

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR

V. évfolyam (2025)

1. szám

ISSN 2786-1910

KözigazgatásTudomány

V. évfolyam (2025) 1. szám

Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

Szerkesztőség:

Dr. Koppándi Sámuel

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Bándi Gyula (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Prof. Dr. Christián László (Nemzeti Közszerológati Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Prof. Dr. Fábián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerológati Egyetem)

Prof. Dr. Rixer Ádám (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Varga Zs. András (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Kiadó:
Széchenyi István Egyetem
UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.
9026 Győr, Egyetem tér 1.

A kiadásért felel:
Tóth Eszter

Tördelő szerkesztő:
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

TARTALOM

A közigazgatási szankció represszív funkciója a globális jogi térben Árva Zsuzsanna	5
Medve a kertek alatt, avagy a vadállatok belterületi megjelenésének vizsgálata a társadalmi konfliktusok szempontjából Czékmann Zsolt, Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter, Ritó Evelin, Szabó Balázs	18
A digitális transzformáció hatása a közigazgatási folyamatokra: lehetőségek és kihívások Gerencsér Balázs Szabolcs, Ilosvai András, Karacs Kristóf Imre, Kurunczi Gábor, Oláh András, Sulyok András Attila, Tornai Kálmán, Varga Ádám	30
Szlovákia egyes munkaerőpiac-szabályozási szegmenseinek elemzése Lentner Csaba, Horbulák Zsolt	46
A szerződés mint metafora? Nagy Marianna	65
Az ESG rendelkezések implementálása a hazai jogi környezetbe és a vonatkozó felügyeleti kérdések a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága tekintetében Nagy Nikolett Anna	80
A közigazgatási jogtudomány műfajai Rixer Ádám	103
Egyedi vagy általános közigazgatási aktus a közlekedési tábla? Rozsnyai Krisztina	118



A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ REPRESSZÍV FUNKCIÓJA A GLOBÁLIS JOGI TÉRBEN

ÁRVA ZSUZSANNA* 

* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

Absztrakt

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szankció fogalmára és jogági kötődésére milyen hatást gyakorolt az Európai Unió páneurópai jogi környezete. Ennek érdekében vázolja a főbb nemzeti kiindulópontokat és számba veszi az Európai Unió joggyakorlatának azokra gyakorolt egyes hatásait, feltérképezi az Európai Unió közigazgatási szankciókkal kapcsolatos jogalkotási tevékenységének főbb kereteit, a bírósági jogalkalmazás közigazgatási szankciónálással kapcsolatos újabb tendenciáit, valamint az uniós szinten zajlott elméleti, dogmatikai vizsgálatokat. Mindezek alapján összegzi a közigazgatási szankcióra gyakorolt páneurópai hatásokat és azok elmélettörténeti változásait a közigazgatási szankcionálás fogalmi elemeit illetően, valamint megfogalmazza ezen elemek kritikáját, különös tekintettel a közigazgatási szankció represszív funkciójára.

Kulcsszavak

közigazgatási szankció, represszív szankciók, közigazgatási szankcionálás elmélete,
ne bis in idem

Abstract

This study examines the impact of the pan-European legal environment of the European Union on the concept of administrative sanctions and their legal nature. To this end, it outlines the main national starting points and takes stock of the impact of EU jurisprudence on some of them, as well as mapping the main framework of EU legislative activity on administrative sanctions, recent trends in judicial practice in relation to administrative sanctions, and theoretical and doctrinal studies at EU level. On this basis, it summarizes the pan-European influences on administrative sanctions and their theoretical and historical developments with regard to the conceptual elements of administrative sanctions, and formulates a critique of these elements, with particular reference to the repressive function of administrative sanctions.

Keywords

administrative sanctions, repressive sanctions, theory of administrative sanctions, *ne bis in idem*

1. Bevezetés

A magyar közigazgatási irodalomban a közigazgatási szankcionálás történetével, normatani helyzetével, fogalmi elemeivel és funkcióival, valamint céljaival kiterjedt szakirodalom foglalkozik, főként az 1980-as években Madarász Tibor által megkezdett és Nagy Marianna által folytatott szankciókutatásoknak köszönhetően. A szintén Nagy Marianna és Kis Norbert által írt közös, európai közigazgatási büntetőjogot feldolgozó, 2007-ben megjelent kötet előszavában Máthé Gábor tollából a következőt olvashatjuk: „a közigazgatás represszív szankciórendszerre ma biztos elvi követelmények nélkül, zavaros kodifikációs környezetben burjánzik Európa több országában” (Máthé, 2007, 5). Tegyük hozzá, mára még az is kérdésessé vált, hogy mi a szankció valódi represszív funkciója, továbbá a közigazgatási szankciókra a nemzeti kodifikációs környezet mellett az európai dimenziók is hatást gyakorolnak, amelyek kölcsönösen vizsgálhatnak egymásra. Ami azonban állandó tényező az eltelt közel húsz év alatt, az a biztos elvi követelmények hiánya és a burjánzás.

A szankciótani kutatások jelentős részben a közigazgatási büntetőjogra koncentrálnak és/vagy a büntetőjog felől közelítenek a témakörhöz (Galli & Weyembergh, 2014; Kis, 2018). Általánosságban a közigazgatás szankciórendszere egészével viszonylag kevés kutatás foglalkozik nemzetközi szinten is, annak mibenlétét pedig még ennél is kevesebb kutatás vizsgálja (Andrijauskaitė, 2022, 18). Holott a legújabb uniós ítéletek következtében a kérdéskör lassan megkerülhetetlenné válik az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Curia) számára is, hiszen az utóbbi időszakban több olyan kérdés is felmerült, amikor két közigazgatási szankció együttes alkalmazása kapcsán kértek iránymutatást a *ne bis in idem* kérdéskörével kapcsolatban (Árva, 2025). Figyelemmel arra, hogy már az Engel-ügy¹ óta a repressziót tekintik a szankció egyik fontos kiindulópontjának, amely alapján a büntetőjogi garanciákat alkalmazni rendelik, így érdemes megvizsgálni, hogy összeurópai szinten milyen álláspontok körvonalazódnak a közigazgatási szankció kapcsán és ezek milyen kölcsönhatásba kerültek a nemzeti rendszerekkel.

Jelen tanulmányban azt kísérem meg feltárni, hogy milyen főbb nemzeti kiindulópontok alakították az Európai Unióban a közigazgatási szankciót és a páneurópai hatások, különös tekintettel az uniós jogalkotásra és jogalkalmazásra, milyen elméleti-történeti változásokat idéztek elő a közigazgatási szankcionálás fogalmi elemeit illetően. A témakör hatókörét valójában minden, büntetőjogon kívüli közigazgatási szankcióra kiterjesztettem, így a közigazgatási szankciót a lehető legtágabb értelemben vizsgálom, hiszen az önmagában is egy kérdés, hogy mit tekintünk közigazgatási szankciónak, illetve annak részét képezik-e a közigazgatási büntetőhatalom alá tartozó intézkedések. A vizsgálathoz elemzem a rendelkezésre álló nemzetközi és hazai közigazgatási szankciókkal kapcsolatos irodalmat, valamint megvizsgálom a Curia elé került releváns közigazgatási szankciókkal kapcsolatos eseteket.

