulcsfontosságú kihívásokat, és végül használható javaslatokat tegyenek a feltárt hibák megfelelő orvoslására. Amikor a Gazdaságpolitikai Bizottságot az anyagok elhagyják, akkor magasabb szinten, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságban (*Economic and Financial Committee*, EFC) – ahol államtitkárok képviselik a tagállamokat – már érdemi vita nemigen van, még kevésbé a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsulésén (*Economic and Financial Affairs Council*, ECOFIN). Ennek megfelelően, ám paradox módon a gazdaságpolitikuskok, a politikaalakítók ingerküszöbét már nem éri el az országspecifikus ajánlások kérdésköre, annak ellenére, hogy ezek éppen a politikaalakítók számára írnak elő támogatható vagy éppen csak nehezen végrehajtható feladatokat. Ez egybevág a Bizottság érdekeivel is. Ezért a Tanács döntése, az országspecifikus ajánlások és egyéb anyagok jóváhagyása már szigorúan formális lépés; nélkülöz minden multilaterális jelleget, pedig jogi értelemben ezek itt válnak véglegessé. Ráadásul az utóbbi években az a korábbi gyakorlat is több alkalommal csorbát szenvedett, hogy az Európai Tanács az állam- és kormányfők szintjén politikai vitát folytasson az Európai Szemeszterről, az annak keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlásokról. Ez a folyamat ugyancsak a multilateralizmus aláásása irányába hatott.

Ez annál is inkább sajnálatos, mert az országspecifikus ajánlások egyrészt a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) létrehozása, de még inkább a 2024-es gazdaságirányítási reform óta még fontosabb szerepet töltenek be. Ezek az ajánlások képezik részben az alapját azoknak a nemzeti költségvetési és strukturális terveknek, amelyeket a tagállamoknak már 2024 óta be kell nyújtaniuk, és amelyekről rendszeresen, fél-évente előrehaladási jelentést kell készíteniük, amelyben ki kell térniük arra is, hogy miként valósítják meg a politikai szinten korábban elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokat.

Különösen szembeötlő az Európai Szemeszter folyamatában, hogy az Európai Bizottság még a folyamat multilaterális karakterének, demokratikus jellegének és az érdemi párbeszéd látszatának a megőrzésére sem törekszik. Ennek lelegeklátásabb példája az úgynevezett *Core Group*

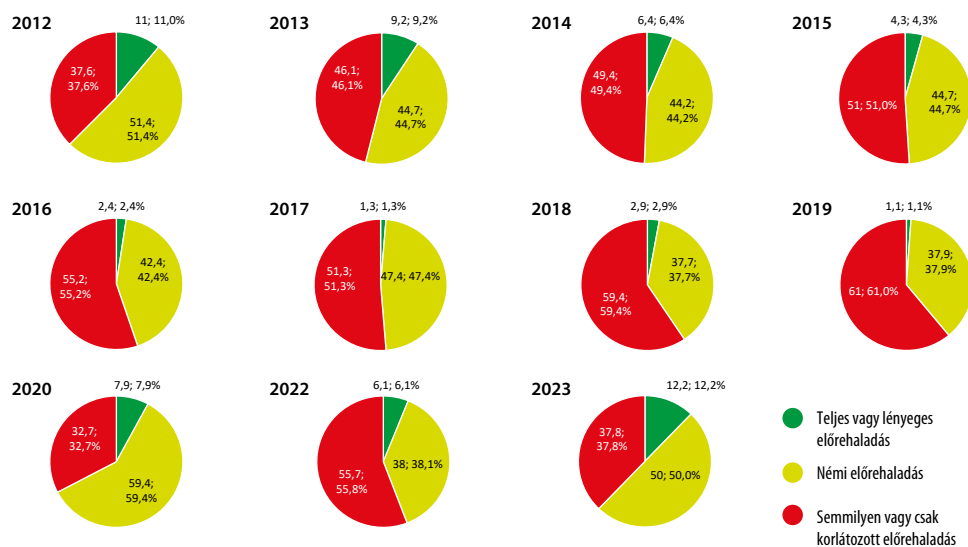
⁴⁰ Ilyenkor a Bizottság az ajánlásokat felvezető leíró (preambuláris) részben, ahol elvileg csak az ajánlásokat előkészítő leírás, elemzés, magyarázat lehet, egyfajta túlbuzgalomból alkalmanként beépített néhány további tennivalót megfogalmazó mondatot – ez volt az *implicit ajánlás*. Az országspecifikus ajánlások vitáját az EPC zárt ülésen, részletes emlékeztető nélkül bonyolítja le, tehát az ezekkel kapcsolatban elhangzott érvek, ellenérvek nem rekonstruálhatók írásos dokumentumok alapján.

⁴¹ A *Social Protection Committee* (Szociális Védelmi Bizottság) és az *Employment Committee* (Foglalkoztatási Bizottság). Mindkettő az EPSCO Tanács (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council*, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács) alá tartozik.

intézménye. Az országspecifikus ajánlások EPC szakbizottságbeli vitája során előfordul, hogy egy tagállam valamilyen megállapítást, információt kifogásol a dokumentumtervezetben, azt adatokkal alátámasztva, objektív alapon cáfolja, és szövegmódosítást kér. A Bizottság által be-terjesztett anyag kapcsán – az eljárási szabályok szerint – az EPC elnök javaslata alapján lehet szavazni, de kizárólag eredményes minősített többségi szavazással lehet az ülésen a módosítást átvezetni. Igen ám, de ez sem elég: a titkárság képviselőinek a minősített többséggel megszavazott szövegmódosítást végső jóváhagyásra, elfogadásra be kell mutatniuk az úgynevezett Core Groupnak. A módosítás pedig csak akkor tekinthető valóban elfogadottnak, ha a magas szintű, senki által nem ismert összetételű Core Group az ülés két napja között áldását adja rá. A Core Group – anekdotikusan beazonosított magas szintű tagjai – az ülésen nem vesznek részt, az érveket csak áttételesen, a titkárság munkatársainak írásos jelentése alapján ismerhetik jól-rosszul. Az esetek többségében hiába a szabályszerű tagállami minősített többség a szakbizottságban, jellemzően a szövegmódosításokat – szakmailag bármennyire megalapozottak is – a Core Group el szokta utasítani a javaslattevő országoktól többnyire függetlenül, és jobbára indoklás nélkül, fellebbezésnek pedig nincs helye.

Érdeemes néhány szót szólni arról, hogy az Európai Szemeszter keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlások milyen arányban valósulnak meg a tagállamok gazdaságpolitikájában. Az Európai Számvevőszék (*European Court of Auditors*, ECA) által idézett, de a Bizottság adatbázisán alapuló 1. ábra világosan megmutatja, hogy a 2012 és 2023 között évente megfogalmazott országspecifikus ajánlások teljesítési aránya igen kedvezőtlen: a teljes egészében végrehajtott CSR-ek ebben az időszakban alig 1% és 12% között mozogtak. A vizsgált 11 éves ciklusban mindössze 2 olyan év volt, ahol a teljes teljesítési arány némileg meghaladta a 10%-ot! A nem vagy alig teljesített ajánlások aránya (pirossal jelezve) 33% és 61% között változott. A leg-sikertelenebb év a Szemeszter szempontjából 2019 volt, tehát a Covid előtti utolsó év, amikor az ajánlások 61,1%-a lényegileg nem valósult meg. A Covid alatti periódusban már látszólagos javulás érzékelhető, de ennek alapvető oka az, hogy a járványra való tekintettel a *fiskális ajánlások teljesítése alól a tagállamok átmeneti felmentést kaptak (escape clause)* annak érdekében, hogy a gazdasági-szociális támogatások a leállások ellenére fenntarthatók legyenek, így a fiskális ajánlások teljesítése nem jelentett kihívást, a javulás tehát ebben az évben alapvetően látszólagos.

Az 1. ábra sok mindent elárul arról, hogy milyen mértékben hatékony, illetve nem hatékony az Európai Szemeszter, milyen mértékben nem tud egy-egy kormány azonosulni az ajánlásokkal, illetve magáévá tenni a szakpolitikai javaslatokat. Meggyőződésem – és ezt mintegy 40 év nemzetközi monitoringtapasztalat mondatja velem –, hogy csak azoknak a gazdaságpolitikai ajánlásoknak van esélyük megvalósulni, amelyek lényegével és irányával a fogadó ország hatóságai alapvetően egyet tudnak érteni, azonosulni tudnak velük, mert ez esetben megvalósításuk egybevág a saját elképzeléseikkel is. Ezt pedig csak úgy lehetséges elérni, ha a gazdasági helyzet értékelésébe és a kihívások kezelésének meghatározásába inkluzív módon bevonják a vizsgált ország felelős szakpolitika-alakítóit, tényleges és érdemi párbeszéd zajlik köztük, és közös gondolkodással igyekeznek használható, a gyakorlatban is megvalósítható, politikagazdasági értelemben is végrehajtható ajánlásokat megfogalmazni. Ekkor létrejön az úgynevezett *political ownership*, azaz a politikai felelősségvállalás, vagyis az ajánlásokkal való nemzeti



1. ábra: Valamennyi országspecifikus ajánlás végrehajtási aránya, 2012–2023

Megjegyzés: A 2021-es év a Covid miatti speciális helyzet miatt nincs feltüntetve.

Forrás: a Bizottság CeSaR-adatbázisa, idézi az ECA 2025 jelentése

azonosulás képessége. Ez pedig minden monitoring sikerének alapfeltétele. Sajnos ez a fajta előremutató gyakorlat az Európai Szemeszter keretében az elmúlt 14 évben nemhogy nem jött létre, hanem kifejezetten egyre gyengülő tendenciát mutat, az ajánlások végrehajtási aránya folyamatosan romlott.⁴² Az ajánlások mindinkább előírásokká válnak, és egyre kevésbé megfontolandó, hasznosítható racionális javaslatokká. Az pedig végképp érthetetlen, hogy ezeknek a lesújtó számoknak a tükrében miért erölteti egyre jobban és görcsösebben a Bizottság a lényegében csődöt mondott módszerét, miért nem törekszik – saját érdekében is – egy hatékonyabb, nagyobb nemzeti azonosulást lehetővé tevő megközelítés kialakítására, miért nem fogadja be a tagállamok ezzel kapcsolatos rendszeres kritikáját, különös tekintettel az EU előtt álló hatalmas versenyképességi kihívásra.

Ezt a nem túl rózsás helyzetet tovább bonyolította a Covid-járvány kitörését követően elfogadott Next Generation EU-csomag.⁴³ Az Európai Szemeszter és a Next Generation EU (NGEU) – ezen belül a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF)⁴⁴ – 2021-től kezdve szorosan összekapcsolódtak, méghozzá tartalmi és eljárási szinten is. Ez jelentős változást hozott az EU gazdaságpolitikai koordinációjában. A kapcsolat lényege, hogy az RRF keretében nyújtott pénzügyi támogatás feltételeként a tagállamoknak figyelembe kellett venniük a korábban megfogalmazott országspecifikus ajánlásokat, különösen a 2019-es és 2020-as évekre vonatkozóakat. Ezek megvalósítását be kellett építeniük a nemzeti helyreállítási tervbe.

⁴² WOLFF–EFSTATHIOU 2018, WOLFF–EFSTATHIOU 2019.

⁴³ 2020/2053 tanácsi határozat, 2020/2094 tanácsi rendelet és 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

⁴⁴ 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

A tagállamoknak, amikor ilyen tervet nyújtottak be a Bizottság számára az RRF forrásokért cserébe, ki kellett térniük a korábbi országspecifikus ajánlások végrehajtására is – tehát ezek egyfajta kondicionalitási tényezőkké váltak. Vagyis a tagállamok RRF-tervei kötelezően reflektáltak a fent hivatkozott jogszabály szerint a korábbi országspecifikus ajánlásokra. A Bizottság értékelési keretrendszere szerint egy nemzeti terv akkor elfogadható, ha „az jelentős mértékben kezeli a 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat”.⁴⁵

A Bizottság – és sokan mások – az RRF-től várta a Szemeszter hatékonyságának növekedését. Az Európai Szemeszter és az RRF összekapcsolása valóban erős kényszerítő kondicionalitást jelent elvileg, olyat, amely veszélyesen túlmutat az eredeti célon, azaz a gazdaságpolitika koordinációján és optimalizálásán. Ezzel az aktussal alkalmassá vált politikai vagy politikai tartalmú – és egyszerre nemzeti hatáskörbe tartozó – kérdések erős befolyásolására, illetve ki-kényszerítésére is (például jogállamisági, gender-, energiámix-kérdések).

Tehát az RRF 2021 óta szorosan kapcsolódik az Európai Szemeszterhez elsősorban az országspecifikus ajánlásokon keresztül. Ezért az RRF egyesek által remélt hatékonyságjavulásának alakulására is érdemes rátekinteni. Az országspecifikus ajánlások végrehajtási aránya valójában nem javult, ami a szakértők számára is rejtély. Annak is lehet szerepe, hogy a valószínűségben az országspecifikus ajánlások *de facto* nem épültek be a nemzeti tervekbe, akkor sem, ha a Bizottság így állította be a helyzetet. Vagyis a monitoring a kondicionalitás jelentette pénzügyi ösztönzők ellenére sem tudta eredeti célját betölteni.⁴⁶ Az Európai Számvevőszék több alkalommal is vizsgálta az RRF hatékonyságát és működését.⁴⁷ Megállapítása szerint az RRF-folyamat sokkal inkább a forrásokhoz való mielőbbi hozzájutásról, a követelmények formai kielégítéséről, a „kielégítő előrehaladás” teljesítéséről, semmint a valós teljesítményjavulásról, illetve a termelékenység és versenyképesség növeléséről szól. Eközben a „kielégítő előrehaladás” (mint folyósításra felhatalmazó kritérium) egyszerűen nincs a jogszabályban definiálva, hanem csupán a Bizottság szubjektív, diszkrecionális megítélésére van bízva! Az Európai Számvevőszék szerint az RRF végrehajtása kifejezetten lassú: 2024 végéig a rendelkezésre álló forrásoknak alig 42%-át folyósították, és a tagállami tényleges felhasználás még ennél is kisebb arányú (alig 20%). Emlékeztetőül: az eredeti cél egyfajta *frontloading* volt, vagyis a rendelkezésre álló összeg meghatározó részének az első periódusban való folyósítása. Figyelemreméltó az a számvevőszéki kimutatás is, hogy az összes nemzeti programban szereplő, a Bizottság által is befogadott 2882 intézkedésből 2024 decemberéig mindössze 454 valósult meg és a 27 teljes program egészére rögzített 7115 mérföldkőből mindössze 1998 teljesült. A legfrissebb rendelkezésre álló adatok szerint a Bizottság gyorsító és egyes tagállamok kezdeményező lépéseinek hatására⁴⁸ 2026 júniusában már 426 milliárd euró folyósítása történt meg, ami még

⁴⁵ 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

⁴⁶ DARVAS 2024.

⁴⁷ ECA 2020, ECA 2023, ECA 2024, ECA 2025.

⁴⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733580/EPRS_BRI\(2022\)733580_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733580/EPRS_BRI(2022)733580_EN.pdf)
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_26_778
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404618

Az Európai Bizottság szigorú RRF-szabályzata alapján a forrásokat alapvetően mérföldkövekhez és konkrét, egyedi projektek számlákkal igazolt teljesítéséhez kötik. Több ország (Horvátország, Olaszország, Portugália) azonban – kihasználva a Bizottság RRF felhasználásának mentőövet jelentő új egyszerűsítési út-

mindig csak a rendelkezésre álló keret alig 74%-a 2 hónappal a program lezárása előtt! Ez pedig lényegi problémának bizonyult: így is jelentősek a csúszások a nemzeti RRP (*Recovery and Resilience Plans*) tervek végrehajtásában, és a jogszabály szerint ezután – az utolsó elérhető adatokhoz viszonyítva – már csak 2 hónap maradt hátra a maradék mérföldkövek és célok teljesítésére, valamint 3 hónap a legutolsó fizetési kérelmek benyújtására. Számos tagállam már a korai szakaszban világosan látta, hogy a mereven kezelt határidő módosítására szükség lett volna egyes eredetileg betervezett mérföldkövek látható teljesíthetetlensége miatt. És mivel a tagállamok az RRF-folyamat elején az egyszerűbb és könnyebben megvalósítható intézkedésekre koncentráltak és a nehezebbeket hagyták későbbre, jó eséllyel állítható, hogy az erre a célra az állam- és kormányfők által is jóváhagyott keret jelentős részét nem fogják felhasználni. Mindez olyan keretek között, amikor az európai gazdaság még mindig döcög és súlyos versenyképességi problémákkal küzd.

Ennek keretében azt is megállapította az ECA, hogy a nemzeti programokban rögzített mérföldkövek és célok teljesítésének vagy nem teljesítésének kérdése (a kielégítő előrehaladás) nem normaalapú, erősen judíciumhoz kötött, szubjektív és diszkrecionális, ezért értelmezése az egyes tagországok esetében eltérő lehet, megítélése nem egységes. Ráadásul a mérföldkövek és célok, illetve az eredmények tagállamok közötti összehasonlíthatósága is erősen problematikus, ami erősíti a bilaterális jelleget és szubjektivitás kizárását.⁴⁹ Az ECA szerint ilyen diszkrecionális, számos szubjektív elemet is tartalmazó megítélés többek között Litvánia, Románia, Portugália, Olaszország, Spanyolország és Belgium esetében is a kifizetések összegének csökkentéséhez, illetve felfüggesztéséhez vezetett. A jogszabály szövege ellenére tehát az RRF-kifizetések valójában *nem teljesítményalapúak*, hanem *előrehaladás-alapúak* (tudniillik az dönthet, hogy a mérföldkövek teljesítésében milyen előrehaladás történt, nem pedig a szóban forgó reform vagy beruházás tényleges teljesítménynövelő hatását vizsgálják). A Bizottság erről nem gyűjt adatokat, tehát nem ismeri egy-egy beruházás valós költségét, így nem tudja azt sem megállapítani, hogy az RRF milyen mértékben járult hozzá az adott stratégiai cél, például a digitális célkitűzés eléréséhez.

Anélkül, hogy ennek részleteibe belemennék, azt meg kell említeni, hogy az RRP végrehajtásának, illetve a fizetési kérelmeknek a kiértékelése gyakorlatilag még inkább *teljesen bilaterális természetű*, ahol az érintett tagállam kizárólag a Bizottság képviselőivel áll szemben. Bár a többi tagállam kap tájékoztatást a Bizottság értékeléséről, annak részletei, szempontjai és szubjektív mérlegelései, érvei lényegében nem kerülnek a tagállamok elé, illetve kapacitás hiányában nem is tudnának vele érdemben foglalkozni. És hiába kell az EPC és az EFC véleménye, formális

mutatóját – a helyreállítási tervének módosításakor egy új pénzügyi modellt vezetett be: a tagállam közvetlen állami tőkeemelését hajt végre és a támogatások egy részét közvetlenül a nemzeti fejlesztési bankba utalta át tőkeinjekció formájában. A fejlesztési bank a kapott tőkéből célzott hitel- és garanciaalapokat hozott létre a kis- és középvállalkozások, a zöld energetikai projektek és a digitalizáció támogatására. Mivel a pénz egyetlen nagy tranzakcióval bekerült a bankrendszerbe, a Bizottság felé a „kifizetés” adminisztratív szempontból azonnal teljesült, amikor a bank megkapta a tőkét. A bank ezután saját, már meglévő és bejáratott piaci hitelcsatornáin keresztül sokkal gyorsabban tudja kihelyezni a pénzt a gazdaságba, mint ameddig egy állami minisztérium pályázati rendszereinek működtetése tartana. Magyarország is hasonló konstrukciót alkalmaz.

⁴⁹ DARVAS 2022.

rábólintása a tervek módosításához, valójában *tartalmilag a folyamat egyáltalán nem multilaterális, hanem nagyon erősen bilaterális marad.*

Az Európai Szemeszter és az RRF integrációjáról a versenyképesség javítása szempontjából is érdemes néhány szót szólni. Amint láttuk, az Európai Szemeszter és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz integrációja eredendően arra törekedett volna, hogy az uniós gazdaságpolitikai koordinációt megerősítse, és támogassa a tagállami reformokat, beruházásokat a fenntartható növekedés és a versenyképesség javítása érdekében. Azonban *a gyakorlatban e két metódus alkalmazása külön-külön is számos problémát vet fel, és jelenlegi formájukban történő együttes bevetésük még kevésbé tűnik alkalmasnak arra, hogy érdemben hozzájáruljon az elsődleges európai kihívás megoldásához: az európai termelékenység és versenyképesség helyreállításához.*

Ennek főbb okai tömören összefoglalva a következők:

– *A Szemeszter gyenge hatékonysága:*

- Az országspecifikus ajánlások gyakran minőségileg gyenge gazdaságpolitikai diagnózison alapulnak, így a javasolt reformok sem lehetnek megfelelőek, nem eléggé testreszabottak, alkalmanként tankönyvízűek, ezáltal a végrehajtásuk aránya is nagyon alacsony marad.
- Az egyes szakpolitikai ajánlások széttagoltak, egymástól elszigeteltek, és hiányzik a koherens, holisztikus gazdaságpolitikai megközelítés, a prioritások megfelelő súlyozása.
- Az országspecifikus ajánlások gyakran túlpolitizáltak és gazdaságpolitikától igen távol eső területekre is kiterjednek, elvonva a fókuszot a valós gazdasági, gazdaságpolitikai kérdésekről.
- Az országjelentések értékelési rendszere kiegyensúlyozatlan, nem egyensúlyos, és nehezen átlátható.
- A vizsgált ország érdemi bevonása a folyamatba nem történik meg, hiányzik a valós párbeszéd, és így a politikai elköteleződés is, ezért gyakran sem a folyamatot, sem annak eredményeit nem érzi a vizsgált ország a sajátjának – így az országspecifikus ajánlások végrehajtása is sporadikussá válik.
- A multilaterálisnak nevezett folyamat az eredeti szándék ellenére valójában bilaterális maradt.

– *Kettős gyengeség és nehézségek a végrehajtásban:*

- Az Európai Szemeszter és az RRF irányítása erősen túlbürokratizált és nem átlátható.
- Az RRF-folyamat sokkal inkább a forrásokhoz való hozzájutásról, a formai követelmények kielégítéséről, a kielégítő előrehaladás kellő igazolásáról, semmint a valós teljesítményjavulásról, illetve a termelékenység növeléséről szól.
- Mind az Európai Szemeszter, mind az RRF rendszere adminisztratív terhekkel, átláthatatlansággal és hatékonysági problémákkal küzd. Bár *de jure* multilaterális folyamatról kellene, hogy szó legyen, *de facto* erősen bilaterális procedura alakult ki az évek alatt, ahol a tagállam, valamint a teljhatalmú és komoly diszkrecionalitással

fellépő Bizottság a két főszereplő. A két eljárás új keletű kombinációja nem a gyengeségek ellensúlyozását, hanem inkább azok felerősítését eredményezi.

- Az RRF végrehajtása nagyon lassú: 2024 végéig a rendelkezésre álló forrásoknak alig 42%-át, 2026. júniusáig is alig 74%-át folyósította a Bizottság.
- 2026 augusztusáig minden RRF-projektet végre kellene hajtani, de jelen állás szerint ez már aligha lesz teljesíthető, a határidő változatlanul hagyása esetén is csak az erre szánt több száz millárd eurós összeg egy számottevő része felhasználatlan marad.⁵⁰

Summa summarum: az Európai Szemeszter jelenlegi formájában több mint egy évtizedes tapasztalatok alapján alkalmatlan céljai elérésére, továbbá a Szemeszter és az RRF integrációja sem hozta meg a kívánt hatást, éppen ellenkezőleg. A lassú végrehajtás, az átláthatatlan értékelési mechanizmusok, a széttagolt szakpolitikai megközelítések és az eredendően multilaterális folyamatok csaknem totális bilateralizálódása, a tagállami szempontok és sajátosságok lényegi ignorálása a Bizottság által, a folyamat tudatos átpolitizálása együttesen aláássák az európai gazdaságpolitikai koordinációs és monitoringhatékonyosságát, és a folyamat teljesen szembemegy az eredeti multilaterálisként meghatározott célokkal. Az európai gazdaság teljesítményének elmúlt évek alatti igen gyenge teljesítménye (már-már vergődése) sajnálatosan demonstrálja ezt a megállapítást. Az európai versenyképesség érdemi javításához strukturális reformokra, valamint egy sokkal koherensebb, célzottabb és politikailag támogatott inkluzív és valóban sokoldalú, egyszerre pedig depolitizált gazdaságpolitikai megközelítésre, a bizottsági attitűd teljes megváltozására lenne szükség. A Bizottságnak azt kellene tudomásul vennie, hogy a gazdaságpolitikai döntések és azoknak felelőssége a tagállamoknál van, amelyeknek nem tankönyvívű instrukciókra, hanem valós segítségre, támogatásra, holisztikus megközelítésre, a kihívások és a lehetséges megoldások alapos, minden körülményt mérlegelő *bona fide* megvitatására és közösen kialakított irányok meghatározására lenne szükségük, kellő időt és kapacitást is biztosítva a folyamatban a tagországok döntéshozóinak érdemi bevonására is. Ez tenné csak lehetővé, hogy egy valós, együttesen kialakított, *win-win* helyzetet eredményező *political ownership*, egyfajta politikai elköteleződés jöjjön létre, amely önmagában ugrásszerűen javítaná a folyamat hatékonyságát. E tekintetben az Európai Bizottságnak érdemes lenne tanulmányoznia az IMF és az OECD jógyakorlatát is, önértékelést végezve érdemes lenne menet közben is a *stakeholderek* (vagyis a tagállamok) jobbító kritikáit is meghallgatni, mérlegelni és korrigálni.

A Letta- és Draghi-jelentések – nagyon jó diagnózist felállítva – pontosan azonosították az EU termelékenységi-versenyképességi problémáit, ám ezek megoldására már most látható módon az Európai Szemeszter és az RRF sem külön-külön, sem integrálva nem bizonyultak alkalmasnak. Az Európai Szemeszter (és az RRF) valójában alig tesz valamit az ott leírtak szellemében,

⁵⁰ Pontos számot ma nehéz mondani, mert a Bizottság nemigen közöl friss, és még kevésbé naprakész adatokat. A 2025-ös kritikák hatására és a záróhatáridő közeledtével több nemzeti program esetében könnyítéseket tett lehetővé a Bizottság a már említett új útmutatójában éppen a nagyobb lehívhatóság érdekében. De ezzel együtt is 2026 júniusában még a teljes keret mintegy negyede (cca. 150 milliárd euró) nem került folyósításra. Vélelmezhetően a célegyenesben még javul az arány, de az biztosra vehető, hogy jelentékeny összeg marad felhasználás nélkül.

jelen formájában biztosan alkalmatlan az európai termelékenység és versenyképesség helyreállítására. Különösen aggasztó lehet, hogy az új többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework*, MFF) éppen erre a nagyon kevésbé sikeres kombinációra kívánja a tagállami borítékok elosztását alapozni és rá egyfajta kondicionalitást alkalmazni.

A HÁROM INTÉZMÉNY KAPCSOLATA EGYMÁSSAL A MONITORINGFOLYAMATUK KERETÉBEN

Az EU tagállamai – illetve meghatározó részük – mindhárom szervezet munkájában részt vesznek.⁵¹ Logikusan merül fel az a kérdés, hogy miként támaszkodik a három szervezet egymásra a többé-kevésbé azonos témában folytatott monitoringeredményeinek felhasználásával. A válasz csaknem kiábrándító: nincs formális kapcsolat hármuk között a gazdaságpolitikai monitoring tekintetében. Bár az utóbbi időben informális érintkezések már történnek, de hangsúlyozom: formális együttműködés nem áll fenn. Ráadásul intézményi szinten sem azonos a jelenlétük: miközben az EU Bizottság képviselője megfigyelői minőségben jelen van az OECD EDRC Bizottságban, valamint az OECD Gazdaságpolitikai Bizottságában (az EU intézményként ugyanis nem tagja az OECD-nek, de részt vesz a munkájában), eközben az IMF Executive Boardban az EU Bizottság saját jogon nincs képviselve. Ezzel szemben az EU a saját munkaszervezeteibe sem az OECD, sem az IMF képviselőit rendszerszerűen nem hívja meg a monitoringmunka során, jóllehet, hogy a másik két szervezetenél számos olyan objektív és jól hasznosítható információ és tudás is található, amelyek a saját monitoringmunkájában is nagyszerűen és objektív alapon lehetne hasznosítható. Az vélelmezhető, egyben remélhető is, hogy az elemzéseket végző bizottsági szakértők legalább elolvassák az IMF és az OECD országspecifikus anyagait, bár ezek nem, vagy csak alig érhetőek tetten az EU dokumentumaiban. A tényleges szakbizottsági vitákban és a döntéshozatalban azonban az OECD és az IMF szellemisége, attitűdje és ismeretei egyáltalán nem kapnak szerepet, még kevésbé az országspecifikus ajánlások kialakításánál.

Tapasztalataim szerint az OECD és az IMF szakértői egyes, EU-specifikus kérdésekben informálisan igyekeznek konzultálni brüsszeli kollégáikkal, de ennek egyelőre semmilyen formális kerete sem ismert. Talán az sem túl merész kijelentés, hogy ezek a hivatalos együttműködési csatornák azért sem jöttek létre az elmúlt 15 évben, mert ez jobban korlátozná az EU Bizottságot abban, hogy a nem gazdaságpolitikai természetű, kifejezetten politikai töltetű kérdésköröket is a gazdaságpolitikai koordináció körébe vonják és a politikai nyomásgyakorlás eszközévé tegyék. A rutinosabb, a monitoringtevékenység terén sokkal nagyobb intézményi tapasztalattal rendelkező „nagy testvérektől” pedig nem lenne szégyen a tanulás, a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok átvétele, mert ez a tagállamok és az EU hosszú távú érdekeit szolgálná.

⁵¹ Néhány EU-s tagállam ma még nem OECD-tag (Románia, Bulgária, Horvátország, Málta, Ciprus), de az első három ország már megkezdte csatlakozási tárgyalásait a párizsi szervezettel.

ÁTFOGÓ ÖSSZEGZÉS A NEMZETKÖZI GAZDASÁGPOLITIKAI MONITORINGGYAKORLATOKRÓL

Az OECD és az IMF példája azt mutatja, hogy lehetséges a sokoldalú gazdaságpolitikai monitoringtevékenységet jól és hatékonyan is folytatni. Fontos előfeltétele, hogy a vizsgálók, a vizsgáló intézmény is abban legyen érdekelt, hogy hiteles, valós és minél pontosabb láttelet adjon a vizsgált országról. Ennek érdekében minél inkább törekszik arra, hogy megértse, befogadja annak sajátosságait, speciális helyzetét, kultúráját és a gazdaságpolitika helyi mozgatórugóit, motivációit, ezért elmélyült párbeszédet folytat szakértőkkel és politikaalakítókkal a tanulmányozott államban, és erről az alapról próbálja meg diagnosztizálni a vizsgált nemzetgazdaságot. Fontos a politikamentesség is. Ha a diagnózis kellően alapos és pontos, ha megvan a kellő empátia és a kölcsönös bizalom, akkor jó eséllyel lehet értelmes, használható, konzisztens és politikai értelemben tényleg végrehajtható javaslatokat, ajánlásokat tenni.

Az OECD és az IMF példája még egy másik lényeges tanulsággal is szolgál: egy monitoringrendszer soha nem lehet teljesen tökéletes, de a tapasztalatok alapján jó szándékkal, kellő önértékeléssel és önkritikával folyamatosan javítható, tökéletesíthető, tehát a visszamérés, az önértékelés, az esetlegesen elkövetett hibák alapján való önkorrekció képes javítani a mechanizmust. Ezen túlmenően az idő előrehaladtával bizonyos közgazdasági iskolák, megközelítések is fejlődnek és változnak, amelyek eredményeit ugyancsak érdemes a monitoringfolyamatba beépíteni. Erre a legjobb példa a Nemzetközi Valutaalap, amely a közelmúlt történetében – az elmúlt bő 30 évben – legalább két fordulóponton lényeges módosításokat hajtott végre saját módszertanában és attitűdjében, miután bizonyos helytelen gyakorlatokat, káros irányokat saját maga beazonosított és korrigált. Ebben az IMF mellett független szervezetként működő Független Értékelési Iroda (*Independent Evaluation Office*, IEO) és ennek elemzései, ajánlásai is kiemelt szerepet játszanak. Az önkorrekció, a saját hibák összeértékelése és az ebből való tanulás pozitív eredményekkel szolgálhat mindenki számára. (A mellékletben található 1. táblázatban személyes tapasztalataim alapján igyekszem összehasonlítani a legfontosabb minősítő kritériumok szerint a három vizsgált monitoringfolyamatot, ahol az XXX a legkedvezőbb értékelés).

Melyek azok a pozitív elemek, melyek átvehetők lennének az EU Bizottság részéről az OECD-től és az IMF-től? A fentebb említett módon az érdemi párbeszéd kialakítása, a fogadó ország hatóságainak erősebb involválása, a helyi viszonyok jobb megismerése, ezáltal objektívebb és pontosabb gazdasági láttelet, az erősségek és sérülékenységek együttes értékelése, az empátikus ajánlások elkészítése, így a *political ownership*, az ajánlásokkal való nagy fokú azonosulás lehetőségének megteremtése. Ezen túlmenően több idő biztosítása a láttelet és az ajánlások megvitatására, a többi tagállam számára lehetőség (és kellő idő) az érdemi álláspont kialakítására, és így részvételük és a végeredmény általuk is lehetséges befolyásolásának biztosítása a vitákban, vagyis a jelenlegi bilaterális folyamat ténylegesen multilaterálissá tétele.

Hasznos lenne annak átvétele is, hogy 15 év elteltével az EU értékelje őszintén a saját gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusának nem hatékony voltát, vonja le a tanulságokat, továbbá legyen ereje és bátorsága a rendszer gyakorlati hibáit beazonosítani, és ezek alapján egy működéképesebb, az európai versenyképesség és termelékenység tényleges javítását célzó

gazdaságpolitikai koordinációs és monitoringmechanizmust kialakítani a jelenlegi helyett, vagy azt érdemben megújítva. És a legfontosabb: *a Bizottság teremtsen meg lojalitását valamennyi tagállam irányába*⁵²

Az EU jogszabályai eredeti célkitűzéseinek változatlanul hagyása mellett is indokolt lenne olyan módszertani és eljárásbeli korrekciók véghezvitele, illetve attitűdbeli változtatások alkalmazása a Bizottság részéről, amelyek rövid időn belül elősegíthetik az Európai Szemeszter folyamatának hatékonyabbá és ténylegesen multilaterálissá válását. Ezek az intézkedések várhatóan érdemibb, és mind a tagállamok, mind az EU egésze szempontjából kedvezőbb eredményeket biztosítanak. Ehhez persze alapvetően az kellene, hogy az egész európai döntéshozatali folyamat erősen depolitizálódjék, valóban diszkriminációmentes legyen, egyenlő és fair elbánást biztosítson minden tagállam számára az EU eredeti szellemiségében. Ne büntetni akarjon, hanem – az alapító atyák elgondolása szerint – tagállamait és a közösség egészét ténylegesen segíteni és támogatni céljaik elérésében. Meggyőződésem szerint ez lenne az európai közjó (*European Public Good*), amelyet a Szemeszter folyamatának is szolgálnia kellene, illő alázattal és elhivatottsággal. Ehhez természetesen a Bizottságnak is kellő alázatot, elhivatottságot és empátiát kellene felmutatnia, és egyben lojalitást valamennyi tagállama irányába. Amíg az EU nem ebbe az irányba mozdul el, addig az Európai Szemeszter egyre inkább a Bizottság egyoldalúan bevethető politikai indíttatású eszköze, egyfajta „fegyvere” marad a nem igazodó tagállamok irányába, ennek pedig többek között a perspektivikus európai versenyképesség eshet áldozatául.

MELLÉKLET

1. táblázat: A hatékony multilaterális monitoring követelményei és megvalósulásuk a három nemzetközi intézmény gyakorlatában a szerző személyes tapasztalatai alapján

Követelmény	OECD	IMF	EU
Lojalítás a tagállam irányába	XXX	XX	–
Szakmaiság	XXX	XXX	X
Objektivitás	XXX	XXX	X
Pártatlanság	XXX	XXX	–
Lokális ismeretek megszerzése	XX	XX	–
Elmélyült érdemi párbeszéd	XXX	XXX	–
Nyitottság	XXX	XX	–
Kollegialitás, bevonás	XXX	XXX	–
Empátia	XXX	XX	–
Kölcsönös bizalom	XXX	XXX	–

⁵² Jelenleg fordított a helyzet az EU keretei között: a tagállamok mindegyikétől elvárt a lojalitás az EU, és ezen belül a Bizottság irányába, holott ennek pont fordítva kellene működnie, amire éppen az IMF és az OECD mutat jó példát.

Követelmény	OECD	IMF	EU
Kellő időkeret	XXX	XXX	–
Multilaterális jelleg	XXX	XXX	–
Korrektív interakciók	XX	XX	–
Konzisztencia	XXX	XXX	X
Holisztikus megközelítés	XXX	XX	–
Tényleges megvalósíthatóság	XX	XX	–
Önértékelés, önkorrekció	XX	XXX	–
Politikamentesség	XXX	XXX	–

Megjegyzés: – = nincs; X = gyenge; XX = közepes; XXX = erős

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

AFP (2016): Internal Auditor Slams IMF Handling of Greece Bailout. *Radio France Internationale*, 2016. július 28. Online: www.rfi.fr/en/contenu/20160728-internal-auditor-slams-imf-handling-greece-bailout

BIRD, Graham – WILLET, Thomas D. (2007): Multilateral Surveillance. *World Economics*, 8(4), 167–189.

CHAVRANSKI, Henri (1997): *L'OCDE: au coeur des grands débats économiques*. Paris: La Documentation Française.

DARVAS, Zsolt (2022): The Puzzle of European Union Recovery Plan Assessments. *Bruegel*, 2022. február 8. Online: www.bruegel.org/blog-post/puzzle-european-union-recovery-plan-assessments

DARVAS, Zsolt (2024): Countries Are Still Slow to Follow European Union Policy Recommendations. *Bruegel*, 2024. július 11. Online: www.bruegel.org/analysis/countries-are-still-slow-follow-european-union-policy-recommendations

ECA (2020): *Special Report 16: The European Semester – Country Specific Recommendations Address Important Issues but Need Better Implementation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ECA (2023): *Review 05: Reforming the EU's Economic Governance: Opportunities with Risks and Challenges*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ECA (2024): *Special Report 13: Absorption of Funds From the Recovery and Resilience Facility: Progressing With Delays and Risks Remain Regarding the Completion of Measures and Therefore the Achievement of RRF Objectives*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ECA (2025): *Review 02: Performance-Oriented, Accountability and Transparency – Lessons to Be Learned From the Weaknesses of the RRF*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- ESM (2019): Enter the Troika: The European Commission, the IMF, the ECB. In *Safeguarding the Euro in Times of Crisis: The Inside Story of the ESM*. Online: www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/enter-troika-european-commission-imf-ecb
- IEO (2014): *IMF Response to the Financial and Economic Crisis*. Washington DC: International Monetary Fund. Online: <https://ieo.imf.org/en/-/media/ieo/files/evaluations/completed/10-27-2014-imf-response-to-the-financial-and-economic-crisis/full-report-final-en.pdf>
- IEO (2016): Two Key IMF Decisions. In *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*. Washington, DC: International Monetary Fund. Online: www.elibrary.imf.org/display/book/9781475525144/ch003.xml
- IMF (2002): Countries That Avoided a Financial Crisis. In ISHII, Shogo – HABERMEIER, Karl et al. (szerk.): *Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability*. Washington, DC: International Monetary Fund, 53–67. Online: <https://doi.org/10.5089/9781589060852.084>
- IMF (2008): IMF Survey: IMF Agrees \$15.7 Billion Loan to Bolster Hungary's Finances. *IMF News*, 2008. november 6. Online: www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/socar110608a
- IMF (2012): *Modernizing the Legal Framework for Surveillance: An Integrated Surveillance Decision*. Online: www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2012/_062612.pdf
- IMF (2013): *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. Washington, DC: International Monetary Fund. Online: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf
- LOMBARDI, Domenico – WOODS, Ngaire (2008): The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance. *Review of International Political Economy*, 15(5), 711–739. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290802418724>
- POOLE, Emily (2015): The IMF 'Surveillance': How Has It Changed since the Global Financial Crisis? *Reserve Bank of Australia Bulletin*, 33(1), 85–92.
- Reuters (2007): New IMF Chief Plans Job Cuts of Up to 15%. *WSJ. CNBC*, 2007. december 7. Online: www.cnbc.com/2007/12/07/new-imf-chief-plans-job-cuts-of-up-to-15-wsj.html
- Reuters (2015): How the IMF's Greek Misadventure Is Changing the Fund. *CNBC*, 2015. augusztus 29. Online: www.cnbc.com/2015/08/29/how-the-imfs-greek-misadventure-is-changing-the-fund.html
- SCHÄFER, Armin (2006): A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Co-Ordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy*, 13(1), 70–88. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500380742>
- Staff Reporter (2007): Report: IMF Chief Eyes Major Job Cuts. *Mail & Guardian*, 2007. december 7. Online: <https://mg.co.za/business/2007-12-07-report-imf-chief-eyes-major-job-cuts>
- STIGLITZ, Joseph E. (2002): *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton & Co.
- THIELE, Leslie Paul (2018): *The Art and Craft of Political Theory*. New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429461859>
- WOLFF, Guntram B. – EFSTATHIOU, Konstantinos (2018): Is the European Semester Effective and Useful? *Bruegel*, 2018. június 13. Online: www.bruegel.org/policy-brief/european-semester-effective-and-useful

WOLFF, Guntram B. – EFSTATHIOU, Konstantinos (2019): What to Look Out for the Latest European Semester Package? Bruegel, 2019. február 26. Online: www.bruegel.org/blog-post/what-look-out-latest-european-semester-package

Jogi források

- A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2094&qid=1786613920654>
- A Tanács (EU) 2024/1264 rendelete (2024. április 29.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK [1467/97(EC)] rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1264&qid=1786606491055>
- A Tanács (EU) 2024/1265 irányelve (2024. április 29.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelv módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024L1265&qid=1786606412410>
- A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14-én.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020D2053&qid=1786613795583>
- A Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1177>
- A Tanács 1466/97/EK [1466/97(EC)] rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466>
- A Tanács 1467/97/EK [1467/97(EC)] rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:31997R1467>
- A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1786605972606>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32021R0241&qid=1786614076238>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1263&qid=1786606233888>

- Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1173>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1174>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1175>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1176>
- Az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euroövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R0472&qid=1786606170391>
- Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetési-terv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R0473&qid=1786606076624>
- European Commission [é. n.]: *Legal Basis of the Stability and Growth Pact: Find Legislation Relating to the EU's Stability and Growth Pact*. Online: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en
- European Union (1992): *Treaty on European Union*. A Maastrichi Megállapodás, 92/C 191/01 jelzetű EU-dokumentum, 1992. július 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- European Union [é. n.]: *Stability and Growth Pact Enforcement*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stability-and-growth-pact-enforcement.html>
- IMF (2020) [1944]: *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Online: www.imf.org/external/pubs/ft/aa
- OECD (1960): *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Online: www.oecd.org/en/about/legal/text-of-the-convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.html
- United Nations (1960): *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development (with Supplementary Protocols Nos. 1 and 2). Done at Paris on 14 December 1960*. Online: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20888/volume-888-I-12736-English.pdf>

Balogh László Magyarország párizsi főtárgyalójaként vett részt az OECD-csatlakozás előkészítésében az 1990-es évek elején, majd ezt követően nagyköveti rangban töltötte be Magyarország állandó képviselői pozícióját az OECD-nél. 1999 és 2005 között a pénzügyi szervezetek állami felügyeletének ügyvezető igazgatója volt, később alelnöki tisztséget látott el 2010 és 2013 között. 2014-től 2023-ig a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkáráként dolgozott. Feladatköre magában foglalta a multilaterális gazdasági tárgyalások lebonyolítását, valamint a hatóságok és a Kormány képviseletét nemzetközi gazdasági szervezetekben, különös tekintettel az IMF-re, az OECD-re és az EU-ra. Aktív és rendszeres résztvevője volt az IMF, az OECD és az EU multilaterális monitoringmegbeszéléseinek. 2018 és 2021 között az Európai Beruházási Bank (EIB) audit bizottságának tagjaként tevékenykedett, utolsó évében pedig a bizottság elnökévé választották. Számos hazai és nemzetközi konferencián, valamint panelbeszélgetésen rendszeresen meghívott előadóként vett részt.