2. A közigazgatási szankcionálás elméleti alapjai, főbb európai megoldások

Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi rezsimek eredője mindenkor a tagállami jogok és dogmatika, így érdemes nagy vonalakban áttekinteni a mértékadó nemzeti megoldásokat, mint a német, francia vagy az immár EU-n kívülinek számító, de jelentősen az EU-s hatások által meghatározott sajátos angol szisztéma, amely mellett röviden kitékintek a sajátosan összetett

¹ *Engel és társai v Hollandia* App no 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (ECtHR, 8 June 1976).

magyar rendszerre. A képet torzítja, hogy részletesebb irodalom inkább egyes részkérdésekre létezik, így a fent említett teljes közigazgatási szankció teljes spektruma további kutatásokat igényel. E helyütt nem cél az egyes mértékadó rendszerek teljes körű bemutatása, helyette a tanulmány arra koncentrál, hogy milyen elvi kiindulópontok befolyásolhatják a megoldásokat.

2.1. Nemzeti rezsimek: Németország

A német rendszer központi és gyakran említett eleme a szinte egészében kodifikált megoldás, amelyet ma az 1968-ban alkotott Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (a továbbiakban: OWIG) képvisel. A német elmélettörténet egyik meghatározó alakja James Goldschmidt, akit a mai napig szívesen idéznek a közigazgatási büntetőjog kapcsán, és aki a fokozati különbség helyett a minőségi különbség mellett érvelt a közigazgatási szankciók vonatkozásában, de a konkrét előzményeket mégis Eberhard Schmidt mennyiségi elmélete jelentette (Árva, 2008, 237). Bár az OWIG-ot gyakran emlegetik a szabálysértések vagy a közigazgatási büntetőjog törvényeként, a német rendszerben ez az adminisztratív szankciók általános törvényeként funkcionál, amely a cselekményeket etikailag semlegesnek tekinti (Kis & Nagy, 2007, 154). Bár az Öztürk-ügy következtében az a képzet keletkezhet, hogy az OWIG inkább kisbüntetőjog (Árva, 2008, 234), valójában a közigazgatási szankciók sajátos modelljét találhatjuk meg benne, amelynek kapcsán nem véletlenül vetődött fel több szerző esetében is (Kis & Nagy, 2007, 154; Roth, 2014, 249), hogy a közös uniós gondolkodás egyik központi, modelladó elemévé is válhat.

Fontos azonban megjegyezni, hogy az OWIG nem teljesen fedi le a németországi közigazgatási szankciók tág értelemben vett teljes képét. Egyes speciális területeken léteznek még nem kodifikált szankciók, amelyeket nem az OWIG szabályoz, de eljárási jogi szempontból az általános közigazgatási eljárási törvény hatálya alá tartoznak, mint például a juttatások visszavonása/megvonása (Andrijauskaitė, 2022, 68). Ugyanakkor a német rendszer egy alapjaiban meglehetősen zárt rendszer, amelynek rendszere represszív, preventív és helyreállító szankciókat ismer (Martini et al., 2018, 5). A zártságot jól jelzi az Európai Parlament és Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: GDPR-rendelet) bevezetése kapcsán kialakult élénk vita (Martini et al., 2018, 19), amelyet a GDPR-rendeletnek a közigazgatási bírságok kiszabására vonatkozó általános feltételek címet viselő 83. cikke és 84. cikke generált, ugyanis annak szabályozása az OWIG rendszerével nem volt kompatibilis. Az ellentét feloldása érdekében Németország előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel is fordult a Curiahoz. A Curia egyrészt a GDPR-rendelettel ellentétesnek minősítette azt a nemzeti szabályozást, amely alapján valamely jogi személlyel mint adatkezelővel szemben csak akkor szabható ki közigazgatási bírság, ha a jogsértést betudták egy azonosított természetes személynek, miközben a döntés másik pontja megerősítette, hogy „közigazgatási bírság kizárólag akkor szabható ki, ha megállapítást nyer, hogy az adatkezelő, amely egyszerre jogi személy és vállalkozás is, szándékosan vagy gondatlanságból követte el az e cikk (4)–(6) bekezdésében említett jogsértést”.² A kérdést a független szövetségi és állami adatvédelmi felügyelő hatóságok konferenciájának 2023. január 5-i véleménye is értelmezte, azonban igazán megnyugtató válasz nem érkezett. A vitát főként a szankció felelősségi alapja indukálta különösen a jogi személyekkel kapcsolatban, továbbá mivel a GDPR-rendelet 83. cikkének (8) bekezdése csak azt teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy

² 2023. december 5-i Deutsche Wohnen SE kontra Staatsanwaltschaft Berlin ítélet, C-807/21, EU:C:2023:950, 61. pont.

a nemzeti jogban eljárási rendelkezéseket írjanak elő, de anyagi jogi rendelkezéseket nem, így az OWiG 30. §-a ilyen elfogadhatatlan anyagi jogi rendelkezésnek minősül. Ezáltal azonban megkérdőjelezhető vált, hogy milyen garanciákat tud biztosítani a német jog, hiszen az európai elv végrehajtásának a nemzeti eljárási garanciákon kell alapulnia (GDPR-rendelet 83. cikk (8) bekezdés) (Datenschutzkonferenz, 2023, 12). Az említett dokumentum több oldalról, így az uniós jog elsőbbsége, valamint a hatékonyság elve felől is megvizsgálta a kérdést, és elsősorban arra hívja fel a figyelmet, hogy fennáll annak a veszélye, hogy Európa-szerte jelentősen eltérő szankcionálási gyakorlatok alakulnának ki (Datenschutzkonferenz, 2023, 16), míg más dokumentumok egyenesen alulszabályozottnak nevezték ezt a rendeletet (Martini et al., 2018, 18).

Mivel azt Németország is elismerte azonban, hogy a Curia ítélkezési gyakorlata alapján az objektív alapú büntetőjogi felelősség is megengedett, feltéve, hogy az arányosság elvét betartják; és ha az alkalmas arra, hogy valamely közérdekű cél betartására ösztönözzön,³ így kérdéses, hogy az egyre bővülő szankcionáló jogalkotás milyen hatásokat vált ki a német rendszerben.

2.2. Nemzeti rezsimek: Franciaország

Franciaországban ugyancsak speciális a helyzet, hiszen bár a büntetőjog trichotóm rendszerét alkalmazzák, a német modellel ellentétben itt nem történt kodifikáció és kihágási ügyekben bírósági és közigazgatási szervek egyaránt eljárhatnak. A közigazgatási szankció elméleti megalapozását alapvetően Hauriou-hoz kötik, aki szerint, ha valamely kötelezettséget nem büntetőjogi szankcióval sújtanak, akkor a közigazgatásnak kell kikényszerítenie (Kis & Nagy, 2007, 212).

Kodifikáció hiányában a bírói, alkotmánybírói közigazgatási bírói gyakorlat volt a kérdéskör fő alakítója. Ennek egyik meghatározó pontja volt az Alkotmánytanács 1989. július 28-i döntése, amely a hatalommegosztás elvével összefüggésben is vizsgálta a kérdést, és megerősítette, hogy nincs olyan alkotmányos elv, amely akadályozná a közigazgatási szervet abban, hogy közhatalmi jogkörében közigazgatási szankciót alkalmazzon olyan személyekkel szemben, akik nincsenek vele kapcsolatban. Majd 1990 után több államtanácsai jelentés is készült olyan részkérdésekben, mint például a vizsgálati jogkör terjedelme vagy a kodifikált büntetőjogi szankciók és a közigazgatási szankciók közötti különbségek kérdésköre (Kis & Nagy, 2007, 212).

A francia tudományos irodalomban a közigazgatási szankcióra nehéz egységes fogalmat találni, ugyanis a tudományos irodalom főként a fegyelmi vagy fiskális intézkedések vizsgálatára koncentrált (Andrijauskaitė, 2022, 70). A fegyelmi jog irodalmából főként Jacques Morgon emelhető ki, aki a magyar Magyary Zoltán elméletére is hatást gyakorolt. Morgon az unitárius szankciófogalmat dolgozta ki, amely szerint a klasszikus közigazgatási szankció a hierarchikus viszonyokban alkalmazott fegyelmi szankció, ami repressziós jellegű és a közigazgatás ezt terjeszti ki a hierarchián kívüli viszonyokra (Kis & Nagy, 2007, 215). A dualista koncepció szerint azonban míg a fegyelmi jog, felelősség alapja az alá-fölé rendeltség, a közigazgatási szankcióé a közhatalom gyakorlása. Az eltérő hagyományokkal rendelkező és a jogi személyek büntethetőségét ismerő francia jogban az uniós szankciós jogalkotás szintén okozott az előbbiekhöz hasonló dogmatikai alapproblémát, ugyanis a Conseil d'État 2020. június 19-i határozata kimondta, hogy a jogi személyekre kiszabott bírságok kiszabásához nyilvánvalóan nem szükséges természetes személy megnevezés (Datenschutzkonferenz, 2023, 16).

³ 2014. november 13-i Ute Reindl kontra Bezirkshauptmannschaft Innsbruck ítélet, C-443/13, EU:C:2014:2370, 42. pont.

2.3. Nemzeti rezsimek: Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban nem volt speciális törvényi szabályozás a közigazgatási szankciókra sem, helyette a közigazgatási szervekre vonatkozó szabályokat alkottak (Andrijauskaitė, 2022, 72). A történeti alkotmány sajátosságai miatt a terület hosszú ideig a büntetőjogi szankciókra támaszkodott, fordulat csak 2005-2006 után következett be a Marcory jelentéseknek köszönhetően. A paradigmaváltás egyik fő oka az uniós követelmények teljesítése volt a környezetvédelem területén (Kis & Nagy, 2007, 222), amely a környezetvédelmi szankciókat is érintette. Az ezzel kapcsolatos kutatást Richard Marcory professzor vezette (Marcory, 2013, 233–234). A változás központi jelszava a *Regulation – less is more* volt, ugyanis a büntetőjog nem minősült elég hatékonynak minden szankciótípus esetén, így igény keletkezett a büntetőjogon kívüli szankcionálás rendszerének a kialakítására mind a tételes jogban, mind a gyakorlatban, amelyhez akár polgári jogi elemeket is felhasználtak. 2008-ban megszületett a Regulatory Enforcement and Sanctions Act, amely a közigazgatási hatóságok által kiszabható szankciók változatosabb és rugalmasabb körét vezette be, miközben külön fejezetet szánt a polgári jogi bírságoknak is. Ez utóbbit a szakirodalom forradalminak nevezte, amely összhangban állt a Marcory jelentésekkel (Abbot, 2009, 38). A szabályozás a pénzbírságokon túl is széles mérlegelési jogkört biztosított a hatóságoknak a prevenció megvalósítása érdekében, és a fő funkciót a helyreállítás jelentette, amelynek érdekében megfelelési követelményeket írtak elő. Ugyanakkor az intézkedések kevésbé represszív jellegének ellensúlyozására, ez utóbbi megfelelési követelményeket nem teljesítő vállalkozás később büntetőeljárás alá volt vonható az eredeti jogsértés miatt, és alternatívaként pénzbírság továbbra is kiszabható volt (Marcory, 2013, 240–246).

Az angol példa egyrészt azt mutatja, hogy még egy olyan országban is kialakultak a nem represszív közigazgatási szankciók, ahol korábban nem volt annak szerves hagyománya, de a szabályozási rendszer hatékonysága érdekében felismerték azok működőképességét. 2013-ban a jelentéseket készítő Marcory professzor külön tanulmányában foglalta össze a tapasztalatokat és igyekezett a szigorú felelősség *common law*-ban gyökerező elemeit (is) feltárni. Ehhez egy 1846-os precedenst hívott fel, amelyből idézte Parke báró beszédét az objektív felelősség igazolásául (Marcory, 2013, 236). Erre azért is volt szükség, mivel a szigorú felelősség büntetőjogi indokoltsága és hatékonysága továbbra is megosztotta a kortárs tudósokat annak ellenére is, hogy az a kontinentális irodalomban is részben ismert. Ugyanakkor érdemes rámutatni, hogy dogmatikai értelemben mégsem annyira egyértelmű a kép, és nehezen megy a bevett sémáktól történő elszakadása, hiszen a tanulmány a német OWIG-ot is polgári jogihoz tartozónak említik arra hivatkozással, hogy az nem büntetőjog (Marcory, 2013, 264).

2.4. Kitekintés: Magyarország

Magyarországon ugyancsak nem egységes a kép sem elméleti, sem jogi értelemben. Elméleti értelemben két nagy irányt különböztethetünk meg. Az egyik a Nagy Mariannához fűződő elmélet (Nagy, 2008; Nagy, 2019), amely az objektív felelősség alapjait a veszélyes üzemi felelősségből eredezteti, míg a másik a Kis Norberthez fűződő, aki inkább a szabálysértés és közigazgatási büntetőhatalom felől közelíti meg a kérdést és büntetőjogi szankciók lehasításából eredezteti a közigazgatási szankciót, amelynek egyik (befejezetlen) lépéseként említi (Kis, 2018, 9–14) a közigazgatási szankciókról szóló 2017. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Szankciós tv.). Jelenleg hazánkban jogi értelemben egyrészt létezik a szabálysértési törvény, másrészt a közigazgatási szankciók további rendszere, amelyre a jogalkotó által alkotott közös szabályokat a Szankciós tv. hatályát akként meghatározva, hogy az az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.

évi CL. törvény szerint kiszabható szankciókra vonatkozik. Ez a szabályozási rendszer azonban nem teljesen áll összhangban a dogmatikai, elméleti kérdésekkel. Az ellentmondás feloldásának egyik útja lehet Kis Norbert felvetése, amely a „közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény” létrehozása mellett érvel, amelynek egyik fontos első lépése a Szankciós tv., amely valódi kerettörvénné válása esetén akár európai vagy regionális példát is adhatna (Kis, 2018, 11).