Bene Enikő Inge

A RÉGI ÉS AZ ÚJ ÉPÍTÉSI TÖRVÉNY ÖSSZEHASONLÍTÁSA AZ ALAPELVEK, AZ ÉPÍTÉSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ELEMEI ÉS AZ ÉPÍTÉSÜGYBEN RÉSzt VEVŐK POZÍCIÓJA ALAPJÁN

*Comparison of the Old and New Construction Laws Based on the Basic Principles,
Elements of the Construction Authority Procedure and the Position of those Involved
in Construction*

Dr. Bene Enikő Inge bírósági titkár, Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási
Kollégium; doktorandusz, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományok
Doktori Iskola, bene.eniko.inge@gmail.com

Az elmúlt évben ismételten új jogszabályt üdvözölhattunk a közigazgatási jog területén. A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) törvény bizonyos részében már 2024. október 1. napjától hatályba lépett, és jelentős változásokat hozott a hazai jogalkalmazásban e téren. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) és Méptv. közötti összefüggések, illetve különbségek már most egyértelműen tetten érhetők. Éppen ezért fontosnak tartom bemutatni, hogy melyek ezek az új keletű jogszabálykörnyezeti változások, milyen lehetséges fordulópontokat és mérföldköveket jelenthetnek a közigazgatásban, és hogyan lesz majd lehetőség ezeket kezelni. Jelen tanulmány mindennek megfelelően a jogszabályi környezet feldolgozása mellett bemutatja, hogy mely tényezők azok, amelyek nagymértékben változásra kényszerítik majd a jogalkalmazókat. Tekintettel a pontosabb és részletesebb kidolgozás igényére, jelen munka csak három főbb témát vesz górcső alá, így tehát az alapelvekkel, a hatósági eljárás elemeivel és az eljárási résztvevők körével foglalkozik. A tanulmány e körben azt vizsgálja a két jogszabály összehasonlításának alapulvételével, hogy a jogterületen a jogszabályváltozás által bekövetkezett módosulások milyen mértékben hagynak nyomot akár az építési hatósági eljárás, akár a közigazgatási bíróság szintjén. A fő fókusz természetesen a bírósági hatáskör területére tevődik, tekintettel arra, hogy a kutatási témám fő irányát az igazságszolgáltatásban bekövetkezett – és a jogterületen végbemenő – változások képzik, amelyek vizsgálata a bírósági joggyakorlaton keresztül történhet. Jelen dolgozat idején azonban még híján vagyunk az említett joggyakorlatnak, hiszen a vizsgált joganyag nemrég lépett hatályba, de főbb elméleti következtetések már ma is levonhatók. Munkám során a dogmatikai módszert

választottam, hiszen a jogösszehasonlítás leginkább ezen a metóduson keresztül vihető véghez. A módszer segítségével tehát az Étv. és a Méptv. összehasonlítását kívánom elvégezni meghatározott témakörök mentén.

KULCSSZAVAK:

építési törvény, hatálybalépés, alapelvek, hatósági eljárás

In the past year, we have repeatedly welcomed new legislation in the field of administrative law. Act C of 2023 on Hungarian Architecture (hereinafter: Méptv.) entered into force in certain parts on 1 October 2024 and brought significant changes to the domestic application of law in this field. The connections and differences between Act LXXVIII of 1997 on the Development and Protection of the Built Environment (hereinafter: Étv.) and the Méptv. are already clearly visible. That is why I consider it important to present what these new changes in the legal environment are, what possible turning points and milestones they may represent in public administration and how it will be possible to handle them. In addition to processing the legal environment, this study accordingly presents which factors will force law practitioners to make significant changes. Given the need for a more precise and detailed elaboration, this study only examines three main topics, thus dealing with the basic principles, elements of the official procedure and the scope of the procedural participants. In this context, the study examines, based on the comparison of the two legal acts, to what extent the changes in this area of law caused by the change in the law leave a mark either at the level of the building authority procedure or at the level of the administrative court. The main focus is of course on the area of judicial competence, given that the main direction of my research topic is the changes that have occurred in the judiciary – and in this area of law – and that can be examined through court case law. However, at the time of this paper, we still lack the aforementioned case law, since the examined legal material has recently entered into force, but major theoretical conclusions can already be drawn today. In my work, I chose a dogmatic method, since legal comparison can best be carried out through this method. Using this approach, I intend to compare the Étv. and Méptv. along specific topics.

KEYWORDS:

construction law, entry into force, basic principles, official procedure

BEVEZETÉS

Fordulópontjához érkezett az építési hatósági eljárás a 2024. október 1-jén hatályba lépett új, építészeiről szóló törvény megalkotása által. Ez az új jogszabály kifejezetten jelentős változtatásokat hozott az építési hatósági eljárás szabályozását illetően. A jogszabályi környezetet tekintve elmondható, hogy a módosulás kísérője számos egyéb, építési tárgyú jogszabályi átalakulás, azonban jelen írásban csak az 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) és az új, 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) által leképezett változásokat veszem számba, vizsgálatomat az alapelvek, a hatósági eljárás és a résztvevők pozíciójára kihegyezve.

Ha már a jogszabályi környezet változásáról tettem említést, akkor a Méptv.-vel leginkább szorosan összefüggő jogszabályi változások az alábbiak: a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TÉKA), vagy az építésügyi hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről szóló 281/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Épelj. r.), illetve a települési zöldinfrastruktúráról, a zöldfelületi tanúsítványról és a zöld védjegyről szóló 282/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet.¹

A tanulmány célja, kutatási módszere

Jelen írás célja, hogy ismertesse a Méptv. néhány újdonságát, illetve felvázolja, hogy ennek milyen eljárásjogi következményei lehetnek a jogalkalmazás mókuskerekébe kerülvén. Ezt az összefüggést természetesen a bírói gyakorlat oldaláról lehetne leginkább megvizsgálni és ismertetni, azonban tekintettel arra, hogy jelen esetben a bírói gyakorlat még gyerekcipőben jár, dolgozatom témájául és céljául a lehetséges veszélyek és kérdések felvetését határoztam meg.

Ezzel együtt azt is fontos kiemelni, hogy nemcsak a bírói gyakorlat kevés még, hanem valójában szakirodalmi források sem álltak rendelkezésemre, néhány jogi tanulmánytól, illetve a munkám alapjául is szolgáló törvényi indokolástól eltekintve.

A kutatásomat akként vállalkozom megtenni, hogy összehasonlító elemzést folytatok az Étv. és a Méptv. vonatkozásában, és a három, általam kiválasztott – alapelvek, hatósági eljárás szabályai, valamint az eljárási résztvevők – témakör szabályait a két törvény elemzésével összehasonlítom és bemutatom a lehetséges kérdéseket.

Dolgozatom módszereként a dogmatikai módszert választottam, amelynek segítségével a korábbi és a jelenleg hatályos építési törvények összehasonlítását végzem el. Célkitűzésem pedig mindennek eredményeként azoknak a főbb fókuszpontoknak a kiemelése, amelyek a jelenleg hatályos építési törvény radikális változásait adják. Éppen ezért a vállalásom körét a fentebb említett három főbb témakör képezi, hiszen a dolgozat által behatárolt keretek között e témák megfelelő alapossággal vizsgálhatók meg.

A MÉPTV. MEGJELENÉSE ÉS A DOLGOZATBAN ELEMZETT RÉSZEI

Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a magyar építészetről szóló törvény, a Méptv. kódexjellegű struktúrával rukkolt elő, amelynek az a lényege, hogy magában foglalja a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építések szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény összes rendelkezését, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény egészét korszerűsített tartalommal, a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény egészét, szintén korszerűsített tartalommal, továbbá módosítja a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény műemlékvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit.²

¹ Építési jogszabályi változások 2024 október 1-től [é. n.].

² TASNÁDI 2023.

Az új törvény egyik, a jogalkalmazó számára is legszembetűnőbb változása az alapelvek megjelenése, illetve az ennek tulajdonított nagy jelentőség. Elmondható, hogy kevés olyan eljárási törvényünk van, amely kifejezetten kimondja, hogy „[a]z [...] alapelveket [...] figyelembe kell venni”³. Ehhez még hozzáadódik az az elvárás, hogy „[a] főépítési és az építészeti tervtanácsai döntés az e törvényben, valamint a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben nem szabályozott kérdésekben az alapelvekre is alapítható”⁴. Jóllehet, a joggyakorlatban bevett szokás az, hogy visszanyúlunk az alapvető konstrukciókhoz, ám mégis joggal furcsállhatjuk, amikor a jogalkotó ezt kötelezettségként kifejezetten törvénybe is iktatja. E rendelkezések gyakorlatbeli működése méltán vethet majd fel további kérdéseket is, főként a gyakorlat egyességét illetően.⁵

A Magyar Építész Kamara a törvénytervezet koncepcióját érintően kifejtett véleménye szerint az új törvényből az látszik, mintha a korábbi 30 év jogalkotását el kívánnák törölni. Holott nyilvánvalóan van már egy jól elhelyezett alap, amelyet az elmúlt 30 év jogalkotása hozott létre. Éppen ezért azt emelték ki, hogy nem a jogalkotás hiánya miatt volt szükséges egy új építési törvényt létrehozni, hanem éppen ellenkezőleg: a már meglévő és egyértelműen eléggé szerteágazónak ható jogszabályi környezetet kellett egységes, átlátható formában rendelkezésére bocsátani a jogkereső, illetőleg a jogalkalmazó közönségnek. A VII. fejezet kapcsán kifejtett véleményük szerint a 68. § a tervező és felelős műszaki vezető tevékenységének engedélyezésével, nyilvántartásával, a szakmagyakorlástól eltérő tevékenység szankcionálásával stb. a mérnökök és az építészek szakmai kamaráit hatalmazza fel, amíg a 69. § a vállalkozói kivitelezői tevékenységgel kapcsolatos, hasonló feladatokat a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarára (MKIK) bízta, amely szervezetnek hasonló a szerepük, ezért nem érthető, hogy a tervező- és szakmérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló törvény hatályát veszti-e, valamint az MKIK működéséről a jogszabály nem tartalmaz információt. Az ágazati miniszterek kapcsán azt emelték ki, hogy a hatáskörök tisztább értelmezése kapcsán jobb lenne az ágazati tevékenységi körükről világosabb tájékoztatást adni.⁶ A Magyar Építőanyag és Építési Termék Szövetség (MÉASZ) a koncepcióban szereplő építőanyaggyártásra vonatkozó rész törlését javasolta, tekintettel annak rövid és erősen vázaltszerű voltára, valamint építésgazdasági kockázatokat is magában hordozó jellegére. Az *Építésgazdasági intézkedések* paragrafusra⁷ vonatkozóan jelentős építésgazdasági visszasságot véleményezett, amely szerintük több jogszabályi rendelkezéssel is ütközik, ezért annak törlését javasolták.⁸

³ Méptv. 3. § (2) bekezdés.

⁴ Méptv. 3. § (2) bekezdés.

⁵ TASNÁDI 2023.

⁶ ELTÉR 2023.

⁷ Méptv. 203. §.

⁸ MÉASZ 2023.

Az alapelvek szerepe az Étv.-ben és a Méptv.-ben

Ami az alapelveket illeti, az Étv. nem tartalmazott kifejezetten rájuk vonatkozó fejezetet, míg az új törvényben az értelmező rendelkezésekkel összefogva külön fejezetet is nyertek.

Érdemes lehet megemlíteni, hogy a 2022-ben alakult Építési és Közlekedési Minisztérium már célként tűzte ki egy új, korszerű építési törvény megalkotását.⁹ A törvény célja az, hogy elősegítse a polgári jó ízlést és az életminőség javítását, az épített örökség és a zöldfelületek megőrzését, védelmét, valamint célkitűzésként szerepel a kiszámítható településtervezés, a környezet- és klímavédelmi, fenntartható tartalmú építési szabályok megállapítása, továbbá fontos volt a településképi értékek megóvása és a tájépítészet szerepének erősítése, valamint egy olyan rendszer kialakítása, amelyben a lakosság véleményének kikérése egyaránt jelentős szerepet játszik a környezet szempontjából.¹⁰

Mindennek érdekében a Méptv. alapelveket tartalmaz egy pozitívabb jogalkalmazási struktúra reményében. Külön fejezetet szentel az alapelvek rögzítésének, hiszen II. fejezetcímként az *Alapelvek és értelmező rendelkezések* megnevezést szerepelteti.

A Méptv. a 3. §-ban csak felsorolásszerűen adja meg a fent említett alapelveket, amelyeket aztán paragrafusonként részletez és bont ki. Az említett törvényhelyen az alábbiakat találjuk:

- a polgári jó ízlés és az építészeti minőség elvét,
- a szükséges minimum elvét,
- a hagyományokon és a mai tudáson alapuló helybe illesztés elvét,
- a természeti rendszerek megőrzésének elvét,
- a barnamezős területek elsődlegességének elvét,
- az építészeti örökség megóvásának és méltó hasznosításának elvét,
- az emberi életminőség és az egyetemes tervezés elvét,
- a hazai ellátásbiztonság elvét,
- a digitalizáció elvét,
- a szabályozó felelősségének elvét.

A polgári jó ízlés és az építészeti minőség elve

Az első alapelv a polgári jó ízlés és az építészeti minőség elve, amely:

„(1) Az építészeti minőség az építési tevékenység folyamatát átható szellemi, művészeti és műszaki megoldások összessége, amely együttesen jelenti

- a) a programalkotás során a közjó előtérbe helyezését, a tervező személyének minőségi kiválasztását,
- b) a tervezés során a tervtartalomban való szakmai felkészültséget, a meglévő helyi és tájegységi szakmai tudásbázisra építést, a tervezési hely szellemiségéhez való alkalmazkodást,

⁹ TASNÁDI 2023.

¹⁰ TASNÁDI 2023.

c) a tervezés során az épületek anyaghasználatánál és formavilágánál a kialakult állapothoz, a tájkarakterhez és a településképhez történő illeszkedést, a környezettudatossági és fenntarthatósági szemlélet érvényesítését, valamint az építésgazdasági és a körforgásos településfejlesztési szempontok figyelembevételét,

d) a tervellenőrzés során a tervek szakmai és társadalmi véleményezését,

e) az építőipari kivitelezési tevékenység során a terv szerinti megvalósulást, a pontosságot és precizitást, a megfelelő tulajdonságú és jó minőségű anyagok használatát – előtérbe helyezve természetes alapanyagként a fa, a kő és más hagyományos építési anyagok igénybevételét –, az energia- és anyaghasználatban a takarékosagra és a hatékonyságra törekvést,

f) az építőipari kivitelezési tevékenység ellenőrzése során az alkalmazott anyagoktól elvárható magas minőség garانتálását, és

g) a legmagasabb szakmai szintet az építési folyamaton keresztül, valamint a minőségi hatékonyságot támogató jogszabályok, szabványok, hatósági eljárások, rendszerek alkalmazását, megfelelően képzett, hozzáértő szakembereket, jól működtethető és elvárható folyamatvezérlést.

(2) Az építészeti minőség során biztosítani kell a polgári jó ízlést, jót és jól kell megvalósítani. A polgári jó ízlés akkor érvényesül, ha az építési tevékenység a tudatosságra épül, figyelembe veszi az adott település építészeti kultúráját és a magyar kultúra értékeit, valamint az önkormányzat által meghatározott településképi követelményeket.

(3) A polgári jó ízlés megjelenítése és formálása érdekében elő kell segíteni a művészeti alkotások elhelyezését az épületeken, azok környezetében és az épületek tereiben. A középületek, közforgalom számára nyitva álló épületek esetén a művészeti alkotások elhelyezését biztosítani kell.”¹¹

A törvény Indokolása szerint a *polgár* kifejezés a jogalkotó minőségmegőrző és minőségteremtő szándékát igyekszik kifejezésre juttatni. A *jó ízlés* normatívája szintén ítélőképességet jelent. Ez a szóösszetétel a társadalmi differenciáltságot fejezi ki, amely szerint érzékelhető egy bizonyos tudatossági hozzáállás, és amelynek lényegében az a célja, hogy az ilyen szemlélettel bíró állampolgár minden építési folyamatra mint egy egészre, a közös kulturális örökségünk teremtésére tekintsen. Mindezt a hozzáállást, attitűdöt fogalmazza meg a törvény, és ez az a szemlélet, amelyhez a későbbiekben (építési tevékenységek során) elvárt, hogy igazodjon az állampolgár, így ez az a felelősségi norma, amelyet mértékadónak tekint a jogalkotó. Mindennek az a lényege, hogy az építési tevékenységek során legyen egyfajta tudatosság, vegye figyelembe az adott építési kultúrát.¹²

¹¹ Méptv. 4. § (1)–(3) bekezdés.

¹² 2023. évi C. törvény indokolás a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvényhez (a továbbiakban: Méptv. Indokolás).

A szükséges minimum elve

A szükséges minimum elve a következő alapelv, amelyet a Méptv. szabályoz. Ennek a lényege, hogy az építési folyamatot minden esetben a valós igények és a jelen állapot felmérésével kell megindítani. A szükséges minimum elve azt is magában foglalja, hogy kerülendők a felesleges terepalakítási, építési, bontási és növényirtási tevékenységek, továbbá az arányosság vizsgálati követelményéből kell kiindulni. Az építési folyamat során vizsgálni és támogatni szükséges a funkcionális egymásra rétegződéseket. Az építési folyamat során az építészeti minőségi követelményeket előnyben kell részesíteni a mennyiségi szempontokkal szemben. Az építési folyamatnak lépték-, hely- és identitásazonos szemléletben kell megvalósulnia. Az építési folyamat során az akadálymentesség és egyenlő esélyű hozzáférés alapvető követelmény.¹³

Minőségi követelményként érvényesülő alapelvének definiálja az Indokolás, ami tulajdonképpen egy minőségi követelményt is jelent. Alapvető eleme a lépték mértékletes megválasztása. A szükséges minimum elve kiterjed az általános és sajátos építményszerinti építmények hatósági eljárásainak időigényére, az eljárásban részt vevők körére és a bevonásuk szabályaira. Ezen alapelv célja az eljárás elhúzódtásának megakadályozása.¹⁴

A hagyományokon és a mai tudáson alapuló helybe illesztés elve

Jelen alapelv kimondja, hogy a településtervezésnek és az építészeti-műszaki tervezésnek elő kell segítenie a helyi gazdaság, a helyi közösségek, a helyi identitás és a helyi munkaerőpiac erősítését. E tervezési folyamatok során építeni kell azon települési és tájegységi közösségek munkájára, amelyek a helyi építészeti, tájhasználati hagyományok felmutatására és népszerűsítésére szerveződnek. Az alapelv értelmében a helyi önkormányzat a településképi arculati kézikönyvben (a továbbiakban: kézikönyv) bemutatja a helyi jó példákat, amelyek magukba foglalják az építmények méretéről, anyaghasználatáról, színvilágáról, formavilágáról és a hagyományos vagy természetes építési anyagok használhatóságáról, valamint a közterületek és zöldfelületek kialakításáról és gondozásáról szóló, értékközpontú állásfoglalást is. Továbbá az építészeti és tájépítészeti alkotásoknál törekedni kell arra, hogy az építmény egyszerre legyen hagyománytisztelő és eredeti építészeti értéket hordozó. A tervezés során az épület karakterének illeszkednie kell a kialakult állapot szellemiségéhez, a tájkarakterhez és a településképhez, az építési vagy egyéb tevékenység során figyelemmel kell lenni a telektömbön belüli kialakult állapotra. Az illeszkedés elve alkalmazásának célja nem az azonoságra, hanem az épület környezetébe való belesimulásának biztosítására törekvés.¹⁵

¹³ Méptv. 5. § (1)–(6) bekezdés.

¹⁴ Méptv. Indokolás.

¹⁵ Méptv. 6. § (1)–(4) bekezdés.

Ennek lényegében az a célja, hogy a helyi önkormányzat összegyűjti és a településképi arculati kézikönyvben mindenki számára bemutatja a helyi jó példákat, amely magába foglalja az épületek anyaghasználatáról, formavilágáról való állásfoglalást.¹⁶

A természeti rendszerek megőrzésének elve

A következő alapelv értelmében a településtervezés, az építészeti örökség méltó hasznosítása és az új építmények elhelyezése során tiszteletben kell tartani a természeti környezetet és annak elért védettségi szintjét. A tervezés során kiemelt figyelmet kell fordítani a tájkarakter megőrzésére, valamint a zöldinfrastruktúra-elemek minőségének és összekapcsoltságának javítására. A jogszabály azt is kimondja, hogy zöldterület-övezetből, mezőgazdaságterület-övezetből és erdőterület-övezetből új beépítésre szánt területet vagy különleges beépítésre nem szánt területet kijelölni nem lehet, kivéve, ha legalább az új kijelöléssel azonos mértékű és legalább azzal megegyező biológiai aktivitás értékű zöldterület-övezetet, mezőgazdaságterület-övezetet vagy erdőterület-övezetet jelölnek ki csereterületként az új beépítésre szánt terület kijelölésével azonos település közigazgatási területén belül. Amennyiben a csereterület zöldterület-övezetként valósul meg, a zöldterületnek alkalmasnak kell lennie az általános településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendeletben meghatározott közkerti vagy közparki funkció ellátására.¹⁷

Az építészeti-műszaki tervezés és az építési tevékenység során törekedni kell továbbá a meglévő növényállomány megtartására, valamint a zöld védjeggyel ellátott termékek alkalmazására. A jogszabályokban és a hatósági eljárások során a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési és területrendezési előírások betartásával kell az építésügyi előírásokat meghatározni. Ha a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési vagy a területrendezési szabályozás az azonos szintű jogszabályban megállapított építésügyi követelménynél szigorúbb vagy ezzel ellentétes előírást tartalmaz, a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési vagy a területrendezési követelményt kell figyelembe venni az építési tevékenység folytatása során.¹⁸

A törvény Indokolása szerint ez az alapelv a szabályozás egészére vonatkozó vezérelv, annak érvényesülését mind a településtervezés, mind a meglévő építészeti örökség méltó hasznosítása során érvényesíteni szükséges. Az alapelv célja az Alaptörvény építési jogba történő átültetését szolgálja.¹⁹

¹⁶ Méptv. Indokolás.

¹⁷ Méptv. 7. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁸ Méptv. 7. § (3)–(5) bekezdés.

¹⁹ Méptv. Indokolás.

Új beépítésre szánt területekre vonatkozó követelmények

A törvény ezzel kapcsolatban az alábbi módon fogalmaz:

„(1) A zöldterület övezet nagysága

a) a település közigazgatási területén belül összességében nem csökkenhet, és

b) a településen – ha törvény ennél szigorúbb szabályt nem állapít meg – nem lehet kevesebb a település beépítésre szánt területének 3 százalékánál.

(2) Ha jogszabály új beépítésre szánt terület kijelölését nem tiltja, a településrendezési tervben új beépítésre szánt területet a következő szempontok alapján kell kijelölni:

a) a lakóterület építési övezeteknek és a vegyes terület építési övezeteknek csatlakozniuk kell a meglévő települési területhez,

b) a települések beépítésre szánt területeinek összességét – ott ahol ez fizikailag lehetséges – beépítésre nem szánt területekből álló, a szomszédos települések beépítésre szánt területei között mért legalább 500 méteres zöldgyűrűvel kell körbevenni, amely a települési zöldinfrastruktúra részét képezi és az új kijelölést követően is megmarad a szomszédos településekkel történő összenövés elkerülése érdekében, és

c) ha a tervezett új beépítésre szánt terület 5 km-es környezetében, az adott település közigazgatási területén belül az adott fejlesztés megvalósítására alkalmassá tehető 9. § szerinti barnamezős terület van, akkor új beépítésre szánt terület csak kiemelt közérdek esetében jelölhető ki.

(3) Az új beépítésre szánt területek kijelölése során a következő feltételeknek együttesen meg kell felelni, és ezt az önkormányzatnak külön önkormányzati határozattal – amely a településrendezési terv mellékletét képezi – igazolni kell:

a) a 7. § (2) bekezdésében, valamint az (1) és (2) bekezdésben foglaltak teljesülését,

b) számítással igazolva, hogy a település közigazgatási területének biológiai aktivitás értéke az új beépítésre szánt területkijelöléssel nem csökken,

c) hogy új lakóterület kijelölése esetén a szilárd burkolatú úton való megközelítés biztosított lesz, a közműkapacitás a közműszolgáltató nyilatkozata szerint rendelkezésre áll – vagy ha nem áll rendelkezésre, a közműpótló műtárgyak az ingatlanon belül biztosítottak lesznek –, valamint az óvodai, általános iskolai és egészségügyi alapellátás a településen vagy a kijelölt új lakóterület legfeljebb 5 km-es környezetében a kijelölést követő 3 éven belül biztosított lesz,

d) hogy a település már beépítésre kijelölt területén belül nincs olyan szabad, építési tevékenységgel nem érintett terület vagy barnamezős terület, amely az új beépítést előirányzó rendeltetésnek és használatnak megfelelő, és

e) a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Trtv.) új beépítésre szánt terület kijelölésére vonatkozó követelményeinek teljesülését.

(4) Kiemelt közérdek esetében az (1) bekezdés b) pontjában, a (2) bekezdésben és a (3) bekezdés c) és e) pontjában foglaltak teljesülése alól az országos főépítész országos főépítész véleményében – részletes indokolás mellett – felmentést adhat, amellyel szemben

az önkormányzati rendelet elfogadását követően, egyéni jogsérelem esetén az érintett bírósághoz fordulhat vagy a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalnál eljárást kezdeményezhet.”²⁰

Barnamezős területek elsődlegességének az elve

A településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter vezet nyilvántartást a barnamezős területekkel rendelkező településekről, olyan módon, hogy a települési önkormányzatok és a településtervezők adatszolgáltatás keretében naprakész adatokhoz juthassanak a településtervezéssel érintett területen és annak 5 km-es környezetében a barnamezős ingatlanokról.²¹

A törvény meghatározza, hogy a nyilvántartás mely adatokat tartalmazza, tehát a barnamezős területnek minősülő ingatlan tulajdonosának természetes személyazonosító adatait, lakcímét és adóazonosító jelét – gazdálkodó szervezet tulajdonos esetében adószámát – és kormányrendeletben meghatározottak szerint a barnamezős területek országos lehatárolását, valamint a barnamezős területnek minősülő ingatlanok és az azokkal összefüggő hatósági döntések személyes adatot nem tartalmazó adatait.²²

A törvény azt is előírja, hogy a barnamezős területek hasznosítását – ha az adott fejlesztés nagysága alapján a beruházás barnamezős területen is megvalósítható – előnyben kell részesíteni a zöldmezős területekhez képest.²³

Mindezekon túl a barnamezős területek hasznosítását egyrészt kármentesítéssel egybekötött – törvényben megállapított – adómentesség biztosításával, másrészt sajátos településrendezési, telekalakítási és építési követelmények meghatározásával kell elősegíteni. A barnamezős területeket a településfejlesztési célokhoz és a településszerkezethez illeszkedő funkcióval kell hasznosítani, biztosítva a műszaki és zöldinfrastruktúra-ellátottságát.²⁴

Az építészeti örökség ellátottságának és méltó hasznosításának az elve

A jogszabály leírja azt is, hogy az építészeti örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenki kötelessége. Tilos tehát a védett építészeti örökség veszélyeztetése, megrongálása és megsemmisítése, a védett érték teljes vagy részleges megsemmisítése, eredetiségének kedvezőtlen irányú megváltoztatása. Az építészeti örökség elemeit tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni őket. Építési tevékenység csak akkor végezhető vagy vehető tudomásul ilyen területen, hogyha az nem jár az építészeti örökség visszafordíthatatlan sérelmével vagy megsemmisülésével. Az építészeti örökség védelme kiemelt közérdek,

²⁰ Méptv. 8. § (1)–(4) bekezdés.

²¹ Méptv. 9. § (1) bekezdés.

²² Méptv. 9. § (2) bekezdés.

²³ Méptv. 9. § (4) bekezdés.

²⁴ Méptv. 9. § (5)–(6) bekezdés.

megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, a vallási közösségek, a civil és gazdálkodó szervezetek, valamint az állampolgárok számára.²⁵

Az állam ezenfelül a műemléki jókarbantartást és állagmegóvást, valamint a műemléki helyreállítást központi költségvetési forrásokkal, továbbá törvényben megállapított adó- és illetékkedvezményekkel támogatja. Az építészeti örökség és annak természeti környezete harmonikus egységét – különösen abban az esetben, amikor a műemlék és természeti környezete eredetileg is egységet képező együttesként jött létre és alakult – fenn kell tartani, megőrzéséről és méltó hasznosításáról egységesen, egyidejűleg vagy ütemezetten kell gondoskodni. Az építészeti örökségre vonatkozóan az építésügyi követelményekhez képest többletkövetelmények is megállapíthatók azzal, hogy az építési tevékenység csak akkor jogszerű és szakszerű, ha az örökségvédelmi követelmények is betartatnak.²⁶

Az emberi életminőség és az egyetemes tervezés elve

Ez az alapelv azt jelenti, hogy az építési folyamat és az építésgazdaság minden résztvevője az építési folyamattal összefüggésben eljáró valamennyi hatóság és szakhatóság, valamint az építmény tulajdonosa és használója úgy köteles a tevékenységét végezni, továbbá az építmény tulajdonosa és használója úgy köteles az építményt használni, hogy az igénybevétel során szem előtt tartja a saját és mások – ideértve a jövőbeli tulajdonosok és használók – életének, egészségének, valamint anyagi javainak védelmét.²⁷

Kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy az építmény, tájépítészeti alkotás a rendeltetésének megfelelő legmagasabb szintű életminőséget és szolgáltatást biztosítsa. Az építmény legyen kellően világos és megfelelő relatív páratartalmú, használójának és a környezeti hatásterület lakosságának egészségét ne veszélyeztesse – ezeket a követelményeket az építmény teljes élettartama alatt fenn kell tartani. A tájépítészeti alkotás megfelelő kiterjedéssel és a funkciójának megfelelő ökológiai kiegyenlítő hatást nyújtó, biológiailag aktív felülettel rendelkezzen. Kiemelt figyelmet kell fordítani arra is, hogy a kivitelezésnél használt megoldások, technikák és anyagok később is azonosíthatók legyenek, így lehetővé téve az építményt, tájépítészeti alkotást később használók egészségének és az anyagi javaknak a védelmét. Az emberi életminőség védelméhez kapcsolódóan az építési folyamat résztvevőinek úgy kell eljárnia, hogy az építési alapanyagok kitermelése, az építési termékek gyártása, faiskolai termékek előállítás, az építmények és tájépítészeti alkotások tervezése és kivitelezése, valamint az építmények üzemeltetése a lehető legkisebb környezetterheléssel járjon, az építési tevékenység végzése során képződő építési-bontási hulladékok esetében a lehető legnagyobb mértékben megvalósuljon az anyagában történő hasznosítás, így elősegítve a körforgásos gazdaságra való áttérés szempontjainak érvényesülését. A tervezés, a terület-előkészítés és az építési tevékenység során törekedni kell

²⁵ Méptv. 10. § (1)–(4) bekezdés.

²⁶ Méptv. 10. § (5)–(7) bekezdés.

²⁷ Méptv. 11. § (1) bekezdés.

a meglévő növényzet megőrzésére, továbbá arra is, hogy elsősorban nem allergén, hanem őshonos, klímaellenálló növények legyenek telepítve.²⁸

Új épületet és környezetét úgy kell tervezni és az építőipari kivitelezési tevékenységet úgy kell folytatni, hogy az épület képes legyen az energiatermelésre és hőtárolásra, valamint – környezetével együtt – az épületet érő szélsőséges környezeti hatások mérséklésére. A tervezés során törekedni kell arra, hogy az épület minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetővé váljon. Az egyetemes tervezés elvének alkalmazásával az épületet úgy kell kialakítani, hogy a lehető legtöbb ember számára használható legyen, kiszolgálja az igényeiket.²⁹

A törvény Indokolása szerint az élet-, egészség- és vagyonvédelem az egész építészeti szabályozást átható követelmény, amelyek szintén az Alaptörvényben gyökereznek. Az alapelv kiterjesztően értelmezendő, ezért e tekintetben nemcsak az építmények tervezése és kivitelezése során fontos az egészségvédelmi követelmények betartása, hanem azt megelőzően és azt követően is. Az építési folyamat során keletkezett hulladékok körében követelmény, hogy azok hasznosítása a lehető legnagyobb mértékben anyagában történjen.

Akadálymentességre vonatkozó követelmények

Ennek jelentése, hogy közhasználatú építmény és közhasználatú tájépítészeti alkotás építése során a jogszabályokban rögzített akadálymentességre, egyenlő esélyű hozzáférésre vonatkozó szabályok érvényesülését biztosítani kell. Ha a közhasználatú építmény megfelel az épített környezet egyenlő esélyű hozzáféréssel, valamint akadálymentességgel kapcsolatos szabványokban foglaltaknak, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy megfelel az e törvény által előírt egyenlő esélyű hozzáférés, valamint akadálymentesség követelményének is.³⁰

A jogszabály hozzáteszi, hogy a Méptv. 12. § (1) bekezdésben meghatározott akadálymentességi, egyenlő esélyű hozzáférésre vonatkozó követelményeknek a közhasználatú építmény átalakítása, felújítása, bővítése, rendeltetésének megváltoztatása során is érvényesülniük kell. Fontos, hogy közhasználatúnak nem minősülő új épület építése vagy meglévő épület felújítása során az építészeti és műszaki megoldásokkal törekedni kell a fogyatékoságügyi szempontok, az egyenlő esélyű hozzáférés és az akadálymentesség minél teljesebb megvalósítására. Kormányrendelet előírhat a fogyatékoságügyi és az akadálymentesség vonatkozásában kötelezően betartandó szabályokat, valamint kötelezően előírhatja lakásszámhoz vagy nettó alapterület-hez kapcsolódóan akadálymentesített lakás vagy helyiség kialakítását.³¹

²⁸ Méptv. 11. § (2)–(3) bekezdés.

²⁹ Méptv. 11. § (4)–(5) bekezdés.

³⁰ Méptv. 12. § (1) bekezdés.

³¹ Méptv. 12. § (2)–(3) bekezdés.

A hazai ellátásbiztonság elve

Ez azt jelenti, hogy az építési alapanyagok, növényi alapanyagok, valamint építési termékek előállítása és forgalomba hozatala során kiemelt cél, hogy a kínálat meghaladja a keresletet a magyar építési anyagok és növényi alapanyagok vonatkozásában, és hiány esetén magyar helyettesítő építési anyag, növényi alapanyag rendelkezésre álljon.³²

A jogszabály meghatározza továbbá, hogy az építőipari kivitelezési tevékenység során törekedni kell arra, hogy a lehető legnagyobb arányban használjanak fel magyar növényi alapanyagokat, magyar építési alapanyagokat és magyar építési termékeket, ezek hiányában pedig regionális építési termékeket, és mindez nem járhat a környezet-, táj-, természet- és klímavédelmi szempontok sérelmével.³³

A törvény Indokolása szerint e rendelkezés célja, hogy az építmények tervezése és kivitelezése során az elérhető legnagyobb arányban legyenek felhasználva magyar építőanyagok.³⁴

A digitalizáció elve

A településtervezés, az építésügyi és az örökségvédelmi hatósági eljárás, valamint az építési folyamat során – a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, valamint azok végrehajtásakor, jogszabályban meghatározott módon – biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét. Gondoskodni kell – a jogszabályban meghatározottak szerint – az érdekeltek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre a véleménynyilvánításra és a javaslattevésre oly módon, amely számukra aránytalan nehézséget nem jelent. Az állam folyamatos fejlesztésekkel az eljárási, a dokumentálási és nyilvántartásvezetési, valamint az egyéb adminisztratív feladatait – a digitalizációra vonatkozó törvényi előírások alapján, az e-közigazgatásért felelős miniszter bevonásával – elektronikus úton valósítja meg, biztosítva a papíralapú kapcsolattartás lehetőségét a természetes személyek esetében, ahol ezt jogszabály nem zárja ki. Az építésügyi és az örökségvédelmi hatósági eljárásokban az eljáró hatóság, a szakhatóság és az egyéb közreműködők az eljárást és annak eljárási cselekményeit elektronikus ügyintézés keretében folytatják le. A sajátos építményszíntárak tekintetében az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.³⁵

A törvény Indokolása e körben csak annyit jegyez meg, hogy az állam részéről fontossá vált az, hogy az építésgazdaság szereplői, hatóságok, szolgáltatók, ügyfelek az adminisztratív tevékenységeiket elektronikus formában tudják elvégezni. A településtervek készítése során az adatszolgáltatás és a településtervek egyeztetése digitális formában, egy digitális egyeztetőfelületen történik. Az építésügyi és örökségvédelmi hatósági eljárásokban az eljáró hatóság,

³² Méptv. 13. § (1) bekezdés.

³³ Méptv. 13. § (2)–(3) bekezdés.

³⁴ Méptv. Indokolás.

³⁵ Méptv. 14. § (1)–(4) bekezdés.

szakhatóság és egyéb közreműködő az eljárást és annak eljárási cselekményeit elektronikus ügyintézés keretében folytatja le, tiszteletben tartva a papíralapú kapcsolattartást is.³⁶

A szabályozó felelősségének elve

A vonatkozó jogszabályi rész így hangzik:

„Ha törvény másként nem rendelkezik, az állam és az önkormányzat kártalanítással tartozik, amennyiben a korábbi szabályozás hatálybalépésétől számított 7 éven belül az építési jogok korlátozásával vagy megszűnésével járó új jogszabály következtében az ingatlan tulajdonosának, használójának kára származik.”³⁷

E szabálytól eltérően a települési, kerületi önkormányzatot az általa elfogadott helyi építési szabályzat, kerületi építési szabályzat előírása miatt kártalanítási kötelezettség nem terheli, ha az előírás magasabb szintű jogszabály – ideértve a fővárosban a fővárosi rendezési szabályzatot is – települési szintű érvényesítésének közvetlen következménye. E tekintetben kivételt képeznek a honvédelmi és a katonai célú területek, valamint azok védőtávolságait érintő változások.³⁸

A törvény Indokolása arra mutat rá, hogy a települési, kerületi önkormányzatot az általa elfogadott helyi építési szabályzat (HÉSZ) vagy kerületi építési szabályzat előírása miatt kártalanítási kötelezettség nem terheli, ha az előírás magasabb szintű jogszabály települési szintű érvényesítésének közvetlen következménye. E körben a törvény a kártalanítási kötelezettséggel kapcsolatos esetet is szabályozza.³⁹

Az Indokolás jelzi továbbá, hogy a korábbi szabályozáshoz képest hatalmas változás érhető tetten az alapelvek rögzítése körében. Ezeknek az alapelveknek természetesen óriási jelentőségük van, sőt még a településtervek készítése, a főépítési és tervtanácsai tevékenység gyakorlása során is figyelembe kell venni őket. Emellett az új jogszabály irányultsága is megjelenik az alapelvekben, méghozzá a polgári jó ízlésnek, az építészeti minőségnek, a természeti környezet védelmének és az épített környezet megóvásának formájában. Ezek az alapelvek túlmutatnak a normatív szabályokon.⁴⁰

³⁶ Méptv. Indokolás.

³⁷ Méptv. 15. § (1) bekezdés.

³⁸ Méptv. 15. § (2)–(3) bekezdés.

³⁹ Méptv. Indokolás.

⁴⁰ Méptv. Indokolás.

AZ ÉPÍTÉSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÖSSZEHASONLÍTÁSA AZ ÉTV. ÉS A MÉPTV. ALAPJÁN

Az Étv.-ben meghatározott építési hatósági eljárás

A korábban hatályos törvény alapján az építési tevékenység megkezdéséhez a jogszabályban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság engedélye vagy tudomásulvétele volt szükséges. Az építmény fajtájától függően az építésügyi hatóság lehetett általános vagy sajátos építményfajta szerinti építésügyi hatóság. Általános építmény volt például a lakóépület, az iskola, a kereskedelmi épület, az ipari vagy a mezőgazdasági épület. Sajátos építményfajta szerinti építménynek minősült például az út, a híd, a vasút, a villamosvezeték és tartószerkezetei, a hírközlési építmény, a vízvezeték, a gázvezeték vagy az energiatermelő berendezések tartószerkezetei (napelempark, szélérőmű). Általános építésügyi hatáskörrel rendelkezett az építésügyi, az örökségvédelmi és a légiközlekedési hatóság. Az építésügyi és örökségvédelmi hatósági feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok látták el a kormányhivatal illetékességi területén.⁴¹

Az Étv. 34. §-a meghatározta azt, hogy az építésügyi hatósági eljárásokat milyen esetekben szükséges lefolytatni, tehát az építési tevékenység megkezdéséhez és a folytatásához szükséges elsősorban. A törvény felsorolta, hogy az építésügyi hatóság milyen eljárásokat folytat le, ilyennek minősült

- az építési engedélyezési,
- az összevont engedélyezési,
- a fennmaradási engedélyezési,
- a használatbavételi engedélyezési,
- a bontási engedélyezési,
- az engedély hatályának meghosszabbítása iránti engedélyezési,
- a jogutódlás-tudomásulvételi,
- a használatbavételi tudomásulvételi,
- az országos építési követelményektől való eltérésengedélyezési,
- a hatósági bizonyítvány kiállítása iránti,
- a kötelezési,
- a szakhatósági, valamint
- a veszélyhelyzet, az összehangolt védelmi tevékenység, továbbá a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építésitevékenység-tudomásulvételi eljárás.⁴²

Ezek lefolytatása mind lehetséges a részéről, szükség esetén pedig építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt.

Összevont engedélyezési eljárás lefolytatására is lehetőség volt a korábban hatályos Étv. alapján. Az építési hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolása céljából az ingatlan adataiban

⁴¹ Közlekedési és Beruházási Minisztérium [é. n.].

⁴² Étv. 34. § (2) bekezdés.

bekövetkezett változásnak – jogszabályban meghatározottak szerinti – ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetéséhez helyszíni szemle alapján hatósági bizonyítványt állított ki. Kimondta a törvény, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kapcsán eltérő szabályok állapíthatók meg.⁴³

A 36. § azt is szabályozta, hogy építésügyi hatósági engedély mikor adható akkor, ha a kérelem és mellékletei, valamint a kérelmezett tevékenység megfelelt a jogszabályokban meghatározott szakszerűségi követelményeknek. A településképi követelményt egyedi tájértékeket érintő építésügyi hatósági engedélyezés során az építésügyi hatóság írhatta elő, különösen a jellemző helyi építőanyag használatát, a jellegzetes építészeti forma vagy tömeg helyreállítását, illetve visszaállítását, továbbá az építménynek az értékvédelem és a környezethez való illeszkedés követelményeinek megfelelő kialakítását, valamint az építmény külső helyreállítását (például homlokzat- és nyílászárók színezését, egységes kialakítását, cseréjét) és az építmény előnyösebb építészeti megjelenését szolgáló egyéb munkákat.

Jogorvoslati eljárás során elrendelt új eljárás keretében az alapeljárás megindításakor hatályos építésügyi szabályok szerint kellett eljárni a (4) bekezdésben foglalt kivétellel. A (4) bekezdés azt mondta ki, hogy ha az új eljárás megindításakor hatályban lévő építésügyi előírások az építtető számára kedvezőbbek, akkor azokat kell az eljárás során alkalmazni. A 37. § kimondta, hogy az építésügyi hatóság engedélye nem mentesíti az építtetőt az építési tevékenység megkezdéséhez szükséges más hatósági engedélyek, nyilatkozatok vagy hozzájárulások megszerzésének kötelezettsége alól. A korábbi jogszabály szövege szerint az építésügyi hatóság engedélye az építési munkával kapcsolatos polgári jogi igényt nem döntheti el. Az építésügyi hatóság a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy kulturális örökségvédelmi szempontoknak meg nem felelő, engedély iránti kérelmet elutasította. Ezen szempontok vizsgálatának mellőzése pedig semmisségi oknak minősült.

A Méptv. új szabályozása

A Méptv. külön cím alatt szabályozza az építésügyi hatósági eljárásokat. Kimondja, hogy az építési tevékenység megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság engedélye vagy tudomásulvétele szükséges. Az építésügyi hatóság kérelemre

- építési engedélyezési,
- egyszerű bejelentési,
- összevont telepítési,
- fennmaradási engedélyezési,
- használatbavételi,
- bontási engedélyezési,
- hatósági bizonyítvány kiállítása iránti, valamint

⁴³ Étv. 34. § (4)–(6) bekezdés.

- veszélyhelyzet, összehangolt védelmi tevékenység, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építésitevékenység-tudomásulvételi eljárásokat folytat, és jogszabályban meghatározott esetekben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt.⁴⁴

Az építésügyi hatóság – közreműködő hatóság részvételével – integrált eljárást folytat le vagy ilyen eljárásban vesz részt kormányrendeletben meghatározott esetekben.⁴⁵

Az Indokolás e tekintetben azt irányozza elő, hogy az építésügyi hatósági eljárások száma kevesebb legyen az eddigiekhez képest a bürokráciacsökkentő törekvéseknek megfelelően. Kizárólag az engedélyezési eljárástípusokat tartja meg a törvény.

Az egyszerű bejelentés egy új eljárástípus, amely az építésügyi hatóság tudomásulvételével zárul, és amelyet az építetők jogbiztonságának erősítése érdekében hozott létre a jogalkotó. Szintén új eljárástípus a használatbavételi eljárás, amely eljárásban az eljárási szabályok rögzítik az eljárást lezáró döntés típusát: a kérelem benyújtásakor nem az ügyfélnek kell eldöntenie, hogy milyen hatósági döntéssel veheti használatba az épületet. Az engedélyezési eljárásokkal összefüggésben a törvény rögzíti az alapvető jogokhoz kapcsolódó elutasítási és semmisségi okokat, valamint lehetővé teszi az építésügyi hatósági ügyintézők szakmai végzettségének jogszabályban történő meghatározását. A hatósági eljárási szabályokat az Étv. felülvizsgálata és pontosítása nyomán rögzíti a törvény.⁴⁶

Szabályozza továbbá az anyagi jogi garanciális szabályokat, a hatósági eljárási szabályokat, a honvédelmi, katonai, valamint nemzetbiztonsági célú és rendeltetésű építményekre vonatkozó sajátos szabályokat, tartalmazza még a szakértő bevonását a hatósági eljárásba, valamint rögzíti az összevont telepítési eljárás szabályait.