Ezen rövid áttekintésből is kitűnik, hogy bár mindenhol megtalálható a szankciórendszernek egy büntetőjogon kívüli része, az egyes jogrendszerek eltérő alapokkal rendelkeznek. E tekintetben az összefoglaló tanulmányok főként a közigazgatási büntetőhatalom felől közöltenek két okból. Egyrészt ez az a terület, amely Európában részben kodifikált, és egyértelmű különbségeket lehet tenni, hogy kodifikált rendszerekről beszélhetünk vagy nem. Másrészt ezen a területen tűnik ki leginkább a büntetőjog oldaláról szembetűnő módon a garanciák hiánya vagy azok eltérő volta. Az eltérő megközelítések ellenére mindenhol igény jelentkezik a dogmatikai tisztázásra, amelynek modern elméletei azonos kérdéseket vizsgálnak, mint száz évvel ezelőtt a kihágások idejében, de részben eltérő eredményre jutnak a közigazgatási és büntetőjog határvonalát illetően. Ezen elméleti tisztázás zajlik az Unión belül is, amelynek főbb lépései az alábbiak szerint körvonalazhatók.

3. Az EU hatása a közigazgatási szankcióra

3.1. A jogalkotás

A nemzeti közigazgatási szankciókra az uniós hatások is befolyást gyakorolnak, azonban a hatás a nemzeti hagyományok elve miatt valójában kölcsönösen érvényesül. Ez a hatás részben az uniós jogalkotásból, részben a bírósági gyakorlatból, részben pedig az elméleti jellegű kutatásokból következik.

A szankciók szempontjából az alapvető kiindulópontot az jelentheti, hogy a Lisszaboni Szerződést megelőzően az EU nem fogadhatott el büntetőjogi intézkedéseket, így részben ezek helyett is a közigazgatási büntetőintézkedéseket alkalmazta. Ennek egyik fontos lépése volt a Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, amely különbséget tett közigazgatási „intézkedések” és „szankciók” között, amelyek közül a szankciók alkalmazásához szándékosság vagy gondatlanság volt szükséges, az intézkedésekhez nem, és az utóbbiakat nem is tekintette kifejezetten „szankciónak” (4. és 5. cikk), mivel ezek a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonják maguk után. A Lisszaboni Szerződést követően egyrészt megmaradt ez a típusú jogalkotás is, másrészt a büntetőjog közelítésével kapcsolatos rendelkezéseken alapuló legújabb jogi eszközök ugyancsak tartalmazhatnak megelőző és közigazgatási intézkedéseket.⁴

Az Európai Unió közös hagyományát képezik a nemzeti hagyományok, amelyek kapcsán az Unió is érzékelte a közigazgatási szankciók terén fennálló formális különbségeket. Ezeket azonban inkább akadályozó tényezőknek tekintette az előzetes döntéshozatal nyomán született bírósági döntések alapján is,⁵ ugyanis azok akadályozzák a politikák érvényesülését. Az uniós

⁴ Lásd pl. az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene való küzdelemről és az áldozatok védelméről szóló, 2011. április 5-i 2011/36/EU irányelvet (HL L 101., 2011. április 15., 1.).

⁵ Lásd: Maizena kontra BALM ítélet, C-137/85, EU:C:1987:493, 13. pont; Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság ítélet, C-240/90, EU:C:1992:408, 25. pont; Käserei Champignon Hofmeister ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440, 43. pont; Bonda ítélet, C-489/10, EU:C:2012:319, 26–35. pont.

politikák hatékonyság-vezérelt jellege mind a jogalkotásból, mind a jogalkalmazásból kitűnik, amely immár akár a büntetőjogot is érintheti, amennyiben a sérelem az Unió pénzügyi érdekeit is érinti.⁶

Kifejezetten a szankciók terén az EU kettős módon gyakorol hatást. Az egyik szegmens a lojális együttműködés elve, amely szerint a tagállamok az uniós érdekek védelme érdekében hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak azokkal szemben, akik károsítják vagy veszélyeztetik őket, még akkor is, ha az uniós jog nem ír elő kifejezetten szankcionálási eszközöket. Az elv azonban nem határozza meg, hogy melyik jogágot alkalmazzák, így lehetővé teszi, hogy a különböző államok eltérő jellegű szankciókat és eljárásokat alkalmazzanak ugyanazon magatartással szemben, ezzel is erősítve a szankciók terén jelentkező bizonytalanságot. Ugyanakkor az EU is alkothat jogszabályokat a szankciókról, amelyeket vagy az uniós szerveknek, vagy a nemzeti hatóságoknak kell alkalmazniuk – mint például a GDPR-rendelet –, amelyeknek nemzeti dogmatikától eltérő logikája azonban fejtörést okozhat a tagállamok számára.

A szankciók kapcsán jelentkező homályos pontok és eltérő nemzeti dogmatikák miatt az EU azt a megoldást választotta, hogy a jogágak (közigazgatási és büntetőjog, de esetenként akár magánjog) (Marcory, 2013, 255) szerinti megkülönböztetést uniós szinten nem releváns kérdésnek tekintette. Mindezt könnyen alá is lehetett támasztani az Engel-ügy első kritériumával. Így a terminológiai és dogmatikai zavar hozzájárult ahhoz is, hogy a közigazgatási szankciókat a büntetőjoghoz közelítsék (de Moor-van Vugt, 2012, 41; Caeiro, 2014, 175–182) vagy abból eredeztessék, amely egyben az Európa Tanács által is támogatott tendencia. Az Európa Tanács közigazgatási szankciókról szóló R (91) 1. ajánlása⁷ ugyanezt az utat követi, amely azért is lényeges, mert az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 52. cikk (3) bekezdése alapján a Chartából származó jognak ugyanaz a tartalma és terjedelme, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményéből⁸ származó megfelelő jogoknak. A jogágak közötti határok elmosása egyben az uniós ügynökségek szervezeti és eljárási viszonyai alapján is igazolható, hiszen a tevékenységi körük kiterjedt olyan területekre is, mint a korrupció, pénzmosás, emberkereskedelem vagy cigarettacsempészet, amelynek vonatkozásában a közigazgatás jog hatókörét kiterjesztették (Jamin, 2014, 215–218).

3.2. A bírósági jogalkalmazás

A luxemburgi közigazgatási szankciókkal kapcsolatos bírósági joggyakorlatot kezdetben erőteljesen befolyásolta az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) gyakorlata, amely az Engel-kritériumok hármas rendszerét egészen a 2006-os Jussilia-ügyig⁹ töretlenül irányadónak tekintette. Ez utóbbiban azonban már különbséget kezdett tenni a büntetőjog kemény magja és a perifériás esetek között, mint az egyes közigazgatási szankciók, amelyekben alacsonyabb védelmi szint is elégséges lehet (Andrijauskaitė, 2022, 139). A Jussilia-döntést

⁶ Az EK-Szerződés 280. cikke (4) bekezdésének a Lisszaboni Szerződés által átalakított 325. cikkből való törlése nyomán kikerült azon szakasz, amely szerint Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelemre irányuló intézkedések nem érinthették „a nemzeti büntetőjog alkalmazását és a nemzeti igazságszolgáltatást”.

⁷ Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions. Online: <https://shorturl.at/nLcTU>

⁸ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

⁹ *Jussilia v Finland* App no 73053/01 (ECtHR, 23 November 2006).

éppen ezért a szakirodalom (Andrijauskaitė, 2022, 168) sok esetben Jussilia-engedményként vagy egyszerűen a kettős mérce koraként emlegette.