Az anyagi garanciális szabályok előíranyozzák, hogy építésügyi engedély akkor adható és bejelentés akkor vehető tudomásul, ha a kérelem és a mellékletei, valamint a kérelmezett tevékenység megfelel a jogszabályokban meghatározott követelményeknek. A hatósági ügyirat részét képező építészeti-műszaki dokumentáció tervlapjainak az épület belső kialakítására vonatkozó részeibe kizárólag az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosa és hasznélvezője tekinthet bele. Az építésügyi hatóság a környezetvédelmi, természetvédelmi, kulturális örökségvédelmi vagy a kötelező akadálymentességi előírásoknak meg nem felelő engedély iránti kérelmet elutasítja. Ezen szempontok vizsgálatának mellőzése pedig semmisségi oknak minősül. A használatbavételhez az építésügyi hatóság az építési engedélyben foglaltakhoz képest, a szakkérdést vizsgáló hatóság, a szakhatóság az építési engedélyezési eljárásban adott véleményében, állásfoglalásában meghatározottakhoz képest nem írhat elő újabb feltételt vagy követelményt, és nem tagadhatja meg a használatbavételi engedély vagy a vélemény, állásfoglalás megadását azzal az indokkal, hogy időközben a szakterületre vonatkozó szabályok megváltoztak. A hatósági ügyek döntésre való előkészítése, végrehajtása jogszabályban meghatározott szakirányú végzettséghez, valamint egyéb – jogszabályban

⁴⁴ Méptv. 162. § (2) bekezdés.

⁴⁵ Méptv. 162. § (3) bekezdés.

⁴⁶ Méptv. Indokolás.

meghatározott – feltételekhez kötött tevékenység. A hatóság engedélye, egyszerű bejelentés tudomásulvétele nem mentesíti az építtetőt az építési tevékenység megkezdéséhez szükséges más hatósági engedély, nyilatkozat vagy hozzájárulás megszerzésének, vagy a tevékenység végzéséhez szükséges bejelentés megtételének kötelezettsége alól.⁴⁷

A kérelemre indult építésügyi hatósági eljárásokban az ügyintézési határidő a kérelemnek vagy a bejelentésnek a hatósághoz történő beérkezését követő első munkanapon kezdődik. Az építésügyi hatóság a kérelemre induló és a tudomásulvétellel záruló eljárásokban a helyszíni szemle időpontját az építtetővel legalább két nappal korábban közli. Az ügyfél nyilatkozata nem pótolja a hiányzó bizonyítékot akkor sem, ha annak beszerzése nem lehetséges. A fennmaradási engedélyezési eljárásban az eljárás szünetelése nem kérhető, kivéve a honvédelmi, katonai, valamint nemzetbiztonsági célú és rendeltetésű építményeket. Az építésügyi hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon lefolytatja a hatósági ellenőrzést, szabálytalanság észlelése esetén hivatalból lebontást vagy átalakítást rendel el. Ilyen intézkedésnek legkésőbb az építés befejezésétől számított tíz éven belül van helye.⁴⁸

A Veszprémi Törvényszék a K.700.086/2025/13. számú ítéletében kimondta, hogy a pincebővítés vonatkozásában utalni kell arra is, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) értelmező rendelkezéseinek 99., 100. és 48. pontjainak együttes értelmezése alapján a pinceszint és a pincehelyiség nem azonos fogalmak. Az építési engedéllyel végezhető tevékenységek közül az Épelj. r. 17. § a) pontja az új épület építésének, a b) pontja pedig a meglévő épület bővítésének rendelkezéseit tartalmazza. Ettől eltekintve az Épelj. r. 17. § b) pontja szerint a meglévő épület bővítése is építésiengedély-köteles tevékenységnek minősül. A Méptv. 176. § (1) bekezdés a) és c) pontjai szerint pedig egymástól függetlenül is megállapítható a felperesi tevékenység esetében a szabálytalanság, azaz az építési engedélyhez nem kötött építési tevékenység is lehet szakszerűtlen.⁴⁹

Továbbmenve, e paragrafus (7) bekezdése kimondja, hogy az építésügyi hatóság az engedélyezési eljárásban szakkérdést nem vizsgál, szakhatóságot nem keres meg, ha a kérelmet vissza kell utasítani vagy el kell utasítani, mert az sérti az általános településrendezési és építési követelményeket vagy a helyi építési szabályzat előírásait.

Tartalmazza a törvény továbbá a honvédelmi, katonai, valamint nemzetbiztonsági célú és rendeltetésű építményekre vonatkozó sajátos szabályokat.⁵⁰ Kitér a szakértő bevonásának esetköreire, amely külön meghatározza, kiket lehet szakértőként bevonni a hatósági eljárásba (szakmai kamara, MKIK, jogosult szakintézmény, egyéb szakértő).⁵¹ Végül pedig szó esik az összevont telepítési eljárás szabályairól, amelynek az a lényege, hogy az építési beruházás megvalósítása érdekében kormányrendeletben meghatározott esetekben és módon összevont telepítési eljárás lefolytatása kezdeményezhető, és ez kétszakaszos eljárás. Első etapja a telepítési hatásvizsgálati

⁴⁷ Méptv. 163. § (1)–(7) bekezdés.

⁴⁸ Méptv. 164. § (1)–(5) bekezdés.

⁴⁹ A Veszprémi Törvényszék 12.K.700.086/2025/13. számú ítélete.

⁵⁰ Méptv. 165. §.

⁵¹ Méptv. 166. §.

szakasz, a második pedig az integrált építési engedélyezési szakasz. A telepítési hatásvizsgálati szakaszban kiadott telepítési engedély önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés.⁵²

AZ ÉPÍTÉSI FOLYAMAT EGYÉB RÉSZTVEVŐINEK ÖSSZEJETÉSE A RÉGI ÉS AZ ÚJ TÖRVÉNY ALAPJÁN

Az Étv. szabályanyaga

Korábban az építési folyamatban részt vevők köre az építőipari kivitelezésről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben (továbbiakban: Kivitelezési kódex) kapott helyet, amely szerint a tevékenység résztvevői az alábbiak voltak:

- építtető,
- tervező,
- tervellenőr,
- vállalkozó kivitelező,
- felelős műszaki vezető,
- tervezői művezető,
- építési műszaki ellenőr,
- építtetői fedezetkezelő,
- biztonsági és egészségvédelmi koordinátor.

A Kivitelezési kódex szolt a vállalkozó kivitelező és az alvállalkozó kivitelező személyéről is, definiálta azokat.⁵³

Az Étv. *Az építési folyamat szabályozása* című III. fejezetében találkozhattunk az építészeti-műszaki tervező és építésügyi műszaki szakértő személyeivel. Az építésügyi műszaki szakértői tevékenység az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos műszaki jelenségek ok-okozati összefüggéseinek magas szakmai színvonalú értékelését, ezen belül a vitatott esetek megítélését; a hibák, károk, illetve ezek okainak feltárását; és mindezekkel kapcsolatban szakértői vélemények készítését, továbbá a külön jogszabály szerinti esetenként kapcsolódó tevékenységeket foglalta magában.⁵⁴ Építészeti-műszaki tervezési tevékenységnek pedig az építmény, építményrész, építményegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás megépítéséhez, bővítéséhez, felújításához, átalakításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez, lebontásához, elmozdításához, rendeltetésének megváltoztatásához szükséges építészeti-műszaki dokumentáció elkészítése és kormányrendeletben foglaltak szerinti ellenőrzése, továbbá a 33. § (4) bekezdés szerinti tevékenység minősült a korábbi szabályanyag alapján.⁵⁵

⁵² Méptv. 167. § (1)–(4) bekezdés.

⁵³ Buzás et al. 2022.

⁵⁴ Étv. 32. § (2) bekezdés.

⁵⁵ Étv. 32. § (1) bekezdés.

A törvény szabályozta az építési műszaki ellenőri, a felelős műszaki vezetői tevékenységeket. E körben kimondta azt is, hogy ilyen tevékenységeket az folytathat, aki rendelkezik a névjegyzéket vezető szerv engedélyével. A névjegyzéket vezető szerv az engedély megadásával egyidejűleg névjegyzékbe vette a jogosultságot szerzett természetes személyt.⁵⁶ A törvény szabályozta továbbá az energetikai tanúsító tevékenységét: az ő feladatát képezte – az energiát használó épület energetikai jellemzőinek vizsgálata alapján – annak eredményéről energetikai tanúsítványt kiállítani. A jogszabály kimondta, hogy ki folytathat ilyen tevékenységet, és azt is, hogy aki ilyen tevékenységet szeretne űzni, az köteles az erre irányuló szándékát a névjegyzéket vezető szervnek bejelenteni.⁵⁷ Külön címet szentelt továbbá az építőipari kivitelezési tevékenység feltételeinek, amelyen belül a vállalkozó kivitelező szabályozása is helyet kapott. E paragrafus alatt csak magához a tevékenység végzéséhez kötődő feltételek voltak megtalálhatók.⁵⁸

A Méptv. által hozott újdonságok a hatósági eljárásban részt vevőket illetően

Az új jogszabály e tekintetben is dinamikus fejlődést mutat a korábbiakhoz képest, hiszen egyértelműen rendezi az építési folyamat mint tevékenységösszesség szakaszait, emellett pedig kifejezetten nevesíti valamennyi szóba jöhető résztvevőt. Meghatározza pontosan, hogy mit jelent az építési folyamat: az építési beruházás megtervezésétől az azzal kapcsolatos építési ügyi hatósági eljáráson és az építőipari kivitelezési tevékenységen, az építési anyagokkal kapcsolatos feladatokon át az építmény használatának, üzemeltetésének megkezdéséig tartó tevékenységek összességét.⁵⁹ Az építési folyamat résztvevői pedig:

- az építtető,
- az építési ügyi hatóság,
- az építészeti-műszaki tervező – az engedélyezési, az egyszerű bejelentési és a kivitelezési dokumentáció tervezője, ideértve a szakági és a tájépítész tervezőt is –,
- az építési ügyi műszaki szakértő,
- a kivitelező,
- a felelős műszaki vezető,
- az építési műszaki ellenőr,
- az építtetői fedezetkezelő,
- az energetikai tanúsító,
- a zöldfelületi tanúsító, valamint
- a biztonsági és egészségvédelmi koordinátor.⁶⁰

Az állami építési beruházások rendjéről szóló törvényben is szabályozott beruházáslebonyolítót, tervellenőrt és költségszakértőt, valamint jogszabályban meghatározott költségvetés-készítőt

⁵⁶ Étv. 38/A. § (2)–(3) bekezdés.

⁵⁷ Étv. 38/C. §.

⁵⁸ Étv. 39–39/A. §.

⁵⁹ Méptv. 65. § (1) bekezdés.

⁶⁰ Méptv. 65. § (2) bekezdés.

a (2) bekezdésben meghatározott résztvevőkön túl az építési folyamat résztvevőinek kell tekinteni.⁶¹ A törvény nevesíti még a szervezeteket, akik kapcsán kimondja, hogy ők jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek lehetnek, akik vállalhatják és folytathatják a tervező és építésügyi műszaki szakértői, az építési műszaki ellenőri, illetve az energetikai tanúsítói tevékenységet.⁶²

Amint látható, a jogalkotó az eljárási résztvevők viszonylatában is radikális változásokat eszközölt. Megszűnt az építésfelügyeleti hatáskör, helyette az építésügyi hatóság került e szerepbe, a két hatáskör integrálódott. Ennek oka az, hogy az ellátásukhoz azonos szakmai feltételek szükségesek, e feladatokat a kormányhivatalban sokszor ugyanazok a személyek látják el, így gyakorlatilag a praktikussági szempontok voltak azok, amelyek szerint feleslegessé vált ezekre külön hatásköröket fenntartani.

KONKLÚZIÓ

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a jogszabály számos változást hozott, aminek köszönhetően nem pusztán technikai módosításoknak, hanem sokkal inkább szemléletváltásnak lehetünk tanúi.

Az alapelvek kapcsán az állapítható meg, hogy jelenleg kevés olyan jogszabállyal találkozhatunk, amely kifejezetten kimondja, hogy pusztán alapelvi rendelkezésekre is alapítható döntéshozatal. Azonban ennek láthatóan könnyű és előnyösnek tűnő léte egyszerre magában hordozza a jogalkalmazói szubjektivitás lehetőségét. Azt is fontosnak tartom kiemelni, hogy a jogbiztonság lényege éppen a pontos és egzakt törvényhelyekre alapított döntésekben rejlik, amivel éppen ellentétes eredményt hozhat a pusztán kiterjesztően értelmezhető alapelvi rendelkezésekre alapított döntéshozatal.

A hatóság sokkal tágabb mozgástere is tetten érhető lesz majd a döntési folyamatokban, ezzel együtt pedig a bírói kontroll jelentősége megnőhet, hiszen amikor a hatóság döntésének jogszerűségét vizsgálja, akkor már az alapelvi szinten túlmenő jogalkalmazásra is szükség lehet.

Látható, hogy – a jogalkotói bürokráciacsökkentő törekvések okán – sokkal kevesebb eljárásfajta van jelen az új törvényben, és kizárólag az engedélyezési eljárástípusokat tartja meg a jogszabály.

Végezetül azt gondolom, hogy az új törvény jelenleg még kutatásra szorul, hiszen semmilyen messzemenő következtetésekbe nem bocsátkozhatunk a jogszabályszöveg pusztá elemzésének segítségével. Azonban vélekedésem szerint a bírói kontroll szerepe és jelentősége a Méptv. és az Indokolás tanulmányozása alapján mindenképpen bővülni látszik.

⁶¹ Méptv. 65. § (3) bekezdés.

⁶² Méptv. 73. § (1) bekezdés.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BUZÁS Zoltán et al. (2022): *A tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek átdolgozása, különös tekintettel a Hír-Közmű bevezetésére: A Tervezés, Engedélyezés, Kivitelezés segédlet módosítása*. Budapest: Magyar Mérnöki Kamara. Online: https://mernokvagyok.hu/wp-content/uploads/2024/02/092_Kivitelezes_segedlet.pdf
- ELTÉR István szerk. (2023): *Vélemény a „2023. évi ... törvény a magyar építészetéről” című, az ÉKM által 2023. szeptember hóban véglegesített törvénytervezetről. (Melléklet a törvény parlamenti előterjesztéséhez.)* Online: https://mek.hu/media/files/2023/kamara/reszletes_torveny/01_BEK_1.pdf
- Építési jogszabály változások 2024 október 1-től [é. n.]. Online: <https://web.archive.org/web/20251110112818/https://statikustervezes.hu/cikkek/177-jogszabaly-valtozasok-2024-oktober-1-tol>
- Közlekedési és Beruházási Minisztérium [é. n.]: *Építésügyi hatóság és építésügyi hatósági eljárások*. Online: www.e-epites.hu/tervezes/kivitelezok/epitesugyi-hatosag-es-epitesugyi-hatosagi-eljarasok
- MÉASZ (2023): *A Magyar Építőanyag és Építési Termék Szövetség álláspontja „A magyar építészetéről szóló törvény koncepciója” című tervezetre vonatkozóan*. Online: www.measz.hu/images/EKM/Magyar_Epiteszetrol_tv_MEASZ_kibovitett_velemenyny_.pdf
- TASNÁDI Tamás (2023): *A magyar építészetéről szóló törvény alapelvei*. KPMG, 2023. március 29. Online: <https://blog.kpmg.hu/2023/03/a-magyar-epiteszetrol-szolo-torveny-alapelvei>

Jogi források

1996. évi LVIII. törvény a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről
2016. évi LXXIV. törvény a településképp védelméről
2023. évi C. törvény a magyar építészetéről
- 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
- 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről
- 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról
- 281/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet az építésügyi hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről
- 282/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet a települési zöldinfrastruktúráról, a zöldfelületi tanúsítványról és a zöld védjegyről
- A Veszprémi Törvényszék K.700.086/2025/13. számú ítélete
2023. évi C. törvény indokolás a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvényhez

Bene Enikő Inge 1994. szeptember 14-én született Debrecenben. Jelenlegi munkahelye a Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégium, ahol 2025 márciusa óta bírósági titkárként, előtte bírósági fogalmazóként dolgozott. Felsőfokú tanulmányait a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte 2014–2019 között. Ezt követően három szakjogász oklevelet szerzett: fogyasztóvédelmi, közvetítői, illetve jogpszichológiai szakjogászt. Angol és német középfokú (B2 szintű) komplex nyelvvizsgával rendelkezik. Doktori tanulmányait 2025-ben kezdte meg a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskolájában, a közigazgatási jog témakörében. Témavezetője Dr. Árva Zsuzsanna egyetemi tanár. Tudományos tevékenysége során írt publikációi az MTA Magyar Tudományos Művek Tárában érhetők el.

Frivaldszky János

PARTNERSÉGI KORMÁNYZÁS A CSALÁD- ÉS A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

Partnership Governance in Family and Social Policy

Dr. Frivaldszky János egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jogbölcseleti Tanszék, frivaldszkyjanos@gmail.com

E tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy a partnerségi kormányzás a család- és szociálpolitikai szektorban milyen sajátos szerveződési és működési elveket mutat. E közpolitikai kormányzási mód a kapcsolatiság különböző ismérveit mutatja fel, amelyek e humán szektor belső jellemzőiből fakadnak. Ugyan a New Public Governance egyes ismérvei rokonságot mutatnak a partnerségi kormányzással, az angol-szász országokban – amelyekben jobban gyökeret vert az individualistább ember- és társadalomkép, valamint a piacelvű költséghatékonyság, még a New Public Management utáni változások ellenére is – az együttműködésben megvalósuló humánszolgáltatási kormányzási módok, bár többszereplősek, jobbra szerződéselveken nyugszanak és hatékonyságorientáltabbak. Azokban a – főleg dél-európai katolikus – országokban viszont – s ezek közül is főként Olaszországban –, amelyekben a perszonalista személyköziség egyes területeken még jellemzőbben jelen van a társadalomban, a partnerségbeli együttműködés olyan erősebb társadalmi szövetbe ágyazódik, amelyben e kormányzási mód jól tud működni. Az individualista társadalom ezzel szemben nem erős polgári társadalom, így ott nem is lehet a szubszidiaritás révén a partnerségi kormányzásban komolyabb eredményeket elérni: a humán-közszolgáltatási együttműködések és azok minőségét továbbra is a költséghatékonyság, a piac és a közfogyasztási standardok fogják meghatározni benne.

KULCSSZAVAK:

együttműködés, kapcsolati javak, partnerségi kormányzás, perszonalizmus, New Public Governance

In this study, we examine the specific organisational and operational principles of partnership governance in the family and social policy sector. This mode of public policy governance exhibits various characteristics of relationality that stem from the internal features of this human sector. Although certain characteristics of New Public Governance show similarities with partnership

governance, in Anglo-Saxon countries, where a more individualistic view of people and society has taken root, and market-based cost efficiency, even despite the changes following New Public Management, modes of human service governance implemented in cooperation are more contract-based and efficiency-oriented, despite the involvement of multiple actors. In mainly southern European Catholic countries, especially Italy, where personalistic relationality is even more prevalent in certain areas of society, partnership-based co-governance is embedded in a stronger social fabric in which this mode of governance can function well. Individualistic societies, on the other hand, do not have strong civil societies, so it is not possible to achieve significant results in partnership-based governance through subsidiarity. There, cooperation in human services and their quality will continue to be determined by cost-effectiveness, the market, and public service standards.

KEYWORDS:

cooperation, New Public Governance, partnership governance, personalism, relational goods

BEVEZETÉS

A humánszolgáltatási, s különösen a szociál- és családpolitikai szektorban történő *partnerségi kormányzás* e társadalmi szegmensből olyan emberi-társadalmi szerveződési elveket, viselkedési mintákat képes *beemelni* a terület szakpolitikai kormányzásába, amelyek a klasszikus értelmű helyes kormányzáshoz kötődő „politikai barátság” újfajta megjelenését jelenthetik. Ám ezen antropológiának és társadalomkormányzási módnak nemcsak e tercier szektor közpolitikai kormányzásában van esélye megjelenni, minthogy eme kormányzási mód *visszahatva* akár a polgári társadalom egészében is képes lehet pozitív irányú változásokat elérni. A szociális szféra helyes szemléletű és szerveződésű partnerségi kormányzása éppen ezért nem csupán egy viszonylag lehatárolt humánpolitikai területet érint, hanem az általában vett jó kormányzás illetén voltát, minőségét ugyancsak erősítheti, és ezért a polgári társadalom teljességére, annak humán minőségére is kihathat.

Az elmúlt két évtizedben a jó kormányzás közpolitikai vizsgálata terén újra felfedezett „harmadik szektorral” való együttműködésnek¹ többek között a következő valóságelemei mutatkoznak meg: dialogikusság, személyes és intézményi bizalom, szolidaritás, mellérendelt együttműködés, közös felelősség, kölcsönösség, ingyenes önkéntesség, lokális közjó iránti elkötelezettség, kapcsolati tőke és kapcsolati javak termelődése, családcentríkusság stb. A lokalitás kiemelt színtere nemcsak a szociális szektorban jelen lévő *partnership*nek, hanem a *közpolitikai-polgári barátság*nak is, hiszen az emberi és a társadalmi közjóért való fáradozásban az alanyok között megélt összetett kapcsolati dimenzió számos személyes és relacionális

¹ PESTOFF–BRANDSEN 2010: 1–17.

elemet hordoz magában, amelyek áthatják a szakmapolitikai irányítást, a humánpolitikai működést, ahogy a közösségi létet is.²

Jelen elemzésünkben arra törekszünk, hogy a *New Public Management* (új közmenedzsment) utáni reformok nyomán létrejött *New Public Governance* (új közkormányzás) *network-* és *partnership-*alapú kormányzásának számos immanens lehetőségét – egyúttal utalva az effajta kormányzás sokszor emlegetett megannyi veszélyére, hátulütőjére³ is – új oldalról vizsgáljuk meg: a *relacionális és szubszidiárius társadalomszemlélet*, s az abból táplálkozó „jó kormányzás” koncepció jegyében. E megközelítésben maga a (horizontális) szubszidiárius⁴ kormányzás is relacionális jellegű, minthogy *relacionalista* társadalom- és emberszemléleten nyugszik.⁵ Ez a relacionális dimenzió főleg a humánszolgáltatási „tercier” („harmadik”), s azon belül is különösen a szociál- és családsegítési szektorban érhető tetten.⁶ Ezért erre, illetve a benne levő *kapcsolati javakra* mint *társadalmi tökére*⁷ a – szintén így, relacionális módon tekintett – társadalmi hálózatokban különös hangsúlyt helyezünk, elsődlegesen az olasz Pierpaolo Donati és a körülötte kialakult kutatói kör munkássága nyomán. Megpróbáljuk a kapcsolati paradigmában vizsgálat alá vont társadalmi *partnerségi hálózatok*⁸ kapcsolati javait a politikai dimenzióval való érintkezésében tetten érni. Ily módon e javakat – Donati alapján – a közös építőköveiként tekintjük, minthogy egy új, relacionális társadalomban és államban a *welfare* is relacionális, azaz társadalmi és közösségalapú, szerveződésében pedig plurális és szubszidiárius.⁹ Teszük ezt azért, mert számunkra nem volt kielégítő az, hogy a *network-* és *partnership-*alapú *governance-*kormányzás esetében szinte majdhogynem ugyanazokat az aspektusokat tekintik előnynek – tehát a jó kormányzást megvalósítónak –, mint amit más kontextusban – illetve mások – hátránynak, sőt egyenesen a jó kormányzást, s annak alapelveit (átláthatóság, számonkérhetőség, hatékonyság, legitimitás, közjogi legalitás stb.), illetve a – képviseleti – demokráciát veszélyeztető tényezőként határoznak meg.¹⁰ Mindeközben nemigen kapunk magyarázatot arra, hogy mitől, milyen körülmények között válik egy hálózatos partnerségi kormányzási reláció ilyenné vagy éppen olyanná. Mi ezért most nem a politikai oldalról, hanem a társadalmi hálózatok kapcsolati dimenziója felől közelítünk vizsgálatunk tárgyához, a jó kormányzáshoz, azt elemezve, hogy miként válhatnak a társadalmi hálózatok úgy (köz) politikai hálózatokká, hogy ezáltal a közjót, s így a jó kormányzást mozdítják elő.

Az időközben rendkívüli mód megnőtt szociál- és családpolitikai terciér szektor belső jellemzői – tehát a személyes szolgáltatásnyújtás elsődlegessége, a bizalmi viszonyok fontossága,

² Például a *közösségi város- és községtervezés* participatorikus gyakorlata egyben *közösségfejlesztést* is megvalósít. Kérdés, hogy ilyen természetű okoknak is tulajdonítható-e a hazai gyakorlatban kiemelkedő jelentőségű budapesti Magdolnanegyed tömb- és városnegyed-rehabilitációs projektjének kudarca. Vö. BALÁZS 2020.

³ Lásd GAJDUSCHEK 2009: 58–80.

⁴ FRIVALDSZKY 2016: 131–141.

⁵ DONATI 2011b: 25–52.

⁶ DONATI 2002b. Az ő kutatásai nyomán számos ilyen tárgyú publikáció született. Lásd BOCCACIN 2012; BOCCACIN 2009.

⁷ ROSSI 2008: 252–254.

⁸ Vö. DI NICOLA 2015 [1998]. Ez a kötet is a Donati által gondozott sorozatban jelent meg.

⁹ Lásd DONATI 2008: 211–248.

¹⁰ Vö. PALUMBO 2006: 29.

a nem formalizálható tudás, a többszintű, helyi beágyazottság, a professzionális civil társadalmi szereplők, egyházak, piaci (bár nem feltétlenül proforientált) aktorok stb. – tették szükségessé a partnerségi együttműködést, amelyet jelenleg leginkább talán a *New Public Governance* szemléletmódja foglal magában. Ám a mi megközelítésünkben a részt vevő alanyok között nem piaci szerződéses kapcsolat van, hanem hálózatos együttműködési, ahogy azt az 1. táblázatban később szemléltetjük is.

Pálné Kovács Ilona – bő két évtizeddel ezelőtt – megállapította, hogy a partnerségi kormányzás tekintetében viszonylag kevés az empirikus kutatási eredmény.¹¹ Ez valóban így van, tulajdonképpen még manapság is, miközben nagymértékben elszaporodtak a különböző szintű és fajtájú közpolitikai együttműködések,¹² illetve partnerségek, különösen az USA-ban.¹³ A mi vizsgálódási optikánkban azonban nem annyira az a kérdés, hogy *miképpen* működik a gyakorlatban a hálózati partnerségi jó kormányzás (bár e kérdésekre is ki fogunk térni olykor), hanem hogy *milyen elvek alapján* funkcionál az. Ehhez vagy empirikus hálózati és partnerségi relációk elemzéseinek adatait lehetne a jó kormányzás fogalmi modelljébe absztrahálni, majd annak kritériumainak érvényesülési vizsgálatát elvégezni a gyakorlatban (ha egyáltalán azok detektálhatók így), vagy pedig az Olaszországban immáron a relacionalitás tekintetében is viszonylag alaposan elemzett – és fejlettsége miatt sok tekintetben mintának tekintett – harmadik szektor szerveződési elveinek továbbélését, megjelenését lehetne kutatni a politikai hálózatokban. Az ugyanis a tapasztalatunk, hogy a legtöbb *network*-alapú közpolitikai kormányzást elemző tanulmány pusztán e partnerségi kormányzási forma morfológiáját írja le, a *partnership*-et jellemző főbb elvek ismertetése mellett, ám a formai leírásnál túl alig tár fel többet és mást magáról a partnerségi kormányzás módjáról. Amennyiben pedig – például – csak a partnerségi kormányzásban jelen levő társadalmi tőke fajtáinak jelenlétét mutatják ki az elemzések, annyiban még kevésbé láthatjuk át a szociálpolitikai szektor kormányzásának, annak teljességének voltaképpen jó vagy éppen hogy nem kielégítő működését.

A *New Public Management* korszak utáni reformjellegű, *network*- és *partnership*-alapú *governance*-kormányzás – amelyet mi, jobb híján, a tágabb értelmű *New Public Governance* alá sorolunk¹⁴ – a politológiai irodalomban egyugyanazon kormányzási mód két fő eleme,¹⁵ amelyek adott esetben a *többszintű kormányzási móddal* – s ezt már mi tesszük hozzá – együttesen

¹¹ PÁLNÉ KOVÁCS 2005: 35.

¹² Az új közmenedzsment szemléletmódja is kezd elmozdulni a közszolgáltatási együttműködések új formái felé, ideértve a harmadik szektor bevonását, amely révén sikeresebben lehet megküzdenni a legmakacsabb összetett szociális problémákkal. Lásd BROWN et al. 2012: 211–226.

¹³ Röviden meghatározva: a partnerségek (gyakran „együttműködéseknek” is nevezik őket) az egyesült államokbeli tapasztalatok alapján két vagy több helyi, tagállami vagy országos szintű ügynökséget, csoportot vagy szervezetet kötnek össze egy közös cél elérése érdekében. Magukban foglalják a célok, tevékenységek, felelősségek és erőforrások megosztását. Az együttműködési/partnerségi kapcsolat lehet ideiglenes vagy állandó, informális vagy szerződéses, illetve más jogi megállapodások révén strukturált, és hatálya nagyon korlátozott vagy meglehetősen széles körű is lehet. BACKER–NORMAN 2000: 39–44.

¹⁴ A *New Public Governance* kormányzási formájában jobban jelen van a polgári részvétel és az együttműködés eleme, habár az új közmenedzsment szemléletmódját a kutatók többsége még nem haladja meg. Talán azért, mert közpolitikai elemzéseikben nem a szociális szolgáltatói partnerségek belső természetének vizsgálatából indulnak ki. PESTOFF 2012: 361–380.

¹⁵ Vö. LEVI-FAUR 2014: 257–258.

adják a *szubszidiárius-relacionális jó kormányzás* alapjait. E kormányzási forma mélyebb szociológiai megértése érdekében a harmadik szektor hálózatainak vizsgálatából indítunk, s azt próbáljuk meg végiggondolni (mert empirikus leellenőrzésre csak korlátozottan van mód), hogy ezek miképpen jelenhetnek meg a közpolitikai hálózati-partnerségi kormányzásban. Ugyanis a partnerségi kormányzás éppen a szociál- és családpolitikai kormányzás belső jellemből adódóan jött létre, s lett így e kormányzási mód prototípusa.

A korlátozott számú vizsgálati eredmények miatt mi e tanulmányban csak érintőlegesen utalunk a konkrét közpolitikai tapasztalatokra. A – valóban – szubszidiárius kormányzást érintően már születtek egyes humánszolgáltatási, szociálpolitikai területeken olyan munkák, amelyek a közös relacionális dimenzióban való érvényesülését tekintik elsődlegesnek, s amelyek így nem nélkülözhetik a partnerségi kapcsolatokban megvalósuló kormányzást.¹⁶

Ebben a tanulmányban tehát alapvetően annak a – jó, azaz a *közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás* alapjául szolgáló – szociológiai módszertannak az eredményeihez fordulunk, amelyet alapul véve a lehető legnagyobb mértékben lehetséges meggyőződésünk szerint a jó kormányzás lehetőségét kutatni, mind a család- és szociálpolitika, mind az ezek általánosítható elemeit integráló tágabb értelmű jó kormányzás terén: ez pedig a Donati s a köré csoportosuló kutatók által kidolgozott *relacionalista szemléletmód*.¹⁷

Egy jól megválasztott módszertan kifejezetten az elemzett társadalmi és politikai valóságra, s az ezek kormányzását végző kormányzás módjára magára mint elemzett tárgyra irányul. Következésképpen a helyesen alkalmazott módszertant az elemzés alá vont társadalom ontológiája, annak létének szerkezete határozza meg. Mi a magunk részéről már meggyőződünk arról, hogy a társadalmi, s benne az emberi lét valóságát annak kapcsolati jellege határozza meg. Ennek több jog- és politikai filozófiai aspektusát igyekeztünk már kibontani korábbi munkáinkban. Jelen tanulmányunkban a relacionális szociológia nemzetközi szinten elismert kutatójának, Donatinak elemzéseire, számos kötetére hagyatkozunk, amelyekben, nézetünk szerint, a lehető legmeggyőzőbben fejtette ki e kapcsolati dimenziót, annak számos társadalmi és a közpolitikai vonatkozásával egyetemben. Őt követve több tudós dolgozik azon évek óta, hogy ezen elemzési módot alkalmazza immáron nemcsak a szociológia számos területén, hanem a kormányzáselméletben is, illetve néhány meghatározó közpolitikai szegmensben szintúgy (szociálpolitika, családpolitika stb.). E köteteket szemlélve a relacionális szociológia, s ehhez kötődően a relacionális közpolitika és szakpolitikai kormányzás olyan lenyűgözően alaposan leírt képe bontakozik ki, amely kivételesen jól magyarázza a jelen komplex társadalmi valóság helyes politikai kormányozhatóságát.

¹⁶ Lásd például PRANDINI 2011: 181, 184–197; DEKKER 2011: 243–248.

¹⁷ Donati rendkívül jelentős hatást gyakorolva dolgozta ki ezt a szemléletmódot, és terjedt el az ő révén szerte Olaszországban, de főleg katolikus kutatói körökben. Lásd DONATI 2013; DONATI–COLOZZI 2006; DONATI 2015.

A HELYES CSALÁDPOLITIKA SZEMLÉLETMÓDJÁRÓL

Donati szerint a valóban családközpontú (*family friendly*) közpolitika-alakítás csak annyiban lehetséges, amennyiben a kormányzat a családban rejlő kapcsolati javakat az egész társadalom közjava vonatkozásában a relacionális és szubszidiárius társadalomszemlélet jegyében megfelelően értékeli.¹⁸ Az olasz szociológus úgy érkezett el egy új, relacionális szemléletű közpolitika-alkotás koncepciójához, hogy sok évig, évtizedekig a *család szociológiáját* kutatta empirikus alapokon, de értő teoretikus bázison,¹⁹ annak belső és külső kapcsolati jellegében. Behatóan tanulmányozta a család *sui generis társadalmi alanyiségének*²⁰ mélyen fekvő szociológiai okait, a családok szövetségeit, társadalmi hálózatait is, s azokat a társadalmi kapcsolati javakat, amelyeket a családok és az egész társadalom javára megvalósítanak. Ez az elemzési módszer tehát valóban alulról felfelé halad, a társadalmi kapcsolatokról indul ki, s nem a hálózati politikai kormányzás szintjéről indít. Ekképpen tudta Donati a valóban családoorientált közpolitikai kormányzást merőben új, relacionális szempontokból megragadni, immáron a társadalom és a családpolitika makrodimenziójában. Azt állítja, hogy csak ott van igazi családpolitika, ahol a család társasági (*societaria*), azaz társadalmi/polgári (*civile*) és politikai/állami-adminisztratív (*statuale, politica*) alanyiságát ténylegesen elismerik.²¹

Ugyanilyen mélységű analízist kellene végeznünk a társadalmi szervezetek hálói és partnerségi kapcsolatait által létrejött egyéb relacionális javak tekintetében is: ezekből kiindulva lenne szükséges a valóban e közjavakat előmozdítani képes közpolitikai kormányzást újragondolni.²² Ehhez azonban igazi szemléletváltásra van, lenne szükség. Egyrészt meg kell haladni a régiókra jellemző, főként hatóságijogalkalmazás-centrikus, államiközigazgatás-központú szemléletet, amely az állami bürokrácia adminisztratív tárgyaként tekint a szociálpolitikai intézkedések jogosultjaira. Másrészt túl kell lépni mind az angolszász világban domináns *homo oeconomicus* emberképén,²³ mind az Európai Unióban uralkodó „közszolgáltatás-fogyasztó polgár” antropológiáján. A partnerségi kormányzás polgárfelfogása a helyes koncepció kibontakozása felé mutat, azonban a humánszolgáltatási szektoron belül a családpolitika és a szociális együttműködés antropológiájának, továbbá az azokban jelen levő szociális minták mélyebb elemzése pontosabbá teheti a valóban jó partnerségi kormányzás ismérveit.

¹⁸ DONATI 2011c.

¹⁹ DONATI 2007.

²⁰ DONATI 2002a. E tanulmányában azt írja (38.), hogy a családnak mint „társadalmi személynek” (*persona sociale*) (állam)polgársága (*cittadinanza*) van, amely által sajátos alanyi jognak a címzettje, ami több, mint az egyes, a családot alkotó személyek alanyi jogainak összessége. A család „társadalmi alanyiségéhez” lásd még DONATI 1997: 227–229. A család társadalmi és jogalanyiségéhez továbbá lásd DONATI 2007: 215, 247–251.

²¹ DONATI 2011c: 102.

²² A társadalmi szervezetek és a közpolitikai együttműködő alanyok hálózatait nem azonosak egymással. Éppen e *network*ök érintkezései, különféle kapcsolódásai, átfedései – szervezeti kultúra, értékek, személyi átfedések, *policy*, társadalmi javak, relációtípusok stb. – érdekesek a számunkra.

²³ Stefano Zamagni és Luigino Bruni gazdasági-szociológiai szemléletű munkássága szintén relationalista, közjóorientált és szubszidiárius (civilgazdaság-orientált) szemléletmódot alkalmaz. Ők Donatival egyugyanazon szemléleti alappáson vannak. BRUNI 2010; ZAMAGNI 2011; BRUNI–ZAMAGNI 2013; BRUNI 2012.

A PROSZOCIÁLIS HARMADIK SZEKTOR „RELACIONALISTA HOZADÉKA” A HÁLÓZATOS PARTNERI KORMÁNYZÁSBAN

Nem csupán, s nem közvetlenül a család adja azon kapcsolati mintákat, amelyekre alapozva a kortárs hálózati és *partnership*-kormányzás jó kormányzása megvalósulhat. A tercier („harmadik”) humánszolgáltatási szektor ugyanis több országban – s különösen Olaszországban – olyan kapcsolati társadalmi tőkével, annak olyan alkotóismérveivel rendelkezik, amelyek nem csupán a magánszféra, hanem a közszféra számára is pótolhatatlan közjoelemeket mutatnak fel. A dél-európai latin országokban a katolikus egyház közösséget teremtő ereje által még mindig nagyon erős a katolikus közösségek szociális tevékenysége, például a családok együttműködése és segítése terén. A családi szövetségek komoly teherbíró erővel rendelkeznek. Ezen túl is a katolikus társadalmi, szociális tanításban a szolidaritás mindig központi helyen szerepelt, amelyet a szubszidiaritás elve az érintettekhez minél közelebb rendel a szeretet és az igazságosság erényei által gyakorolni. Az olasz *szociális szövetkezetek* rendkívül elterjedtek Itáliában, s jelentős humánszolgáltatási funkciókat töltenek be.²⁴ Talán ezen országokban az *állammal szembeni eredendő bizalmatlanság* tette ily erőssé a harmadik szektort megannyi szociális szolgáltatási területén. (Ahol pedig nagymértékben bíznak az államban, mint például Németországban, ott az állam biztosítja az állami társadalombiztosítási rendszeren keresztül a jólléti funkciók nagy részét.)

A fejlett harmadik szektorral rendelkező társadalomban a politikai kormányzás szükségképpen többre építő jellegű kapcsolatba kerül vele, amennyiben valóban a jó kormányzás megvalósítására törekszenek az érintett politikusok. A jó kormányzás e tekintetben olyan többszereplős, a köz-, a magán- és a civil szférát egyszerre érintő hálózatos formába szerveződik, amelyben a proszociális tercier szektor „kapcsolati javai”, most már úgy is mint a közpolitikai kormányzás elemei, maguk is megjelennek. Ennek érzékeléséhez azonban mindenekelőtt a szociális szektor főbb szociológiai ismérveit kell számba vennünk, s ezt az olasz társadalmi valóság elemzése alapján javasoljuk megtenni, amelyben különösen fejlett e tercier szektor.²⁵ A módszertan tekintetében szeretnénk előrebocsátani, hogy az nem kíván szociológiai lenni, így az állítások és a tények szociológiai bizonyítása, igazolása nem célkitűzésünk. Mi arra törekszünk, hogy a szóban forgó – számunkra nagyon meggyőző, rendkívül széles és alapos kutatási bázison nyugvó – egyes olasz szociológiai kutatások politikai filozófiai konzekvenciáit levonjuk a jó kormányzás vonatkozásában. Ez hálózatos módon szerveződik és „kapcsolati” jellegűnek nevezhető, amennyiben a szociális tercier szektor kapcsolati értékeit és eredményeit hatékonyan hasznosítja az azzal *network*ökbe való szerveződés által. A szociális tercier szektor társadalmi hálózatosodását – az olasz példán keresztül – azért szükséges röviden érintenünk, mivel a politikai hálózati kormányzás egy meghatározó szegmense arra épül, s – minthogy

²⁴ Hazánkban is vonatkoztatási pontként szerepelnek például az olasz szociális szövetkezetek, így a harmadik szektor szakmai vezetése tekintetében is. SOMAI 2009: 24–25; NÉMETH 2010. Szociológiai szemléletű bemutatását lásd STANZANI 2002: 145–172. A szövetkezeti mozgalom emblematikusan jeleníti meg az „együttműködés” eszméjét és gyakorlatát. BRUNI 2012: 24.

²⁵ Az általunk alapul vett munkák szinte mind kivétel nélkül Donati munkássága nyomán születtek, az ő hatására, illetve koordinálásában.

azzal kerül kapcsolatba a vele történő partnerségi együttműködés révén – részben annak mintáit veszi át. A politológusok sokszor úgy elemzik a politikai hálózatos kormányzást a szociális közpolitikai szférában is, hogy nem vizsgálják a kellő mélységben az ez utóbbiban rejlő sajátos szociális kapcsolati dimenziót, annak értékeit, javait és relacionális mintáit, valamint az ebből eredő társadalmi novumokat. Márpedig – mint majd látni fogjuk – ez utóbbiak a jó közpolitikai kormányzás hálózatos jellegéhez eredendően újat képesek hozzátenni. Ezért tehát mindenekelőtt a proszociális tercier szektor társadalmi alanyainak relációit szükséges elemeznünk, hogy láthassuk, ezek miképpen képesek a *network*-alapú jó humánpolitikai kormányzás alapjait adni, méghozzá olyan közjoelemekkel gazdagítva azt, amelyek csakis – a szociális szektorra jellemző alanyokkal, valamint az azok közötti együttműködésben rejlő potenciál révén – horizontális szubszidiárius és együttműködő módon jönnek létre.

A SZOCIÁLIS HÁLÓZATOK ÉS A PARTNERSÉGI RELÁCIÓK ISMÉRVEI

A harmadik szektor társadalmi szervezeteinek többszintű kapcsolati hálóját, társadalmi tökéit és proszociális tevékenységét a társadalmi tőke úgynevezett *bonding* (megkötő), *bridging* (összekötő, hidat verő vagy esetleg: áthidaló), valamint *linking* dimenzióiban szokták behatóbb módon elemezni.²⁶ Hagyományosan a *bonding* kötőerő azon társadalmi tőke, amely az alanyokat belülről köti össze és a kizárólagos jelleg felé tendál. Az ilyen belső kohézióval az olyan társadalmi szereplők bírnak, amelyek erős identitással rendelkeznek. Ezzel szemben a *bridging* társadalmi tőke olyan kifelé nyitott, mások felé „hidat verő” ismervük a társadalmi szereplőknek, amelynek a funkciója az, hogy összekössön különféle személyeket, társadalmi szegmenseket. E két relacionális kötődimenzióhoz társult még utólag a *linking* (összekapcsoló) funkció azon társadalmi tőkét azonosítva, amely arra teszi képessé a kollektív társadalmi alanyt, hogy azokhoz a köz- vagy politikai intézményekhez vertikális módon kapcsolódjon,²⁷ amelyek az ő döntéseire különös módon hatnak.²⁸ Azon vitát illetően, hogy valójában mennyire fontos is a jó kormányzáshoz az előző kettő kötőerőtípus a társadalmi tőkében,²⁹ mi azon az állásponton vagyunk, hogy mindkettő együtt lényeges, éppen azért, mert e kettő csak akkor képes valóban helyesen kötni, ha az egyik a másikkal összhangban tölti be kohéziós és relacionális funkcióját.³⁰ Önmagában a társadalmi tőke nagysága (amelyet olyan indikátorokon keresztül mérnek, mint a személyközi bizalom, az önkéntes szervezetekben való tagság, a közösségi önkéntesség, a társadalmi és politikai ügyekben való elköteleződés)

²⁶ A harmadik szektorbeli *bonding*, *bridging* és *linking* kötőerők relacionális szemléletben való elemzéséhez lásd Rossi 2008: 254, 256–257, 261–265, 267–268.

²⁷ Ide tartozik a szociális vállalkozások érdekképviselete is. MAIR–RATHERT 2025: 2358–2386.

²⁸ Rossi 2012: 20–21.

²⁹ Vö. WIDMALM 2005: 75–95.

³⁰ Amennyiben egy társadalmi közösség esetében megállapítható, hogy olyan *bridging* társadalmi tőkével bír más olyan társadalmi kollektívák vonatkozásában, amelyeket egészséges *bonding* kötelek tartanak össze, akkor jó okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó közösség kohézióját is helyes *bonding* kötelek adják.

számos fontos – s különösen a különböző csoportok közötti *bridging*-jellegű – közpolitikai céllal mutat korrelációt.³¹

A *linking* társadalmi tőke azonban – ha a *bonding* kötések a kisebb és a nagyobb társadalmi közjóhoz járulnak hozzá – általában különösen fontos a jó kormányzás szempontjából. A társadalmi kontrollmechanizmusok és a kormányzati elszámoltathatóság formáinak hiányában azonban ez a *linking* társadalmi tőke könnyen átcsaphat nepotizmusba, adott esetben bennfentes kereskedelembe, illetve korrupcióba, a politikai kivételezés és kedvezményezés számos formájába, illetve válhat a másik oldalon elnyomó vagy szegregáló mechanizmusok forrásává. Különösen súlyos helyzet az, ha a legelesettebbek és a legkiszolgáltatottabbak számára szánt szociálpolitikai források ennek esnek áldozatául. Amennyiben a társadalom megtűri ezt, vagy nem képes ellene tenni, ott nem beszélhetünk jó kormányzásról, sőt éppen ellenkezőleg áll a helyzet. Minden kormányzati rendszer jószerivel olyan, amiként a társadalom legrászorultabbjaihoz viszonyul. Térjünk azonban vissza a partnerségi hálózatok társadalmi tőkéinek elemzéséhez.

A társadalmi egyesülések társadalmi tőkéjének főbb elemei közül ki szokták emelni

- a) a bizalmat,
- b) a kölcsönösséget és
- c) az együttműködésre való törekvést.

Azért szükséges ezeket röviden érinteni, mert az lenne a kívánatos, hogy az alulról felfelé épülő, s horizontálisan szerveződő hálózatos kormányzásban a társadalmi proszociális alakzatoknak e kapcsolati értékei beépüljenek a politikai hálózati kormányzásba, s az ekképpen váljon voltaképpen jó kormányzássá. A kormányzás „jóságát” ugyanis – ahogy azt Donati, s az ő nyomán számos kutató kötete kifejti – általában véve a tág értelemben vett kapcsolati javak mint közjóelemek együttese jelenti.³² A *bizalmi tőke* mind „befelé”, mind „kifelé” létfontosságú, minthogy annak megléte alapozza meg az együttműködést, egyrészt a *stakeholderek* felé, másrészt azok irányában is, akik a társadalmi egyesülés szolgáltatásának kedvezményezettjei. Továbbá az egyesülés külső kapcsolataiban is a bizalom olyan kapcsolati alapérték, amely az összes ilyen együttműködési reláció legalapvetőbb elemét és belső természetét adja.³³ A *reciprocitás*, azaz a kölcsönösség olyanfajta csere, amelynek révén az alany tudja, hogy valamit ad, ezért valamit fog cserébe kapni. Ez nemcsak tisztán anyagi tekintetben értendő, hanem a magának a relációnak megerősödése (*empowerment*) értelmében is, amely így megszilárdítja azt, és tovább növeli annak a társadalmi értéket teremtő proszociális generatív hatását.³⁴ Végül az *együttműködésre* való irányultság a társadalmi szerv egész szolgáltatást nyújtó tevékenységének a „motorja”, amely relációkban ölt testet, s amely az egyes tevékenységterületeken a társadalmi szervezetek működését jellemzi.³⁵ A társadalmi hálózatok tekintetében pedig a *bonding* az, amely összeköti a társadalmi szervezeteket e *network*be, s amely egyrészt

³¹ BELL–HINDMOOR 2009: 109–110.

³² A kapcsolati javak és a társadalmi egyesülések és hálózatok társadalmi tőkéjének viszonyához lásd DONATI 2011a: 140–189.

³³ ROSSI 2012: 23.

³⁴ ROSSI 2012: 23.

³⁵ ROSSI 2012: 23.

a különböző egyesülési szinteken az együttműködő és szolgáltatási cselekvésekben, másrészt a beavatkozásokkal érintett célcsoportok vonatkozásában realizálódik. A hidakat építő *bridging* relációk pedig, legyenek azok akár a közintézményekkel, akár a piaci vállalkozásokkal, vagy éppen akár a társadalmi környezet más tercier szektorbeli szereplőivel – különböző együttműködések szándékával – megkötvé, szintén magukon hordozzák a társadalmi kollektív alanyokra jellemző kapcsolatiság ismérveit.³⁶

A HÁLÓZATOS KORMÁNYZÁS ALAPJAI: PARTNERSÉG A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÓ SZFÉRÁBAN

A *partnerség* – Boccacin meghatározásában – a szervezetek közötti, *paritáson nyugvó együttműködés a harmadik szektor szereplői*, általában a helyi közintézmények, illetve a piac vállalatai között. Ez önkéntesen létrehozott kölcsönkapcsolatokon alapul, amelyekben a forrásokat, a kapacitásokat és a kockázatokat megosztják egy olyan *többdimenziós projekt* elérése érdekében, amelyet egyik egység sem lenne képes maga elérni.³⁷ Egy ilyen projekt, amely kompetenciákat, *know-how*-kat és kapcsolati hálókat köt össze, abban az irányban hat, hogy hozzájáruljon *közhasznú kapcsolati javak* létrehozatalához a publikus szféra, a piac, valamint a tercier szektor aktorai között megvalósuló *kölcsönös szubszidiaritás* perspektívájában.³⁸ Ezt nevezik a szakirodalomban *horizontális szubszidiaritásnak*,³⁹ amely a társadalmi alanyok „kiteljesedett polgárságának” kifejeződéseként valósul meg. A partnerség éppen ezért nem több különböző alany közötti egyszerű együttműködés, hanem olyasvalami, ami túllép azon, minthogy az egyes társadalmi aktorok specifikus *know-how*-in túl azok *identitásait* is kapcsolatba lépteti. A partnerséget következképpen nem pusztán a közös cél teremti meg: azt, hogy a kapcsolatokat specifikus társadalmi cselekvés felé lehessen irányítani, a megalapozott személyközi bizalom és a jó okkal feltételezett, illetve a megélt kölcsönösség teszi lehetővé.⁴⁰ Ahol ezen ismérvek létrejönnek és aktiválódnak, ott a társadalmi partnerségek specifikus hozzáadott értéket képesek generálni.⁴¹ A partnerség relacionális jellegű fogalma a különböző alanyok – a harmadik szektor alanyai (önkéntes szervezetek, szociális szövetkezetek, [pro]szociális tevékenységet végző egyesületek és alapítványok), a közintézmények, valamint magánszervezetek – arra irányuló *szabad elhatározásán* alapszik, hogy egymással együttműködve, a kapcsolati egyenlőség státuszában cselekedjenek, ami nem a partnerek közötti különbségek megszüntetését, hanem éppenséggel az egyes alanyiságokban rejlő sajátosságok beazonosítását, azok tudatosítását és következképpen értékelését jelenti.⁴² Mások még

³⁶ ROSSI 2012: 24.

³⁷ BOCCACIN 2012: 25.

³⁸ BOCCACIN 2012: 25.

³⁹ Donati egész köteteket szentelt a szubszidiaritás elvének. Lásd például DONATI 2011d.

⁴⁰ BOCCACIN 2012: 25.

⁴¹ A fentieket Boccacin egy ezirányú, empirikus kutatási eredményeket közreadó kötet bevezető jellegű elméleti tanulmányában állapítja meg.

⁴² BOCCACIN 2012: 26.

a partnerség huzamosabb ideig tartó jellegét emelik ki. A köz-, a magánszektor és az önkéntes szervezetek közötti *tartós* együttműködés egyfajta *transzszektoriális* egybefonódást hoz létre, ami nóvum a kortárs szociális szerveződések konfigurációinak perspektivikus fejlődésében. Fontos azonban különbséget tenni az együttműködő munkagyakorlatok mint munkamódszerek és a *partnership* mint entitás között. Az előbbi létrejötté ugyanis még nem hoz létre önmagában partnerséget, ám bár fontos előfeltétele lehet egy hálózatos(odó) folyamat megteremtésének. A partnerség későbbi kialakulásának első lépcsője lehet az „együttműködés–előpartnerség” stádiuma a közös későbbi projekt létrejöttét megelőzően.

A partnerséget a *célorientált*ság, azaz a különböző alanyok közösen osztott céljára irányultsága fémjelzi. Egy ilyen optikában a partnerség egy társadalmi szférákon átnyúló *szervezetek közötti* csoport, amely sajátos *governance*-formákat megvalósítva együtt dolgozik olyan közös célok eléréseért, amelyeket az egyes szervezetek nehezen, de feltehetőleg *sohasem tudnának egyedül elérni*.⁴³ Hozzá kell tenni, hogy ez természetesen számos közpolitikai területen – de különösen a szociális szolgáltató szektor területén – a politikai szervezetekre, illetve a közintézményre is vonatkozik, s ezért is működnek együtt társadalmi hálózatokkal.

A társadalmi partnereket a közös *causa* egyesíti, s bizonyos feltételek fennállta esetén kollektív cselekvőként (is) azonosítják magukat, ami – a társadalmi változások optikájából tekintve – a tevékenységüket a közös és komplex „tárgyra” irányítva újfajta cselekvési módozatokat vezet be. Szükséges hangsúlyozni, hogy a partnerségben jelen levő minden egyes együttműködő szervezetre alapvető szükség van annak sajátosságából fakadó többletértéke miatt. Másrésről az erőforrások, ismeretek és kompetenciák közösbe tétele révén lehetővé válik az, hogy minden entitás a saját hatókörén túl is tudjon közös célt kitűzve tevékenykedni.⁴⁴ A társadalmi partnerségben részt vevők a hálózatnak és annak szabályainak megújítói és módosítói, méghozzá a hálózatok közötti csomópontok létrehozatala által, amelyek újabb együttműködési folyamatokat ösztönöznek, ezáltal is a fejlődést és a bizalom kiterjedését eredményezve ezen újabb hálózatos együttműködésekben, illetve ezek irányába. Az e társadalmi hálózatokban működő mediátorok, avagy „szociális vállalkozók” újabb innovatív csoportokat kötnek magukhoz, eképpen pedig a belső (gazdasági, politikai és szociális-kulturális) erőforrások katalizátoraiként működnek, s azáltal, hogy azokat mobilizálják, koherens, szelektív és hatékony fejlődés-politikák létrejöttét is elősegítik.⁴⁵ Mindezen társadalmi aktorok saját szervezeti és intézményes kultúrájukat, értékeiket és sajátos megközelítésmódjukat teszik hozzá a partneri együttműködéshez, aminek révén a társadalmi problémák közös módon történő *megértéséhez* járulnak hozzá, adott esetben azt is lehetővé téve, hogy a heterogén érdekek védelmétől elmozdulva a *személyközi módon* formálódó közös érdeket meghatározzák,⁴⁶ s azzal azonosuljanak a partnerek.

Érzékelhető tehát, hogy az ilyen típusú társadalmi hálózatok egészen egyedi, *kapcsolati tudással* bírnak a társadalmi problémák megértése tekintetében, amely a politikai hálózatokba becsatornázódva új tudást jelentenek a közjó e területeken vett tartalma vonatkozásában.

⁴³ BOCCACIN 2012: 26.

⁴⁴ BOCCACIN 2012: 27.

⁴⁵ BOCCACIN 2012: 27.

⁴⁶ BOCCACIN 2012: 28.

A neoliberális ideológiával (és az ahhoz kötődő egyik, az 1990-es évekig *mainstream*nek tekinthető *governance*-felfogással) ellentétben, amely a társadalmi problémaérzékelés és a helyes forrásallokáció tekintetében kizárólag a piaci kereslet-kínálatot tekinti legitimnek, a közjó e fent leírt relacionális szemléletű koncepciójában a közös javakat érintő tudás e társadalmi *network*ökben magukban található – azaz éppen a szociális partnerségi együttműködésben generálódik az abban érintett felek közös, együtt aktivált tudásaként. A kábítószer-megelőzés, az idősellátás, a nehezen elérhető társadalmi kategóriákba tartozó személyek (például a városok peremvidékein élő hajléktalanok, az illegális bevándorlók) felé való szolgáltatásnyújtások, a börtönviselték rehabilitációja, a romaintegráció, a városrészek társadalmi rehabilitációja stb. komplex kérdései tekintetében olyan egyedi többlettudással bírnak az adott területen szolgáltatásban érintett szociális partnerek, amellyel az állami kormányzat, bármilyen elkötelezett legyen is a társadalmi probléma kezelésében, ilyen formában és tartalommal önmagában nem rendelkezik.

Miként is jelennek meg az alanyok a partneri együttműködésben? Az intézményi aktorok, amelyek általában lokális területi szerveződéseként vannak jelen benne, egyrészt oly módon, hogy a *publikus teret megosztják* más szociális alanyokkal, másrészt pedig úgy, hogy a jóléti állami intézményi funkció kontextusaihoz kötődő *ellátó (provider)* szerepük lassanként *képessé tevővé (enabler)* változik át.⁴⁷ A magánszereplők a piacon szerzett jövedelmüket teszik bele a partnerségbe, amelynek egy része így nem profitszerzési célú proszociális célokra fordítódik. Ezáltal a gazdasági hatékonyság fémjelezte bizonyos működési biztonságot és stabilitást juttatnak az együttműködésnek, továbbá a részvételükkel a *partnership* hihetőségét reputációjuk révén tovább is tudják erősíteni.⁴⁸ A harmadik szektor kollektív alanyainak speciális kompetenciái a partneri együttműködésben abban a társadalmi kontextushoz való közelségben mutatkoznak meg, amelyben a társadalmi szükségletek felmerülnek, s amelyben ezen alanyok relacionális képességük révén a személyre szabott szolgáltatást nyújtják.

A személyes és interszubjektív *welfare* biztosítása területén számos szociális alany jött létre a különböző országokban, amelyek a jóléti állam visszaszorulása után biztosítják azon szolgáltatásokat, amelyek állami szolgáltatásként immáron nem nyújthatók. Ebben az együttműködésben az állami szektor abban a szegmensben erős, amelyben a nonprofit szektor gyenge, és fordítva, ezért együttműködésükkel mindegyik partner jól jár, különösen pedig a szolgáltatásokban érintett felek.⁴⁹

Ennek következtében e szociális ellátások, illetve egyéb közösségi szolgáltatások az intézményes közszféra, a közérdekű harmadik szektor, illetve a – fő szabályként – profitvezérelt cégek legkülönbözőbb együttműködésében történnek. Mi most ezek jogyakorlataiból, az „erényes gyakorlatok spiráljából” (*prassi virtuose, ciclo/circolo virtuoso*) nyerhető meglátásokat szeretnénk általánosítva megfogalmazni, továbbra is a Donati nevével, munkásságával fémjelezhető olasz kutatócsoportok eredményei alapján.

⁴⁷ BOCCACIN 2012: 28.

⁴⁸ BOCCACIN 2012: 28.

⁴⁹ SALAMON 1987.

Közüntézmények, a piac szereplői és a szociális harmadik szektor, illetve a magánszektor, azaz a mindennapi élet önkéntes vitális közegeinek⁵⁰ (családok és informális hálózatok) partnerségi hálózatos, bizalmon és reciprocitáson alapuló együttműködéséről van itt szó. A *közösségi és plurális welfare* esetében tehát a szociális politikákat nem lehet oly módon felfogni, mint amelyeket kizárólag (állami) közintézmények biztosítanak politikai-adminisztratív eszközökkel, hanem csak mint közösségi-társadalmi politikákat, amelyeket a köz-, a magán- és a társadalmi érdekeltségű privátszférába tartozó alanyok hálózata együtt, partnerségben fogatosít, amelyeket *azonos jogok* illetnek, s *azonos kötelezettségek* terhelnek.⁵¹

A partnerségi együttműködésben rejlő előnyök, az így nyert közpolitikai és társadalmi többlet mibenléte könnyebben átlátható: az állam és az önkormányzat kevesebbet költ, a szolgáltatás által érintett alanyok az állam által biztosíthatónál magasabb szintű, mert személyre szabott, mindeközben professzionális szolgáltatásokban részesülnek. Az egyes – jobbára – elszigetelt esetekben felmerülő diszfunkcionális működésben manifesztálódó probléma jellege szintén a partnerségi viszony struktúrájából fakad: nincsen *közvetlen, egyedüli* szereplőként *politikailag felelősségre vonható* felelőse az esetleges nem kielégítő szolgáltatásnak.⁵² Annnyit tehát meg kell állapítanunk, hogy mint minden *governance*-kormányzásban, az *elszámoltathatóság* kérdése a partnerségi hálózatos kormányzásban is jelen van, s valós veszélyeket rejt magában, ami annál realisabb, minél inkább eltávolodik az adott közpolitikai kormányzás a jó kormányzás követelményeitől, s jelen esetben pedig a partnerségi kormányzás relationalista elveitől.

A társadalmi partnerség főbb jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze Boccacin nyomán:⁵³

- a különböző partnerek kölcsönösség és szubszidiaritás fémjelezte kapcsolata;
- közintézmények, piaci szereplők és a harmadik szektor együttes jelenléte;
- céltudatos, együttműködő és kölcsönösségen alapuló cselekvés, amely a szociális alanyok szabadon létrehozott relációin alapszik, s amelyet egy bizonyos szintű időbeli tartósság jellemez;
- közös döntési folyamatok jellemzik;
- közösen osztott, időben meghatározott s kibontott, tényszerű cél tényleges elérése mozgatója, amely – minthogy többdimenziós, ekképpen – több szereplő jelenlétét igényli;
- a partneri együttműködésben részt vevők számára, s az egész társadalmi közösség vonatkozásában realizálódó közös jó elérése vezérli.

Boccacin nyomatékosítja,⁵⁴ hogy a „társadalmi partneri együttműködés” (*partnership*) nem azonos a „társadalmi hálózattal”, minthogy az – lévén egy közbülső szerveződési módozat – egyfajta „kvázi-*network*”, amely mind a hierarchikus típusú szervezetektől, mind a piaciaktól különbözik. Olyan elemeken nyugszik nagymértékben, mint az együttműködés, a szövetségek, valamint a közös munkálkodás más alanyokkal, amely *sinergia* már

⁵⁰ Lásd az olasz katolikus szociológus proszociális elkötelezettségű, erényvezérelt és relationalista szemléletű alanyaiból álló társadalom „kis (élet)világok” (*piccoli mondi*) koncepcióját. SORGI 1991.

⁵¹ BOCCACIN 2009: 23–24.

⁵² A partnerségi kormányzás számonkérhetőségéhez lásd LEVI-FAUR 2014: 258–259.

⁵³ Némileg átszerkesztettük, összevontuk az ismérveket. BOCCACIN 2009: 26–27.

⁵⁴ BOCCACIN 2009: 27.

az együttműködés kezdetekor is jelen van. A *network* jelenléte – írja Boccacin – a társadalmi partnerséget megvalósító *facilitáló tényező* lehet.⁵⁵ Ezért sem kielégítő – s ezt már mi tehetjük hozzá –, ha a társadalmi partnerség tartalmi vizsgálata helyett pusztán a *hálózat formai* megragadásával kívánjuk a szociális szakpolitika leírását kimeríteni. Általában ugyanis a társadalmi szolgáltató hálózat *morfológiai* leírásával találkozunk, azaz a szereplők nevesítése, a közöttük levő hálózati kapcsolatok beazonosítása, a finansziális és hatásköri viszonyok leírása, illetve a tevékenységek mutatószámokkal történő visszaadása szokott megtörténni, s ez jelenti, jelentené a partnerségi viszony „feltérképezését”, miközben a partneri együttműködés belső tartalmi analizisére viszonylag kevés figyelem szokott esni.⁵⁶ Nyilvánvalóan azért is, mert ez utóbbi nehezen kutatható kvantitatív eszközökkel. Ily módon viszont nem lehetséges megragadni azon relációs és kormányzási (*governance*) ismérveket, amelyek miatt egy ilyen partnerségi szociális szolgáltatóegyesület adott esetben jól, sikeresen működik, mint ahogy azon okokat sem, ha esetleg az nem funkcionálna kielégítően, hatékonyan.

Az adott közpolitikai területen működő kormányzati szereplők politikai felelőssége viszont felmerül a választók szemszögéből. A tág értelemben vett *governance*-kormányzás esetében észlelhető politikai *felelősségcsökkentés*, *felelősségmenedzsment* és *felelősségáthárítás* számos *kommunikációs* stratégiai eszközének⁵⁷ ellenére a politikai közösség tagjai a politikai felelőst – a partnerségi és hálózati kormányzás esetében is – a kormányzati szereplőkben fogják nagy valószínűség szerint beazonosítani, s nem biztos, hogy ez alól az érintettek mentesülni tudnak. Elemi érdekük következhetséppen a kormányzati alanyoknak, legyenek azok bármilyen területi szinten érintettek, hogy a partnerségi együttműködés tartalmi oldalát a relacionalitás vonatkozásában is átlássák, s azt a jó kormányzás kritériumai és a szakmai szempontok szerint egyaránt értékelni tudják.

Ebből kifolyólag a közviszonyokat, s benne főleg a közpénzügyeket érintő közbizalom természetes és indokolt növekedése nélkül nem lehetséges a társadalmi partnerségi viszonyokra alapított közszolgáltatás-szervezés nagyobb mérvű bevezetése. A partnerségi hálózatos kormányzás viszonyai ugyanis, a kapcsolatok moralitását tekintve, az átlagos, hétköznapi társadalmi relációk mintegy intézményesedett „kivetülései”.

AZ INDIVIDUALISTA TÁRSADALOM KORLÁTOZOTT EREDMÉNYRE KÉPES A PARTNERSÉGI KORMÁNYZÁSBAN: AZ ANGOL EGÉSZSÉGFEJLESZTÉSI RENDSZER ESETE (1998–2003)

Térjünk vissza a szociális partnerség elemzésére, annak működőképes megvalósultságát szemügyre véve. Az egyik legtöbb ilyen szerveződés az angolszász régióban, s kiemelten Angliában (volt) található, különösen az egészségügy és az oktatás szolgáltatásainak területén.

⁵⁵ A *network* lehet kevésbé vagy jobban kiterjedt, kontúrosabb vagy elmosódottabb határvonalú, illetve a kapcsolataiban jobban vagy kevésbé formalizált, míg a szociális partnerségi együttműködésben a formalizált, identitással rendelkező szerveződések léte elengedhetetlen. BOCCACIN 2009: 27.

⁵⁶ OSVÁTH 2005: 10.

⁵⁷ Vö. KAISER 2014: 78–79.

Az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején a „harmadik utas” megoldások közül elsősorban a *Health Actions Zones (HAZs)* kezdeményezés említhető itt, amelyet az új munkáspárti kormány 1997-ben intézményesített.⁵⁸ E terület-, azaz zónaalapú szerveződési rendszernek az volt a célja, hogy csökkentse az egyenlőtlenségeket és társadalmi kirekesztettséget Anglia leginkább depresszált térségeiben. E célt a köz-, a magán- és az önkéntes szektor partnerségi együttműködésével, illetve a közösségek részvételével kívánták elérni. E partnerségi, jobbra lokális⁵⁹ hálózatok közösségeket és szomszédságokat (*Neighbourhoods*) fogtak át. A *Health Action Zones* partnerségi hálózatok például arra irányultak, hogy elősegítsék a célcsoportok egészségfejlesztésbe való bevonását, sokszor közösségfejlesztő modelleket alkalmazva. Az angliai és az amerikai egyesült államokbeli ilyen irányú tapasztalatok alapján – előzetes összegzésként – kijelenthető, hogy e közösségi modellek vegyes eredményességet mutatnak ott, ahol azokat alkalmazták, ami azonban ilyen formájában sem alábecsülendő. Különösen az integrált egészségmegőrzés és prevenció terén tevékenykedő angol *Health Action Zones* esetében⁶⁰ mondható el az, hogy sikerességük nem volt átütő,⁶¹ de bizonyos eredményeket azért hoztak.⁶² A problémák jobbra a szervezés, a központi kormányzattal való kommunikáció terén jelentkeztek, illetve gondot jelentett a rövid időn belüli túlzott elvárások nyomása is, miközben egyre csak nőtt a szociális beavatkozást igénylő területek száma. Kérdés, hogy valóban meg tudta-e mutatni e partnerségi modell, hogy valójában mire lenne

⁵⁸ A *Health Action Zones* ötlete 1997-ben kísérleti projektként fogant az egyenlőtlenségek csökkentése és a jobb egészségügyi szolgáltatásokat nyújtása érdekében, hogy az akkori szervezeti és funkcionális határokat átlépve együttműködéseket hozzanak létre. BAULD et al. 2005: 428. A HAZ sok alanyból álló *partnership*-formáció volt Anglia 26 térségében. Nagymérvű változatosságot mutattak az átfogott lakosságlétszám és a szervezeti formák tekintetében. A kiterjedt agglomerációktól a mezőgazdasági vidéki területekig sok helyütt szerveződtek. Miközben viszonylag szerény forrásokkal rendelkeztek, azt várták tőlük, hogy a 7 éves működési időtartamuk alatt helyi programokat és kezdeményezéseket hozzanak létre az egészségfejlesztés terén, illetve az egészségügy terén levő egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. Az érintett szakterületek az egészséges életvitelre ösztönzéstől, a foglalkoztatás- és lakhatáspolitikán, valamint az oktatás-nevelésen át a kábítószer-fogyasztás kezeléséig terjedtek. Speciális lakosságcsoportok egészségfejlesztését és/vagy bizonyos speciális egészségproblémák csökkentését is célul tűzték ki. Alig volt olyan aspektus, amellyel legalább az egyik HAZ ne foglalkozott volna valamilyen módon. JUDGE–BAULD 2006: 341; GLENDINNING–POWELL–RUMMERY 2002.

⁵⁹ A „közösséget” is érintő közpolitikai beavatkozások és programok – *HAZs, New Deal for Communities, Sure Start* („Biztos Kezdet”), Egészséges Élet Központok, Egészséges Városok – talán legkiemelkedőbb jellemzője azok lokális jellege. REYNOLDS 2016: 24.

⁶⁰ A HAZ-ok túl sok, rendkívül ambiciózus, nagyratörő célt tűztek ki. A helyi szereplőkre nehezedő nyomás, hogy gyors sikereket érjenek el, debilitaló hatású volt, miközben az új kezdeményezések listája folyamatosan bővült. 2003 elejére, jóval korábban a tervezettnél, szinte már teljesen felszámolták őket. JUDGE–BAULD 2006: 341.

⁶¹ Nem mindenhol érték el a kitűzött célt, s változott annak mértéke, hogy mennyire vettek részt az állampolgárok és a különböző társadalmi szervezetek, egyesületek a döntéshozó fórumok munkájában. BOCCACIN 2009: 28; BAULD et al. 2005: 427–428.

⁶² A HAZ-ok többségének három-négy éves fennállása alatt több száz munkacsoportot és több ezer projektet támogattak. BAULD et al. 2005: 442; vö. CRAWSHAW–BUNTON–GILLEN 2003: 36–44. Nehéznek bizonyult a partnerségi formációban részt vevő szomszédsági/közösségi bizottságok hatékonyságát kimutatni. A felmérések csak a beavatkozás általános hatékonyságával kapcsolatos hatásokról és eredményekről számoltak be. SWAINSTON–SUMMERBELL 2008: 54. Problematikus a HAZ-ok tevékenységét megítélni, azok komplexitása, nem eléggé átütő ereje és főként rövid élettartama miatt. BAULD et al. 2005: 442.

képes jobban szervezett közpolitikai-kormányzási körülmények között?⁶³ Nézzük meg, hogyan is szerveződött!

A *Health Action Zones* olyan területi szintű partnerségi együttműködési rendszer⁶⁴ volt, amelyben a központi kormányzat a közszférával és önkéntes szervezetekkel kötött megállapodásokat az *integrált egészségvédelembe* tartozó szolgáltatások végzése céljából.⁶⁵ A *Wellfamily* partnerségi megállapodás szolgáltatásának esete jó példaként hozható – mutat rá Boccacin –, ahol egy önkéntes társadalmi egyesülés, a *Family Welfare Association* (FWA), az egészségvédelem szakemberei és szociális szakemberek (szociális munkások) közötti partnerségi megállapodás irányult a családok jóllétének növelésére speciális, méghozzá irányzott tevékenységekkel, amelyeket többféle szakemberből álló (multiprofessionális) *teamek* végeztek.⁶⁶ Amely vonatkozásban biztosan kedvező kimeneteket hozott ez az angol modell – egy visszafogottabb értékelés szerint –, az maga a helyi partnerségi rendszer létrehozatala, másrészt az egészségügyben tapasztalható egyenlőtlenség szélesebb körű tudatosítása.⁶⁷

A közszolgáltatások partnerségi relációban történő nyújtása esetén a „közösségi” kitétel jobbra azt jelzi, hogy az állam szolgáltatásnyújtó korábbi szerepe újraértékelődött, még az angol baloldali kormány alatt is. Így tartalmilag voltaképpen az állam nélkülít, a visszavonuló állam nyomában levőt fedi le,⁶⁸ de nem a minden kormányzati részvétel nélkülít.

AZ USA-BELI KÖZPOLITIKAI PARTNERI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK NÉHÁNY JELLEMZŐJÉRŐL

Amennyiben több közpolitikai területen is végigtekintjük az amerikai egyesült államokbeli partnerségi együttműködéseket, akkor az állapítható meg, hogy a közszférához, a magán-szférához és a harmadik szektorhoz tartozó alanyok közötti partnerségek rendkívül széles körben elterjedt stratégia szereplőiként vannak jelen a humánszolgáltatási szektorban, valamint a helyi közösségek szociális és gazdaságfejlesztésének területén. Általánosságban tekintve olyan szolgáltatások, társadalmi beavatkozások ezek, amelyeket az állam finanszíroz, de magánszervezetek és a harmadik szektor szereplői nyújtanak.⁶⁹ E partneri szerveződésekben tehát gyakran vesznek részt a tercier szektor alanyai, amelyeket társadalmi küldetésük vezérel az emberek problémáinak megoldása felé, miközben gyakran az állami anyagi támogatástól függő helyzetben fejtik ki e proszociális tevékenységüket. E függés, az állami költségvetési kiadások 1980-as években történt visszavétele, a szolgáltatási standardok

⁶³ BAULD et al. 2005: 442.

⁶⁴ Az adott területen levő partnerségi hálózatok rendszerében, más közpolitikai programok kontextusában helyezkedett el maga a HAZ is, s többször nem is az volt az adott tevékenység vezető partnersége. Mindazonáltal elősegítette, hogy más helyi, ilyen irányú kezdeményezések bevonódjanak az átfogó egészségfejlesztésbe (a *New Deal for Communities* vagy a *Sure Start*). BAULD et al. 2005: 438.

⁶⁵ BARNES–SULLIVAN 2002. Lásd még BARNES et al. 2005.

⁶⁶ BOCCACIN 2009: 28. Vö. CLARKE–RUMMERY 2002.

⁶⁷ JUDGE–BAULD 2006: 341; BAULD et al. 2005: 442–443.

⁶⁸ REYNOLDS 2016: 24.

⁶⁹ BOCCACIN 2009: 28.

bevezetése, illetve a versenyeztetési elemek megnövekedése eredményeképpen gyakran arra sarkallta a harmadik szektor szervezeteit, hogy a finanszírozás elnyerése érdekében jóval aktívabb társadalmi szerepet vállaljanak, ami azzal járt, hogy kritikátlanul tették magukévá a („merkantilista”) rentabilitási és bürokratikus logikát.⁷⁰

A harmadik szektor alanyai az USA-ban hasonló szervezetekkel, valamint ügynökségekkel „koalíciót” alkotva vesznek részt a partnerségben avégből, hogy megosszák egymással forrásait, hogy hozzájáruljanak a társadalmi fejlődéshez és a társadalmi problémák megoldásához, s hogy a közösségek társadalmi hatását és cselekvőképességét ezáltal megerősítsék.⁷¹ Rendszertől sokféle tevékenységet végeznek, ami azonban közösen jellemzi őket, az a közöttük levő együttműködés és a kapcsolatok milyensége – írja Boccacin. Két ilyen alapotívumot emel ki: egyrészt annak közös elismerését, hogy kölcsönösen függenek egymástól, másrészt a legalább egy bizonyos fokú bizalom meglétét, ami az együttműködést a partnerségben lehetővé teszi. Bizalom nélkül – írja – bármilyen típusú egyezményről legyen szó, akár a legformalizáltabbról is, nehezen lenne képes hatékony együttműködési folyamattá alakulni.⁷²

A HÁLÓZATOS PARTNERI SZOLGÁLTATÁSI KOORDINÁCIÓ FŐBB JELLEMZŐI

Az 1. táblázat foglalja össze a partnerségben jelen levő piaci, hierarchikus és hálózatos szerveződési elemek, logikák néhány főbb ismervét. Meg kell jegyezni, hogy a partnerek között kialakuló különböző szervezeti konstellációk kihatással vannak, befolyásolják a partnerek közötti kapcsolati dinamikát.⁷³

Ákármilyen legyen is azonban a konkrét együttműködési forma, az mindenképpen áll a partnerségi kapcsolatra, hogy közös célok elérésére irányul, és az ehhez kapcsolódó döntéshozatali és működtetési folyamatokban együtt vesznek részt az alanyok. E partnerségek jogilag szervezett ügynökségeket, a harmadik szektor szervezeteit, a helyi közösségek képviselőit, valamint a piaci magánszektor egységeit köthetik tehát össze különböző, formálisan létrehozott partnerségi formációkban. Ezek – közös feladatok felvállalása céljából – együttműködési protollokat tartalmaznak, továbbá területi szövetségeket a közös tervezhetőség képességeinek fejlesztése érdekében, különböző formájú megállapodásokat, amelyek szerződéses kötelezett-séggvállalásokon alapulnak, valamint többféle konzultációs és népi részvételi formát, amelyek

⁷⁰ BOCCACIN 2009: 28.

⁷¹ Az USA-beli tapasztalatok alapján a nonprofit szervezetek, közösségek és finanszírozók (mind kormányzati, mind alapítványi) közötti partnerségek legalább négy fő célt szolgálnak: 1. tőkeáttétel (*Leverage*) – a partnerségek a közjó érdekében felhasznált szűkös erőforrásai kiterjesztésének egyik módja; 2. kapacitásépítés; 3. közösségépítés; 4. támogatások (*Grantmaking*) – a partnerségek léte egyre inkább előfeltétele annak, hogy alapítványok és kormányzati szervek nonprofit szervezeteket finanszírozzanak; ez azt hivatott bizonyítani, hogy a közösségek megfelelően részt vesznek a munkában, s a korlátozott erőforrásokat stratégiai módon használják fel. BACKER–NORMAN 2000: 39–44.

⁷² BOCCACIN 2009: 29.

⁷³ BOCCACIN 2009: 30.

1. táblázat: Governance-modellek a partnerségeken belül – a piac, a hierarchikus szervezetek és a networkök jellemzői

	Piac	Hierarchikus szervezetek	Network
Normatív alapok	Szerződés, tulajdonjog	Professzionális kapcsolatok	A jelen lévő erőforrásokat egymást kiegészítőknak tekintik
Kommunikációs eszközök	Árak	Rutingyakorlatok	Relacionálisak
Konfliktusok feloldásának módja	Áralku, bírósághoz fordulás	Adminisztratív felügyelet	Kölcsönösség normája, reputációs érdekek
Flexibilitás mértéke	Magas	Alacsony	Közepes
Elkötelezettség foka	Alacsony	Közepes	Magas
Kapcsolatok tónusa	Pontosság és/vagy gyanakvás	Formális, bürokratikus	Célra irányuló – nyitott, kölcsönös előnyök elérésére irányuló
A felek preferenciái vagy választásai	Függetlenség	Függés	Kölcsönös függés

Forrás: BOCCACIN 2009

a döntési folyamatok javítására és a konszenzus létrehozatalára irányulnak.⁷⁴ A partnerek bevonódásának módozatai változatosak lehetnek: a partneri együttműködést létrehozó felektől elkülönülő, új entitás jöhet létre, illetve a különböző alanyok megmaradhatnak formálisan különállóknak, specifikus projekteket és tevékenységekre irányuló megállapodásokat hozva létre.

A PARTNERSÉGI KÖZPOLITIKAI KORMÁNYZÁS ÉS A „KISZERZŐDÉS” KÜLÖNBBSÉGEIRŐL

Fontosnak tartjuk leszögezni azt, hogy a partneri együttműködés létrehozatala nem azonos az úgynevezett *kiszerződéssel* (*contracting out*), amellyel olykor szinonimaként kezelik.⁷⁵ Ez utóbbi esetben a köztisztviselő elhatározza, hogy a közszolgáltatás nyújtását egy magánszférába tartozó entitásnak szervezi ki, legyen az profitorientált vagy nonprofit szervezet. Ez esetben a magánszervezet lesz a közszolgáltatás nyújtója. A kiszerződés⁷⁶ motivációja gyakran a *gazdaságossági hatékonysági* megfontolás, amely szolgáltatás nyújtását precízen meghatározott köteleességek és szerződéses normák szabják meg. A partnerségtől a kiszerződést az különbözteti meg – írja Boccacin –, hogy lényegileg más a feleket összekötő reláció természete.

⁷⁴ BOCCACIN 2009: 29.

⁷⁵ BOCCACIN 2009: 30–31, 8. jegyzet.

⁷⁶ Vö. HORVÁTH 2010: 120–134.

A kiszereződés esetében a közintézmény, illetve az ügynökség szabja meg, hogy milyen szolgáltatást, mégpedig pontosan milyen jellemzőkkel kell folyósítani, s milyen eredményeket kell annak produkálnia. Egy ilyen *szerződéses* modellben van egy fő szerv, egy közigazgatási szerv vagy egy ügynökség, amely definiálja a problémát és meghatározza a megoldást úgy, hogy rögzíti, milyen szolgáltatást kell nyújtani, majd kiválasztja a magánszektorba tartozó partnert, az ügynököt, méghozzá *költséghaszon-elemzés* nyomán. Meg kívánjuk jegyezni, hogy a közszolgáltatások kiszereződése ott merülhet fel, ahol a közszolgáltatási szerződésben a közszolgáltatások egzakt kritériumok szerint rögzíthetők, s kimenetük tekintetében pedig valamiképpen „kvantifikálhatók” a minőségi követelmények. A személyre szabott humánszolgáltatások terén (de a közösségi kulturális és sportszolgáltatások esetében is) ez meglehetősen nehézkes, minthogy azok az adott személyek, közösségek igényeire, sajátosságaira vannak szabva, így humánkontextus-függők. E területen tehát csak csekély mértékben dolgozhatók ki „fogyasztói karták”, illetve helyi vagy nemzeti léptékű, jogi normákba foglalt standardok.⁷⁷

Úgy véljük, hogy sikerült érzékeltetni a kiszereződés és a partneri viszonyok közötti alapvető különbséget. Történetileg megállapítható, hogy a „partnerséggel a kiszervezés öncélúságát igyekeztek meghaladni”.⁷⁸ Megtévesztő lehet az, hogy a kiszereződéses viszonyban is a felek egyfajta mellérendeltségről esik szó, de ez csupán *szerződéses mellérendeltséget* jelent: megteheti a (nem állami) partner, hogy nem fogadja el a közszolgáltatási szerződési feltételeket, s így nem köt szerződést. Ez a típusú mellérendeltség a szerződés tartalma vonatkozásában a *szolgáltatás és az (anyagi) ellenszolgáltatás piaci értelemben vett egyenértékűségét* jelenti,⁷⁹ sem többet, sem mást. A partneri közszolgáltatási viszony azonban nem ilyen természetű, hanem valódi *partneri mellérendeltséget* jelent, s nem csupán az imént említett szerződéseset, amely utóbbi esetben egyébként a közszolgáltatás tekintetében csupán a közigazgatási szerv, illetve az ügynökség a közérdek hordozója, amely jobbra ezirányú jogszabályi előírásokat hajt végre a kiszereződésekkor, tulajdonképpen a *piaci logikára* bízva a közhaszon érvényesülését. A partneri viszonyban a felek maguk – különösen a harmadik szektor alanyai, s azok sokoldalú kapcsolatai – jelenítenek meg *társadalmi tőkét, kapcsolati javakat*, amelyek a *közjó* valódi lényegi relacionális elemei. A partnerségek nemcsak, illetve nem annyira azzal járulnak hozzá a társadalmi tőke termeléséhez, hogy strukturált formával látják el a relációkat – írja Boccacin –, hanem főként azzal, hogy e stabilizáció révén olyan *facilitáló feltételeket* teremtenek, miáltal – a felek közötti e kapcsolat révén – a társadalmi tőke létrejöhet, illetve újratermelődhet.⁸⁰

Az előbbiek akkor is állnak, ha fentről lefelé (*top-down*), azaz egy központi közigazgatási/kormányzati szerv kezdeményezésére jön létre a partneri együttműködés, s nyilvánvalóan akkor is, ha helyi egységek közötti szabad aggregáció eredményeképpen valósul az meg (*bottom-up*

⁷⁷ Vö. JÓZSA 2006: 152–158.

⁷⁸ HORVÁTH 2010: 185. „Következésképp a mereven kötelező, alkalmasint formálissá váló kiszereződési kötelezettséggel szemben, inkább kiegészítésképp a különböző szektorok: az állami, a magán és a nonprofit szektor együttműködésére építő megállapodások előkészítésére és megkötésére helyezik a hangsúlyt.” HORVÁTH 2010: 185.

⁷⁹ Vö. HORVÁTH 2010: 128–129.

⁸⁰ BOCCACIN 2009: 31.

szerveződés). A partneri reláció különböző mértékben formalizálódhat, de legalább egy minimális szintű *szerep- és hatáskörmegosztásnak* lennie kell az alanyok között.⁸¹ Közös a célok, de a felek között fennálló kölcsönös függés révén az eredmények is, legyenek azok akár pozitívak, akár negatívak.

A partnerségek jelentősége abban a képességükben rejlik, hogy a felek közötti kölcsönös bizalmat erősítik, illetve hogy kölcsönösségi kapcsolatokat hoznak létre az együttműködésen belül, ezáltal biztosítva azt, hogy a hálózatosodás társadalmi tőkét teremtsen. A bizalmi kapcsolat, a partnerek közötti kölcsönösség és a szolidaritás fémjelzik tehát a partnerségeket. Egyrészt a *bizalom* olyan *erőforrás*, amely a partnerség jó működését biztosítja társadalmi tőkeként az együttműködés kezdetén kedvező kimenetelt ígérve, másrészt a partnerségek együttműködő megállapodásokként magát a társadalmi tőke újratermelődését segíthetik elő, azaz új erőforrásokat teremtenek kapcsolatokban, bizalomban és szolidaritásban.⁸² E két folyamat egymást erősítő módon hathat: a bizalmi és relacionális erőforrások együttese a partnerségek létrehozatala felé ösztönöznek, miközben a működő partneri kapcsolat fejlődése együttműködő, szolidáris és relacionális magatartásformák létrejöttét és azok megerősödését segíti elő a partnerek között, amely a *társadalmi tőke cirkulációjához* járul hozzá.⁸³ Mindez a kiszervezésekkel nem jön létre, ahol magát a közszolgáltatási szerződést a *személytelen és intézményes piac funkcionális logikája* hozza létre, mégpedig – főszabályként – *tendereztetés* révén, *költség-hatékonysági* szempontok alapján. Éppen ebben rejlik ez utóbbi logika egyik fő korlátja, minthogy kapcsolati társadalmi tőkeformákat, s ezekben rejlő közjavakat egyáltalán nem hoz létre. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy bár a neoliberális individualista paradigmában is szerepet játszik a *partnership a governance*-jellegű horizontális kormányzásban, például a PPP-konstrukcióban, azonban mi e helyütt a harmadik (szociális humánszolgáltatási) szektorral való együttes közpolitikai kormányzás sajátosságairól szoltunk. Ez a partnerség nem az individualista antropológián és nem a piaci logika kompetícióján, valamint ennek függvényében a költség-haszon kalkulusan nyugszik, hanem a relationalista emberképen és a társadalmi kapcsolati tőkén és javakon, valamint a lokalitás közösségelvűségén, továbbá elvi szinten is a dialóguson és a bizalmi együttműködésen alapul.

PARTNERSÉG A HARMADIK SZEKTORRAL ÉS A NEW PUBLIC GOVERNANCE KORMÁNYZÁS

A partneri együttműködés a harmadik szektorral a közpolitikai kormányzásban kiemelt módon valósítja meg azokat a pozitív ismérveket, amelyeket általában a *New Public Management* utáni *New Public Governance* kormányzással szoktak összefüggésbe hozni: „konzultáció”,

⁸¹ BOCCACIN 2009: 30–31.

⁸² BOCCACIN 2009: 32.

⁸³ BOCCACIN 2009: 32.

„együttműködés”, „egyezkedés”, „polgári részvétel”, „közös felelősség”, „szubszidiaritás”, „reflexivitás”, „dialogus”, „bizalom” stb.⁸⁴

Természetesen azon kritikák, illetve fenntartások, amelyek általában a tág értelmű *new governance* kormányzásmódokkal kapcsolatban felmerülnek, azok elvileg felvethetők a harmadik szektorral való partneri együttműködés esetén is. Mindazonáltal úgy véljük, hogy e veszélyekkel jóval kisebb mértékben kell ez utóbbi esetben számolnunk, amennyiben reális a tervezés és helyes a kormányzás megszervezése, s amennyiben eleve kizártnak tartjuk a korrupt közviszonyokban e modell alkalmazhatóságát. Éppen e partneri együttműködésre jellemző folyamatos dialogikusság, a szakmai reflexivitás, valamint a rendszer participáción alapuló nyitott jellege miatt e kormányzási modell állandóan készen áll az önkorrekcióra, a megváltozott vagy rosszul felmért környezeti viszonyokhoz való újraadaptálódásra és az öntanulásra.⁸⁵ Éppen ezért a kortárs *public governance* kormányzási módok immanens problémái jó részének kivédésére látjuk alkalmasnak a tercier (nonprofit) szektorral való partneri együttműködést, természetesen olyan humánszolgáltatási közpolitikai területeken, ahol annak létesítése indokolt lehet.