Az EJEB elé kerülő ügyek közül leginkább, de nem kizárólagosan a *ne bis in idem*-mel kapcsolatos ügyek jelentették azokat, amelyekben a közigazgatási szankciókról állást kellett foglalni. Ezekben eleinte az Engel-kritériumokat alkalmazták, azonban különösen az adó- és más pénzügyi érdekeket sértő ügyekben ez később oldódni látszott és egyre inkább sor került más szempontok bevonására, mint a hatékonyság, amelyre tekintettel a komplementer szankciók alkalmazása is megengedhető lehet. A Curia által eldöntött esetek részben hasonló nyomvonalon haladtak, majd egyre több olyan ügy került a Curia elé, amelyben közigazgatási szankciók kumulált alkalmazása vált kérdésessé. Ezen ügyekben a főtanácsnoki indítványok jellemzően a büntetőjogi gyökereket hangsúlyozzák, voltaképpen azt állítva, hogy a szankciórendszer egységes, csupán fokozatnyi különbség van a között, hogy a szankció büntetőjogi vagy közigazgatási jogi és a *ne bis in idem* hatókörét próbálják általános, alkotmányjogi jogelvvé emelni. A bírósági döntések ezzel szemben ilyen mélységű elemzésbe nem mentek bele és viszonylag tartózkodóan foglalnak állást a közigazgatási szankciók mibenléte kapcsán. Amennyiben lehetséges, akkor megkerülik a kérdést,¹⁰ míg más esetekben a jogérvényesítést hangsúlyozva egyre inkább teret adtak a más-más célokat szolgáló közigazgatási szankcionálás lehetőségének.¹¹

Ez a bírósági gyakorlat egyben a garanciarendszert is megújítja. Különösen a versenyjog, a fogyasztóvédelem vagy az adójog, illetve a közlekedés területén figyelhető meg ez a katalizátor hatás, olyan új garanciális kérdésekben, mint például a *ne bis in idem* közigazgatási hatóköre, a bizonyítékok átvétele, vagy akár más, eddig büntetőjoginak tekintett elvek felmerülése. Ilyen új kérdés jelent meg a C544/23. sz. ügyben, amelyben az enyhébb törvény követelményét kéri számon a közigazgatási szankciókon.¹² Ezen ügyben jelenleg még csak a főtanácsnoki indítvány ismert, amely egyben a közigazgatási szankciók három fő paraméterét is meghatározza több kivételszabály alkalmazásával. Ezek a következők: azokat a közigazgatási hatóságok alkalmazzák és a bíróság csak a felülvizsgálat szakaszában avatkozik be; az eljárási szabályok általában nem a büntetőjogiak, hanem a közigazgatási eljárásra és a közigazgatási peres eljárásokra vonatkozó eljárási szabályok; továbbá a közigazgatási szankciók felülvizsgálatára hivatott bíróság a tagállamok többségében nem azonos azzal, amely büntetőjogi szankciókat szab ki. Figyelemmel azonban arra, hogy a második és harmadik kritérium már csak kivételekkel együtt érvényesülhet, egyértelműen érzékelhető a fogalomalkotás nehézsége is.

3.3. Elméleti irányok

A fenti kiindulópontok a dogmatikai megkülönböztetés modern elméleteit is meghatározzák és az egyes elemek egymásra is kölcsönösen hatást gyakorolnak. A korábbi, elsősorban nemzetekhez kötött elméletek alapvetően a közigazgatási büntetőjog és a büntetőjog közötti kü-

¹⁰ 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai kontra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ítélet, C-17/10, EU:C:2012:72.

¹¹ 2023. szeptember 14-i Volkswagen Group Italia és Volkswagen Aktiengesellschaft kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ítélet, C-27/22, EU:C:2023:663; 2022. március 22-i bpost SA kontra Autorité belge de la concurrence ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202; 2022. március 22-i Bundeswettbewerbshörde kontra Nordzucker AG és társai ítélet, C-151/20, EU:C:2022:203; 2025. január 30-i Engie România SA kontra Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei ítélet, C-205/23, EU:C:2025:43.

¹² Az ügyben arra kérték a bíróságot, hogy pontosítsa a Charta 49. cikk (1) bekezdésének utolsó mondatában foglalt enyhébb büntető jogszabály visszaható hatályú alkalmazása elvének hatályát a közigazgatási szankció bírósági felülvizsgálatával összefüggésben a felülvizsgálati kérelem szakaszában.

lönbségeket próbálták magyarázni minőségi vagy mennyiségi különbségek alapján, de ezek a megfontolások mára továbbterjedtek a közigazgatási szankciókra és elindult egy uniós szintű gondolkodás a közigazgatási szankciórendszer hatáiról. Az újabb elméletek egy része a jogalkotási törvényszerűségekből és adottságokból építkezik, míg más részük legalább megkísérel fogalmi elemeket körvonalazni az alábbiak szerint.

3.3.1. Hatásköri megközelítések

A hatásköri modellek a büntető és közigazgatási felelősség kizárólagos és a párhuzamos együt-talkalmazásának modelljeit vázolták fel. A kizárólagos modell lényege, hogy az adott jogrendszer valamely jogsértést vagy kizárólag büntetőjogilag, vagy kizárólag közigazgatási jogilag szankcionál. Elméletileg ez a modell egyszerű és világos, nem tartalmaz átfedéseket a joghatóságok között, a különböző hatóságok hatáskörei egyértelműen meghatározottak, és elkerülhetők a bizonyítékok egyik területről a másikra való átvitelével kapcsolatos problémák. Ugyanakkor ez a modell csak utópia, mivel ennek is lennének hibái, amely egyben oka is annak, hogy ez a valóságban nem létezik. Ha a jogsértést kizárólag a büntetőjogi rendszer kezeli, vagy a büntetőbíróságok túlterhelése következik be a viszonylag kisebb súlyú bűncselekményekkel és anyagi szempontból is megterheli az államapparátust, vagy a büntetőjog sajátos védelmi mechanizmusai miatt az enyhébb bűncselekmények büntetlenül maradnak (Šugman Stubbs & Jager, 2014, 158).

Ezért az országok általában prioritásokat állítanak fel, amelyek alapján meghatározzák, hogy mi tartozzon a büntetőjogba. Ez a büntetőjog oldaláról az, hogy ne maradjanak jelentős ügyek büntetlenül, de az erőforrásokat se pazarolják el, míg a közigazgatás oldaláról az, hogy bizonyos korlátokig növelhető csak a büntetés súlyossága és tartható fenn az eljárási biztosítékok csökkent volta közötti feszültség.

A párhuzamos modellben a büntetőjogi és a közigazgatási szankciók egymás mellett léteznek és meghatározzák az egyes ügytípusok szerint az érintett jogterületet. Az elosztás bizonyos esetekben egyértelmű és átfedések nélküli, de gyakrabban átfedésekkel terhelt, amely miatt keveredhetnek a hatáskörök, kialakulhatnak a bizonyítékok beszerzésével és felhasználhatóságával kapcsolatos problémák. Az átfedések rendszerét ezért a jogalkotók általában igyekeznek szabályozni, de kialakulhatnak szabályozatlan vagy alulszabályozott helyzetek is. Bár ideális módon ez a rendszer jól megtervezett módon is létezhetne, ez valamennyi jogszabály olyan, pontos összehangolása esetén lehetne csak sikeres, amely egyértelműen szétválasztja a hatásköröket, meghatározza a bizonyítással és adattovábbítással kapcsolatos szabályokat, amelyeket valamennyi hatóság egységesen tiszteletben is tart.