ÖSSZEGZÉS

Látható tehát, hogy a partnerségi kormányzásban olyan együttműködési erők rejlenek, amelyek az együttműködés, a folyamatos dialógus, a kölcsönösség és a bizalom, illetve a szolidaritás és az önkéntesség elemei révén a *politikai barátság* új tartalmát képesek adni, különösen, hogy mindezek a lokalitásban valósulnak meg, ami így a döntési és a végrehajtási közpolitikai folyamatokban való részvételt, és így a *helyi politikai közösség* iránti *elkötelezettséget* különös módon elmélyítik. Ekképpen ágyazódik be ez a közpolitika-alkotás a *helyi közösségépítés* folyamatába, s így ezek egymást erősítőleg hatnak. Ez a kormányzási forma az állampolgárok közösségeinek *új részvételi formáival* együtt⁸⁶ a politikai barátság évezredes, de ma is érvényes fogalmát⁸⁷ tehát újabb tartalommal töltik meg. Ezért nevezhetjük ezt *polgári-közpolitikai barátságnak* is. A távlati cél az kell, hogy legyen, hogy az együttműködés és partnerség az országon belül, de a nemzetközi szinten is a társadalmi békét és kohéziót erősítse, amelyben a gyarapodás és fejlődés megvalósulhat a politikai közösségek minden szintjén, a közjó egyre kiteljesedő érvényesülése révén, immáron a tág értelmű politikai barátság elérését – a helyi politikai szinttől a globálisig bezárólag – szem előtt tartva.⁸⁸

A konklúzióink az, hogy *individualista antropológia* alapján *nem képes a harmadik szektor átütő eredményeket elérni a humánszolgáltatások közpolitikai partnerségi kormányzásában*. Ez az emberkép nem teszi ugyanis lehetővé azt, hogy a társadalmi relációk olyan szubsztanciális közjoelemekkel rendelkezzenek, amelyek e kormányzás meghatározó tartalmát adnák és

⁸⁴ Vö. JESSOP 2006: 81.

⁸⁵ BOCCACIN 2009: 34, 2. ábra.

⁸⁶ Lásd JÓZSA 2006: 140–165.

⁸⁷ Lásd HEYKING–AVRAMENKO 2008.

⁸⁸ United Nations 2000.

társadalmilag teherbíróvá tennék e kormányzási módot. A *Big Society* program mérsékelt eredményét, illetve – ha tetszik – bukását⁸⁹ ugyanez a probléma fémjelezte Angliában, amely mögött szintén az individualista antropológia víziója állt, s amelynek cselekvőjét végül is az *individuális piaci profitorientált érdekek* motiválják, s amely ember- és társadalomképet végeredményben Hayek dolgozta ki – hiszen maga a „Nagy Társadalom” kifejezés is tőle származik.⁹⁰ Ez a koncepció látványosan megbukott a 2007–2008-as globális pénzügyi-gazdasági válságot előidéző okok miatt. Az ilyen emberkép alapján konceptualizált társadalom nem „nagy”, hanem éppen-séggel gyenge. Hayek „Nagy Társadalom” víziója, illetőleg az általa kreált *katallaxia* ideája,⁹¹ pontosabban vágyképe a globális pénzügyi piac gyakorlatában látványosan megbukott, illetve voltaképpen soha nem is létezett. Ennek következtében megállapítható, hogy a hayeki individualizmus nem reális, s társadalomtudományi értelemben már ezért sem kívánatos. Ennek jegyében lenne szükséges újragondolni a valóban jó kormányzás társadalomképét, de a közpolitikai kormányzás „természetrájtát” is.

Csak az azon társadalom képes a tanulmányunkban elemzett közpolitikai partnerségi hálózatos kormányzásra, amelyben a *személyköziségre*, azaz a *perszonalizmusra* épülő ember- és társadalomkép örvén tömegesen vannak jelen a különböző relacionális társadalmi javak. S csak az, amelyben a társadalmi kapcsolati tőke a közjó olyan proszociális elemeit adja, amelyek a partnerségi együttműködésben a kreatív és szolidáris kölcsönösség, valamint a megújuló bizalom révén a korábban említett módon felerősödnek és tovább szaporodnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BACKER, Thomas E. – NORMAN, Alex J. (2000): Partnerships and Community Change. *California Politics and Policy*, 39–44. Online: www.csun.edu/sites/default/files/cpjpartnershipsarticle.pdf
- BALÁZS András (2020): *Család és szomszédság a Magdolna negyedben: Gettó-e a szegregátum?* PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Humán Tudományok Doktori Iskolája. Online: <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/071de8df-b5ac-4304-a3c1-1e2f527b5678/content>
- BARNES, Marian – SULLIVAN, Helen (2002): Building Capacity for Collaboration in English Health Action Zones. In GLENDINNING, Caroline – POWELL, Martin – RUMMERY, Kirstein (szerk.): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press, 81–96. Online: <https://doi.org/10.56687/9781847425492-008>
- BARNES, Marian et al. (2005): *Health Action Zones: Partnerships for Health Equity*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203358337>

⁸⁹ A *Big Society* teóriájának és gyakorlatának kritikai elemzését lásd VESPASIANO–SIMEONI 2013. Lásd benne különösen: VESPASIANO 2013: 32–37.

⁹⁰ Vö. HAYEK 1993a [1973]: 121.

⁹¹ „A katallaxia tehát egy speciális spontán rend, amelyet a piac hoz létre azért, hogy az emberek a tulajdonjog, a kártérítési jog és a szerződéses jog szabályai szerint cselekszenek.” HAYEK 1993b [1976]: 109.

- BAULD, Linda et al. (2005): Promoting Social Change: The Experience of Health Action Zones in England. *Journal of Social Policy*, 34(3), 427–445. Online: <https://doi.org/10.1017/S0047279405008858>
- BELL, Stephen – HINDMOOR, Andrew (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814617>
- BOCCACIN, Lucia (2009): *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*. Milano: Vita e Pensiero.
- BOCCACIN, Lucia (2012): La *partnership* come processo relazionale multidimensionale. In ROSSI, Giovanna – BOCCACIN, Lucia (szerk.): *L'Associazionismo multilivello in Italia: Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*. Milano: FrancoAngeli, 25–34.
- BROWN, Kerry et al. (2012): Management to Solve Homelessness: Wicked Solutions for Wicked Problems. In PESTOFF, Victor – BRANDSEN, Taco – VERSCHUERE, Bram (szerk.): *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York – London: Routledge – Taylor & Francis, 211–226.
- BRUNI, Luigino (2010): *L'ethos del mercato: Un'introduzione ai fondamenti antropologici e relazionali dell'economia*. Milano–Torino: Bruno Mondadori.
- BRUNI, Luigino (2012): *Le prime radici: La via italiana alla cooperazione e al mercato*. Trento: Il Margine.
- BRUNI, Luigino – ZAMAGNI, Stefano (2013): *Civil gazdaság: Hatékonyság, méltányosság, közjóllét*. Ford. Osvay Péter. Budapest: L'Harmattan.
- CLARKE, Karen – RUMMERY, Kirstein (2002): Partnership at the Front Line: The WellFamily Service and Primary Care. In GLENDINNING, Caroline – POWELL, Martin – RUMMERY, Kirstein (szerk.): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press, 67–80. Online: <https://doi.org/10.56687/9781847425492-007>
- CRAWSHAW, Paul – BUNTON, Robin – GILLEN, Kate (2003): Health Action Zones and the Problem of Community. *Health and Social Care in the Community*, 11(1), 36–44. Online: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2524.2003.00397.x>
- DEKKER, Paul (2011): Sovranità delle sfere, sussidiarietà e Terzo settore nei Paesi Bassi. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press, 235–250.
- DI NICOLA, Paola (2015) [1998]: *La rete: metafora dell'appartenenza. Analisi strutturale e paradigma di rete*. Milano: FrancoAngeli.
- DONATI, Pierpaolo (1997): *Pensiero sociale cristiano e società post-moderna*. Roma: Editrice A. V. E.
- DONATI, Pierpaolo (2002a): La famiglia come soggetto sociale: ragioni, sfide, programmi. In SANTOLINI, Luisa – SOZZI, Vittorio (szerk.): *La Famiglia soggetto sociale: radici, sfide, progetti*. Roma: Città Nuova.
- DONATI, Pierpaolo szerk. (2002b): *Sociologia del terzo settore*. Roma: Carocci.
- DONATI, Pierpaolo (2007): *Manuale di sociologia della famiglia*. Roma–Bari: Editori Laterza.
- DONATI, Pierpaolo (2008): Una nuova mappa del bene comune: perché e come dobbiamo rifondare lo Stato sociale. In SIMONE, Michele (szerk.): *Il bene comune oggi, un impegno che*

- viene da lontano: *Atti della 45^a Settimana Sociale dei Cattolici Italiani*. Bologna: Dehoniane, 211–248.
- DONATI, Pierpaolo (2011a): Beni relazionali e capitale sociale. In DONATI, Pierpaolo – SOLCI, Riccardo (szerk.): *I beni relazionali: Che cosa sono e quali effetti producono*. Torino: Bollati Boringhieri, 140–189.
- DONATI, Pierpaolo (2011b): I fondamenti socio-antropologici della sussidiarietà: una prospettiva relazionale. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press, 25–52.
- DONATI, Pierpaolo (2011c): *La politica della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario*. Siena: Cantagalli.
- DONATI, Pierpaolo szerk. (2011d): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press.
- DONATI, Pierpaolo (2013): *Sociologia relazionale: Come cambia la società*. Brescia: Editrice La Scuola.
- DONATI, Pierpaolo (2015): *L'enigma della relazione*. Milano–Udine: Mimesis.
- DONATI, Pierpaolo – COLOZZI, Ivo szerk. (2006): *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*. Bologna: Il Mulino.
- FRIVALDSZKY János (2016): *Jó kormányzás és a közjó: Politikai és jogfilozófiai szemszögből*. Budapest: Pázmány Press.
- GAJDUSCHEK György (2009): Governance, Policy Networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18(2), 58–80.
- GLENDINNING, Caroline – POWELL, Martin – RUMMERY, Kirstein szerk. (2002): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press. Online: <https://doi.org/10.46692/9781847425492>
- HAYEK, Friedrich August von (1993a) [1973]: *Law, Legislation and Liberty I*. London: Routledge.
- HAYEK, Friedrich August von (1993b) [1976]: *Law, Legislation and Liberty II*. London: Routledge.
- HEYKING, John von – AVRAMENKO, Richard (2008): *Friendship & Politics: Essays in Political Thought*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- HORVÁTH M. Tamás (2010): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- JESSOP, Bob (2006): Governance e meta-governance: riflessività, varietà ed ironia. In PALUMBO, Antonino – VACCARO, Salvo (szerk.): *Governance: Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Milano: Mimesis, 78–95.
- JÓZSA Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- JUDGE, Ken – BAULD, Linda (2006): Learning from Policy Failure? Health Action Zones in England. *European Journal of Public Health*, 16(4), 341–343. Online: <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckl068>
- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 57–93.
- LEVI-FAUR, David szerk. (2014): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- MAIR, Johanna – RATHERT, Nikolas (2025): The Political Side of Social Enterprises: A Phenomenon-Based Study of Sociocultural and Policy Advocacy. *Journal of Management Studies*, 62(6), 2358–2386. Online: <https://doi.org/10.1111/joms.13134>
- NÉMETH László (2010): Mi a szociális szövetkezet? Rövid összefoglaló a szociális szövetkezetek nyugati előzményeiről, alapvető jellemzőiről és magyarországi szerepéről. *Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége*, 2010. május 29. Online: www.szoszov.hu/nemeth-laszlo-mi-a-szocialis-szovetkezet
- OSVÁTH László (2005): *A civil szervezetek térségi együttműködései Magyarországon. Útmutató és kézikönyv a civil szervezetek térségi együttműködésének elveiről, módszereiről, eljárásiról.* Budapest: Országos Civil Érdekképviseletért Egyesület.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2005): Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest: Timp Kft., 9–42.
- PALUMBO, Antonino (2006): Governance dello Stato e stato della Governance: una panoramica. In PALUMBO, Antonino – VACCARO, Salvo (szerk.): *Governance: Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Milano: Mimesis, 15–33.
- PESTOFF, Victor (2012): New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. In PESTOFF, Victor – BRANDSEN, Taco – VERSCHUERE, Bram (szerk.): *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge, 361–380. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203152294>
- PESTOFF, Victor – BRANDSEN, Taco (2010): Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation? In OSBORNE, Stephen P. (szerk.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 1–17.
- PRANDINI, Riccardo (2011): Servizi sociali di interesse generale e sussidiarietà in Europa: I servizi per la prima infanzia tra politiche *lib-lab* e societarie. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press, 161–200.
- REYNOLDS, Joanna Louise (2016): *Enacting 'Community': Conceptualisations and Practices of 'Community' in a UK Area-Based, Empowerment Initiative*. PhD-disszertáció. London School of Hygiene & Tropical Medicine. Online: <https://doi.org/10.17037/PUBS.03141187>
- ROSSI, Giovanna (2008): Forme emergenti nel terzo settore italiano e capitale sociale: un apporto distintivo alla generazione del bene comune? In SIMONE, Michele (szerk.): *Il bene comune oggi, un impegno che viene da lontano: Atti della 45^a Settimana Sociale dei Cattolici Italiani*. Bologna: Dehoniane, 249–268.
- ROSSI, Giovanna (2012): Il capitale sociale e le reti associative di promozione sociale. In ROSSI, Giovanna – BOCCACIN, Lucia (szerk.): *L'Associazionismo multilivello in Italia: Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*. Milano: FrancoAngeli, 19–24.
- ROSSI, Giovanna – BOCCACIN, Lucia szerk. (2012): *L'Associazionismo multilivello in Italia: Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*. Milano: FrancoAngeli.
- SALAMON, Lester M. (1987): Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Wel-

- fare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1–2), 29–49. Online: <https://doi.org/10.1177/089976408701600104>
- SOMAI József (2009): A szociális szövetkezetek európai és erdélyi előzményei. In CSEKE Péter (szerk.): *Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Kolozsvár: Komp-Press, 19–28.
- SORGI, Tommaso (1991): *Costruire il sociale*. Roma: Città Nuova.
- STANZANI, Sandro (2002): La cooperazione sociale. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Sociologia del terzo settore*. Roma: Carocci, 145–172.
- SWAINSTON, Katherine – SUMMERBELL, Carolyn (2008): *The Effectiveness of Community Engagement Approaches and Methods for Health Promotion Interventions: Rapid Review Phase 3*. Manchester–Middlesbrough: National Institute for Health and Clinical Excellence – University of Teesside.
- United Nations (2000): *Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South-South Cooperation*. Online: https://publicadministration.desa.un.org/sites/default/files/publications/2023/2000%20Building%20Partnerships%20for%20Good%20Governance_the%20Spirit%20and%20the%20Reality%20of%20South-South%20Cooperation.pdf
- VESPASIANO, Francesco (2013): Big Society: una via di uscita dalla crisi o una chiara presa d'atto? In VESPASIANO, Francesco – SIMEONI, Monica (szerk.): *Big Society, contenuti e critiche*. Roma: Armando Editore, 21–54.
- VESPASIANO, Francesco – SIMEONI, Monica szerk. (2013): *Big Society, contenuti e critiche*. Roma: Armando Editore.
- WIDMALM, Sten (2005): The Utility of Bonding Social Capital. *Journal of Civil Society*, 1(1), 75–95. Online: <https://doi.org/10.1080/17448680500210680>
- ZAMAGNI, Stefano (2011): *L'economia del bene comune*. Roma: Città Nuova.

Prof. Dr. Frivaldszky János a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jogbölcseleti Tanszékének egyetemi tanára. Kutatási területe a jó kormányzás és a közpolitika-alkotás közjóorientált elemzése, s így kiemelten a szubszidiárius partnerségi kormányzás kutatása. Az első világháború kirobbanásának okait bemutató monográfiájának megjelenése után a támadó háború logikája ellenében és az igazságos béke, valamint minden ember egyetemes jogközössége alapján fogalmazta meg a jog központi szerepét egy emberközpontú világrend létrehozatala jegyében. Munkásságának három évtizede alatt a természetjogi gondolkodás és az emberi jogok jogfilozófiáját bontotta ki a legkülönbözőbb területeken. Ennek nyomán több kötete és számos tanulmánya jelent meg, amelyekben a keresztény gondolkodás kezdeteitől egészen a neurojogokig bezárólag tárta fel a jog humanizáló, azaz az embert és az emberközi szférát védő és ez utóbbiakat az igazságosság szerint szabályozó jellegét. Jelenleg a transzhumanizmus és a mesterséges intelligencia kapcsolatát kutatja jogfilozófiai szemszögből, a neuromarketing korszakában kiemelten a fogyasztók jogvédelmét tartva szem előtt.

Solymoskői Luca

EGYHÁZI FENNTARTÓK ÉS KORMÁNYZÁSI LOGIKÁK A JÓLÉTI ÁLLAM PLURÁLIS RENDSZERÉBEN

MAGYAR ÉS BAJOR PERSPEKTÍVÁK

*Church Providers and Governance Logics in the Pluralising Welfare State
Hungarian and Bavarian Perspectives*

Solymoskői Luca doktorjelölt, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Szociológia Doktori Iskola Szociálpolitika Program, luca.solymoskovi@gmail.com

A vallási fenntartók nem csupán szolgáltatók, hanem olyan normatív közösségek, amelyek a szubszidiaritás, a felelősség és a közjó elvei mentén sajátos kormányzási kultúrát képviselnek. A tanulmány a vallási alapú szociális szolgáltatók irányítási logikáját mint a társadalmi önszerveződés és etikai kormányzás egy formáját vizsgálja. A magyar és bajor példák összevetése révén arra világít rá, hogy a vallási szervezetek hogyan kapcsolódnak az állam által működtetett jóléti rendszerekhez, illetve arra, hogy melyek az ellátások morális és szakmai irányításának alapelvei. Bajorországban a vallási fenntartók autonóm partnerségben működnek az állammal, míg Magyarországon az egyházi szereplők inkább az állami struktúrákhoz illesztve, eltérő mértékű és jellegű autonómiával végzik feladataikat. Az elemzés a kormányzás fogalmát tág értelemben interpretálja, az etikai normák és a társadalmi együttműködések rendszereként, amelyben a vallási szervezetek a jóléti ellátások területén önálló szereppel bírnak.

KULCSSZAVAK:

egyházi fenntartók, kormányzás, jóléti pluralizmus, fenntartói autonómia, szolgáltatósszervezés, vallási alapú szervezetek, szubszidiaritás, szociálpolitikai kormányzás, állam–egyház kapcsolatok

Religious welfare providers are not merely service deliverers but normative communities that embody a distinct governance culture grounded in the principles of subsidiarity, responsibility and the common good. This study examines the governance logics of faith-based social service providers as a form of social self-organisation and ethical governance. By comparing Hungarian

and Bavarian cases, the analysis shows how religious organisations relate to state-operated welfare systems and what moral and professional principles shape the governance of services. In Bavaria, religious providers operate with a high degree of autonomy in partnership with the state, whereas in Hungary their activities are more closely aligned with state structures, characterised by different degrees and forms of autonomy. The study interprets governance in a broad sense, as a system of ethical norms and social cooperation in which religious organisations hold a distinct role within welfare provision.

KEYWORDS:

church-based providers, governance, welfare pluralism, provider autonomy, service delivery, faith-based organisations, subsidiarity, social policy governance, state–church relations

BEVEZETŐ

Az egyházi fenntartók szociális szerepvállalása az elmúlt évtizedekben a társadalompolitikai gondolkodás egyik központi kérdésévé vált. A szekularizáció történeti és társadalmi folyamatai ugyan jelentős átalakulást eredményeztek a vallás intézményes szerepében, a vallási szervezetek azonban továbbra is olyan normatív közösségek, amelyek értékrendjük és cselekvési logikájuk mentén hatást gyakorolnak a jóléti ellátásokra.¹ A vallás társadalmi jelenlétének kutatása rámutatott arra is, hogy a modern jóléti állam normatív alapjai történetileg szorosan kötődnek az európai keresztény hagyományokhoz.²

Joseph Ratzinger³ különösen fontosnak tartja, hogy a modern, pluralista társadalmak elismerjék saját kulturális gyökereiket, különösen a keresztény hagyományokat.⁴ Ezek a gyökerek három forrásból táplálkoznak: a görög filozófiából, a római jogból és a zsidó-keresztény vallási hagyományokból, amelyek együtt adják a nyugati civilizáció erkölcsi és szellemi szerkezetét.⁵ Ha az állam kizárólag a gondoskodó állam eszméjére alapozza önazonosságát, akkor saját működését egyfajta szociális utópiaként értelmezi, és ennek megvalósítását elsődleges feladatának tekinti, önmagában azonban a „gondoskodó állam” eszméje nem képes pótolni a társadalmi kohézió morális feltételeit.⁶

Ebben a kontextusban a vallási alapú szervezetek a szekuláris jóléti államban olyan pozícióba kerültek, ahol egyszerre kell megfelelniük az állami normáknak, miközben saját vallási elköteleződésüket is muszáj képviselniük.⁷ A szekularizált állam visszalépése a vallási térből gyakran éppen azt teszi lehetővé, hogy a vallási alapú szervezetek civil jogi alapon jelenjenek

¹ TOMKA 2011; THRÄNHARDT 2011.

² BÖCKENFÖRDE 1967. Idézi PÁLFY-JANCsó 2020; RATZINGER 2005.

³ Joseph Ratzinger (1927–2022) (XVI. Benedek pápa) a 20–21. századi katolikus teológia meghatározó alakja volt, aki a hit és a modern társadalom viszonyát rendszerező elemzéseivel vált kiemelkedővé.

⁴ PÁLFY-JANCsó 2020: 44.

⁵ RATZINGER 2005.

⁶ PÁLFY-JANCsó 2020: 45–46.

⁷ POLETKO 2020: 133–134.

meg a közszolgáltatásokban, különösen az oktatás, az idősgondozás és a fogyatékkal élők ellátása területén.⁸ Ugyanakkor a vallás visszatérése a közéleti jelenléthez nem utal automatikusan vallási megújulásra, az egyházak társadalmi funkcióik révén nyernek új legitimitást, amit elsősorban szociális és jóléti szolgáltatásaik alapoznak meg, nem pedig hagyományos vallási tekintélyük.⁹

Björn Wittrock szerint a modern társadalmak egységes szervezőelvekre épülnek, de a helyi kulturális hagyományok továbbra is alakítják az intézményi működést.¹⁰ A 20. századi politikai rendszerek tapasztalata – a totalitárius ideológiák vallástól független normateremtő kísérletei – egyértelműen megmutatta, hogy a vallási hagyományok hiánya nem vezet stabil társadalmi rendhez.¹¹ José Luis Romanillos és kutatótársai empirikusan is alátámasztják, hogy a szekularizált társadalmak nem tekinthetők vallásmentes tereknek: az egyházi szervezetek politikai és társadalmi ügyekben továbbra is látható szerepet töltenek be, különösen a szegénység, a ki-rekesztés és a közösségi felelősség kérdéseiben.¹² A vallás így nem mint intézményrendszer, hanem mint etikai és kulturális erő válik újra relevánssá, ami lehetővé teszi, hogy a vallási szereplők a közszolgáltatások területén is megjelenjenek.

A vallási szervezetek szerepének újraértékelését elősegítette a posztsekuláris társadalom fogalmának megjelenése is, amely nem a vallás visszaszorulását, hanem tárgyalási pozícióinak átalakulását hangsúlyozza a modern államban.¹³ A vallási hivatkozások és etikai érvek továbbra is jelen vannak a közsférában, és hozzájárulnak a társadalmi problémák, a szolidaritás és a közösségi felelősség elméleti és szakpolitikai értelmezéséhez.¹⁴ Ezzel párhuzamosan a keresztény társadalmi tanítás több olyan normát is megfogalmaz, amely mára a modern állam működésének is alapvető elemévé vált: a szubszidiaritás, a szolidaritás és a közjó fogalma olyan erkölcsi alapelvek, amelyek mind az egyházi, mind a világi szociálpolitikai gondolkodást meghatározzák.¹⁵

A Bajor Katolikus Akadémián 2004-ben a Jürgen Habermas és Ratzinger között megrendezett vita egyik központi kérdése az volt, hogy a szabadelvű állam milyen morális alapokra épülhet a politikai döntéshozatal során.¹⁶ Habermas a diszkusszió során a Böckenförde-paradoxonra hivatkozott, amely szerint a liberális állam nem tartható fenn kizárólag jogi eszközökkel, mert működéséhez olyan társadalmi kohézió kell, amely a jogrend előtti morális és vallási forrásokból ered.¹⁷ Joseph Höffner munkájában¹⁸ leírja, hogy a keresztény társadalomtanítás három olyan rendezési elvet határoz meg, amelyek a társadalomban végzett tevékenységek elméleti alapjául szolgálnak.

⁸ CASANOVA 1994; ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012.

⁹ ROSTA 2019.

¹⁰ WITTRÖCK 2008.

¹¹ WITTRÖCK 2008; NYÍRKOS 2017.

¹² ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012.

¹³ HABERMAS 2006; CASANOVA 1994; CASANOVA 2007.

¹⁴ ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012.

¹⁵ TAKÁCS 1999; VAN KERSBERGEN – MANOW 2009.

¹⁶ HABERMAS–RATZINGER 2007.

¹⁷ PÁLFY–JANCÓS 2020.

¹⁸ HÖFFNER 2002.

1. A *szolidaritás elve* a *solidare* („szorosan összeillesztett”) kifejezésből ered, és az emberek kölcsönös összetartozását és felelősségvállalását fejezi ki. A szolidaritás elve úgy viszonyul az individualizmushoz és a kollektivismushoz, hogy egyszerre veszi figyelembe az ember személyes méltóságát és társadalmi, közösségi természetét. A szolidaritás tehát az ember és a társadalom közötti kölcsönösségre épül, és az összetartozás a keresztény társadalomtanítás alapvető rendezőelveként jelenik meg.¹⁹

2. A keresztény társadalomfilozófia az egyéni és társadalmi javak közötti kapcsolat megragadására a *közjó elvét* használja. Höffner szerint a közjó azoknak az intézményeknek és feltételeknek az összessége, amelyek lehetővé teszik az egyén és a kisebb közösségek rendezett együttműködését és kiteljesedését.²⁰ A politika így a közjóért való értelmes és felelős fáradozasként értelmezhető.

3. A harmadik társadalmi rendező elv a keresztény társadalmi tanítás szerint a *szubszidiaritás elve*, amely a latin *subsidium* szóból származik, jelentése: „segítség a tartalékállományból” vagy „kiszegítő támogatás”.²¹ A szerző szerint a szubszidiaritás elve csak akkor működik helyesen, ha a közjó és a szolidaritás elvei már keretezik a társadalmat. A szolidaritás elvéből következő társadalmi támogatás akkor válik legitim beavatkozássá, ha azt a szubszidiaritás elve határozza meg, hogy milyen feltételek mellett és milyen mértékben indokolt társadalmi beavatkozás az egyéni vagy közösségi működésbe. A *Quadragesimo anno* pápai enciklika szerint, amit az egyén saját maga képes elvégezni, azt nem szabad tőle elvenni, és magasabb szintű társadalmi szereplőre bízni. A szubszidiaritás elve a hierarchikus támogatás elvét is magában foglalja. Társadalmi beavatkozás akkor indokolt, amikor az egyének, kisebb közösségek önhibájukon kívül elakadnak, vagy olyan feladatról van szó, amely meghaladja lehetőségeiket, és csak átfogóbb társadalmi szerveződés képes azt megvalósítani.²²

A szabadelvű és jóléti állam formálódása során több ilyen vallási eredetű normatív elem szekuláris jelentéssel ruháztatott fel, így e hagyományok három alapelve – a *szolidaritás*, a *közjó* és a *szubszidiaritás* – nemcsak teológiai, hanem társadalomszervező jelentőséggel is bír. A szubszidiaritás egyházi gyökerű elvként ma a helyi autonómia egyik meghatározó alapja, a közjó fogalma pedig a társadalmi igazságos rend szekuláris célkitűzésévé vált. A szolidaritás a közösségi felelősségvállalás erkölcsi követelményét rögzíti.²³ A három alapelv napjainkban is meghatározza az egyházi szociális gyakorlatot: a szolidaritás az elesettekkel való közösségvállalásban, a közjó az igazságosság előmozdításában, a szubszidiaritás pedig a helyi kezdeményezések támogatásában jelenik meg.²⁴

A keresztény társadalmi tanítás alapelvei közé tartozik továbbá a *szociális igazságosság elve*, amely a *Quadragesimo anno*-ban jelent meg 1931-ben. Az enciklika szerint a társadalmi és gazdasági tevékenységnek a társadalomban élő emberek közös javát kell szolgálnia, különös

¹⁹ HÖFFNER 2002: 39–41.

²⁰ HÖFFNER 2002: 44.

²¹ HÖFFNER 2002: 49.

²² XI. Piusz 1931. Idézi HÖFFNER 2002.

²³ TAKÁCS 1999; MANOW 2004; VAN KERSBERGEN – MANOW 2009; REZSÓHÁZY 2012.

²⁴ MUZSLAY 1997. Idézi KÉK 2021.

tekintettel a „szegények iránti elkötelezettségre”.²⁵ A szociális igazságosság ugyanakkor nem csupán külső intézkedések rendszere, hanem belső erkölcsi hozzáállás is. A *Caritas in Veritate* enciklikában XVI. Benedek pápa az igazságosságot erkölcsi erényként értelmezi, olyan begyakorolt jó cselekedetként, amely jellemet formál és készséget teremt a jó megtételére.²⁶

A vallási alapú szervezetek, amelyek a nemzetközi szakirodalomban *faith-based organisations* néven jelennek meg, a szociális ellátórendszerekben nem pusztán szolgáltatóként vesznek részt. Ezen szervezetek működését etikai orientáció, értékalapú döntéshozatal és olyan közösségi gyakorlatok határozzák meg, amelyek túlmutatnak a szekuláris intézményi logikákon.²⁷ A vallási gyökerekből eredő normák – különösen a méltóság, a felelősség, a szolidaritás és a közösség fogalma – beépülnek az ellátásszervezés mindennapi gyakorlatába, és meghatározzák az egyházi fenntartók irányítási logikáit.

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a vallási alapú szervezetek milyen szerepben jelennek meg a jóléti állam működésében és milyen irányítási stratégiák, logikák jellemzik őket. Ehhez egy korábbi kutatás adatfelvételeire támaszkodik, és a bajor, valamint a magyar egyházi fenntartók működését elemzi, tekintettel társadalompolitikai integráltságukra és a szolgáltatói autonómiára a két rendszerben. A két modell összevetése rávilágít az eltérő történeti beágyazottságra, az autonómia különbségeire és azokra a kormányzási mintákra, amelyek a vallási fenntartók mozgásterét meghatározzák. Bajorországban a vallási fenntartók – különösen a Caritas és a Diakónia (*Diakonie*) – hosszú történeti beágyazottsággal rendelkeznek, és önálló szereplői a szociális gazdaságnak.²⁸ Magyarországon ezzel szemben az egyházi fenntartók térnyerése a rendszerváltást követően, majd a 2010 utáni állami átrendeződések nyomán gyorsult fel, egy restaurációs politikai folyamat eredményeként.²⁹ Bajorországban a gyakorlatban széles szabályozási és gazdasági autonómiával és mozgástérrel rendelkeznek az egyházi szolgáltatók, míg Magyarországon a finanszírozási struktúrák és az állami együttműködések jellemzői határozzák meg őket.

A tanulmány empirikus alapját olyan kvalitatív adatok adják, amelyek országos és regionális szintű egyházi vezetőkkel, valamint egyházi fenntartású intézmények szakmai szereplőivel készült félig strukturált interjúkból származnak. A mintavétel mindkét vizsgált térségben azonos logika szerint történt: a vallási fenntartók irányításában, szakmai döntéshozatalában és mindennapi működésében szerepet játszó személyek bevonásával. Az interjúk az autonómia, az állami kapcsolatrendszer, a szakmai irányítás és a szervezeti kormányzás kérdéseire fókuszáltak, lehetővé téve a vallási fenntartók működési logikáinak összehasonlítható elemzését.

²⁵ HÖFFNER 2002: 72–73.

²⁶ XVI. Benedek 2009.

²⁷ BEAUMONT–CLOKE 2012; MANUEL–GLATZER 2019.

²⁸ HEMPEL–MROSS 2014.

²⁹ LUGOSI-SZABÓ 2019.

JÓLÉTI ÁLLAM, PLURALIZMUS ÉS AZ EGYHÁZI SZEREPLŐK POZÍCIÓI

A jóléti állam átalakulása és az egyházi szervezetek szerepe

A jóléti állam működését az elmúlt évtizedekben olyan strukturális változások alakították át, amelyek az állam és a nem állami szereplők közötti feladatmegosztást mélyen érintették. A szakirodalomban három meghatározó értelmezési irány rajzolódik ki, amelyek különböző hangsúlyokkal, de összefüggően írják le ezt az átalakulást. Érdemes felidézni Richard M. Titmuss klasszikus megközelítését is, aki szerint a jóléti állam nem pusztán gazdasági vagy intézményi struktúra, hanem társadalmi szolidaritás és kollektív felelősségvállalás is egyben.³⁰ Az altruizmuson alapuló, közösségi elosztási logika szerinte követendő példa a piaci mechanizmusokkal szemben. Ez a morális megközelítés különösen a jóléti állam legitimációs válságainak és útkereséseinek megértésében válik hangsúlyossá. Jakobus Wössner arra mutat rá, hogy a modern társadalmakban a kollektív szolidaritás elve erkölcsi elvárásként jelenik meg a társadalmi szereplőkkel, köztük a vallási közösségekkel szemben is.³¹

Korunk társadalmi kihívásait összegezve Anton Hemerijck a kialakult európai jóléti rendszerek válságát olyan társadalmi és gazdasági tényezőkkel magyarázza, mint

- a nemzetközi gazdasági verseny,
- a népesség előregedése,
- a szolgáltatási szektor növekedése,
- a munkaerőpiaci szerepek változása és
- az új technológiák térnyerése.³²

Ezek a tényezők komoly terhet jelentenek a jóléti programok finanszírozására. A jóléti állam céljai között továbbra is szerepel a teljes foglalkoztatottság, az egészségügy széles körű biztosítása, a kiterjedt oktatás és társadalmi kockázatok elleni védelemként működő társadalombiztosítás. Az európai szociális modell egyik alapfeltevése, hogy a társadalmi kohézió és szociálpolitika nem gátolja, hanem erősíti a gazdasági alkalmazkodóképességet és versenyképességet.³³ Hasonló felismerése jutnak Daniel Béland és szerzőtársai,³⁴ akik kiemelik, hogy a jóléti rendszereknek nemcsak védelmi, hanem befektetési funkciójuk is van a humán tőke erősítése és a társadalmi innováció előmozdítása révén.

A reformfolyamatokat Hemerijck *interaktív tanulási folyamatként* írja le, amelyben a kormányok folyamatosan értékelik, adaptálják és újraalkotják jóléti politikáikat.³⁵ A hagyományos védelmi funkciók mellett egyre hangsúlyosabbá válik a jóléti befektetés logikája, amely a humán tőke fejlesztésén és az alkalmazkodóképesség megerősítésén keresztül kapcsolja össze a jóléti

³⁰ TITMUSS 1958.

³¹ WÖSSNER 1972.

³² HEMERIJCK 2002.

³³ HEMERIJCK 2002, 2018.

³⁴ BÉLAND–ROCCO–WADDAN 2016.

³⁵ HEMERIJCK 2002, 2018.

rendszert a gazdasági teljesítménnyel.³⁶ Hemerijck értelmezése nem a jóléti állam visszavonulását hangsúlyozza, hanem annak átalakulását, ahol a közpolitikai koordináció szerepe – a szociális párbeszédtől a nyílt koordináció módszeréig – továbbra is meghatározó marad.³⁷

A jóléti állam változásaival és kihívásaival kapcsolatban Claus Offe jóval kritikusabb álláspontot képvisel:³⁸ a strukturális problémákat emeli ki, amelyek az eurózóna működéséből és a politikai döntéshozatal folyamataiból fakadnak. Ezeket mélyebb társadalmi és politikai feszültségek jeleként értelmezi. Rámutat, hogy az európai integráció a béke és jólét megteremtésére törekedett, de az intézményi struktúrák és a közös valuta olyan problémákat generáltak, amelyek éppen a közös célok elérését akadályozzák. Kritikája szerint az európai döntéshozatal intézményrendszere egyre távolabb kerül a választóktól, az Európai Bizottság és intézményei nehezen elszámoltathatók a nyilvánosság előtt, ami növeli az euroszkepticizmust. Fő feszültségforrásnak az országok közötti gazdasági különbségeket látja, amelyeket a szigorú költségvetési politikák tovább mélyítenek.

A 20. század második felében kialakult társadalmi-gazdasági kompromisszumok a globalizáció, a munkapiacok flexibilissé válása és az ipari társadalmak szétesése következtében egyre nehezebben tarthatók fenn. Offe szerint az újkapitalizmus strukturális logikáját tükrözik, amelyben a jóléti állam hagyományos integrációs funkciói fokozatosan háttérbe szorulnak. A jóléti konszenzus megbomlása szerint nem csupán pénzügyi, hanem legitimációs válságot is okozott, amely megkérdőjelezi az állam képességét a társadalmi igazságosság biztosítására. Az újkapitalizmus elméletére támaszkodva azt állítja, hogy a jóléti rendszerek már nem képesek betölteni integráló szerepüket a demokratikus állam keretein belül. A piacosítás, a közszolgáltatások visszaszorulása és az állami felelősségvállalás leépítése mind azt eredményezi, hogy a jóléti állam alapfunkciói alól fokozatosan kihátrál az állam.³⁹

Offe részletesen elemzi Németország szerepét az Európai Unió politikai és gazdasági folyamataiban, különösen a szociálpolitikai reformok és gazdasági irányítás területén. Úgy véli, hogy Németország az EU legnagyobb gazdaságaként olyan domináns szereplő, amelyet saját versenyképessége mellett az eurózóna strukturális egyenlőtlenségei is erősítenek.⁴⁰ A német gazdasági modell a szigorú fiskális politikára és az exportorientált iparra épül, amivel példává vált, ugyanakkor feszültség forrásává is a dél-európai országokkal szemben. Offe élesen bírálja, hogy Németország vezető szerepében a válságkezelések során rákényszerítette az EU-ra a megszorító (*austerity*) politikát, vagyis szigorú költségvetési fegyelmet és az államadósság csökkentését, ami szerint társadalmi és gazdasági válsághoz vezetett egyes európai országokban. Nem csak gazdaságilag, politikailag is károsnak tartja, mert növeli az Unión belüli megosztottságot. Offe szerint Németország gazdasági ereje révén meghatározó szereplő az EU gazdasági és szociálpolitikai reformjaiban, politikája azonban gyakran inkább mélyíti az európai

³⁶ BÉLAND–ROCCO–WADDAN 2016.

³⁷ ZEITLIN–VANHERCKE 2018.

³⁸ OFFE 2003; OFFE 2009.

³⁹ OFFE 2003; OFFE 2009.

⁴⁰ OFFE 2016.

egyenlőtlenségeket és az Unió legitimációs válságát, ezért a német modell másolása helyett szolidaritáson és kiegyensúlyozott fejlesztésen alapuló megközelítést javasol.⁴¹

A magyar jóléti rendszer átalakulását Szikra Dorottya a kelet-közép-európai fejlődési pályára részeként mutatja be.⁴² Elemzése szerint a 2010 utáni politika egy illiberális, jóléti rezsim irányába mozdult el, amely felértékeli a munkaalapúságot, megerősíti a státuszalapú jogosultságokat és normatív családpolitikai célok mentén szervezi át az ellátásokat.⁴³ A rendszer ideologikus jellege szerint nem univerzális jogosultságokra, hanem társadalmi hierarchiákra épít, és a feltételeesség erősödése új típusú kirekesztési mechanizmusokat hoz létre. A szerző rámutat, hogy mindezzel párhuzamosan a nem állami – köztük az egyházi – fenntartók szerepe megnő, mivel az állam a végrehajtási feladatok egy részét tudatosan kiszervezi számukra. Ezt a folyamatot nem technikai racionalizációnak, hanem a jóléti felelősség normatív újrateremtésének látja. A hazai szociálpolitika változásairól Szalai Júlia azt hangsúlyozta, hogy a magyar jóléti rendszer történetileg sem épült ki teljes körű, univerzális ellátórendszerre, ezért a jóléti állam visszavonulása fogalom félrevezető lehet.⁴⁴ A magyar szisztémát inkább egy tartósan alacsony kapacitású, erősen célzott és adminisztratív tekintetben széttagozott rendszerként írja le, amelyet a 2010 utáni politika új prioritások mentén szervezett át.⁴⁵ Szikra szerint a feltételhez kötöttség és a jóléti rendszer erősen célzott jellege nem a hatékonyságot, hanem a normatív szelekciót erősíti.⁴⁶

A három megközelítés közös pontja, hogy a jóléti állam többé nem egyetlen, központi szereplő által működtetett rendszerként értelmezhető, hanem olyan kormányzási térként, amelyben az állami, piaci, civil és egyházi szereplők feladatai egymással összefonódnak. Hemerijck a koordináció új formáira, Offe a piacosítás strukturális feszültségeire, Szikra pedig a felelősségátrendezés ideológiai logikájára hívja fel a figyelmet. Ezek együtt rajzolják ki azt a folyamatot, amelyben a nem állami – köztük vallási – szolgáltatók szerepe nem pusztán kiegészítővé, hanem sok esetben meghatározóvá válik. A magyarországi fejlődési pályák azt mutatják, hogy a közszolgáltatások szervezése a pluralizált szolgáltatói struktúrára épül, ahol a finanszírozás, az irányítás és a végrehajtás szétválik. Ebben a kormányzási kontextusban érthető, hogy a 21. századi jóléti államokban az egyházi fenntartók a történeti beágyazottság, a normatív erőforrások és a kiszervezési logikák együttes hatására a jóléti irányítás meghatározó szereplőivé válnak.

Jóléti pluralizmus és a szolgáltatási feladatok kiszervezése

A *kiszervezés* fogalma a jóléti állam működésében akkor válik relevánssá, amikor az állam a közfeladatok ellátását más szereplőkre ruházza át, miközben a felelősség nála marad.

⁴¹ OFFE 2016.

⁴² SZIKRA 2014.

⁴³ SZIKRA 2014; SZIKRA 2018.

⁴⁴ SZALAI 2007.

⁴⁵ SZALAI 2007.

⁴⁶ SZIKRA 2014.

A folyamatot először John Clarke és Janet Newman írták le a szociálpolitikai funkciók átrendeződésének részeként,⁴⁷ majd a közszolgáltatások modernizációját vizsgáló szerzők, köztük Christopher Pollitt és Geert Bouckaert emelték be a közigazgatási elemzésekbe.⁴⁸ A kiszervezés ebben az értelmezésben nem az állami kivonulást jelenti, hanem a szolgáltatásszervezés olyan átalakulását, amelyben a végrehajtást nem állami szereplők végzik.⁴⁹

A német jóléti állam történeti fejlődése a kiszervezés intézményesült, korai formáját mutatja. Stephan Leibfried és Florian Tennstedt azt a történeti folyamatot írják le, amelyben az állam már a 19. századtól tartós partnerséget alakított ki az egyházi szereplőkkel, elsősorban a Caritas és a Diakónia szervezeteivel.⁵⁰ Albert Evers a jóléti pluralizmus fogalmát használja e szerkezet leírására: értelmezésében a szociális ellátások tere „intermediális zóna”, ahol az állami, piaci és civil logikák keverednek. E szervezetek nem csupán szolgáltatók, hanem társadalmi integrációs szerepet is betöltenek.⁵¹ Annette Zimmer kiemeli, hogy a német modellben az állam szabályozóként és finanszírozóként van jelen, miközben a tényleges szolgáltatási feladatokat történetileg legitimált, nem állami fenntartók látják el.⁵² A kiszervezés tehát Németországban partnerségi struktúrát jelent, nem pedig állami visszavonulást.

Magyarországon a kiszervezés folyamata más történeti folyamat révén alakult. A rendszerváltás után az egyházi szereplők intézményi újjáépítése zajlott, a közfeladatokba való visszatérésük fokozatos volt. A 2010 utáni politikai változások azonban – Szikra elemzése szerint⁵³ – jelentősen átrendezték a szolgáltatók körét: az önkormányzati intézmények szerepe csökkent, miközben az egyházi fenntartók gyors ütemben bővültek. A kiszervezés motivációi között Szikra a pénzügyi ösztönzőket hangsúlyozza, mivel az egyházi intézmények számára biztosított kiegészítő támogatások olyan előnyöket teremtenek, amelyek befolyásolják az önkormányzatok döntéseit. Ingo Bode ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy a kiszervezett jóléti állam akkor válik sérülékennyé, ha a szolgáltatásszervezés a piaci logikákra épül, nem pedig a stratégiai állami koordinációra.⁵⁴ A magyar esetben a kiszervezés intézményes kerete kevésbé stabil, mivel hiányzik az a történeti folytonosság és partnerségi modell, amely a német rendszernek sajátja.

A bajor modell a folyamatos állami–egyházi együttműködésre épül. A Caritas és a Diakónia szervezetei jogilag és pénzügyileg régóta egyenrangú szolgáltatók, amelyek saját intézményi és vallási autonómiájuk megőrzésével vesznek részt a közszolgáltatások működtetésében. Magyarországon a jogi és az intézményi környezet folyamatos változásokon megy keresztül a rendszerváltás óta, és az egyházi fenntartókkal való együttműködés köré, amely a 2010 utáni stratégiaváltást követően jelent meg, nem jött létre tartós partnerségi keretezés. A két modell összevetése azt mutatja, hogy a kiszervezés nem önmagában, hanem annak módja és

⁴⁷ CLARK–NEWMAN 1997.

⁴⁸ POLLITT–BOUCKAERT 2004.

⁴⁹ SALTMAN–FIGUERAS–SAKELLARIDES 1998.

⁵⁰ LEIBFRIED–TENNSTEDT 1985.

⁵¹ EVERS 1993; EVERS 1995.

⁵² ZIMMER 2010.

⁵³ SZIKRA 2014; SZIKRA 2018.

⁵⁴ BODE 2006.

történeti kontextusa révén határozza meg az egyházi fenntartók pozícióját. A bajor rendszerben a kiszervezés a jóléti pluralizmus intézményes alapja, míg a magyar rendszerben inkább a közfeladatok újraelosztásának eszköze, politikai és finanszírozási ösztönzőkkel erősen átszöve.

VALLÁSI ALAPÚ SZERVEZETEK MŰKÖDÉSI MODELLJEI

Az egyházi szervezetek az európai kontextusban

Mint ahogy már a bevezetőben megjegyeztük, a vallási alapú szervezetek, amelyek a nemzetközi szakirodalomban *faith-based organisations* (FBO) néven ismertek, a szociális ellátórendszerekben nem pusztán szolgáltatóként vesznek részt. Működésük és irányításuk szellemiségét fundamentálisan meghatározzák a vallásban gyökerező normák, ezáltal közösségi praxisuk túlmutat a szekuláris intézményi logikákon.⁵⁵

A vallási alapú szolgáltatók az európai jóléti rendszerekben nem új szereplőként jelennek meg, hanem olyan intézményi formaként, amely történeti folytonosság mellett illeszkedik a modern állami struktúrákhoz. A 2000-es évektől a kutatások már nem az állam–egyház jogi viszonyára helyezik a hangsúlyt, hanem arra, hogy az egyházi szereplők milyen normatív erőforrásokkal és szolgáltatási kapacitásokkal vesznek részt a jóléti feladatokban. A FACIT-projekt⁵⁶ európai kutatásai szerint a vallási alapú szervezetek nem sorolhatók be sem a klasszikus egyházi, sem a civil intézmények közé, mivel működésük egy sajátos köztes pozíciót hoz létre a városi szolgáltatások terében. A kutatás tág definíciója lehetővé tette, hogy a Diakónia és a Caritas mellett olyan világi jogi személyek is a vizsgálat körébe kerüljenek, amelyek tevékenységükben vallási motivációkra támaszkodnak, és ezzel alternatív közösségi részvételi formákat hoznak létre. A projekt szerint ezek a szervezetek nem a 19. századi keresztény jótékonyági tradíció visszatérését jelentik, hanem professzionális munkával, a pluralizálódó jóléti állam aktív alakítóiként jelennek meg.

Az európai vizsgálatok ugyanakkor világosan mutatják a vallási alapú szereplők közötti különbségeket. Jogállásuk, szakmai profiljuk, a célcsoportokhoz való viszonyuk és az állammal kialakított kapcsolathálók széles skálán mozognak.⁵⁷ A konzorciális modellekben – mint Németország vagy Hollandia – az egyházi szervezetek a jóléti rendszer integrált és stabil szereplői, ahol a szubszidiaritás elve történetileg is a vallási fenntartók és az állam közötti munkamegosztás alapját képezte.⁵⁸ Más országokban – például Franciaországban vagy Svédországban – a szekuláris államszerkezet csökkenti az egyházi szereplők intézményes súlyát, míg a dél-európai és posztkommunista modellekben a vallási szervezetek döntően történeti, kulturális vagy politikai folyamatok révén válnak a jóléti tér meghatározó elemeivé.⁵⁹ A posztkommunista

⁵⁵ BEAUMONT–CLOKE 2012; MANUEL–GLATZER 2019.

⁵⁶ BEAUMONT–CLOKE 2012.

⁵⁷ ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012.

⁵⁸ LEIBFRIED–TENNSTEDT 1985.

⁵⁹ BEAUMONT–CLOKE 2012; ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012.

országokban – így Magyarországon is – az egyházi szereplők megerősödése a rendszerváltást követő intézményi újjáépüléshez kapcsolódik.

A vallási alapú szervezetek működésének elemzéséhez a szakirodalom a *kettős identitás* fogalmát használja.⁶⁰ E szerint ezek egyfelől olyan szervezetek, amelyek professzionális szolgáltatóként működnek, így megfelelnek az állami finanszírozási és minőségbiztosítási előírásoknak; másfelől normatív szervezetek, és saját értékészletük – emberi méltóság, közösségi felelősség, szolidaritás – alapján értelmezik a szolgáltatási gyakorlatot. A kettős szerep időnként feszültséget teremt, ugyanakkor ez magyarázza, hogy az FBO-k egyszerre képesek megfelelni a professzionalizáció elvárásainak és megőrizni vallási ihletettséggű küldetésüket. A FACIT-projekt és a későbbi vizsgálatok egyaránt arra mutatnak rá, hogy ez a kettős szerkezet teszi a vallási alapú szervezeteket a jóléti állam pluralizált rendszerének meghatározó szereplőivé.⁶¹

A posztsekuláris társadalomról szóló viták szintén hozzájárultak e társulások új pozíciójának megértéséhez. Habermas megközelítése szerint a vallási közösségek olyan erkölcsi erőforrásokat hordoznak, amelyek a demokratikus nyilvánosságban is érvényesek lehetnek, ha képesek részt venni a közös, világi érvelési térben. Justin Beaumont és Paul Cloke szerint ennek gyakorlati jele, hogy a vallási szereplők már nem periférikus, hanem elismert partnerei a közszolgáltatások megszervezésének.⁶² Ebben a keretben a vallási alapú szervezetek nem egyszerűen szolgáltatók, hanem olyan kormányzási szereplők, akik történeti jelenlétükkel, normatív orientációjukkal és professzionális kapacitásaikkal együtt alakítják a jóléti rendszer működését.

Az egyházi szervezetek típusai és működési dilemmái

A vallási alapú szervezetek működésének elméleti megközelítése mellett a szakirodalom részletes tipológiákat is kínál, amelyek a szervezeti formák, a működési modellek és a vallási háttérből fakadó dilemmák összehasonlítását teszik lehetővé. A vallási alapú szervezetek intézményi jellemzői és szolgáltatási profiljuk alapján jelentős különbségeket lehet látni. Az alábbiakban olyan szervezeti kategóriákat és működési mintázatokat látunk, amelyek a vallási kötődés különböző formái szerint írják le az FBO-k típusait. Ram A. Cnaan és munkatársai amerikai kontextusban kidolgozott tipológiája a vallási alapú szervezetek különböző típusait rendszerezi.⁶³

Cnaan és munkatársai a vallási szolgáltatók hat típusát különböztetik meg amerikai kutatásaik alapján:⁶⁴

- *helyi gyülekezetek és vallási közösségek*, amelyek közvetlenül a vallási közösségek által fenntartott szervezetek;
- *vallásközi szervezetek és ökumenikus együttműködések*, különböző felekezetek közös szolgáltatásai;

⁶⁰ MANUEL–GLATZER 2019.

⁶¹ BEAUMONT–CLOKE 2012; GLATZER–MANUEL 2020.

⁶² BEAUMONT–CLOKE 2012.

⁶³ CNAAN et al. 1999. Idézi BEAUMONT–CLOKE 2012.

⁶⁴ CNAAN et al. 1999. Idézi BEAUMONT–CLOKE 2012: 12.

- *országos egyházi intézmények*: egyházi fenntartású nagyobb szociális szervezetek (például Diakónia, Caritas);
- *nemzetközi vallási szervezetek*: olyan segélyszervezetek, amelyek a világ több országában működnek.

Emellett megkülönböztetik

- a *felekezeten kívüli, de vallási háttérrel rendelkező szociális szervezeteket* (például világi működésű karitatív szervezetek), valamint
- a *piaci alapú vallási szervezeteket* (például vallási háttérű egészségügyi és oktatási szolgáltatók).⁶⁵

Rick James szerint sok európai vallási alapú szervezet tudatosan háttérbe helyezi vallási identitását, mert tart attól, hogy ez akadályozza a szakmai együttműködéseket vagy előítéleteket erősít. A hitbéli identitás ugyanakkor nagyban befolyásolja a belső szervezeti működést, a vezetési stílust és belső kapcsolatokat, és a szervezetek hétköznapi szempontjából is fontos, hogy a munkatársak és önkéntesek hitbéli elkötelezettsége összhangban legyen a szervezet küldetésével.⁶⁶

Max Weber szerint az egyházi szervezeteknek a közigazgatási és felsőbb hatalmi szintek irányából érkező elvárásokkal is meg kell küzdeniük, miközben vallási identitásukat is meg akarják őrizni.⁶⁷ A szerző szerint egyszerre kell hitelesnek maradniuk hitükben, elkötelezetten cselekedni értékeik mentén, ezáltal az állam és az általuk szolgált emberek között helyezkednek el. E köztes pozíció következményeként a vallási alapú szervezetekre fokozott nyomás nehezedik: biztosítaniuk kell működésük pénzügyi fenntarthatóságát, pótolniuk kell a munkaerőt, és ápolniuk kell széles társadalmi kapcsolatrendszerüket is. Romanillos és szerzőtársai (2012) hangsúlyozzák, hogy valódi veszélyt jelent, ha a jogi és szakmai megfelelési kényszer miatt a vallási motiváció háttérbe szorul, vagy teljesen kiszorul a mindennapokból, miközben pont ez a különbség adja meg hitelességét. A kettős elvárás feszültséget teremt abban, hogy milyen mértékben választható szét a hit és a szolgálat, hogyan biztosítható az univerzális jogosultsági elv vallási alapú szervezeti keretek között.⁶⁸

Herman és munkatársai (2012) három integrációs modellt különböztetnek meg: a formális állami partnerséget, a független, de szabályozott működést, valamint a teljesen önálló, adományokra épülő szervezeti formát. Az első modell a *formális partnerség az állammal*, amelyben a vallási alapú szervezetek közvetlen költségvetési támogatást kapnak, és tevékenységük strukturáltan beépül az ellátórendszerbe. Ilyen például Németország vagy Hollandia esete is, ahol a holland egyházi fenntartású idősgondozó intézmények 70%-ban állami forrásból működnek. Második típus a *független, de szabályozott működés*, amelyben a vallási szervezetek megőrzik intézményi autonómiájukat, de tevékenységüket állami normatívákkal és jogi keretekkel

⁶⁵ JAMES 2009. Idézi BEAUMONT–CLOKE 2012.

⁶⁶ CNAAN et al. 1999. Idézi BEAUMONT–CLOKE 2012.

⁶⁷ WEBER 2020.

⁶⁸ HERMAN et al. 2012: 74.

szabályozzák (például Egyesült Királyság, Olaszország). A harmadik modell a *teljesen független működés*, amelyben a vallási alapú szervezet kizárólag magánadományokra, önkéntes munkára és gyülekezeti forrásokra támaszkodik. A szerzők kiemelik, hogy az erősen integrált szervezetek könnyebben veszítenek vallási jellegükből, míg a teljesen önállók gyakran finanszírozási nehézségekkel küzdenek. Azok a vallási szervezetek, amelyek jobban integrálódnak az ellátórendszerbe, könnyen elveszíthetik vallási jellegüket, amíg a teljesen önálló szervezeteknek finanszírozási nehézségeik vannak.⁶⁹

Az empirikus fenntartási statisztikák alapján a vallási alapú szervezetek jelentősége egyértelműen kimutatható az európai országokban.⁷⁰ A működési dilemmák közé tartozik, hogy a jóléti piac logikáihoz való alkalmazkodás milyen hatással van a szervezeti autonómiára és küldetéstudatra. A kiszervezés és a versenyhelyzet miatt több vallási alapú szolgáltató *a for-profit szektorral kerül versenyhelyzetbe*, ami a vallási identitás háttérbe szorulását okozza. A német konzorciális modellben az egyházi fenntartók stabil állami partnerek, bár egyre élesebb versenyt tapasztalnak más szolgáltatókkal. A magyar modell posztkommunista közegben alakult ki, ahol az egyházi szereplők a rendszerváltás után tértek vissza a szociális ellátásokba, és pozíciójuk máig politikailag érzékeny és kevésbé stabil intézményi környezetben működik. Ez a különbség meghatározza az intézmények beágyazottságát, mozgásterét és a vallási identitás nyilvános felvállalásának lehetőségeit is.

Nyugat-európai kutatások a vallási alapú szervezetekről

Paul Christopher Manuel és Miguel Glatzer szerint a vallási alapú szervezetek szerepe nem korlátozódik a szolgáltatások működtetésére, hanem hatással van a közpolitikai döntésekre és a civil társadalom folyamataira is.⁷¹ A vallási alapú szervezetek közvetett és közvetlen módon is tudnak politikai hatást gyakorolni. *Közvetlen* a politikai befolyás, amikor érdekképviselői tevékenységet folytatnak és befolyásolni próbálják a közpolitikát. Németországban a Caritas és a Diakónia rendszeresen lobbizik a szociálpolitikai törvények módosításáért. Jeffrey Haynes és Anja Hennig kutatásai szerint az egyházi szervezetek közvetetten formálják a társadalmi diskurzust és a közpolitikát.⁷² *Közvetett* politikai befolyásuk abban is megjelenik, hogy ellátási modelljeikkel alternatívát kínálnak a jóléti rendszerek számára, és új megoldásokat hoznak be a szakpolitikai gondolkodásba.

Manuel és Glatzer szerint a nyugat-európai vallási szervezetek politikai és társadalmi befolyása csökkent, de szerepük stabil maradt a szociális ellátásokban. Ezt a jelenséget a szerzők *néma élénkségnek (muted vibrancy)* nevezik. A fogalom arra utal, hogy a vallási intézmények nem jelennek meg látványosan a közéletben, az ellátások terén visszafogottan, de mégis hatékonyan működnek.⁷³ Paul Valadier francia jezsuita filozófus úgy látja, hogy bár a politikára

⁶⁹ ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012: 74.

⁷⁰ ROMANILLOS–BEAUMONT–ŞEN 2012; MANUEL–GLATZER 2019; GLATZER–MANUEL 2020.

⁷¹ MANUEL–GLATZER 2019.

⁷² HAYNES–HENNIG 2011. Idézi MANUEL–GLATZER 2019.

⁷³ MANUEL–GLATZER 2019: 6.

nincs befolyásuk, az egyházak továbbra is formálják az emberek társadalmi érzékenységét. A katolikus szociális tanítás, különösen a szolidaritás és a társadalmi felelősség elvei továbbra is beépültek a modern társadalmak működésébe.⁷⁴ Manuel és Glatzer kiemeli, hogy mindez a 20. század második felétől indult folyamat, amikor az egyházak tudatosan mérsékeltek politikai aktivitásukat.⁷⁵

A vallási szervezetek társadalompolitikai szerepét több működési stratégia mentén írják le, mint amilyen a *stratégiai csend* (*strategic silence*), amely már az a tudatos döntés, amikor a vallási alapú szervezetek és intézményeik szándékosan nem vesznek részt egyes politikai, közéleti állásfoglalásban, hogy ne konfrontálódjanak a szekularizált társadalom domináns értékrendjével.⁷⁶ Carolyn Warner rámutatott, hogy a második vatikáni zsinat utáni intézményes katolikus egyház már nem közvetlen politikai szereplője az európai közéletnek, hanem érdekképviselői csoportként működik a közpolitikában.⁷⁷ Van, aki a „stratégiai csendet” taktikai eszköznek tekinti az egyházak kezében, hogy ne veszítsenek híveket vagy támogatást politikailag érzékeny kérdésekben. Vagyis inkább olyan területekre koncentrálnak, ahol széles körű társadalmi egyetértés van, mint amilyen a szegények támogatása vagy az idősgondozás. A stratégiai csend hosszú távon működőképes lehet, de kérdéses, meddig tartható fenn, és nem jár-e azzal, hogy az egyházi intézmények háttérbe szorulnak a politikai térben.⁷⁸

A vallási alapú szervezetek és az állam viszonyát különböző összehasonlító dimenziók szerint vizsgálták, az elemzés alapján három működési rendszer rajzolódik ki, bár tipológiákat nem hoztak belőle létre.⁷⁹ Az *együttműködésre épülő modellekben* az állam és egyházi szervezetek szoros partnerségben működnek, ilyen Olaszország és Németország. A *versengő modellben* – például Franciaországban és Svédországban – az állam versenyhelyzetet teremt az egyházi és szekuláris szolgáltatók között, és kevésbé támogatja az egyházi szereplőket. Az *állami dominanciájú modell* a skandináv országokban jellemző, ahol az állam irányítja a szociális szolgáltatásokat, és az egyházi szervezetek kisebb szerepet kapnak.

Ezekhez különböző finanszírozási mechanizmusok is társulnak, beleértve az állami támogatást, magánadományokat és a hibrid modelleket. Németországban az egyházi fenntartású szociális szolgáltatók, mint a Caritas és Diakónia, jelentős mértékű állami támogatásban részesülnek, és ezek a szervezetek Európa legnagyobb önkéntes hálózatával rendelkező intézményei közé tartoznak.⁸⁰ A nyugat-európai esetek azt mutatják, hogy az együttműködésen alapuló rendszerekben az állami támogatás a meghatározó finanszírozási forma, amelyet gyakran egészítenek ki magánadományok és önkéntes munka. Emellett több példát is találunk a *hibrid finanszírozási* megoldásokra, ahol állami támogatást, magánadományokat és EU-s forrásokat kombinálnak.⁸¹ A fentieket az 1. táblázat segítségével tekinthetjük át.

⁷⁴ VALADIER 1999. Idézi MANUEL–GLATZER 2019: 2.

⁷⁵ MANUEL–GLATZER 2019: 7.

⁷⁶ MANUEL–GLATZER 2019.

⁷⁷ WARNER 2000. Idézi MANUEL–GLATZER 2019: 3.

⁷⁸ MANUEL–GLATZER 2019: 10–16.

⁷⁹ MANUEL–GLATZER 2019.

⁸⁰ MANUEL–GLATZER 2019: 24.

⁸¹ MANUEL–GLATZER 2019.

1. táblázat: Állam és egyház közti együttműködési modellek Nyugat-Európában

Modelltípus	Együttműködő modell	Versengő modell	Állami dominanciájú modell
Jellemző országok	Németország, Olaszország	Franciaország, Svédország	Skandináv országok
Az állam és az egyházi szervezetek viszonya	Partnerség, szoros együttműködés	Versenyhelyzet, korlátozott támogatás	Az állam dominál, az egyházi szerep visszaszorul
Vallási alapú szervezetek finanszírozási formája	Közvetlen állami támogatás (például Németország: több milliárd euró évente)	Elsősorban piaci logika, kevesebb közvetlen támogatás	Csekély szerep, korlátozott finanszírozás
Kiegészítő források	Erős társadalmi beágyazottság, elismert hatékonyság	Kevésbé hangsúlyos	Nem releváns vagy minimális
Példák jelentős egyházi szereplőkre	Caritas, Diakónia – Európa legnagyobb önkéntes szervezetei is	Nincs kiemelve	Nincs kiemelve
Hibrid finanszírozási lehetőségek	Léteznek: állami támogatás + magán- + EU-s források	Részben jelen van	Ritka vagy hiányzik

Forrás: a szerző szerkesztése MANUEL–GLATZER 2019 alapján

Felmerül a kérdés, hogy az egyházi szervezetek állammal való együttműködése milyen politikai kockázatokkal és működési dilemmákkal jár. Az egyházi fenntartású intézmények jelentős közfinanszírozási függése önmagában nem határozza meg intézményi autonómiájuk mértékét. Meghatározó kérdés, hogy a finanszírozási és szabályozási feltételek alakításában milyen tárgyalási és érdekérvényesítési pozícióval rendelkeznek. A szekularizált társadalmi környezet szintén kihívást jelent az egyházi szereplők számára, mivel vallási identitásuk és közéleti megszólalásaik társadalmi megítélése befolyásolhatja működésüket. Ez azonban nem feltétlenül jár együtt társadalompolitikai szerepük csökkenésével, mivel intézményi beágyazottságuk és szakpolitikai kapcsolataik továbbra is jelentős mozgásteret biztosíthatnak számukra. Az egyházi szervezetek igen nehéz egyensúlyozási pozícióba kerülnek egyfelől a hagyományos értékeik megőrzése, másfelől a szekuláris társadalom felé való nyitás között. Egyre jobban politikai kritikák célpontjává válhatnak, különösen olyan társadalmi kérdésekben, amelyben állami támogatottságuk vitatottá válik.⁸²

⁸² MANUEL–GLATZER 2019.

Kelet-európai kutatások a vallási alapú szervezetekről

Glatzer és Manuel azt vizsgálja, hogy a posztkommunista országokban a vallási alapú szervezetek miként járulnak hozzá a társadalmi részvételhez és a demokratikus kultúra erősítéséhez. A szerzők az országokat domináns vallási hagyományuk szerint csoportosítják, megkülönböztetve az ortodox, katolikus és szekuláris többségű társadalmakat. Az egyes országok politikai rendszereit abból a szempontból vizsgálják, hogy milyen mértékben segíti vagy akadályozza a vallási szervezet működését.⁸³

Viktor Poletko szerint a posztkommunista térség egyik klasszikus modellhez sem illeszkedik, mivel a vallás a rendszerváltás után kapott új teret, és sajátos, átmeneti helyzetet hozott létre. Nyugat-Európában viszont a szekuláris pluralizmus a domináns, itt ugyanis az állam valószínűleg semleges, és a vallási közösségek a civil társadalom részeként, de intézményes politikai hatás nélkül működnek. Az állam gyakran együttműködik vallási alapú szervezetekkel, főként a szociális szférában, de nem preferál egyetlen vallást sem, és a hitbéli ügyeket szigorúan magánügyként kezeli.⁸⁴ A szerző szerint a posztkommunista Kelet-Európa egyik modellbe sem illeszthető, mert ebben a térségben a vallás a rendszerváltozáskor jutott ismét lehetőségekhez, és újra szocializációs eszközként jelenik meg ezekben az országokban. A szerző ezért a régiót *hibrid modellként* írja le, ahol a vallási szervezetek fontos, de változó súlyú szereplők.

A szekularizáció Kelet-Európában sok esetben nem társadalmi folyamatként, hanem politikai kényszerként ment végbe, ami sajátos fejlődési pályát eredményezett – egyes országokban a vallás a politikai ellenállás jeleként is megjelent, például Lengyelországban vagy Magyarországon.⁸⁵ Ezenfelül a vallási szervezetek a demokratikus részvétel és közösségsszervezés fontos szereplőivé is váltak.⁸⁶ A magyarországi folyamatokban Máté-Tóth András és Szilágyi Tamás a vallási szervezetek szerepének vizsgálatakor megállapítja, hogy a magyar politikai környezetben az állam és a történelmi egyházak együttműködése az elmúlt évtizedekben megerősödött.⁸⁷ Magyarországon az egyházi szervezetek a rendszerváltástól folyamatosan növekvő mértékben nyertek nagyobb teret az oktatási és szociális szolgáltatások terén, részben állami döntések, részben jogi változások hatására. Az állam–egyház viszony történeti és intézményi helyzetében a kelet-európai vallási alapú szervezetek társadalmi beágyazottsága eltér a nyugat-európai modellektől, mivel intézményi visszatérésük a rendszerváltáshoz kötődik, és nagymértékben függ a politikai-jogi környezettől. A szocialista időszak intézményes megtörése és az ebből következő újjászerveződési folyamat miatt különösen érzékenyek a politikai és jogi környezet változásaira.⁸⁸

⁸³ GLATZER–MANUEL 2020.

⁸⁴ POLETKO 2020.

⁸⁵ MÁTÉ-TÓTH – ROSTA 2022; POLETKO 2020.

⁸⁶ POLETKO 2020.

⁸⁷ MÁTÉ-TÓTH – SZILÁGYI 2020.

⁸⁸ POLETKO 2020.

MAGYAR-BAJOR EGYHÁZI FENNTARTÓK KORMÁNYZÁSI LOGIKÁI

A bajor és a magyar szociális ellátórendszerben működő egyházi fenntartók szerepének összehasonlítása azt mutatja, hogy a két ország eltérő kormányzási logikái mentén alakítják a fenntartói mozgásteret, a szervezeti autonómiát és a mindennapi szakmai gyakorlatot. Az elemzés empirikus alapját félig strukturált interjúk adják, amelyek országos és regionális szintű egyházi vezetőkkel, valamint egyházi fenntartású intézmények szakmai szereplőivel készültek Bajorországban és Magyarországon. A kvalitatív adatokat kiegészítettem a bajor Caritas és Diakónia dokumentumaival. A mintavétel mindkét térségben azonos logika szerint történt, így az interjúk az autonómiáról, a szakmai irányításról és az állammal való kapcsolatrendszeréről alkotott nézőpontokat összehasonlítható módon jelenítik meg.

Bajor modell: történeti beágyazottság és fenntartói autonómia

Bajorország szociális ellátórendszerének felépítése történetileg a szubszidiaritás elvére épül. A tartományi dokumentumok – különösen a Caritasverband Bayern éves jelentései és a Diakónia fenntartói irányelvei – egyértelműen rögzítik, hogy az egyházi fenntartók a szociális szolgáltatások elsődleges végrehajtói, az állam feladata a keretfeltételek és a finanszírozás biztosítása. A bajor modellben az egyházi fenntartók a Freie Wohlfahrtspflege (*Független Jóléti Szervezetek*) keretében működnek, amely a szociális szolgáltatások tartományi szintű, intézményesített rendszerét alkotja. A Freie Wohlfahrtspflege történetileg rögzíti a független jóléti szervezetek – köztük a Caritas és a Diakónia – elsődleges jogosultságát a szociális feladatok ellátására, és meghatározza azt a működési logikát, amelyben az állam a keretfeltételeket biztosítja, a szolgáltatásokat pedig a fenntartók szervezik meg.

A bajorországi ellátórendszerben a Freie Wohlfahrtspflege – amelynek legnagyobb és történetileg meghatározó pillérei a Caritas és a Diakónia – hozzáférhető legfrissebb adatok szerint a szociális szolgáltatások több mint 63%-át biztosítják.⁸⁹ A fogyatékkal élő személyek számára működtetett ellátások esetében ez az arány még magasabb: a bentlakásos és támogatott lakhatási szolgáltatások közel 82%-a, míg a napközbeni otthonok 66%-a tartozik a Freie Wohlfahrtspflege fenntartásához.⁹⁰ A bajor egyházi fenntartók szervezeti kapacitása tovább erősíti ezt a pozíciót: a Caritas Bayern mintegy 6200 szociális intézményt és szolgáltatást működtet, 90 000 munkavállalóval és több mint 120 000 önkéntessel.⁹¹ Hasonló szervezeti súllyal rendelkezik a Bajorországi Diakónia (*Diakonie Bayern*), amely tartományi szinten a második legnagyobb fenntartó.⁹²

A bajor szolgáltatási struktúrában a Freie Wohlfahrtspflege szervezeteinek történetileg intézményesült szolgáltatói pozíciója jelentős szervezeti autonómiával és stabil tárgyalási helyzettel

⁸⁹ StMAS 2018.

⁹⁰ BAGFW 2019.

⁹¹ FWB 2024.

⁹² FWB 2024.

jár együtt. A tartomány és más közfinanszírozók meghatározzák a jogi és finanszírozási kereteket, ezek kialakításában azonban a fenntartók is intézményesített módon részt vesznek. A történeti beágyazottság így nem szünteti meg a finanszírozási és szabályozási konfliktusokat vagy a szolgáltatók közötti versenyt, de erős pozíciót biztosít a fenntartóknak saját érdekeik képviseletére. Az interjúalany úgy fogalmazta meg, hogy ők ebben a rendszerben *nem pályázók*, hanem *szereplők*. Ez a státusz lényegében megelőzi a szakpolitikai döntéseket, és olyan stabil keretet teremt, amelyben a fenntartók nem kiszolgáltatottjai az állami irányváltásoknak, hanem a saját intézményi tereiket alakító résztvevők.

A bajor modell sajátossága, hogy a vallási fenntartók működését erős *etikai és kulturális legitimitáció* támasztja alá. A Caritas és a Diakónia társadalometikai hagyományai – a katolikus szociális tanítás és a protestáns diakóniai ethosz – nem ideológiai elemekként jelennek meg, hanem a szervezeti irányítás normatív alapjaiként. A tartományi döntéshozók számára ezek nem külsődleges, „vallási” tényezők, hanem a szociális ellátás normarendszeréhez tartozó kulturális erőforrások.⁹³ Egy bajor vezető ezt úgy fogalmazta meg, hogy a Caritas nemcsak szolgáltató, hanem olyan tudást képvisel, amely a rendszer erkölcsi alapjaihoz tartozik. A vallási hagyományok tehát nem elkülönülten jelennek meg, hanem beépülnek a kormányzás logikájába, támogatva a fenntartók szakmai önértelmezését és tárgyalási pozícióját.

A bajor fenntartók kormányzási szerepét különösen erősíti a *szakmai standardok feletti kontroll*, amely a német rendszer egyik legfontosabb strukturális eleme. A Caritas és a Diakónia saját képzési hálózattal, szakmai akadémiákkal és minőségbiztosítási rendszerekkel rendelkezik, amelyek révén nem csupán alkalmazkodnak a tartományi elvárásokhoz, hanem aktívan meghatározzák azokat.⁹⁴ A vezető szerint a képzési rendszer alapvetően tőlük indul, ők mondják meg, milyen kompetenciákra van szükség. Ez a pozíció olyan rejtett kormányzási erőt jelent, amelyben a szakmai irányok nem állami standardokból fakadnak, hanem a fenntartók saját, szervezetileg kialakított normarendszeréből. Mindez biztosítja, hogy a szociális ellátás szakmai kultúrája hosszú távon is autonóm maradjon, függetlenül az esetleges politikai ciklusoktól.

Bajorországban a Caritas és a Diakónia olyan tartományi szintű beágyazottsággal rendelkezik, amely történetileg és intézményileg is biztosítja számukra a *szakpolitikai döntéshozatalban való részvételt*. A fenntartók nem csupán szolgáltatói szerepet töltenek be, hanem a rendszer strukturális alakítóiként működnek, és e pozíciójukat a tartományi dokumentumok egyértelműen rögzítik.⁹⁵ A *rendszeres, intézményesített egyeztetés* ennek a modellnek a kulcsa: a tartománnyal havi egyeztetések történnek, az új szabályozásokat velük dolgozzák ki, ami nem a szakpolitika utólagos befolyásolására, hanem a döntések előkészítésébe való aktív bevonásra utal. Van olyan, hogy a fenntartó kezdeményezi a módosításokat, ha egy szabályozás nem működik – vagyis olyan helyzetben vannak, ahol a tapasztalati tudásuk közvetlenül alakítja a tartományi szociálpolitikai döntéseket. A szakpolitikai befolyás gyakorlása azonban nem merül ki a formális egyeztetésekben, a fenntartók erős érdekképviseleti és lobbierőt is képviselnek. Ha a szektort érintő kérdés merül fel, őket hívják először egyeztetésre, ami arra

⁹³ THRÄNHARDT 2011.

⁹⁴ EVERS 1993; EVERS 1995.

⁹⁵ FWB 2024.

utal, hogy az egyházi fenntartók nem csupán résztvevői, hanem kiemelt *partnerei a szakpolitikai folyamatoknak*. A lobbí a bajor kontextusban nem informális vagy ad hoc jellegű, hanem a szektor irányításának elismert és intézményesített része; az egyházi szervezetek magas fokú legitimitással rendelkeznek mind a szakpolitikai, mind a társadalmi térben.

A bajor modell működését tovább erősíti a *tartományi szintű decentralizált irányítás*, amely nagyobb rugalmasságot biztosít a helyi megoldások számára. A tartomány nem egységes, központi szabályozóként jelenik meg, hanem olyan koordinációs térként, amelyben a fenntartók valós tárgyalópartnerek. Úgy fogalmaztak, hogy a tartomány nem megmondja, mit csinálnak, hanem megkérdezi, mi működik. A decentralizáció lehetővé teszi, hogy a szolgáltatások régióként differenciáltan fejlődjenek, ami a német szövetségi struktúrában eleve legitim működési módnak számít. Azt elmondták, hogy ők nem pályáznak feladatokra. Ezek eleve az ő feladataik, az állam pedig finanszírozza azokat. A kijelentés pontosan jelzi, hogy a feladatellátás joga nem az állami szervek döntésén múlik, hanem a történeti beágyazottságból fakad. Az interjúalany ezt tovább erősíti, amikor úgy írja le szerepüket, hogy a Caritas alakítja a rendszer szerkezetét, nem csupán végrehajtója annak.

Egy középszintű vezető szerint, ha szakmai változást akarnak, nem kell engedélyt kérniük vagy egyeztetniük a tartománnyal, viszont így a felelősség is az övék lesz. Az *autonóm döntéshozatal* a dolgozók mindennapi gyakorlatának is része. A munkatársak szerint a szolgáltatások módosítását nem akadályozza központi adminisztratív kontroll, és a hatóság nem akarja megmondani, hogyan kell dolgozniuk. Bajorországban a vezetők és a dolgozók a szakmai önállóságot tartják saját szervezeti működésük alapjának: ők mondják meg, hogyan működjön a szolgáltatás, nem a hatóság – a rendszer az ő felelősségükre épül. A dolgozói tapasztalatokból kitűnik, hogy az önállóság nemcsak intézményi, hanem mindennapi szakmai szinten is értelmezhető.

A bajor modell tehát három kulcselemre épül, amelyeket az empirikus adatok konzisztensen megerősítenek:

- *történeti stabilitás* – az egyházi fenntartók rendszerszervező szerepe hosszú távon intézményesült;
- *partnerség az állammal* – a tartományi irányítás tárgyalási logikán működik, nem hierarchikus ellenőrzésen;
- *magas fokú szakmai autonómia* – a fenntartók saját szakmai standardokat dolgoznak ki és önálló fejlesztési stratégiákat követnek.

A Freie Wohlfahrtsspflegében betöltött pozíció, a kulturális legitimitáció, a szakmai standardok feletti kontroll és a decentralizált tartományi irányítás együtt olyan kormányzási logikát hoz létre Bajorországban, amelyben az egyházi fenntartók *nem a jóléti rendszer szereplői*, hanem annak *társalkotói*. A vallási eredetű szervezeti kultúra nem válik szimbolikus tényezővé, hanem a mindennapi irányítás integrált eleme marad. Ez az oka annak, hogy a bajor modellben az autonóm fenntartói működés nem deklaratív, hanem a kormányzási rendszer beágyazott szerkezetéből fakad.

A magyar modell állami meghatározottsága

Magyarországon az egyház társadalmi jelenlétének történelmi hagyománya mélyen gyökerezik a magyar társadalomban. A magyar egyházak társadalmi szerepvállalásának újjászerveződése a rendszerváltás után fokozatosan ment végbe, amit egyrészt a társadalmi bizalmi tőke hiánya, másrészt a korábbi szétvert struktúrák újjáépítésének nehézsége is hátráltatott. Már az 1990-es évek végétől az egyházi szervezetek fokozatosan egyre több szerepet vállaltak a közfeladatok ellátásában, különösen az oktatás, és az idősellátási szolgáltatások terén.⁹⁶ Ezt segítették az állam–egyház közötti megállapodások, valamint a Vatikánnal kötött kétoldalú egyezmények, amelyek rendezni kívánták az egyházi szereplők finanszírozását, jogi státuszát és intézményfenntartói lehetőségeit.⁹⁷

A magyarországi rendszerváltást követően az egyházi szervezetek fokozatos visszatérése történt a közfeladat-ellátás területein. Míg a nyugat-európai országokban a vallási alapú szolgáltatók folyamatosan jelen voltak a jóléti rendszerben, Magyarországon több évtizedes államszocialista megszakítotttság miatt teljes intézményi és szabályozási újratervezés indult. Az 1990-es évek elején az állam még eseti megállapodásokkal és egyedi támogatásokkal kezelte az egyházi fenntartókat. Az 1997-ben a Magyar Köztársaság és a Szentszék között létrejött Vatikáni Megállapodás⁹⁸ stabil alapot teremtett a katolikus egyház társadalmi szerepvállalásának hosszú távú finanszírozásához. A megállapodás garantálta a Katolikus Egyház független működését, valamint az államosított vagyon egy részének visszaszolgáltatását, illetve a vissza nem adott rész után rendszeres járadékot. A katolikus felsőoktatási intézmények az államiakkal azonos támogatást kaptak.⁹⁹ A megállapodás hatásköre túlmutat a katolikus egyházon: 1998-tól az Országgyűlés bevezette az egyházi kiegészítő támogatás rendszerét, amely az állami és az egyházi intézmények – más történelmi egyházra is vonatkoztatva – közötti normatív finanszírozási egyenlőséget szándékozott biztosítani,¹⁰⁰ így az egyházi szereplők részesülhettek a közfeladat-ellátásra járó állami normatívákból is. Az új támogatási rendszer *államilag legitimálta* az egyházak intézményfenntartói szerepét, és beágyazta őket a közszolgáltatások pluralizált szerkezetébe. Az egyházi szerepvállalás ilyen formában való újraintegrálódását az a politikai szándék is vezérelte ekkor, amely az egyházakat morális és közösségi erőforrásként kívánta behívni az oktatási és szociális szektorba.¹⁰¹

A 2000-es évektől kezdődően Magyarországon jelentős átrendeződés történt az egyházi szervezetek közfeladat-ellátásában. Az egyházak különösen az oktatás, a szociális ellátás és a gyermekvédelem területén váltak meghatározó szereplőkké. A rendszerváltás utáni bizonytalan szerepkeresés helyét fokozatosan egyfajta tudatos kapacitásépítés váltotta fel, amely mögött részben a vallási szervezetek belső erőforrásainak határai és lehetőségeinek korlátai, részben pedig az állami ösztönzők is ott álltak. Ragadics Tamás szerint a 2000-es évek végétől

⁹⁶ ROSTA 2019.

⁹⁷ SCHANDA 2019; KRÉMER 2011.

⁹⁸ SCHANDA 2014.

⁹⁹ NÉMETH 2018; SCHANDA 2019.

¹⁰⁰ TÖRÖK 2012; SCHANDA 2019.

¹⁰¹ RAGADICS 2019.

kezdődően az egyházi fenntartók fokozatosan váltak újra a jóléti szolgáltatások strukturális szereplőivé, különösen az idősgondozás, a fogyatékosellátás és a hajléktalanellátás területén.¹⁰²

A 2010-es éveket követően a nem állami szereplők közül az egyházak erős intézményi infrastruktúrával rendelkeznek, és gyakran *kiemelt partnerként* jelennek meg a kormányzati stratégiákban is. A 2010-es évektől kezdődően a kormányzati vezetés nyíltan preferálja az egyházi szereplőket a közfeladat-ellátásban, amit egyrészt jogi kedvezmények, másrészt célzott forráselosztások és politikai legitimitás is támogat.¹⁰³ A közpolitikai kommunikációban az egyházak gyakran jelennek meg a „nemzeti identitás” és a „társadalmi kohézió” megőrzésének letéteményeseiként. A magyar modell fontos jellemzője a *kapacitáshiányos állami struktúra*, amelyben az állam a végrehajtási feladatokat – különösen az önkormányzati rendszer gyengülése után – egyszerűen képtelen lenne egyedül ellátni.¹⁰⁴ Ebben a helyzetben az egyházi fenntartók hiányhelyettesítő szereplőként jelennek meg, térnyerésük az állami működés strukturális problémáinak következménye.

Ennek következtében 2020-ra a hazai szociális szakellátórendszerben az egyházi fenntartók¹⁰⁵ az összes intézmény 23%-át, a férőhelyek 24%-át működtetik. Ezzel az egyházi szereplők az állami (26%) és önkormányzati (26%) fenntartók közel azonos súlyú szereplőivé váltak a teljes ellátórendszerben. A fogyatékossgal élő személyek ellátásában az egyházi jelenlét valamivel alacsonyabb: a 442 működő intézményből 70 egyházi fenntartású, ami 15,8%-os arányt jelent. A hajléktalanellátásban 12,8%, míg a szenvedélybeteg-ellátásban a fenntartói arány 30,2%.¹⁰⁶ A magyar modellben az állam nem visszavonul a jóléti térből, hanem éppen ellenkezőleg: *kiterjeszti az ellenőrzési és szabályozási kompetenciáit*.

A központosított irányítás sajátossága, hogy a szakmai normák és a szolgáltatási standardok alakítása döntően állami feladat marad. Az egyházi fenntartók – ellentétben a bajor modellel – nem rendelkeznek *szakmai standardképző hatáskörrel*, és képzési rendszerük sem jelent strukturáló tényezőt. A magyar egyházi fenntartók nem vesznek részt a szociális képzési struktúrák szakmai irányításában, viszont rendelkeznek önálló képzési intézményhálózattal az egyetemi képzési rendszerben, amelynek hatásai még korlátozottak. A szakemberek képzésében problémát jelent, hogyan tudják alakítani a fenntartók az utánpótlás szakmai kultúráját. Ez hosszú távon korlátozza az intézményi identitás megerősödését. A szakmai standardok meghatározása teljes egészében állami vagy felsőoktatási szinten történik.

A rendszer működését tovább árnyalja, hogy a szakpolitikai döntéshozatal nem tartalmaz rendszeres és intézményesített *egyeztetési mechanizmusokat*. A fenntartók beszámolóí szerint a szakpolitikai kommunikáció jellemzően eseti, a kapcsolatok sokszor személyes hálózaton keresztül működnek. A partneri tárgyalási forma hiányosságai miatt a szakpolitika nem épül be a fenntartók tapasztalati tudásába, ami gyengíti a szakmai irányítás pluralizmusát. A fenntartói vezetők következetesen arról számoltak be, hogy a szakpolitikai döntéshozatalba nincs érdemi beleszólásuk, és az egyeztetések jellemzően informális, eseti jellegűek.

¹⁰² RAGADICS 2019.

¹⁰³ SZILÁGYI 2013.

¹⁰⁴ SZALAI 2007.

¹⁰⁵ A statisztikákban a Máltai Szeretetszolgálat nem egyházi fenntartóként szerepel.

¹⁰⁶ SOLYOSKÖVI 2025; KSH 2021.

A magyar rendszerben az állam erősen központosított irányítási struktúrát működtet, amelyben a fenntartók makroszintű szerepe korlátozott, és a szakpolitika alakításában nem partnerek. Az érdekképviselő Magyarországon fragmentált, szervezetiileg kevésbé intézményesült, és nem rendelkezik olyan tartós csatornákkal, amelyek a bajor modell sajátjai. Vannak jó kapcsolataik, de nincs olyan mechanizmus, ahol rendszeresen egyeztetnének, ami azt mutatja, hogy az egyházi fenntartók makroszintű érdekérvényesítése személyes, nem pedig intézményes logikára épül.

A *fenntartói autonómiát* nem belső szervezeti logika, hanem az állami környezet határozza meg. Egy református fenntartói vezető úgy jellemezte helyzetüket, hogy a fenntartói önállóságuk korlátait nem az egyház szabja meg, hanem a minisztérium, egy másik vezető pedig elmondta, hogy a fejlesztéseik mindig attól függenek, milyen központi irányt jelölnek ki. A vezetők egy része kiemeli az egyházi fenntartói háttér stabilitását: ez a szervezet belső működésében szabad mozgásteret kap a munka megszervezésére, illetve a szervezeti kultúra és értékrend alakítására, ami végső soron megtartó erő is a munkatársak szerint. Ugyanakkor a szakmai autonómiát korlátozó tényezők egyértelműen az állami szabályozásból fakadnak. Az önálló stratégiaalkotást mindig a finanszírozás határozza meg, és az állam dönti el, milyen irányba lehet menni. Egy katolikus intézményvezető szerint a szakmai mozgásteret mindig a központi szabályozás határozza meg, az önállóság nem tőlük függ. Ez a megállapítás arra utal, hogy a szakmai autonómia – amely Bajorországban a kormányzás alapvető része – Magyarországon nem intézményesült érték, hanem leginkább a szabályozás mértékétől függő lehetőség. Bár az egyházi fenntartók a 2010 utáni jogi és finanszírozási változások nyomán jelentős súllyal léphetnek fel a szociális ellátórendszerben, szakpolitikai értelemben nem tekinthetők autonóm vagy struktúraformáló szereplőknek.

A magyar irányítási logika tehát négy jól körülhatárolható jellemzővel írható le:

- *állami integráció* – az egyházi fenntartók pozícióját alapvetően a központi jogalkotás és finanszírozás alakítja;
- *finanszírozási függés* – a stabilitást nem a fenntartói struktúra, hanem az állami támogatás kiszámíthatósága biztosítja;
- *jogi aszimmetria* – a preferenciális elbírálás erősíti ugyan a fenntartói pozíciót, de nem növeli az autonómiát;
- *központosított szakpolitikai irányítás* – a rendszer működése a vertikális állami döntéshozatalra épül, a szakpolitikai irányok és fejlesztési prioritások központilag vannak meghatározva.

KORMÁNYZÁSI KÜLÖNBSEGEK ÉS HASONLÓSÁGOK: A PARTNERI MODELL ÉS AZ INTEGRÁCIÓS MODELL ELTÉRŐ LOGIKÁI

A két modell közötti *különbségek strukturálisak*, amelyek kézzelfoghatóan befolyásolják az egyházi fenntartók működését. A bajor *partneri modell* stabil tárgyalási pozíciót, intézményi autonómiát és hosszú távú fejlesztési lehetőségeket biztosít, mivel a fenntartók a szolgáltatási rendszer szerkezeti kialakításában is szerepet kapnak. A magyar *integrációs modell* ugyan jelentős mértékben erősíti az egyházi fenntartók jelenlétét, de ezt olyan keretek között teszi,

amelyekben a szervezeti mozgástér az állami döntéshozatal stabilitásától és irányától függ. A különbség tömören úgy foglалható össze, hogy Bajorországban az egyházi fenntartók *alkotják* a rendszert, míg Magyarországon a rendszer *alkotja meg* az egyházi fenntartók szerepét.