Az ilyen, előre átfogóan és aprólékosan megtervezett jogszabályi rendszer azonban szintén utópia, hiszen ehhez figyelembe kellene venni az adott területre vonatkozó tényleges gyakorlatot is és azok változásaira is haladéktalanul reflektálni kellene. A vegyes ügyek létrejötte tehát mondhatni szükségszerűség bizonyos területeken, mint például a versenyjog vagy az adójog. Ez a keveredés egyes esetekben a jogalkotó által szándékoltan, más esetekben akaratlanul jön létre a párhuzamos szervezetrendszerek által (Šugman Stubbs & Jager, 2014, 160–161). Az egyes rendszerek annak megfelelően különbözhetnek, hogy az állam mennyiben szabályozza a kialakuló párhuzamosságokat. Ennek kapcsán több megoldás lehet.

Az *una via* rendszerekben ezeket elsőbbségi szabályokkal kezelik, amelyek alapján meghatározzák, hogy ha egyazon cselekmény lehet bűncselekmény vagy közigazgatási szabály megsértése, akkor melyik rendszer élvez prioritást, és ha az elsőként választott út eredménytelen, akkor lehetséges a másikat választani. Ezen rendszerek jogszabály általi szabályozása is lehetséges, de a gyakorlat is létrehozhatja azokat, akár az egyes hatóságok közötti kifejezett vagy

hallgatólagos megállapodás által, vagy az ítélkezési gyakorlat nyomán. A rendszer előnyei közé tartozhat, hogy minden jogterület a saját céljainak és funkcióinak megfelelően jár el és mivel a közigazgatási ügyek eljárása általában gyorsabb és egyszerűbb, így több közigazgatási szabályszegés szankcionálható, ami növeli a hatékonyságot. A világos felosztás emellett a *ne bis in idem* elv tiszteletben tartását is elősegíti.

Bizonyos rendszerekben kialakulhat valódi párhuzamosság, amely szerint egy tényállás kapcsán eljárhat mindkét rezsim. Az ilyen rendszerek sikeressége alapvetően a szervek közötti együttműködésen múlik, hiszen mind az ügyekről, mind a meghozott intézkedésekről visszajelzést kell adni egymásnak. A *ne bis in idem* megtartása ebben a rendszerben sem kizárt, de ehhez a határterületeken egyértelmű szabályok és a szervek közötti kialakult gyakorlatok kellenek. Valószínűbb azonban, hogy egy ilyen rendszer sok problémát okoz a gyakorlatban, továbbá ez a megoldás nemcsak átláthatatlan, de egyben kiszámíthatatlan és instabil is. A fátyolos területek azok, amelyek valóban egyik megoldásba sem sorolhatók, sem a jogsértések jogi jellege, sem a nyomozás sajátosságai, sem a szankciók jellege, sem az eljárás sajátosságai alapján. A szerzők ezen fátyolos területek kialakulását főként azzal az általános tendenciával magyarázzák, hogy napjainkban egyszerre megy végbe a büntetőjogi normák leminősítése és a közigazgatási jog kiterjesztése, amely valójában a két jogág egy sajátos ötvözetét eredményezi (Šugman Stubbs, 2014, 162–163).

3.3.2. Fogalmi megközelítések

A korábbi jogbölcseleti irányzatok vagy alapvetően egységként kezelték a szankcionálást és kevésbé vizsgálták annak fokozati különbségeit vagy inkább a közigazgatási büntetőjog és a büntetőjog különbségeit vizsgálták. Uniós szinten eddig két főbb kísérlet történt a közigazgatási szankció meghatározására. Az egyik Paliero-hoz kapcsolódik (Paliero, 2013, 1–32), aki deduktív módon közelítette meg a kérdést és akként határozta meg a közigazgatási szankciót, hogy az a közigazgatásnak egy előírás megsértésére adott bármilyen reakciója, amely hátrányos az elkövetőre. Mindez azonban inkább funkcionális, kutatást segítő megközelítés, semmint tartalmi, hiszen felveti az összeütközést más területekkel, így többek között a fegyelmi joggal (Andrijauskaitė, 2022, 79; Iovănaș, 2024, 154–158).

Részben hasonlóan funkcionális jellegű P. Caeiro megközelítése (Caiero, 2014, 173–174), aki egyfajta funkcionális tipológiai módszertant alkalmazott azáltal, hogy a közigazgatási szankció funkció szerinti csoportjait határozta meg és azokat definiálta. Ennek alapján három különböző csoportot határozott meg: a büntető, a megelőző és a helyreállító jellegű szankciókat.

A helyreállító szankciók célja a korábbi, azaz a mulasztás vagy cselekmény előtti állapot, azaz a *status quo* visszaállítása. Ilyen lehet például a jogosulatlanul szerzett előnyök visszaszolgáltatása, a kockázat ellentételezéseként kifizetett biztosítékok elvesztése. A megelőző szankciók célja, hogy a tényleges károsodást megelőzzék, azaz a közérdeket fenyegető veszély ne váljon kárrá. Ilyen például valamely működési engedély ideiglenes visszavonása. A büntetőszankciók ezzel szemben elrettentő jellegűek mind általános, mind egyéni, speciális értelemben. Ezeket a klasszikus büntetőjogi büntetéstől egyfajta fokozati különbségként az választja el, hogy a büntetőjogi büntetések esetében az elrettentő erő, azaz a represszió olyan mértékű, amely a társadalom egészének megnyugtatósára szolgál a normák hatékonysága miatt. Míg a büntetőjogban maga a cselekmény vagy a mulasztás váltja ki a válaszütemet, addig a közigazgatásban a veszélyre reagál a jogalkotó és a jogalkalmazó.

Az elmosódás szempontjából nyilvánvalóan ez utóbbi kategória áll a legközelebb a büntetőjoghoz, hiszen maguk a normák is hasonló szerkezetűek és tartalmuk és céljuk is hasonló, tovább-

bá közös társadalmi viszonyokat szabályoznak. Caeiro is rámutat, hogy az összemosódás maga a közigazgatási büntetőjog története, hiszen a két ág közötti határok mindig is átjárhatóak voltak. A helyreállító szankciók köre azonban már más logika szerint működik, és a büntetőjoggal való összefüggése attól függ, hogy valódi megelőző szankcióról beszélünk (mert tevékenységet felféltélező biztonsági szabály be nem tartásáról volt szó), vagy büntető közigazgatási szankcióról van szó (ha a közigazgatási jogban van olyan konkrét rendelkezés, amely ezt a szankciót az adott mulasztáshoz köti), vagy akár szigorúan vett szankció (ha a törvény büntetőjogi szankciókkal sújtja az ilyen mulasztást). Az adott szankció típusának azonosítása alapos elemzést igényel (illetékes hatóságok, eljárás, az intézkedés időtartama stb.). A valódi megelőző szankciók azonban nem keveredhetnek össze a büntetőjoggal, mivel nem a jogellenes cselekményért való felelősség megállapítására irányulnak, hanem inkább megelőzési célt szolgálnak.