A két modell különbségei a következmények szintjén válnak érthetővé. A bajor partneri modell a fenntartók számára stabil szakmai mozgásteret, hosszú távú tervezhetőséget és érdemi innovációs kapacitást biztosít. A szakpolitikai döntések közös alakítása egy olyan rendszert eredményez, amelyben a szakmai standardok és képzési normák a fenntartók és az állam együttműködéséből történnek. A magyar integrációs modell ezzel szemben olyan függőségi rendszert hoz létre, amelyben az egyházi fenntartók pozíciója ugyan megerősödött, de mozgásterük nagymértékben az állami irányítás stabilitásától és döntéseitől függ. Mivel az egyházak nem rendelkeznek intézményesített szakpolitikai érdekérvényesítési csatornákkal, a rendszerfejlesztés nem közös szakmai térben zajlik, hanem felülről meghatározott politikai logikák mentén. Ez korlátozza az innovációs képességet, gyengíti a szakmai autonómiát, és egy olyan ellátórendszert eredményez, amelyben a fenntartók szerepe nem strukturális, hanem az állami döntéshozatal függvénye.

A magyar és a bajor fenntartói modellek közötti eltérések mellett fontos hangsúlyozni azokat a hasonlóságokat is, amelyek a két rendszer működését összekötik, és amelyek azt mutatják, hogy az egyházi szereplők mindkét kontextusban stabil elemei a jóléti ellátórendszernek. A két modellben közös, hogy az egyházi fenntartók hosszú távú jelenléttel és jelentős intézményi kapacitással rendelkeznek, amelyeket a társadalmi bizalom és a közösségi beágyazottság egyaránt erősít. A magyar interjúkban többen is kiemelték, hogy az egyházi fenntartói háttér biztonságot, kiszámíthatóságot és értékalapú működést jelent, ami a bajor interjúkban hasonló hangsúlyt kap, noha eltérő irányítási környezetben. A bajor interjúk alanyai is arról számoltak be, hogy a szervezeti kultúrát az értékorientáció tartja össze, ami rímeli a magyarországi tapasztalatokra is.

A két modell közötti közös pont az is, hogy az egyházi fenntartók mindkét országban meghatározó szerepet játszanak a szakmai kultúra formálásában. Bajorországban ez az autonóm szakmai döntéshozatalból és a képzési rendszeren keresztül való normateremtésből fakad, míg Magyarországon a fenntartók a belső szervezeti és szakmai működésben alakítanak ki olyan gyakorlatokat, amelyek a dolgozók szerint stabilitást, szakmai iránymutatást és egyértelmű értékrendet közvetítenek. A két rendszer közös vonása az egyházi fenntartók jelentős szolgáltatási kapacitása, ennek rendszerszintű funkciója azonban eltér. Bajorországban a szolgáltatásnyújtás az állam és a Freie Wohlfahrtspflege között történetileg intézményesült munkamegosztás része, míg Magyarországon a tartós intézményfenntartás mellett kiegészítő és hiánypótló szerepfelfogás is megjelenik. Mindkét esetben a fenntartók olyan feladatokat vállalnak át, amelyek az állam számára stratégiai jelentőségűek. Ez a funkció az egyik legerősebb közös pont: az egyházi fenntartók mindkét rendszerben az ellátórendszer biztonsági és stabilizációs pilléreinek tekinthetők.

Végül az látható, hogy az egyházi fenntartók mindkét modellben a jóléti tér pluralizálódásának olyan szereplői, akik egyszerre szakmai, szervezeti és értékalapú hozzájárulást nyújtanak a rendszer működéséhez. Bár a makroszintű irányítási kapcsolataik eltérnek, mindkét ország

vizsgált fenntartóinál megjelenik a vallási vagy keresztény értékorientáció, ennek intézményi formája és mindennapi jelentősége azonban fenntartónként és intézményenként jelentősen eltér.

Összességében a bajor és a magyar modell közötti különbségek nem csupán a finanszírozási logikákra vagy a jogi környezetre vezethetők vissza, hanem alapvetően arra, hogy a fenntartók milyen mértékben képesek részt venni a szektor irányításában. Bajorországban az egyházi fenntartók *szakpolitikai szereplők*, akik a döntések előkészítésében, a képzésben és a szakmai standardok kialakításában egyaránt meghatározó pozíciót töltenek be. Magyarországon az egyházi fenntartók *szolgáltatók*, akik kedvező jogi és finanszírozási feltételek mellett működnek ugyan, de makroszintű szakpolitikai beágyazottsággal nem, csak informális és eseti jogkörrel rendelkeznek. Ez a különbség a két rendszer kormányzási logikájának magját alkotja, és meghatározza a fenntartók jelenlegi mozgásterét és jövőbeli lehetőségeit.

KÖVETKEZTETÉSEK

A magyar és bajor egyházi fenntartók működésének összehasonlítása arra mutat rá, hogy bár a két rendszer különböző kormányzási logikákat követ, mindkettő sajátos előnyökkel és korlátokkal rendelkezik. Az eltérések nem egyszerűen értékalapú különbségekként értelmezhetők, hanem olyan intézményi mintázatokként, amelyek a jóléti állam történeti fejlődéséből, szabályozási kereteiből és a szolgáltatói szerepek alakulásából erednek. Eltérő válaszokat kínálnak a jóléti pluralizáció és az állami szerep újrarendeződésének kihívásaira.

A bajor partneri modell egyik fő erőssége az, hogy a fenntartók beágyazottsága a tartományi szakpolitikába stabil együttműködési mechanizmusokat hoz létre. Az interjúkban többen is hangsúlyozták, hogy a döntések előkészítése „közös gondolkodásként” történik, és a fenntartók szakmai kompetenciája ténylegesen érvényesül a szabályozás alakításában. Ez a működésmód hozzájárul egy hosszú távon is kiszámítható szakmai környezethez, amely megkönnyíti a fejlesztéseket és növeli a szakmai innováció esélyét.

A magyar modellnek is vannak olyan sajátosságai, amelyek a hazai intézményi és társadalmi kontextusban értékelhetők előnyként. A 2010 utáni jogszabályi környezet stabil és kiszámítható finanszírozást biztosított az egyházi fenntartóknak, ami a hosszú távú működés egyik legfontosabb feltétele. Számos intézmény esetében éppen ez a stabilitás tette lehetővé olyan fejlesztések megvalósítását, amelyek korábban forráshiány miatt elmaradtak. A magyar modell tehát abban erős, hogy képes volt gyors és nagy léptékű kapacitásbővítést végrehajtani, valamint integrálni az egyházi szereplőket egy olyan rendszerbe, amelyben a korábbi állami és önkormányzati kapacitások gyengültek. A magyar modell olyan kormányzási logikát hoz létre, amelyben az egyházi fenntartók nem strukturális szereplői, hanem stratégiai erőforrásai az államnak. Jelenlétük és szolgáltatói súlyuk jelentősen megerősödött, miközben a makroszintű szakpolitikai döntéshozatalhoz való kapcsolódásuk kevésbé intézményesült, és inkább

egyes ügyekhez, időszakokhoz vagy kormányzati kezdeményezésekhez kötődik. Ez a kettősség lényegileg különbözik attól a bajor modelltől, ahol az egyházi fenntartók kormányzási partnerek, és nem a közpolitikai ciklusoktól függenek.

A két rendszer autonómiafogalma is eltérően alakul. Bajorországban az autonómia a szakpolitikai részvételig ér, ami lehetővé teszi a rendszerszintű felelősségvállalást is. Magyarországon az autonómia inkább az intézmények mindennapi működésében, mintsem a makroszintű döntés-előkészítésben jelenik meg. A fenntartók több interjú szerint széles mozgástérrel rendelkeznek a belső szervezésben és a szakmai tartalmak formálásában, még ha a jogszabályi kereteket kevésbé tudják is befolyásolni. Így a magyar modell sajátos formában ötvözi a finanszírozási stabilitást a belső szakmai felelősséggel, akkor is, amikor ezt nem feltétlenül kíséri a szakpolitikai folyamatokban való érdemi részvétel.

A jóléti pluralizálódás szempontjából mindkét modell releváns képet mutat. A bajor példán az látszik, hogy a pluralizáció akkor tud érdemi szakmai minőséget és rendszerszintű innovációt eredményezni, ha a szereplők partnerekké válnak az irányításban. A magyar modell viszont arra világít rá, hogy a pluralizáció akkor is képes új erőforrásokat és kapacitásokat a rendszerbe bevonni, ha az irányítás továbbra is centralizált marad. Az eltérések szerkezeti eredetűek, valamint a pénzügyi különbségek is ezen keresztül válnak érthetővé. Ebből következően a két modell különbségei relevánsak a jelenlegi kormányzási viták szempontjából is. Európa-szerte újra napirenden van az állam szerepének újradefiniálása, a szolgáltatók bevonása, valamint a felelősségek megosztásának kérdése. A bajor modell azt példázza, hogy a decentralizáció és a partnerség hosszú távú stabilitást és szakmai minőséget eredményezhet, míg a magyar modell azt mutatja, hogy a centralizált irányítás mellett is létrejöhet jelentős kapacitását szervezés és intézményi stabilizáció. Mindkét tapasztalat hozzájárulhat ahhoz, hogy a jóléti állam átalakításáról szóló vitákban árnyaltabban lássuk a szolgáltatói szerepek lehetőségeit.

Összegzésként elmondható, hogy a bajor partneri modell és a magyar integrációs modell nem kizáró vagy egymást felülíró alternatívák, hanem eltérő válaszok a jóléti rendszer kihívásaira. A különbségek megértése azért fontos, mert rávilágít arra, hogy az egyházi fenntartók milyen feltételek mellett képesek autonóm módon működni, milyen szintű felelősséget vállalhatnak, és milyen módon illeszkedhetnek a pluralizálódó európai jóléti terekbe. A partneri modell és az integrációs modell közötti alapvető különbség abban ragadható meg, hogy Bajorországban az egyházi fenntartók *a szakpolitika részeként*, Magyarországon pedig *a szakpolitika tárgyaként* működnek. A két rendszer közötti alapvető különbség abban áll, hogy Bajorországban az egyházi fenntartók szolgáltatói szerepük mellett intézményesült módon vesznek részt a szakpolitika alakításában, míg Magyarországon jelentős szolgáltatói súlyukhoz kevésbé állandó, inkább egyes ügyekhez és időszakokhoz kötődő szakpolitikai kapcsolódás társul. Ez a különbség nemcsak a jelenlegi működést magyarázza, hanem meghatározza azt is, hogy a fenntartók milyen mértékben képesek hosszú távon alakítani az ellátórendszer irányát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- XI. Piusz (1931): *Quadragesimo anno*. Pápai enciklika, 1931. május 15. Online: www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html
- XVI. Benedek (2009): *Caritas in Veritate*. Pápai enciklika, 2009. június 29. Online: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/hu/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html
- BAGFW (2022): *Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege*. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.
- BEAUMONT, Justin – CLOKE, Paul szerk. (2012): *Faith-Based Organisations and Exclusion in European Cities*. Bristol: Policy Press. Online: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781847428349.001.0001>
- BÉLAND, Daniel – ROCCO, Philip – WADDAN, Alex (2016): Reassessing Policy Drift: Social Policy Change in the United States. *Social Policy & Administration*, 50(2), 201–208. Online: <https://doi.org/10.1111/spol.12211>
- BODE, Ingo (2006): Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 16(4), 346–359. Online: <https://doi.org/10.1177/0958928706068273>
- CASANOVA, José (1994): *Public Religions in the Modern World*. Chicago: University of Chicago Press. Online: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226190204.001.0001>
- CASANOVA, José (2007): Rethinking Secularization: A Global Comparative Perspective. In BEYER, Peter – BEAMAN, Lori Gail (szerk.): *Religion, Globalization and Culture*. Leiden: Brill, 101–120. Online: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004154070.i-608.39>
- CLARK, John – NEWMAN, Janet (1997): *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- EVERS, Albert (1993): The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare System. In EVERS, Albert – SVETLIK, Ivan (szerk.): *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot: Avebury, 3–32.
- EVERS, Albert (1995): Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 6(2), 159–182. Online: <https://doi.org/10.1007/BF02353995>
- FWB (2024): *100 Jahre Freie Wohlfahrtspflege Bayern 1924–2024*. München: Freie Wohlfahrtspflege Bayern.
- GLATZER, Miguel – MANUEL, Paul Christopher szerk. (2020): *Faith-Based Organizations and Social Welfare: Associational Life and Religion in Contemporary Eastern Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6>
- HABERMAS, Jürgen (2006): Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 14(1), 1–25. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0378.2006.00241.x>
- HABERMAS, Jürgen (2007): A demokratikus jogállam politika előtti alapjai. In HABERMAS, Jürgen – RATZINGER, Joseph: *A szabadelvű állam morális alapjai: A szekularizálódás dialektikája az észről és vallásról*. Ford. Horváth Károly. Budapest: Gondolat, 17–34.

- HABERMAS, Jürgen – RATZINGER, Joseph (2007): *A szabadelvű állam morális alapjai: A szekularizálódás dialektikája az észről és vallásról*. Ford. Horváth Károly. Budapest: Gondolat.
- HEMERIJCK, Anton (2002): The Self-Transformation of the European Social Model(s). In ESPING-ANDERSEN, Gøsta (szerk.): *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 173–213. Online: <https://doi.org/10.1093/0199256438.003.0006>
- HEMERIJCK, Anton (2018): Social Investment as a Policy Paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810–827. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111>
- HEMPEL, Sebastian – MROSS, Michael (2014): Konfessionszugehörigkeit als Selektionskriterium bei Stellenausschreibungen kirchlicher Arbeitgeber. *WSI-Mitteilungen*, 67(6), 478–485. Online: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2014-6-478>
- HÖFFNER, Joseph (2002): *Keresztény társadalmi tanítás*. Ford. Illéssy István. Budapest: Szent István Társulat.
- JAMES, Rick (2009): *What is Distinctive About Faith? How European FBOs Define and Operationalise Their Faith*. Online: www.intrac.org/app/uploads/2024/12/Praxis-Paper-22-What-is-Distinctive-About-FBOs.pdf
- KÉK Emerencia (2021): A Katolikus Egyház szociális tanítása. Előadás a *Keresztény elvek a gazdaságban – emberközpontú közgazdaságtan* című kurzuson. Budapesti Corvinus Egyetem, 2021. március 10.
- KRÉMER Balázs (2011): *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest: Napvilág.
- KSH (2021): *Szociális Statisztikai Évkönyv, 2020*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- LEIBFRIED, Stephan – TENNSTEDT, Florian szerk. (1985): *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUGOSI-SZABÓ Gergely (2019): *Partnerségtől a partnerségig: A Magyar Katolikus Egyház és az állam közötti kapcsolatok változása és értelmezése az 1980-as évektől napjainkig*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola. Online: <http://pea.lib.pte.hu/handle/pea/19282>
- MANOW, Philip (2004): The Good, the Bad, and the Ugly: Esping-Andersen's Regime Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State. Köln: Max-Planck Institute für Gesellschaftsforschung. Online: <http://hdl.handle.net/10419/44286>
- MANUEL, Paul Christopher – GLATZER, Miguel szerk. (2019): *Faith-Based Organizations and Social Welfare: Associational Life and Religion in Contemporary Western Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- MÁTÉ-TÓTH András – ROSTA Gergely (2022): Vallási riport, 1991–2022: Magyarországi trendek nemzetközi összehasonlításban. In KOLOSI Tamás – SZELÉNYI Iván – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi R riport 2022*. Budapest: TÁRKI, 457–472.
- MÁTÉ-TÓTH, András – SZILÁGYI, Tamás (2020): Faith Based Organizations in Hungary: Struggling with Goals and Autonomy. In GLATZER, Miguel – MANUEL, Paul Christopher (szerk.): *Faith-Based Organizations and Social Welfare: Associational Life and Religion in Contemporary Eastern Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 177–196. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6_9
- MUZSLAY István (1997): *Az Egyház szociális tanítása*. Budapest: Márton Áron.

- NÉMETH Emma (2018): *Testvériesebb világ – az egyházak szociális és karitatív szolgálata*. Siófok, 2018. február 23.
- NYÍRKOS Tamás (2017): Szekularizáció és politikai teológiák. *Századvég*, 86(4), 109–122.
- OFFE, Claus (2003): The European Model of “Social” Capitalism: Can It Survive European Integration? *The Journal of Political Philosophy*, 11(4), 437–469. Online: <https://doi.org/10.1046/j.1467-9760.2003.00185.x>
- OFFE, Claus (2009): Governance: An “Empty Signifier”? *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 16(4), 550–562. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- OFFE, Claus (2016): *Europe Entrapped*. Cambridge: Polity Press.
- PÁLFY Eszter – JANCSÓ András (2020): Böckenförde emlékezete. Emst-Wolfgang Böckenförde: Az állam keletkezése mint a szekularizáció folyamata. *Valóság*, 63(2), 33–51.
- POLETKO, Viktor (2020): Religion, Civil Society, and the State: Dynamics in Eastern Europe. In GLATZER, Miguel – MANUEL, Paul Christopher (szerk.): *Faith-Based Organizations and Social Welfare: Associational Life and Religion in Contemporary Eastern Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 13–33. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6_2
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199268481.001.0001>
- RAGADICS, Tamás (2019): Egyházi szociális tevékenység Magyarországon. *Szociális Szemle*, 12(1–2), 77–90. Online: <https://doi.org/10.15170/SocRev.2019.12.01-02.05>
- RATZINGER, Joseph (2005): *Benedek Európaája: A kultúrák válságában*. Ford. Diós István. Budapest: Szent István Társulat.
- REZSŐHÁZY Rudolf (2012): *A kereszténység szerepe az európai értékek kialakulásában*. Díszdoktori előadás. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Online: <https://btk.ppke.hu/uploads/collection/224/file/0eloadas.pdf>
- ROMANILLOS, José Luis – BEAUMONT, Justin – ŞEN, Mustafa (2012): State-Religion Relations and Welfare Regimes in Europe. In BEAUMONT, Justin – CLOKE, Paul (szerk.): *Faith-Based Organisations and Exclusion in European Cities*. Bristol: Policy Press, 37–58. Online: <https://doi.org/10.56687/9781847428356-005>
- ROSTA Gergely (2019): Szekularizáció? Deszekularizáció? Merre tart a vallási változás a világban? *Magyar Tudomány*, 180(6), 792–803. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.6.2>
- SALTMAN, Richard B. – FIGUERAS, Josep – SAKELLARIDES, Constantino szerk. (1998): *Critical Challenges for Health Care Reform in Europe*. Maidenhead–Philadelphia: Open University Press.
- SCHANDA Balázs (2014): A Vatikáni Megállapodás 15 éve. *Pázmány Law Working Papers*, 5(9), 1–13.
- SCHANDA, Balázs (2019): State and Church in Hungary. In ROBBERS, Gerhard (szerk.): *State and Church in the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 363–387. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845296265-363>

- SOLYOSKÖVI Luca (2025): The Growing Role of Churches in Social and Child Protection Services in Hungary. *Belvedere Meridionale*, 37(1), 53–78. Online: <https://doi.org/10.14232/belv.2025.1.5>
- StMAS (2018): *Bericht Sozialwirtschaft Bayern 2018*. München: Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales. Online: www.stmas.bayern.de
- SZALAI Júlia (2007): *Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest: Osiris.
- SZIKRA, Dorottya (2014): Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary Between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, 24(5), 486–500. Online: <https://doi.org/10.1177/0958928714545446>
- SZIKRA Dorottya (2018): Távolodás ez európai szociális modelttől – a szegénység társadalompolitikája. *Magyar Tudomány*, 179(6), 858–871. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.179.2018.6.14>
- TAKÁCS György (1999): A katolikus társadalomkép és szociális tanítás hatása az európai jog-fejlődésre. *Iskolakultúra*, 9(6–7), 125–137.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2011): Religiöse Pluralisierung im Einwanderungsland Deutschland. In ARIËNS, Elke – KÖNIG, Helmut – SICKING, Manfred (szerk.): *Glaubensfragen in Europa: Religion und Politik im Konflikt*. Bielefeld: Europäische Horizonte, 51–70. Online: <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417072.51>
- TITMUS, Richard M. (1958): *Essays on the Welfare State*. London: George Allen & Unwin.
- TOMKA, Miklós (2011): *A vallás a modern világban. A szekularizáció értelmezése a szociológiában*. Budapest: Semmelweis Egyetem Mentálhigiéné Intézet – Párbeszéd (Dialógus) Alapítvány.
- TÖRÖK Péter (2012): *Reflexiók a magyar állam és egyházak kapcsolatára (1990–2011)*. Online: forrasmedia.hu/images/Vallasszabdsag/Konferencia_1/Torok_Peter.pdf
- VALADIER, Paul (1999): *L'Église en procès: Catholicisme et société moderne*. Paris: Flammarion.
- VAN KERSBERGEN, Kees – MANOW, Philip szerk. (2009): *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511626784>
- WARNER, Carolyn M. (2000): *Confession of an Interest Group: The Catholic Church and Political Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400823680>
- WEBER, Max (2020): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Ford. Ábrahám Zoltán. Budapest: L'Harmattan.
- WITTRÖCK, Björn (2008): Egy vagy sokféle? Az európai modernitás mint globális jelenség. Ford. Csákvári József. In NIEDERMÜLLER Péter et al. (szerk.): *Sokféle modernitás: A modernizáció stratégiái és modelljei a globális világban*. Budapest: L'Harmattan, 135–159.
- WÖSSNER, Jakobus (1972): Pluralismustheorie und moderne Gesellschaft: Zu einer Ethik des Kollektiv-Sozialen. *ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 58(4), 483–502.

- ZEITLIN, Jonathan – VANHERCKE, Bart (2018): Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149–174. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>
- ZIMMER, Annette (2010): Third Sector–Government Partnerships. In TAYLOR, Rupert (szerk.): *Third Sector Research*. New York: Springer, 201–217. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-4419-5707-8_15

Solymoskövi Luca szociálpolitikus, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar Szociológia Doktori Iskola Szociálpolitika Programjának doktorjelöltje. Kutatásai az egyházi fenntartók szerepére, a vallási alapú szervezetek működésére, valamint a fogyatékossgal élő személyek ellátásának magyarországi és bajorországi összehasonlító vizsgálatára irányulnak. Nemzetközi projektvezetőként több Erasmus+ program koordinációjában vesz részt, amelyek az inklúzió, a fogyatékossgal élő emberek társadalmi részvétele és munkaerőpiaci integrációja témájához kapcsolódnak. Korábban oktatóként is dolgozott az ELTE-n és a Szegedi Tudományegyetemen, valamint kutatási ösztöndíjasként foglalkozott az egyházak társadalmi szerepvállalásával az oktatásban, illetve a szociális ellátórendszerek vizsgálatával is. Tudományos érdeklődésének középpontjában a jóléti állam átalakulása, az egyházi szolgáltatók szociálpolitikai szerepe és a szociálpolitikai intézményrendszerek működése áll.

Temesváry Zsolt

A CSALÁDPOLITIKA SÚLYPONTI KÉRDÉSEI ÉS JELENKORI DILEMMÁI SVÁJCBAN

Key Issues and Contemporary Dilemmas of Family Policy in Switzerland

Dr. Temesváry Zsolt oktató (Dozent), Északnyugat-svájci Alkalmazott Tudományok Egyeteme (Fachhochschule Nordwestschweiz), zsolt.temesvary@fhnw.ch

Jelen tanulmány a Nemzeti Közszerológati Egyetemen 2025 októberében szervezett szociál- és családpolitikái kerekasztalon tartott előadáshoz kapcsolódóan mutatja be Svájc családpolitikájának rendszerét, kihívásait és a szakmai reformok lehetőségeit. A tanulmány elsősorban egy széles körű, német nyelvű szakirodalmakon és adatbázisokon alapuló leíró elemzést kínál a svájci családpolitikák jellegzetességeiről és kihívásairól. Ahol erre lehetőség van, és a nemzetközi kontextus releváns, az írás a nemzetközi adatok figyelembevételével ábrázolja a svájci folyamatokat. A tanulmány szemlélteti a föderális államszerkezetben megvalósuló családpolitikák sajátosságait, kitérve a pénzbeli ellátások bemutatására, valamint olyan természetbeni juttatások szemléltetésére, mint a szülői szabadság és a kora gyermekkori ellátások. A szakpolitikai környezet és a támogatások áttekintése mellett a cikk a jövőbeli reformok lehetőségeivel és a családpolitikákat fenyegető folyamatokkal is foglalkozik a szociodemográfiai változások tükrében. A tanulmány konklúziója, hogy Svájc egy magas színvonalú, ám meglehetősen szelektív, biztosításokon és magánbefizetésekben alapuló családpolitikát működtet, amely elsősorban a dolgozó, középosztályhoz tartozó családoknak kedvez, és amely kantononként jelentős különbségeket mutat.

KULCSSZAVAK:

családpolitika, családtámogatások, föderalizmus, Svájc, szociálpolitika, szülői ellátások

This study, based on a presentation delivered at the Social and Family Policy Roundtable of the Ludovika University of Public Service in October 2025, examines the structure, challenges, and reform prospects of family policy in Switzerland. Drawing primarily on German-language academic literature and statistical databases, it provides a descriptive overview of the key features of Swiss family policy and situates them within an international context where relevant. The paper highlights the specific characteristics of family policy in a federal system, including cash benefits, parental leave arrangements, and early childhood education and care services. It also discusses

future reform opportunities and the implications of ongoing sociodemographic changes. The study concludes that Switzerland operates a high-quality but relatively selective family policy system, largely based on social insurance and private contributions, which primarily benefits employed middle-class families and displays significant cantonal disparities.

KEYWORDS:

family benefits, family policy, federalism, parental supports, social policy, Switzerland

BEVEZETÉS ÉS KONTEXTUS

Svájc Európa egyik leggazdagabb és legfejlettebb állama, amely egy kiszámítható és jelentős hagyományokon nyugvó politikai rendszert tudhat magáénak. Svájc szociál- és családpolitikája a közép-európai országok többségéhez hasonlóan kontinentális, bismarcki alapokra épült, amely a titmussi jóléti állam tipológiában leginkább a korporatív-etatista modellbe,¹ míg az Esping-Andersen-féle besorolásban a konzervatív jóléti államok csoportjába sorolható.² Svájcban később következett be az iparosodás és a nyugat-európai mértékű polgárosodás, mint a szomszédos Németországban, Ausztriában vagy Franciaországban, ennek megfelelően a jóléti államhoz kapcsolódó társadalombiztosítási ellátások is csak jóval később alakultak ki.³ A szociális biztonság rendszerének alapját az államszövetség által szabályozott társadalombiztosítás (*Sozialversicherung*) képezi, amely mellett a magánellátók és biztosítók egyre nagyobb szerephez jutnak. A társadalombiztosítási rendszer kiegészítő elemét alkotják a segélytípusú, nem munkaviszony-alapú ellátások (*Sozialhilfe*), amelyek a legsérülékenyebb csoportoknak nyújtanak jövedelempótló és kiegészítő pénzügyi juttatásokat (például szociális segélyt) és természetbeni szolgáltatásokat (például álláskeresőnek nyújtott tanácsadást).

A jelenleg is hatályban lévő Időskorúak, Hátrahagyottak és Munkaképtelenek Biztosítását (*Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung*) csak évtizedekkel a többi német ajkú ország első társadalombiztosítási reformjai után, 1925-ben vezették be.⁴ Ez a törvény teremtette meg a szociális biztonság állami alapgaranciáit, vagyis a szegények segélyezésének és az időskorúak nyugellátásának alapját. A második világháborút követő években a svájci szociál- és családpolitikát számos jólétinek nevezett, de valójában az ellátottak autonómiáját és érdekeit sértő intézkedés árnyékolta be. Ezek közül a legfontosabbak a pszichiátriai intézetekben elrendelt kényszergyógykezelések és radikális terápiák, valamint a szegény és egyszülős családok gyermekeinek elvétele és elhelyezése vidéki családoknál voltak, ez utóbbi esetekben a gyerekek mezőgazdasági kényszermunkát végeztek és sokszor igen rossz körülmények között éltek.⁵

Az 1990-es évektől a svájci jóléti politikák erős neoliberális nyomás alá kerültek, a segélyek kivételével minden biztosítást (vállalati és önkéntes nyugdíjpilléreket, egészségbiztosítást) és

¹ TITMUSS 1958.

² ESPING-ANDERSEN 1990.

³ WANG-ASPALTER 2006: 39.

⁴ Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG).

⁵ LAUENBERG-SEGLIAS 2008; MATTER 2011.

ellátást (például a családi pótlékot) munkafeltételhez kötötték, a szolgáltatásokat pedig magánkézbe adták, vagy legalábbis piaci alapon szervezték meg azokat (például az egészségügyi, valamint a gyermek- és idősellátó intézmények rendszerét), ahol az állam a leginkább rászoruló számára csak korlátozott mértékben jelenik meg a szolgáltatások vásárlójaként, a szolgáltatók pedig egymással versenyeznek a felhasználók közvetlen vagy közvetett befizetéseiről.⁶

A kortárs svájci jóléti politikák alapelvei a szubszidiaritás és a kevésbé választhatóság. Eszerint az állam (a helyi önkormányzatok és a kantonok) csak akkor nyújt támogatást, ha az egyének és a közösségek erőforrásai már kimerültek. A kevésbé választhatóság elve értelmében – amely leginkább a segélyezésnél, a munkanélküliek ellátásánál és egyes családpolitikai juttatásoknál figyelhető meg – az állam a munkaképes egyéneket a munkaerőpiacon megszerezhető béreknél alacsonyabb összegű jóléti transzferekkel igyekszik a lehető leghamarabb visszaterelni a munka világába.⁷ Ez a munkaerőpiacirészvétel-központú logika érvényesül a későbbiekben bemutatandó családpolitikai ellátások esetében is.

A társadalom jólétének fundamentumaként a Szövetségi Alkotmány (*Bundesverfassung*) a családot és a helyi közösségeket nevezi meg.⁸ Az Alkotmány a családot – mint óvó és gondoskodó szociális közeget – a társadalom alapjának tekinti, amelynek védelme és támogatása az államszövetség és a kantonok feladata. Eszerint ha a család és a kisközösségek valamilyen oknál fogva nem képesek ellátni feladatukat, akkor a kantonok és a helyi önkormányzatok intézményei nyújtanak segítséget. A családpolitikák legfontosabb intézményrendszerei az adókedvezmények, a gyermekek után járó ellátások, a kora gyermekkori szolgáltatások és pénzbeli támogatások, a szülői ellátások és juttatások, valamint a rászoruló családok számára nyújtott pénzbeli és természetbeni támogatások.

Svájc közigazgatási sajátossága, hogy az ország 26 kantonjában gyakorlatilag 26 különböző jóléti politika működik, mert a kantonok saját jogalkotással rendelkeznek, saját jóléti intézményrendszert működtetnek, az államszövetség (*Bund*) csupán a keretszabályozást látja el.⁹ A kantonok igazgatási szintje alatt pedig a helyi közösségek önkormányzatai (*Gemeinde*) helyezkednek el, amelyből több mint 2000 található országosan. A helyi önkormányzatok ugyancsak saját igazgatási rendszerrel bírnak, de költséghatékonyági szempontból számos szolgáltatást a kantonok szintjén szerveznek meg, több önkormányzat közreműködésével és hozzájárulásával (például bizonyos szociális, kulturális és egészségügyi ellátások esetén). A kantonok anyagi lehetőségei nagymértékben eltérnek egymástól. A nagyvárosok iparosodott és jómódú kantonjai (például Bazel, Genf és Zürich) jelentős összegeket fizetnek be a szövetségi államnak, amely egyfajta irányított központi redisztribúcióval osztja el ezeket a forrásokat a kevésbé jómódú, többnyire hegyvidéki és mezőgazdasági adottságokkal rendelkező kantonoknak.¹⁰ A geográfiai és gazdasági jellemzőket figyelembe vevő redisztribúció következtében a közellátások színvonala viszonylag egységes Svájcban.

⁶ LEIMGRUBER 2008; RIEDI et al. 2015.

⁷ BONVIN et al. 2020.

⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

⁹ BONVIN et al. 2020.

¹⁰ EMMENEGGER et al. 2023.

A családpolitikai ellátások tehát ezen az igen bonyolult közigazgatási rendszeren belül szerveződnek, amelyeket egyszerre határoz meg az államszövetség alkotmányos szabályozása, valamint a kantonok alkotmányai és egyéb jogszabályai. Mindezt kiegészítendő a települések önkormányzatai is rendelkeznek saját családpolitikai témájú rendeletekkel és ágazati adminisztrációval. A keretszabályozás lényege, hogy a felsőbb igazgatási szint által elrendelt minimumot teljesíteni szükséges, azonban ettől pozitív értelemben eltérhetnek mind a kantonok, mind a közösségi önkormányzatok.¹¹

A családokat támogató politikai konszenzus és az ellátási struktúra sokoldalúsága ellenére a család intézménye rendkívüli kihívásokkal szembesült az utóbbi évtizedekben, amelyek részben a társadalmi fejlődés neoliberais folyamatainak, a materialista és individualista társadalomkép térnyerésének, valamint a külső és belső gazdasági és társadalmi változásoknak tulajdoníthatók.¹² Utóbbiakhoz sorolhatók a tartósan magas migrációs kitettséghez kapcsolódó kihívások, és ezen belül is a Svájcot is elérő, és az utóbbi évtizedben tetőző legújabb migrációs hullám gazdasági és politikai problémája. Szintén a család intézményének gyengülését mutatja, hogy a kantonok csak korlátozottan képesek a sérülékeny családok támogatására, mint amilyenek az egyszülős, illetve a fogyatékkal élő szülőkkel rendelkező családok vagy a sokgyermekes háztartások.¹³ Ennek következtében a sérülékeny családtípusokban élő személyek szegénységi kockázata igen magas.

A korai családfelfogás, amely a fő kenyérkereső családfenntartó szerepére épül, továbbra is jelen van a svájci jóléti politikákban. Szemléletes példa erre a svájci személyijövedelemadórendszer, amely családi adózásként működik és a feleket keresőre és nem keresőre, illetve fő és mellékkeresőre bontva állapítja meg az adóterheket és jóváírásokat. A nyugdíjrendszer első, állami pillérében is megjelenik a fő kenyérkereső és az inaktív vagy csupán mellékkereső házastárs koncepciója. A fix ellátási összeget folyósító állami alapnyugdíjrendszerben (amelyet kiegészít a munkahelyi és a magánnyugdíjpillér) csupán a családfő (fő kereső) számára állapítanak meg teljes nyugdíjat, a házastárs részére egy alacsonyabb összegű kiegészítő ellátást nyújtanak.¹⁴

Jelen tanulmány először a svájci családtámogatások szakpolitikai kontextusát és adminisztrációs sajátosságait mutatja be. Ezt követően elemzésünk a családtámogatások rendszerére összpontosít, különös tekintettel az aktív (például családi pótlék) és passzív (például adókedvezmények) pénzbeli transferekre, a kora gyermekkori ellátást nyújtó szolgáltatásokra és a szülői szabadságra, végül kitér a sérülékeny családoknak nyújtott ellátásokra, amelyek a család- és a szociálpolitika keretszervezeteként jelennek meg.

Ezután írásunk három fő problémakör mentén vizsgálja a család egységét és intézményét veszélyeztető súlyponti problémákat és kihívásokat, amelyek feloldása egyelőre megoldatlan feladatuk a svájci jóléti politikáknak. A dilemmák között részletezzük az országot sújtó demográfiai krízist, a születések rendkívül alacsony számát. Foglalkozunk továbbá a gyermekszegénységgel és annak negatív társadalmi következményeivel, amely gyermekek és családjaik

¹¹ BONVIN et al. 2020.

¹² HAUSERMANN-BÜRGISSER 2023.

¹³ HOCHULI 2019: 14–15.

¹⁴ FERBER–GLIOTT–SCHUBIGER 2020.

tízezreit érinti, erodálva a gyermeket nevelő alacsony jövedelmű családok jólétét és szociális biztonságát. A problémák között foglalkozunk még a kisgyermekeket érintő gondozási ellátások kérdéseivel, mindenekelőtt az alacsony jövedelmű családok hozzáférési nehézségeivel a koragyermekkorai struktúrákhoz.

A súlyponti problémák elemzése során a témához kapcsolódó országos és nemzetközi adatbázisokat (OECD, UNICEF, Svájci Statisztikai Hivatal), a svájci és nemzetközi tudományos publikációkat, kutatási jelentéseket és politikai beszámolókat (a kantonok és minisztériumok közléseit) dolgozzuk fel.

SVÁJC CSALÁDPOLITIKÁJA

A svájci családpolitikát alapvetően két fontosabb társadalompolitikai elmélet mentén érdemes jellemezni. Az egyik ilyen koncepció Claus Offe munkaalapú társadalomfelfogása, amely a fizetett munkát helyezi a társadalmi fejlődés és a társadalompolitikai programok középpontjába.¹⁵ A koncepció közel áll Hannah Arendt „aktív életvilág” felfogásához, amely a kreatív munkát (*Handeln*) a feudális társadalmak kötelező és kényszeredett megélhetési forrásától (*Arbeiten*) elkülönítve, az ipari forradalom utáni kor jövedelemszerző és családfenntartó (*Herstellen*) jellegét követően az emberi lét kiteljesedése és a társadalmi fejlődés katalizátoraként írja le a modern társadalmakban.¹⁶ Offe ugyancsak a társadalom rendszerének működtetőjeként, valamint a kohézió és integráció elősegítőjeként tekint a munkára. Eredeti koncepciójának társadalompolitikai vetülete, hogy a fizetett munkának kell állnia a jóléti ellátások középpontjában, vagyis az ellátásokat úgy kell kalibrálni, ahogy azok a munkavégzéshez hozzájáruljanak, elősegítsék azt. A társadalompolitika célja így a teljes foglalkoztatás elérése, ha szükséges, közvetlen állami transzferek és szolgáltatások felhasználásával.

Később Offe revideálta koncepcióját, és immár nemcsak a fizetett munkát tekintette a produktív társadalom megvalósulásának eszközeként, hanem egyéb tevékenységeket is, mindenekelőtt a „láthatatlan munkát”, így a háztartás fenntartásához szükséges tevékenységeket, a gyermekek és beteg vagy fogyatékkal élő családtagok gondozását, valamint a tanulással, képzéssel töltött időt is „elismerte”. Mindehhez hozzájárultak a társadalmi és technológiai változások, az egyre gyakrabban megjelenő gazdasági és demográfiai krízisek, valamint a nők fokozott jelenléte a munkaerőpiacon.¹⁷ A koncepció lényege, hogy mindenki a tőle telhető, képességeinek megfelelő módon járuljon hozzá a gazdaság működéséhez: a szülési szabadságukat töltő édesanyák gyermekük gondozásán, a fogyatékkal élők a megváltozott munkaképességűeknek fenntartott munkahelyeken, a munkanélküliek továbbképzéseken és tanácsadáson, míg a tanulók tanulmányaik sikeres folytatásán és lezárásán keresztül. Itt érdemes megjegyezni, hogy Offe a későbbiekben, a gyors technológiai változások hatására és a digitális technológiák

¹⁵ OFFE 1984.

¹⁶ ARENDT 1981.

¹⁷ OFFE 2016.

térnyerését követően még inkább „megengedővé vált” a munkaerőpiacon kívüli tevékenységekkel kapcsolatban, sőt az alapjövedelem-szerű ellátásokat sem tekintette teljesen elvetendőnek.¹⁸

A svájci és EU-s jóléti politikák másik igen fontos irányelve az Anton Hemerijck által felvázolt „szociális beruházás állama” koncepció,¹⁹ amely különösen nagy hatással van a modern családpolitikák megerősítésére és a jóléti államok aranykorától²⁰ kibontakozó passzíváló szociálpolitikák leépítésére. Érdeemes megjegyezni, hogy nem minden európai országban érvényesül ez az elképzelés, noha az EU szociális beruházási koncepciója²¹ a tagállamok számára előtérbe helyezte az emberi erőforrásba és a gyermekek jövőjébe való beruházást; főként a skandináv országok alapjövedelem-elképzelései vagy – az anyagi jogon járó és bizonyítottan foglalkoztatás-ellenőztönző – német állampolgári alapjövedelem (*Bürgergeld*) azonban éppen az ellentétes irányba mutatnak, és széles (aktív korú és munkaképes) tömegeknek biztosítanak megélhetést a munkaerőpiacon kívül. Hemerijck téziseinek középpontjában az emberi erőforrásba való befektetések állnak. Ide tartoznak mindenekelőtt a szociális védelem kiadásai, a családtámogatások, valamint a humán tőke fejlesztésére (képzések és továbbképzések) irányuló programok. A felfogás fontos fordulópontot jelent az európai szociális politikákban, hiszen a jóléti ellátásokat nem kiadásként, költségként jellemzi, hanem befektetésként az egyén és a társadalom jövőjébe.²²

A svájci családtámogatások céljaik és eszközeik tekintetében alapvetően a fenti két progresszív társadalompolitikai elméletből vezethetők le, amelyek a munka világa felé irányítják a felhasználókat, illetve a gyermeket és a családot helyezik az ellátások középpontjába mint a társadalom megújulásának és fejlődésének letéteményeseit. Ahogy a bevezetőben utaltunk rá, a svájci családpolitika egy föderális államrendszerben valósul meg, amely egyedülálló és jelentősen különbözik más modern európai országok közigazgatási modelljeitől. A család fogalma és társadalmi fontossága a Szövetségi Alkotmányban szerepel. Az alkotmány mindenkinek jogot biztosít a házassághoz és a családi élethez, és célul tűzi ki a felnőttekből és gyermekekből álló családi közösségek védelmét és támogatását. Az anyasági biztosítás és az anyasági támogatások alkotmányos jogok, amelyek megszervezéséről a kantonoknak szükséges gondoskodniuk.

A családtámogatások megszervezése és a jogszabályi környezet megteremtése, a jogi garanciák biztosítása a kantonok feladata, az államszövetség csak a keretszabályozást látja el. Eszerint egységes állami családpolitikáról nem beszélhetünk Svájcban, az egyes ellátásokat és szabályozásokat célszerűbb a kantonok szintjén vizsgálni.²³ Egy szemléletes példa e keretszabályozás fontosságáról, amikor 2004-ben bevezették az anyasági szabadságot a szövetségi szintű jövedelem kompenzációs rendeletben (*Erwerbsersatzordnung*), amely kötelezővé tette a kantonoknak a minimum 14 hetes anyasági szabadság bevezetését.²⁴ Korábban vagy nem létezett anyasági szabadság, vagy a kantonok jóindulatán múlott annak biztosítása. Mindez nagy előrelépés volt

¹⁸ OFFE 2019.

¹⁹ HEMERIJCK 2013.

²⁰ ESPING-ANDERSEN 1994.

²¹ BOUGET et al. 2015.

²² HEMERIJCK 2013.

²³ CRIBLEZ-MANZ 2011.

²⁴ Verordnung über die Erwerbsersatzordnung (EOV).

a svájci családpolitikának, azonban a jelenlegi három és fél hónapos anyasági szabadság még így az egyik legrövidebb az OECD-országok között. Egy másik keretszabályozáshoz köthető támogatás a gyermekgondozási díj bevezetése volt, valamint az ellátás minimum összegének megállapítása 200 svájci frankban (CHF) gyermekenként. Mindez egyes kantonoknak a korábbi szűkösebb ellátások megemelését jelentette, míg mások (például Bázeli, Freiburg/Fribourg és Genf) az államszövetségi kötelezettséget meghaladó összegeket folyósítanak a gyermekes szülőknek. A 2020-ban bevezetett kétéves anyasági szabadság ugyancsak az államszövetség szintjén lett törvényileg szabályozva a témában kiírt népszavazást követően.