Azt azonban minden kutatás tényként kezeli, hogy a valóságban a szankciók sok esetben hibridek (Andrijauskaitė, 2022, 85). Mivel a célok és fogalmi elemek meghatározása visszahat az eljárási biztosítékokra, így az elmélet előbb-utóbb megkerülhetetlen. Ennek megoldását uniós szinten is keresik, hiszen a német GDPR-rendelet körében megfogalmazott anomáliák is elsősorban a szankció kidolgozatlan és hiányos fogalmát határozták meg a problémák okaként (Martini et al., 2018, 4–5). Az egyik ilyen irány a 2013-as konferencia záró gondolatai alapján fogalmazódott meg, hogy egyrészt el kell ismerni a keveredést, másrészt érzékelve azt is, hogy ez nem igaz a közigazgatási szankció egészére, egy új fogalmat próbáltak meg bevezetni *criministrative law* (Bailleux, 2014, 137–152) néven, egyben felvetve egy speciális charta készítését az ilyen cselekményekre. Egyfajta megoldásként merült fel egy kódex létrehozása a német OWiG-mintájára (Roth, 2014, 249), amely javaslat a hazai irodalomban is felmerült már (Kis & Nagy, 2007, 154).

Egy némiképpen más irány tükröződik az uniós eljárási jogi kodifikációs munkacsoport, a Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) keretében a közigazgatási szankciók páneurópai általános alapelveinek kidolgozása során, ahol szintén alapvetően büntetőjogi elemeket vettek alapul, ugyanakkor az alkalmazási kört illetően az Európa Tanács R (91) 1. ajánlása és annak indokolása (European Committee on Legal Co-operation, 1990, 56) alapján azokra a közigazgatási aktusokra terjesztenék ki, amelyek az alkalmazandó szabályokkal ellentétes magatartásért szankciókat rónak ki magánszemélyekre (Stelkens, 2014).

4. Összegzés

A fenti folyamatok alapján egyértelműen kimondható, hogy a közigazgatási szankció alapkérdései páneurópai szinten is felvetődnek és éppoly vitásak, mint nemzeti szinten. Ezt a homályosságot az EU mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szintjén mintegy felerősítette, és olyan helyekre is importálta, ahol eddig nem volt jelen. A tanulmányok alapján a büntetőjog és egy közigazgatási jogterület közötti elhatárolás a legtöbbször tagállami szinten, nemzeti jogrendszerek elméletében sincs egyértelműen és koherensen meghatározva, nemhogy a gyakorlatban (Van den Wyngaert, 2001, 16).

Annak ellenére, hogy a kérdéskör a jogalkotás, a jogalkalmazás és az elmélet szintjén is felmerült, az EU egyelőre nem vállalkozott megoldásra. A bíróság elé kerülő ügyekben pedig egyre sürgetőbb a válaszadás, hiszen míg korábban elvétve került elő ilyen ügy, ma már egyre több van nemcsak büntetőjog és közigazgatási jog kontextusában, de közigazgatási jogon belül is. A *ne bis in idem* mellett látható, hogy más garanciális elemek hatóköre is kérdésessé válik, ahogyan az uniós szankcióalkotás dogmatikai megalapozatlansága is kiütöközik, mint az a GDPR-rendelet és

német jog kapcsán látható.¹³ A német szakirodalomban megfogalmazódott az is, hogy az uniós jog szankciórendszere szűknek és normatív szempontból kevésbé komplexnek bizonyul. A kérdés valóban megoldható lenne egy uniós szankció-kódex által, de egy ilyen kódex megalkotása akár éveket vehet igénybe, hiszen még a ReNEUAL is csak elképzelés. Első lépésben azonban átgondolandó az Engel-kritériumok fenntartása a közigazgatási ügyekben, hiszen amennyiben elfogadjuk, hogy a közigazgatási szankciók általános céljai között szerepel a megtorlás, akkor valójában a reparatív jellegű (ideértve a kártérítési szankciókat is) szankciókon kívül valamennyi közigazgatási szankciót büntetőjoginak minősíthetünk, amelynek tarthatatlansága egyre inkább megnyilvánul.

E körben gyorsabb megoldást hozhatna a represszív jelleg pontosabb kifejtése. A jelenlegi gyakorlat azt meglehetősen megszorítóan értelmezi, így a C97/21 sz. ítélet szerint ilyennek minősül, ha az „intézkedés célja kifejezetten a megtorlásra irányul, és pusztán az, hogy megelőzésre irányuló célt is követ, nem foszthatja meg azt a büntetőjogi szankcióként való minősítéstől. A büntetőjogi szankciók ugyanis a jellegüknél fogva egyaránt szolgálják a jogellenes magatartás megtorlását és megelőzését. Ellenben egy olyan intézkedés, amely csupán az adott jogsértéssel okozott kár megtérítésére korlátozódik, nem ölt büntető jelleget (lásd ebben az értelemben: 2021. június 22-i Latviyas Republikas Saeima [Büntetőpontok] ítélet, C439/19, EU:C:2021:504, 89. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”¹⁴

Amennyiben azonban csak a kártérítési szankciók maradnak ki a represszív szankciók köréből, akkor a közigazgatási szankciók nagyobb része esetében felmerülhet a büntetőjogi garanciák alkalmazásának igénye, és kérdés, hogy így a represszív szankciók esetében meddig tartható fenn a büntetőjogtól való különállás a büntetőjogi garanciák szempontjából.

Hivatkozások

- Abbot, C. (2009). The Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008. Legislation and Policy. *Environmental Law Review*, 11(1), 38–45. <https://doi.org/10.1350/enlr.2009.11.1.039>
- Andrijauskaitė, A. (2022). *The Principles of Administrative Punishment under the ECHR*. Vilnius University. <https://doi.org/10.15388/vu.thesis.408>
- Árva Zs. (2008). *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből*. DELA.
- Árva Zs. (2025). The Limits of ne bis in idem in Administrative Matters. *Krytyka Prawa*, 17(2), megjelenés alatt.
- Bailleux, A. (2014). The fiftieth shade of grey Competition law, “criministrative law” and “fairly fair trials”. In F. Galli, & A. Weyembergh (Eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU* (pp. 137–152). Editions de l’Université de Bruxelles. Online: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/22265>
- Caeiro, P. (2014). The influence of the EU on the “blurring” between administrative and criminal law. In F. Galli, & A. Weyembergh (Eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law The influence of the EU* (pp. 171–190). Editions de l’Université de Bruxelles. Online: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/22265>
- Datenschutzkonferenz. (2023). *Stellungnahme der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 5. Januar 2023*. Online: <https://shorturl.at/oUKGU>

¹³ 2023. december 5-i Deutsche Wohnen SE kontra Staatsanwaltschaft Berlin ítélet, C-807/21, EU:C:2023:950

¹⁴ 2023. május 4-i MV – 98 kontra Nachalnik na otdel „operativni deynosti” – Sofia v Glavna direktsia „Fiskalen kontrol” pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite ítélet, C-97/21, EU:C:2023:371, 42. pont.