De mégis hogyan helyezkedik el a családpolitika a jóléti ellátások e bonyolult közigazgatási rendszerében, amelyet az államszövetség, a kantonok és a helyi önkormányzatok hármas szintje alkot, és hogyan viszonyul a családpolitikai a jóléti politikák (mint például a lakás-, oktatás- és szociálpolitikák) más szegmenseihez? A családpolitika szervezeti rendszerében, intézményeiben és céljaiban is elkülönül a szociálpolitikától, a családpolitika tehát nem a szociálpolitika része, viszont párhuzamos rendszert alkot azzal. A két terület metszéspontja a szegénységben élő és egyéb módon sérülékeny családok támogatása, amely jövedelemalapú transzfereket és családsegítést jelent. A családpolitika azonban jóval több a szegénységnyírástól és a társadalmi kockázatok elhárításánál, eszközeiben számos oktatás-, lakhatás- és foglalkoztatáspolitikai párhuzam lelhető fel, amelyek a családpolitikát egy komplex és átfogó rendszerre formálják.²⁵

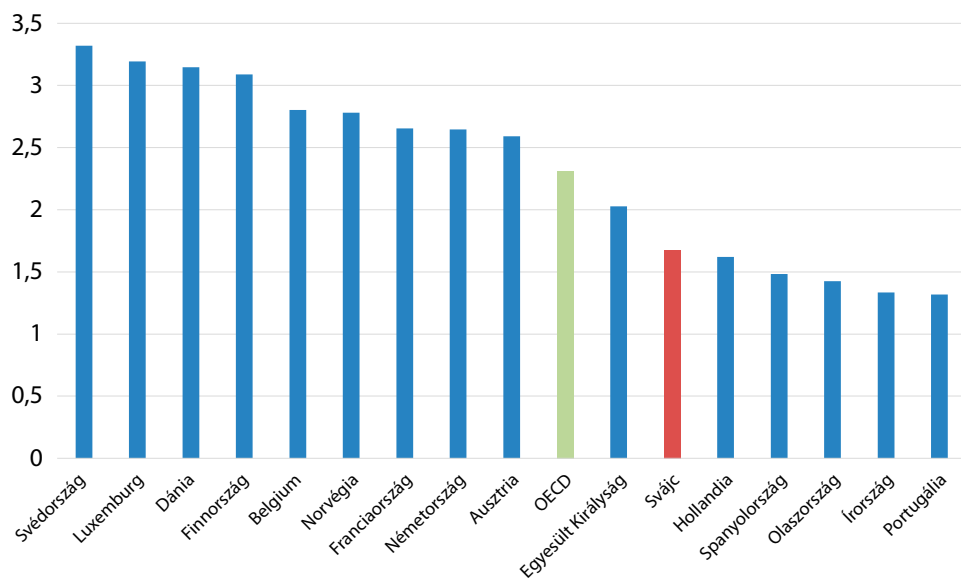
Svájci családpolitikája meglehetősen alacsony költségvetési ráfordítással működik. Mindössze a GDP 1,7%-át fordítják családpolitikai ellátásokra (1. ábra), ami az OECD-államok utolsó negyedéhez tartozó adat, és jelentősen elmarad az átlagtól (2,3%).²⁶ A családpolitikai kiadások szerkezetét szemlélve kiderül, hogy a pénzügyi ellátások képezik az összes családpolitikai kiadás több mint felét. Ez kiadási oldalon azt jelenti, hogy a pénzügyi családpolitikai célú ráfordítások a GDP 1,2%-át teszik ki, amely az OECD-átlagnak (1,3%) megfelelő részesedés, és nem marad el az olyan nagy múltú és bőkezű családpolitikát működtető országok kiadásaitól, mint Dánia (1,2%), Norvégia (1,1%), Finnország (1,1%) vagy Németország (1,2%).²⁷

Ha azonban a természetbeni ellátásokat vesszük figyelembe, amelyek leginkább a kora gyermekkori szolgáltatásokat jelentik, akkor Svájc (0,5%) elmaradása az OECD átlagától (1%) számottevő, amellyel csupán olyan Svájcnál sokkal kevésbé fejlett gazdasággal rendelkező országokat előz meg, mint Törökország, Görögország vagy éppen Costa Rica. Mindez arra utal, hogy míg a pénzügyi ellátások, amelyekhez elsősorban a családi pótlék és az adókedvezmények kapcsolódnak, viszonylag stabilan vannak finanszírozva (a strukturális-elosztási dilemmákról később értekezünk), addig a kora gyermekkori szolgáltatások rendszere rendkívül alacsonyan finanszírozott a közkiadások oldalán, így az állami szerepvállalás e területen csupán parciális (a magánfinanszírozott ellátások részesedése pedig ennek megfelelően rendkívül magas).

²⁵ HÄUSERMANN-BÜRGISSER 2023.

²⁶ OECD 2021.

²⁷ OECD 2021.



1. ábra: Családpolitikai kiadások GDP%-ban Svájcban és más fejlett gazdasággal rendelkező európai országokban

Forrás: OECD 2021

CSALÁDPOLITIKAI ELLÁTÁSOK

A családpolitikai ellátások legfontosabb elemei a kora gyermekkori szolgáltatások, a közvetlen pénzbeli transferek, az adókedvezmények, valamint a sérülékeny családoknak nyújtott különböző támogatások.

A kora gyermekkori szolgáltatások alapját a gyermekek nappali ellátása jelenti (*Kindertagesstätte*, KITA), amelyet a gyermekek három hónapos koruktól egészen az iskola megkezdéséig, vagyis hatéves korukig használhatnak. Egyes esetekben a KITA-k az általános iskola éveiben is – legfeljebb a gyermek 12 éves koráig – igénybe vehetők. Az oktatási rendszer részét képező óvodai ellátást a kantonok nyújtják az iskola megkezdése előtti két évben (vagyis a gyermek 4. és 5. életévében), amelyből az iskola előtti év kötelező. Ugyanakkor az óvodák csak a délelőtti, esetleg kora délutáni órákra biztosítanak gyermekfelügyeletet, a délutáni és kora esti órákra a szülőknek – igény szerint – továbbra is a KITA-t kell igénybe venniük. Ahogy a fentiekben utaltunk rá, a kora gyermekkori ellátások rendszere más jóléti államokhoz képest rendkívül alulfinanszírozott Svájcban, ráadásul az összes állami (kantonális) ráfordítás fele az ingyenes óvodai ellátásra korlátozódik, és nem a KITA-kra.²⁸

A kora gyermekkori ellátások (amelyek leginkább a hazai bölcsődéknek felelnek meg) így szinte kizárólag piaci alapon működnek, ahol a szülőknek magánszolgáltatóktól kell megvásárolniuk

²⁸ OECD 2021.

az ellátást. Mindez igen jelentős terhet ró a gyermekes családokra, amely jóval meghaladja a lakhatásra vagy az étkezésre fordított családi kiadásokat. Egy átlagos havi jövedelemmel (körülbelül 10 000 CHF) rendelkező kétgyermekes család esetén az intézményes gyermekgondozás költségei akár a család jövedelmének harmadát (3400 CHF) is elérhetik.²⁹ A magas magánrafordítások miatt gyakran marad otthon valamelyik szülő – többnyire az anya – a gyermekkel, főként az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező családokban, hiszen két-három gyermek esetén a gondozás összes költsége elérheti vagy esetenként meghaladhatja az anya (vagy az apa) nettó munkabérét. Egy másik családi stratégia lehet a részmunkaidő igénybevétele, ami lehetővé teszi, hogy a gyermeket csak bizonyos napokon vagy napszakokban kell KITA-ba járatni, amikor a szülő dolgozik. A kora gyermekkori ellátások költségeinek egy része ugyan leírható az adóalapból, azonban ez a jövedelemarányosan kevesebbet adózó alacsony jövedelmű szülőknek viszonylag csekély kompenzációt jelent.

Következésképpen csupán az alacsony jövedelmű (alsó jövedelmi kvintilis) háztartásokban élő gyermekek ötöde veszi igénybe a gyermekek napközbeni ellátását, míg a magas jövedelmű családok gyermekeinek több mint fele.³⁰ Mindez a szegényebb gyermekeknel jelentős szocializációs hátrányt jelent, hiszen sokuk csak az iskola előtti kötelező óvodai ellátásban (*pre-school*) jelenik meg a rendszerben.³¹ Különösen hátrányosan érinti e gondozási probléma a bevándorló háttérű családokat, ahol a kora gyermekkori ellátás nemcsak a gyermekek nappali felügyeletét és a szülők munkaerőpiaci részvételét támogatná, hanem a gyermekek szocializációjához is nagyban hozzájárulna. Mindennek elsősorban a nyelvi szocializáció és a svájci kultúra, az értékek, normák és hagyományok elsajátításában és közvetítésében lenne kiemelkedő szerepe.³²

A kora gyermekkori ellátások további problémája, hogy a napközbeni szolgáltatásokra irányuló kereslet jóval meghaladja a kínálatot számos kantonban. Noha a koragyermekkori nappali ellátások a piac szabályai szerint szerveződnek, fenntartásuk nem feltétlenül nyereséges. A szegmensben viszonylag magas diplomás gondozói bérek és a gondozói és pedagógiai területen az utóbbi években jellemző általános szakemberhiány, a rendeletileg szabályozott alacsony csoportlétszámok, a költséges infrastruktúra és a kantonok által előírt számos egyéb kritérium (többek között a kötelező felszereltség, a dolgozók képzése és továbbképzése, az előírt biztonsági intézkedések és a rendszeres felülvizsgálatok) teljesítése jelentősen megdrágítja a szolgáltatásokat nemcsak az igénybe vevőknek, hanem a fenntartóknak is, ezért nem éri meg mindenhol KITA-t működtetni. Az ellátáshiány különösen a kisebb településeket és az apró falvas kantonokat sújtja, ahol a gondozási szolgáltatás elérhetetlensége egész térségeket érint.³³ A hozzáférést elősegítheti, ha a kantonok anyagilag hozzájárulnak a szegényebb családok gyermekeinek nappali gondozásához, ezzel is támogatva a szülők (elsősorban az anyák) munkaerőpiaci részvételét, azonban mindez nem sokat javít az összképen és a szegényebb gyermekek hátrányain a kora gyermekkori ellátásokhoz kapcsolódóan.

²⁹ HÄUSERMANN-BÜRGISSE 2023.

³⁰ HÄUSERMANN-BÜRGISSE 2023: 223; HOCHULI 2019: 14.

³¹ BAUR-BONOLI 2021.

³² STAMM 2009.

³³ STAMM 2009.

A pénzbeli támogatások alapját a családi pótlék (*Kinderzulage*) jelenti, amelyet szövetségi szinten a Családtámogatási Törvény (*Bundesgesetz über die Familienzulagen*) szabályoz. A kantonok saját rendeleteikkel ettől pozitív irányban eltérhetnek, vagyis az előírtnál adhatnak több támogatást.³⁴ A családi pótlék két részből áll: a gyermek 16 éves koráig folyósított gyermeknevelési támogatásból (*Kinderzulage*), valamint a 16 és 25 év közötti fiataloké és fiatal felnőttek képzési támogatásából (*Ausbildungszulage*). A gyermeknevelési támogatás minimális összege 200 CHF, a képzési támogatása pedig 250 CHF gyermekenként. A családi pótlékot a kantonok által működtetett családi pénztárak (*Familienausgleichskasse*) fizetik, amelybe a munkáltató teljesít befizetéseket a dolgozói után. Az ellátás tehát eredeti rendeltetése szerint biztosítási jellegű, azonban – egy jogszabályváltozást követően – mára a nem dolgozó szülők is megkapják azt szociális juttatásként. Ilyenkor az ellátás kifizetése ugyancsak a családi pénztárakat terheli, csak éppen nincsen mögötte munkáltatói hozzájárulás, hanem a pénztáraknak és a kantonoknak szükséges kigazdálkodniuk azt.³⁵

A svájci családpolitika igen fontos elemei a gyermekek után levonható adókedvezmények. Mindez szorosan kapcsolódik a konzervatív-liberális svájci családpolitikát átható munkaerőpiaci ösztönzőkhöz, amelyek által a gyermekvállalással és neveléssel járó kiadásokat a munkát terhelő adóterhek mérséklésével igyekeznek kompenzálni. Az adókedvezmények egyik eleme a gyermekek nappali ellátása után érvényesíthető, legfeljebb évenkénti 5600 CHF értékű levonás az adóalapból. A másik elem pedig a kantonok és helyi önkormányzatok által megállapított gyermekek utáni adókedvezmények, amelyek mértéke kantononként eltérő lehet. Az adókedvezmények az összes családtámogatás értékének negyedét teszik ki.

A családpolitika negyedik pillérét a szülői szabadság jelenti, amely szövetségi szinten van szabályozva, mértéke pedig 14 hét az anyák és 2 hét az apák esetén. A svájci anyák szülői szabadsága a második legrövidebb az OECD-országok között, csak az Egyesült Államokban létezik még ennél is rövidebb szülői szabadság.³⁶ A szülők korábbi bérük 80%-át kapják a szülői szabadság időszaka alatt. Egyes munkáltatók kiegészítő szülői szabadságot nyújtanak az anyáknak a vállalati jóléti politikájuk részeként. Számos édesanya választja a fizetés nélküli szabadságot, amennyiben a munkáltató engedélyezi, hogy meghosszabbítsa a gyermekkel otthon töltött időt. Egy másik gyakran követett stratégia a részmunkaidős foglalkoztatás, amely optimális egyensúlyt biztosíthat a családi élet és a munka világa között. A részmunkaidő – ezen belül is a különösen alacsony, 50%-os penzum alatti foglalkoztatás – negatívan befolyásolhatja az anya munkaerőpiaci kilátásait és a vállalati alapból fizetett nyugellátás későbbi összegét.³⁷

A rövid szülői szabadság miatt számos kisgyermek nagyon korán, gyakran 3-4 hónapos korában bekerül a kora gyermekkori nappali ellátásba. A nemzetközi összehasonlításban is csekély szülői szabadság és a kora gyermekkori ellátás nagyon magas költségei ugyanakkor sok anyát arra ösztönöznek, hogy tartósan kiiratkozzanak a munkaerőpiacról, hiszen csak azért nem éri meg dolgozni, hogy az intézményes gyermekgondozást fizethessék, amikor ők maguk

³⁴ Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen.

³⁵ BFS 2023a.

³⁶ OECD 2024.

³⁷ HÄUSERMANN–BÜRGISSER 2023: 736.

is gondoskodhatnak a kisgyermekokről. Mindez különösen hátrányosan érinti az alacsony jövedelmű – és gyakran egyben migrációs háttérrel rendelkező – anyákat és gyermekeiket: az anyák tartósan kimaradnak a munkaerőpiacról, a gyermekek pedig szocializációs hátrányokat szenvedhetnek, amennyiben először csak 5 éves korukban, a kötelező óvodai évben találkoznak kortársaikkal.³⁸

Végül érdemes megemlíteni a szociál- és családpolitikák keresztmetszetében húzódó ellátásokat, amelyek a sérülékeny és jövedelmileg szegény családokat célozzák meg. Noha ezek a támogatások nem képezik szerves részét a családpolitikáknak, eszközeiket és céljaikat tekintve mégis családtámogató funkcióval bírnak, ahol az ellátásoknál figyelembe veszik a háztartás méretét, a gyermekek számát és korát.³⁹ A svájci szociális segélyezés alappillére az általános szociális segély (*Sozialhilfe*), amelyet a háztartás mérete és egyéb szükségletei alapján határoznak meg. A rászorultságot az úgynevezett létminimum (*Mindestsicherung*) mentén állapítják meg, amely egy, a lakhatás, étkezés, ruházat, kultúra és más társadalmilag elismert javak minimális mértéke szerint meghatározott fogyasztói kosár.⁴⁰ A létminimum összege kantononként eltérő, jellemzően a családtagok számával párhuzamosan, progresszíven növekszik. Zürichben például 1061 CHF a létminimum összege egy személy esetén, két személy részére 1624 CHF, míg három személynél már eléri a 1974 svájci frankot. A segélyirodák a létminimum szintjéig pótolják ki az egyének vagy háztartások jövedelmeit. Mivel a segélyezési rendszer a munkakereséshez van kötve, az ellátottaknak kapcsolattartási kötelezettségük keletkezik a munkaügyi központokkal. Amennyiben pedig sikerül elhelyezkedni, de munkabérük nem éri el a létminimum összegét, ami részmunkaidős foglalkoztatás esetén gyakran előfordulhat, akkor a család továbbra is kiegészítésben részesül a létminimum és a piaci jövedelem különbségének mértékéig. A segélyezési rendszer fontos eleme, hogy egyes kantonokban a segélyt vissza kell fizetni, amennyiben az érintett ismét elhelyezkedik a munkaerőpiacon. Ennek értelmében a segély egyfajta közösségi hitelként működik, amelyet az érintettek helyzetük jobbra fordulásakor kötelesek megtéríteni.⁴¹

A sérülékeny családoknak nyújtott legfontosabb természetbeni szolgáltatás a családsegítés és a gyermekjóléti ellátás, amelyet a kantonok és az önkormányzatok szerveznek meg a rászorulóknak részére. A családsegítés a gyermek- és felnőttvédelmi szolgálatok (*Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde*) feladata, amelyek családlátogatás, kapcsolattartás és más szolgáltatások formájában tartanak kapcsolatot a sérülékeny családokkal. Feladataik közé tartozik a védelembe vett gyermekek ellátása, valamint a szülők támogatása szülői feladataik ellátásában.

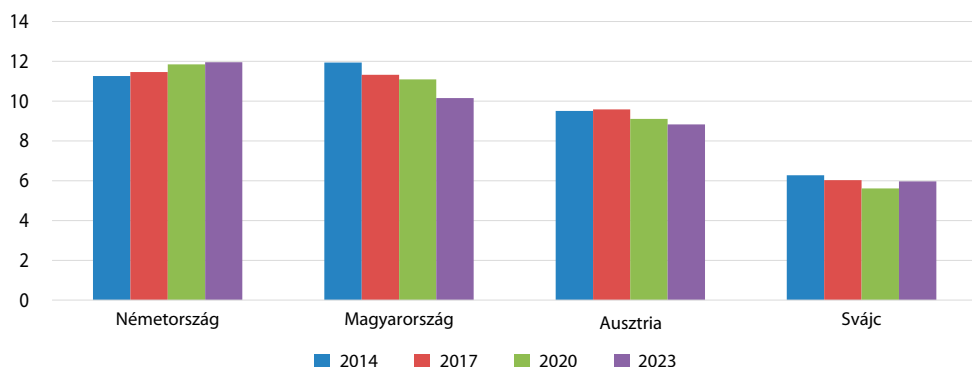
A családpolitikák szempontjából továbbra is nagyon erőteljes a foglalkoztatáspolitikai vonatkozás és a családok számára nyújtandó ellátásoknak a családi költségvetésben domináns munkabér melletti kiegészítő jellege. A családok fő jövedelemforrása, ahogy azt a 2. ábra is mutatja, továbbra is a családfenntartó(k) munkaerőpiaci jövedelme, míg a családpolitikai transzferek jóval alacsonyabb részét teszik ki a családok összes bevételének, mint a többi német ajkú országban vagy akár Magyarországon.

³⁸ HOCHULI 2019: 14; BAUR–BONOLI 2021: 3.

³⁹ HÄUSERMANN–BÜRGISSER 2023.

⁴⁰ BONVIN et al. 2020: 411.

⁴¹ RIEDI et al. 2015: 458.



2. ábra: Családtámogatások részesedése a családok bevételeiben (%)

Forrás: OECD 2021

A CSALÁDKÖZPONTÚ TÁRSADALMAT VESZÉLYEZTETŐ KIHÍVÁSOK

Makroszinten a legfontosabb családpolitikai kihívások közé sorolhatók a Svájcot évtizedek óta sújtó demográfiai krízis, a gyermekszegénység, a migrációs kihívások, valamint a társadalmat érintő általános érték- és normaválság. Mezoszinten az alulfinanszírozott kora gyermekkori ellátórendszer és az ellátások alacsony hatásossága, valamint az egyre terjedő gyermekszegénység jelentik a legfőbb kihívásokat.

Svájc fertilitási rátája (1,33) nem éri el az OECD-átlagot (1,43), és az alacsonyabbak közé sorolható a fejlett világ országai között. Mindezen a nagymértékű migráció sem tud érdemben változtatni. A migráns háttérű háztartásokban sem haladja meg a termékenységi ráta az 1,5-öt. Ugyanakkor ha a migrációs statisztikák mélyére tekintünk, látható, hogy ez a viszonylag alacsony termékenységi ráta a bevándorló európai (főként francia, német, olasz és osztrák) népesség gyermekvállalási hajlandóságát is mutatja, amely megfelel a svájci lakosság fertilitásának. Az afrikai, ázsiai vagy latin-amerikai migráns népesség termékenységi rátája ennél valószínűleg jóval magasabb.⁴²

A rendkívül intenzív gazdasági migráció a szomszédos Franciaországnál és Németországnál lakosságarányosan több bevándorló személyt és családot vonzott Svájcba. Különösen a harmadik (nem EU-/EFTA-) országokból érkező migránsok esetén igen magas az eltartási terhelés. Ők ugyanis nem foglalkoztatás útján, hanem többnyire legális vagy illegális menedékkérőként érkeztek az országba, integrációjuk és munkaerőpiaci részvételük pedig számos kihívással jár. A migrációt gyakran családegyesítés követi, amikor házastársak és gyermekek is tartózkodási engedélyért folyamodhatnak. A svájci bevándorláspolitikai hangsúlyos eleme az integráció, amely során a migráns családok és gyermekeik igen magas színvonalú közszolgáltatásokhoz juthatnak, lakhatásuk megszervezése pedig a svájci lakosság igényeinek megfelelő körülményeknek megfelelően történik. A gyermekek több mint fele (51,3%) él olyan háztartásban, ahol

⁴² BFS 2024.

legalább az egyik szülő migráns háttérű, a harmaduk (34,9%) esetén pedig mindkét szülő bevándorló.⁴³ A migrációs háttérű – elsősorban szintén a harmadik országokból érkező – családok sokszorosan felül vannak reprezentálva a szociál- és családpolitikai kiadások terén, mindekenélőtt a szociális segélyezés, a nem biztosítási jellegű családi pótlék és a kora gyermekkori ellátások támogatása tekintetében.⁴⁴

A migrációs kihívások mellett az atipikus családformák terjedése is befolyásolja a gyermekvállalást. Más fejlett országokhoz hasonlóan Svájcban is egyre több a gyermektelen pár és az egyedülálló felnőtt, és egyre alacsonyabb a gyermekkel rendelkező párok aránya (74,3%). Az 1970-es referenciaértékhez képest az egyedülálló háztartások száma a 3-szorosára (12%-ról 36%-ra) növekedett, az egyszülősöké 2,5-szeresére, míg a gyermektelen párok aránya 2-szeresére (13%-ról 26%-ra) emelkedett. Napjainkban magasabb a gyermektelen párok alkotta háztartások aránya (27%), mint a gyermekeseké (25%).⁴⁵

A gyermekek és gyermekes családok jövedelmi szegénysége ugyancsak negatívan befolyásolja a családok jólétét és életkilátásait. Ahogy azt a 3. ábra mutatja, más fejlett európai országokkal összehasonlítva átlagosnak mondható a svájci gyermekszegénység aránya, a probléma mégis jelentős, mivel nagy hatással van az érintett gyermekek egészségére, oktatására és társadalmi integrációjára. A Svájci Szövetségi Statisztikai Hivatal adatai szerint a 18 év alatti gyermekek mintegy 8,5%-a él szegénységben, ami körülbelül 134 000 gyermeket jelent országosan. Különösen érintettek az egyszülős háztartások, ahol a szegénységi ráta eléri a 21,7%-ot (transzferek nélkül a 46%-ot).⁴⁶

A szegény gyermekek gyakran dolgozó szegény családokban élnek, vagyis a szegénységben élő gyermekek 70%-a olyan háztartásokban nevelkedik, ahol legalább egy szülő foglalkoztatott. Az OECD adatai szerint Svájc 2019 és 2023 között az egyik legnagyobb növekedést mutatta a gyermekszegénység terén a gazdaságilag fejlett országok között.⁴⁷ Noha a gyermekszegénységi ráta nem haladja meg az átlagos országos szegénységi rátát, folyamatosan nő azon gyermekek száma, akik sérülékeny háztartásokban élnek, és akiknek a szegénysége nem enyhíthető tartósan a hagyományos transzferekkel és szolgáltatásokkal – mint arra a svájci Caritas jelentése is rámutat.⁴⁸ Ahogy arra korábban utaltunk, a szegény gyermekek hozzáférése a napközbeni ellátásokhoz nagyon alacsony: mindössze minden ötödik szegénységben élő gyermek jut koragyermekkori szolgáltatásokhoz, míg a magas jövedelmű családok gyermekeinek több mint fele részt vesz bennük.⁴⁹ Így a szegénységben élő gyermekek gyakran kiszorulnak azokból a napközbeni szolgáltatásokból, amelyek csökkenthetnék társadalmi sérülékenységüket, és hozzájárulhatnának szocializációjukhoz.⁵⁰

⁴³ BFS 2021.

⁴⁴ SEM 2023.

⁴⁵ BFS 2021.

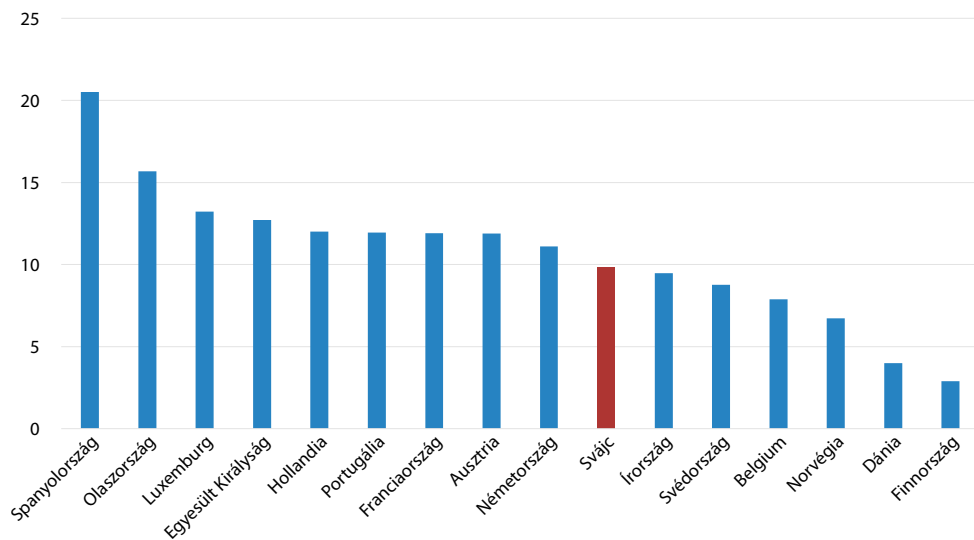
⁴⁶ BFS 2023b.

⁴⁷ UNICEF 2023.

⁴⁸ GREUSING–HOCHULI 2019: 7.

⁴⁹ BAUR–BONOLI 2021: 2.

⁵⁰ BONOLI–VUILLE 2013: 15–16.



3. ábra: A gyermekszegénység mértéke Svájcban és más, fejlett gazdasággal rendelkező európai országokban

Forrás: OECD 2021

A célzott jóléti transzferek hatékonyan csökkentik, de nem képesek teljesen megszüntetni a gyermekszegénységet a sérülékeny háztartásokban – ahogyan azt a Szövetségi Statisztikai Hivatal adatai is mutatják.⁵¹ A pénzbeli juttatásokon túl a szociális és gyermekjóléti szolgáltatások is hatékonyan enyhíthetik a gyermekszegénység nem anyagi dimenzióit a szocializáció, egészségügy és oktatás területén. Ugyanakkor az olyan közvetlen szolgáltatások, amelyek a korai életszakaszban jelentkező szegénység kezelésére irányulnak, gyakran töredezett struktúrákban, több szereplő bevonásával, rendszertelenül működnek. Az ellátások elérhetősége a kantonokon és a helyi önkormányzatokon múlik. A szolgáltatási struktúra pedig bonyolult: egyházi, önkormányzati, privát és egyesületi szolgáltatások egyaránt jelen vannak benne. Emellett a kora gyermekkori szolgáltatások rendszeresen alul vannak finanszírozva, és szakemberhiánnyal küzdenek.⁵² A gyermekkori jóléti szolgáltatások inkább a gyermekszegénység korrekciójára összpontosítanak, mintsem megelőzésére, különösen a gyermekvédelem, az iskolai szociális munka és a családsegítés területein, amelyek többnyire már eszkalálódott esetekkel foglalkoznak.⁵³

Svájc szövetségi berendezkedéséből adódóan a gyermekszegénységgel kapcsolatos jóléti intézkedéseket a kantonok szintjén szabályozzák, és nincs országos stratégia – jóllehet olyan

⁵¹ LUCAS–BONVIN–HÜMBELIN 2021; BFS 2023b.

⁵² GREUSING–HOCHULI 2019: 5.

⁵³ GAUTSCHI–SCHNURR 2024: 38.

nagy civil és egyházi szervezetek, mint a Caritas, az UNICEF Svájc vagy a Svájci Vöröskereszt hosszú ideje követelik ennek kialakítását.⁵⁴

CSALÁDPOLITIKAI REFORMOK

A családpolitikai reformok nagymértékben függenek a politikai aktoroktól. A kezdeményezések nagy része – a közvetlen demokrácia szabályainak megfelelően – referendumok útján jut el a döntéshozókhoz (például az apasági szabadság vagy a bölcsődei reform). A szövetségi parlament megvitatja azokat, majd gondoskodik az elfogadott reformok bevezetéséről, a jogszabályi környezet és a pénzügyi háttér megteremtéséről.⁵⁵ Mint azt a legutóbbi nyugdíjreform mutatja – amelynek során a 13. havi nyugdíjat népszavazás útján fogadták el – ez a folyamat sokszor rendkívül nehézkes és bonyolult, így évek telnek el egy sikeres népszavazás közigazgatási, jogszabályi és pénzügyi implementálásáig.

Az elmúlt évek legfontosabb családpolitikai reformjai közé tartozik a gyermekek nappali ellátásának bővítése, amely egy 2003 és 2026 között, a szövetségi parlament támogatásával megvalósuló program. Ennek lényege, hogy a KITA-t működtető vállalkozások az ellátott gyermekek után nemcsak térítési díjat kapnak a szülőktől, hanem állami támogatást is igényelhetnek utánuk, amelynek összege szolgáltatástípusonként eltérő: egy bölcsődei férőhely esetén például évente 5000, míg egy délutáni napközinel 3000 CHF.⁵⁶ Mivel a program 2026 végén lejár, és – különösen a vidéki régiókban – nem volt képes érdemben enyhíteni a kora gyermekkori gondozás és felügyelet hiányát, civil szervezetek és a Szociáldemokrata Párt 2024-ben egy új törvényjavaslatot nyújtottak be a szövetségi parlamentnek a gyermekek megfizethető nappali ellátásáról azért, hogy a parlament a témában országos népszavazást írjon ki. A beadvány szerint minden gyermek jogosult lenne a kora gyermekkori nappali ellátásra, és ennek költsége nem haladhatná meg a család jövedelmének 10%-át. A szövetségi parlament ugyanakkor nem támogatta a javaslatot, mert túlságosan költségesnek és aránytalannak tartotta az állam által átvállalandó fedezet mértékét. Mivel a népszavazás nem utasítható el, a parlament a javaslat átdolgozását és az ellátás költségeihez való állami részhozzájárulás bevezetését ajánlotta, amely a tisztán piaci modell felől egy hibrid rendszer irányába mozdítaná el az ellátás finanszírozását, ahol az állam és a szülők is szerepet vállalnak.⁵⁷ A 2024 végén elfogadott javaslat értelmében az állam (közvetlenül a kantonok) állná(k) az ellátás költségeinek legfeljebb ötödét, ami minimum 100 CHF hozzájárulást jelent minden gyermek után, a fogyatékkal élő gyermekek pedig még ennél is több támogatást kaphatnak. Mindez hasonlít a német és osztrák hibrid modellekre, és valószínűleg ösztönzően hathat a hátrányos helyzetű gyermekek nappali ellátásának fokozására és az anyák munkaerőpiaci részvételére – noha erre vonatkozó előzetes hatásvizsgálatok még nem készültek.

⁵⁴ GREUSING–HOCHULI 2019: 10–11.

⁵⁵ EMMENEGGER et al. 2023: 143–147.

⁵⁶ Bundesamt für Sozialversicherung 2025.

⁵⁷ Fedlex 2024.

A családpolitika másik tervezett reformja a családi pótlék munkafeltételhez kötésének végleges feloldása, az ellátás univerzálissá tétele és végleges leválasztása a társadalombiztosítás rendszeréről. A családi pótlék jelen formájában biztosítási típusú: ehhez a fedezetet azok a befizetések jelentik, amelyek a munkaadóktól érkeznek a társadalombiztosításhoz tartozó családi pénztárakba. A nem dolgozó szülők is igényt tarthatnak a családi pótlékre, azonban nekik maguknak kell felkeresni az illetékes pénztárat, és kérelmezni az ellátást, ami különböző okokból (például a szegényérzet vagy az információhiány okán) elmaradhat, így a gyermekek támogatás nélkül maradnak, csökkentve a családi pótlék hatását, vagyis azt, hogy minél több gyermekhez eljusson az ellátás.⁵⁸

SZAKPOLITIKAI KÖVETKEZTETÉSEK

A családtámogatások rendszere régóta a politikai viták középpontjában áll Svájcban. A jelenlegi modell alapjai csak az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején alakultak ki. Ezt megelőzően a polgári-keresztény pártok (elsősorban a Svájci Néppárt) egyáltalán nem támogatták az állami családpolitikai intézkedések bevezetését, mert a gyermekek gondozását és a családtagok védelmét kizárólag a család és a kisközösségek feladatának tekintették. A nők munkaerőpiaci részvételét ösztönző, valamint a gyermekek gondozását a családtól átvevő intézményes kora gyermekkori szolgáltatások egyaránt távol álltak a Svájcban elterjedt konzervatív családfelfogástól.⁵⁹ A konzervatív-liberális pártok, köztük is a szabad demokraták (FDP) elsősorban a gazdasági produktivitást és ezzel az anyák munkába állását elősegítő ellátásokat – mint például a kora gyermekkori elhelyezést és az adókedvezményeket – támogatták, míg a szociáldemokraták (SP) a szociális-szükségletalapú pénzügyi transzferek és a rászoruló családoknak nyújtott szolgáltatások területén támogattak kezdeményezéseket. Később ez a szemlélet megváltozott, és noha a konzervatív-keresztény pártok továbbra is a családfő munkaerőpiaci jövedelmét tekintik a családi jólét alapjának, az állami ellátások, különösen az adókedvezmények és a kora gyermekkori ellátások formáival is jóval megengedőbbek és támogatóbbak. A szociáldemokraták az univerzális és feltételek nélküli támogatásokat preferálják népszavazási kezdeményezéseikben. Példa erre az általános és majdnem ingyenes kora gyermekkori szolgáltatások bevezetésének támogatása, amelyet a piacot előnyben részesítő szabaddemokrata liberális párt és a konzervatív néppárt egyaránt elutasítanak, a szociáldemokraták viszont támogatják azt.⁶⁰

Az utóbbi 30 évben elhúzódó politikai reformok és a családpolitikák egyéb jóléti politikák (például lakás-, kultúr- és foglalkoztatáspolitikai) világába való általános beépülése után mára egy többnyire konzisztens és kiszámítható rendszer jött létre, amelyet a fontosabb politikai pártok is támogatnak. E szisztéma azonban nemzetközi összehasonlításban jóval fejletlenebb és

⁵⁸ STAMPFLI 2024.

⁵⁹ HÄUSERMANN 2010: 212.

⁶⁰ HÄUSERMANN–BÜRGISSER 2023: 743.

alacsonyabban finanszírozott más gazdaságilag fejlett országokhoz képest, elsősorban a közkiadások oldalán.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARENDE, Hannah (1981): *Viva active oder Vom tätigen Leben*. München: R. Piper.
- BAUR, Nicole – BONOLI, Giuliano (2021): *Die Kindertagesstätte: Eine exklusive Einrichtung?* Bern: Eidgenössische Kommission für Familienfragen.
- BONOLI, Giuliano – VUILLE, Sandrine (2013): *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*. Online: https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfin/statvd/Dom_15/Autres/Rapport-FAJE-version-finale-29-aou%CC%82t-2013.pdf
- BFS (2021): *Familien in der Schweiz: Statistische Bericht 2021*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Online: www.bfs.admin.ch/asset/de/17084546
- BFS (2023a): *Statistik der Familienzulagen*. Online: <https://web.archive.org/web/20240303015433/www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>
- BFS (2023b): *Armut in der Schweiz*. Online: www.bfs.admin.ch/bsv/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armut.html
- BFS (2024): *Zusammengefasste Geburtenziffer nach Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, 1971-2004*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Online: www.bfs.admin.ch/bsv/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/fruchtbarkeit.assetdetail.36142160.html
- BONVIN, Jean-Michel et al. (2020): *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seimo. Online: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0205>
- BOUGET, Denis et al. (2015): *Social Investment in Europe*. Brussels: European Commission. Online: <https://doi.org/10.2767/084978>
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2025): *Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen*. Online: www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/finanzhilfen-schaffung-betreuungsplaetze.html
- CRIBLEZ, Lucien – MANZ, Karin (2011): „Neue” Familienpolitik in der Schweiz – für die Familie, für die Frauen – oder für die Wirtschaft? In CASALE, Rita – FORSTER, Edgar (szerk.): *Ungleiche Geschlechtergleichheit: Geschlechterpolitik und Theorien des Humankapitals*. Leverkusen–Opladen: Verlag Barbara Budrich, 113–130. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvm201mb.9>
- EMMENEGGER, Patrick et al. szerk. (2023): *The Oxford Handbook of Swiss Politics*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192871787.001.0001>
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1994): *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Online: <https://hdl.handle.net/10419/148839>

- Fedlex (2024): Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)». *Fedlex – die Publikationsplattform des Bundesrechts*, 2024. június 14. Online: www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2024/1659/de
- FERBER, Michael – GLIOTT, Damian – SCHUBIGER, Florian (2020): *Was Sie über Altersvorsorge wissen sollten: Intelligent planen – Steuern sparen – Fehler vermeiden*. Zürich: NZZ Libro.
- GAUTSCHI, Joel – SCHNURR, Stefan (2024): Kinderschutz in der Schweiz: Ein Überblick. *Sozial Extra*, 48(1), 35–39. Online: <https://doi.org/10.1007/s12054-023-00651-y>
- GREUSING, Maria-Hélène – HOCHULI, Marianne (2019): *Die Schweiz darf Kinderarmut nicht tolerieren*. Bern: Caritas.
- HEMERIJCK, Anton (2013): *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- HÄUSERMANN, Silja (2010): Reform Opportunities in a Bismarckian Latecomer: Restructuring the Swiss Welfare State. In PALIER, Bruno (szerk.): *A Long Goodbye to Bismarck*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 207–232. Online: <https://doi.org/10.1017/9789048512454.009>
- HÄUSERMANN, Silja – BÜRGISSER, Reto (2023): Family Policy. In EMMENEGGER, Patrick et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of Swiss Politics*. Oxford: Oxford University Press, 733–752. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhpb/9780192871787.013.38>
- HOCHULI, Marianne (2019): Kinderarmut mit Ergänzungsleistungen für Familien reduzieren. *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 116(4), 14–15.
- LAUENBERG, Marco – SEGLIAS, Loretta (2008): *Versorgt und vergessen: Ehemalige Verdingkinder erzählen*. Zürich: Rotpunkt.
- LEIMGRUBER, Matthieu (2008): *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511497094>
- LUCAS, Barbara – BONVIN, Jean-Michel – HÜMBELIN, Oliver (2021): The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship. *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 161–180. Online: <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0013>
- MATTER, Sonja (2011): *Der Armut auf den Leib rücken: Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz, 1900–1960*. Zürich: Chronos.
- OECD (2021): *Family Benefits Public Spending*. Online: www.oecd.org/en/data/indicators/family-benefits-public-spending.html
- OECD (2024): *Family Database*. Online: www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html
- OFFE, Claus (1984): „Arbeitsgesellschaft”: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main – New York: Campus Verlag.
- OFFE, Claus (2016): *Europa in der Falle*. Berlin: Edition Suhrkamp.
- OFFE, Claus (2019): *Institutionen, Normen, Bürgertugenden*. Wiesbaden: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22261-1>
- RIEDI, Anna-Maria et al. szerk. (2015): *Handbuch Sozialwesen Schweiz*. Bern: Haupt Verlag.
- SEM (2023): *Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen*. Bern: Staatssekretariat für Migration. Online: www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/drittstaaten.html
- STAMPFLI, Marc (2024): *Das Schweizerische Familienzulagensystem: Entstehung, aktuelle Ausgestaltung und Reformmöglichkeiten*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

STAMM, Margit (2009): *Frühkindliche Bildung in der Schweiz*. Fribourg: UNESCO-Kommission Schweiz. Online: www.unesco.ch/wp-content/uploads/2017/03/Grundlagenstudie.pdf

TITMUS, Richard (1958): *Essays on the Welfare State*. London: George Allen & Unwin.

UNICEF (2023): *Child Poverty in the Midst of Wealth*. Florence: UNICEF Innocenti.

WANG, Dominique – ASPALTER, Christian (2006): The Austrian and Swiss Welfare State System in International Comparison. *Journal of Societal & Social Policy*, 5(2), 25–49.

Jogi források

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Stand am 3. März 2024 (A Svájci Államszövetség Alkotmánya). Online: www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946. Stand am 1 Januar 2026 (Szövetségi törvény az időskorúak, hátrahagyottak és munkaképtelenek biztosításáról). Online: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/63/837_843_843/de

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (Szövetségi törvény a családi pótlékról és a családoknak nyújtott pénzügyi támogatásokról). Online: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2008/51/de>

Erwerbsersatzverordnung (EOV) vom 24. November 2004. Stand am 1. Juni 2026 (Rendelelet a keresetkiesés pótlásáról). Online: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/187/de>

Dr. Temesváry Zsolt szociálpolitikus, az Északnyugat-svájci Alkalmazott Tudományok Egyetemének (FHNW) főállású oktatója és kutatója, a Freiburgi Egyetem vendégoktatója. Doktori fokozatát az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerezte, majd migrációtudományok és felsőoktatási didaktika területeken szerzett további felsőfokú képesítéseket Németországban és Svájcban. Tagja a Szociális Munkások Svájci Egyesületének, a Svájci Logoterápiás és Egzisztenciaanalízis Egyesületnek, valamint magyarországi szakmai egyesületeknek. Oktatóként főbb kurzusai a társadalomelméletek, a kazuisztika, valamint a tudományos írás témaköreit ölelik fel. Kutatási területe a család- és lakáspolitikák, valamint a hajléktalanság rendszerének nemzetközi összehasonlító vizsgálata. Jelenlegi projektjei a fiatalok hajléktalanságát, valamint a lakhatásitanácsadó-szolgáltatásokat vizsgálják Svájcban. Szakértőként tevékenykedik a Bázeli Kantonparlament szociáldemokrata frakciója mellett, valamint OECD-s és EU-s szakmai találkozók képviseli Svájcot.

Table of contents

Scientific publications/	TAMÁS KAISER	
Studies	• Health Inequalities and Territorial Governance in England	3
	ANDRÁS TÓTH	
	• EU Digital and Technology Regulation in the Context of the EU's Legal Identity and Global Challenges	23
	ISTVÁN LAKATOS	
	• The Evolution of the UN Human Rights Monitoring System, with Particular Attention to Hungary's Role	57
	ZOLTÁN TURBÉK	
	• Independence or Politicisation?	103
	LÁSZLÓ BALOGH	
	• The Multilateral Economic Policy Surveillance in the Activities of International Organisations, with Special Regard to the Practice of the IMF, the OECD and the EU	125
	ENIKŐ INGE BENE	
	• Comparison of the Old and New Construction Laws Based on the Basic Principles, Elements of the Construction Authority Procedure and the Position of those Involved in Construction	161
	JÁNOS FRIVALDSZKY	
	• Partnership Governance in Family and Social Policy	185
	LUCA SOLYOSKÖVI	
	• Church Providers and Governance Logics in the Pluralising Welfare State	211
	ZSOLT TEMESVÁRY	
	• Key Issues and Contemporary Dilemmas of Family Policy in Switzerland	241

Table of contents

Table of contents in foreign language	260
Call for papers	262
Editorial Committee	264
Imprint	266

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 (a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)

SZERKESZTŐ: *Dr. Dúl János* adjunktus (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs* tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Prof. Dr. Csehi Zoltán* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem) • *Dr. Fejes Zsuzsanna* egyetemi docens (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Dr. Kaiser Tamás* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András* egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Makó Csaba* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Információs Társadalom Kutatóintézet) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Papp Tekla* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Sasvári Péter* egyetemi docens (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közszerkesztési és Infotechnológiai Tanszék) • *Prof. Dr. Smuk Péter* egyetemi tanár (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Török Bernát* igazgató (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Dr. Varga Réka* dékán, tanszékvezető egyetemi docens (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Anna Ujwary-Gil* főszerkesztő (Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Prof. Dr. Hojjat Adeli* (Ohio State University, Amerikai Egyesült Államok; Dr. h. c. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem) • *Prof. Dr. Christopher Warhurst* (University of Warwick, Coventry, Egyesült Királyság) • *Dr. Peter Nielsen* (Aalborg University, Aalborg, Dánia) • *Prof. Dr. Morita Masaya* (Kansai University, Suita, Japán) • *Prof. Dr. Miguel Ayuso Torres* (Comillas-i Pápai Egyetem, Madrid, Spanyolország) • *Prof. Dr. Tony Spanakos* (Montclair State University, Montclair, New Jersey, Amerikai Egyesült Államok) • *Prof. Dr. Christopher Ball*, Quinnipiac University, Hamden (Connecticut, Amerikai Egyesült Államok) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Russell L. Weaver*, University of Louisville (Louisville, Kentucky, Amerikai Egyesült Államok)

Editorial Committee

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, DSc, Professor Emeritus (Member of Hungarian Academy of Sciences)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration)

EDITOR: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

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) • *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 Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *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 Public Management and Information Technology) • *Péter Smuk*, PhD, Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Bernát Török*, PhD, Director (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *Réka Varga*, PhD, Dean, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of International Law) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Anna Ujvary-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) • *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)

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

WEBSITE: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: Iványi Bence, Resofszi Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

KAISER TAMÁS: Egészségegyenlőtlenségek és területi kormányzás Angliában	3
TÓTH ANDRÁS: Az EU digitális és technológiai szabályozása az EU jogi identitása és a globális kihívások hálójában	23
LAKATOS ISTVÁN: Az ENSZ emberi jogi monitoring-rendszerének evolúciója, különös tekintettel az abban megvalósult magyar szerepvállalásra	57
TURBÉK ZOLTÁN: Függetlenség vagy átpolitizáltság?	103
BALOGH LÁSZLÓ: A sokoldalú gazdasági monitoring a nemzetközi szervezetek tevékenységében, különös tekintettel az IMF, az OECD és az Európai Bizottság gyakorlatára	125
BENE ENIKŐ INGE: A régi és az új építési törvény összehasonlítása az alapelvek, az építési hatósági eljárás elemei és az építésügyben részt vevők pozíciója alapján	161
FRIVALDSZKY JÁNOS: Partnerségi kormányzás a család- és a szociálpolitikában	185
SOLYMOSKÖVI LUCA: Egyházi fenntartók és kormányzási logikák a jóléti állam plurális rendszerében	211
TEMESVÁRY ZSOLT: A családpolitika súlyponti kérdései és jelenkori dilemmái Svájcban	241