- de Moor-van Vugt, A. (2012). Administrative sanctions in EU law. *Review of European Administrative Law*, 5(1), 5–41. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1992922>
- European Committee on Legal Co-operation. (1990). *54th meeting (Strasbourg, 3 - 7 December 1990) - Meeting report*. Online: <https://shorturl.at/Sq3kh>
- Galli, F., & Weyembergh, A. (Eds.). (2014). *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law The influence of the EU*. Editions de l'Université de Bruxelles. Online: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/22265>
- Iovănaș, E. (2024). Assessment of the Individual Performance of Civil Servants under the Administrative Code. *Journal of Law and Administrative Sciences*, 21, 143–159. Online: <https://shorturl.at/qN3bP>
- Jamin, V. (2014). Blurring boundaries between administrative and criminal law: from the perspective of an EU agency. In F. Galli, & A. Weyembergh (Eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law The influence of the EU* (pp. 213–218). Editions de l'Université de Bruxelles. Online: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/22265>
- Kis N., & Nagy M. (2007). *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG-Orac.
- Kis N. (2018). *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Dialóg Campus.
- Marcory, R. (2013). Sanctions and Safeguards: The Brave New World of Regulatory Enforcement. *Current Legal Problems*, 66(1), 233–266. <https://doi.org/10.1093/clp/cut006>
- Martini, M., Wagner, D., & Wenzel, M. (2018). Das neue Sanktionsregime der DSGVO – ein scharfes Schwert ohne Feinschliff. *Verwaltungsarchiv*, 109(2), 163–189. <https://doi.org/10.1515/verwarch-2018-1090202>
- Máthé G. (2007). Előszó. In Kis N., & Nagy M. (Szerk.), *Európai közigazgatási büntetőjog* (pp. 5–6). HVG-Orac.
- Nagy M. (2008). Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2(2), 2–14.
- Nagy M. (2019). A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat-szerkesztő: Balázs I.)*. Online: <https://shorturl.at/Go1Tx>
- Paliero, C. E. (2013). The Definition of Administrative Sanctions – General Report. In O. Jansen (Ed.), *Administrative Sanctions in the European Union* (pp. 1–34). Intersentia.
- Roth, R. (2014). Concluding remarks. In F. Galli, & A. Weyembergh (Eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law The influence of the EU* (pp. 247–251). Editions de l'Université de Bruxelles. Online: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/22265>
- Stelkens, U. (2014). *The Pan-European General Principles on Administrative Sanctions*. Online: <https://shorturl.at/AjvXi>
- Šugman Stubbs, K., & Jager, M. (2014). The organization of administrative and criminal law in national legal systems: exclusion, organized or non-organized co-existence. In F. Galli, & A. Weyembergh (Eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law The influence of the EU* (pp. 155–169). Editions de l'Université de Bruxelles. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/22265>
- Van den Wyngaert, C. (2001). The protection of the financial interests of the EU in the candidate states. *ERA Forum*, 2, 2–60. <https://doi.org/10.1007/BF02817584>



MEDVE A KERTEK ALATT, AVAGY A VADÁLLATOK BELTERÜLETI MEGJELENÉSÉNEK VIZSGÁLATA A TÁRSADALMI KONFLIKTUSOK SZEMPONTJÁBÓL¹

CZÉKMANN ZSOLT^{*}, CSEH-ZELINA GERGELY^{**}, CZIBRIK ESZTER^{***},
RITÓ EVELIN^{****}, SZABÓ BALÁZS^{*****}

* Tanszékvezető, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: zsolt.czekmann@uni-miskolc.hu

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu

*** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: eszter.marczisne@uni-miskolc.hu

**** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: evelin.rito@uni-miskolc.hu

***** Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. TINLAB kutatási csoportvezető. E-mail: balazs.szabo@uni-miskolc.hu

Absztrakt

Felgyorsult, industrializált világunkban napról napra újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie az állampolgároknak, a vállalatoknak és természetesen az állami szervezeteknek is. Ezek jelentős része a technikai vívmányok gyors fejlődése miatt keletkezik, mások gazdasági eredetű problémákból alakulnak ki, és vannak egyéb társadalmi problémákra is visszavezethető kihívások. Vannak, amelyekre fel lehet nagyjából készülnie az érintett feleknek, és vannak olyanok is, melyek a meglepetés erejével képesek hatni, ezáltal a megfelelő válaszok is rendszerint elmaradhatnak. Ez utóbbi esetben sorolhatjuk napjainkban az egyre gyakrabban problémát jelentő esetköröket, amikor vadállatok jelennek meg a települések belterületén, és általában riadalmat keltenek a települési lakosok körében.

Kulcsszavak

vadállatok, hatósági eljárás, kommunikáció, társadalmi konfliktus

¹ Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítójú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” elnevezésű projektben, a Széchenyi Terv Plusz program keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával.

Abstract

In our fast-paced, industrialized world, citizens, companies and, of course, state bodies have to face more and more challenges every day. A significant part of these arise due to the rapid development of technical achievements, others arise from problems of economic origin and there are challenges that can be traced back to other social problems as well. There are some that the parties involved can roughly prepare for, and there are also some that can have an impact with the power of surprise, as a result, the appropriate answers can usually be missed. In the latter case, we can classify the more and more often problematic cases when wild animals appear in the interior of settlements and generally cause alarm among the inhabitants of the settlements.

Keywords

wild animals, procedures of authorities, communication, social conflicts

Bevezető gondolatok

Napjaink rohanó világában a jogi kihívások jelentős része az infokommunikációs eszközök segítségével folyamatosan változik, javul, ugyanakkor az nem jelenthető ki, hogy minden új jogi problémára a technológia fogja a választ nyújtani. Az adatbázisok, elektronikus eljárások világában, ahol a mesterséges intelligencia egyre gyorsabb fejlődése is új területeket nyit meg az egyes jogi területeken, még mindig léteznek olyan kihívások, amelyekre a választ nem elsősorban az infokommunikációs eszközök fogják megadni. Ilyen kihívások közül jelen tanulmány egy speciális körre fog fókuszálni, nevezetesen a vadállatok belterületi megjelenésének vizsgálatára hazánkban. Ez az egyébként multidiszciplináris jogterület számos kérdést vet fel mind a hatóságok, mind pedig a társadalom oldalán nézve, amelyek közül csak egy a kártérítési kérdéskör.

Napjainkban egyre gyakoribb jelenség, hogy a vadállatok természetes környezetüket – az erdőket, mezőket – elhagyva kisebb nagyobb gyakorisággal megjelennek az emberek által folyamatosan lakott területeken (Nagy, 2024). Rögzíteni kell azonban azt, hogy ilyen belterületi megjelenéssel már évekkel korábban is lehetett találkozni, és több nemzetközi (Cahill et al., 2012; Licoppe et al., 2013; Nyhus, 2016) és hazai tanulmány (Bogdán & Heltai, 2014; Heltai et al., 2016; Sütő et al., 2020; Tari et al., 2020; Nagy & Tari, 2024) is született a témában. Ez a megjelenés köszönhető – többek között – a globalizációs folyamatoknak, az emberiség folyamatos terjeszkedésének (Radeloff et al., 2005; Nagy et al., 2024), a mezőgazdasági és erdészeti termelés átalakulásának, az éghajlatváltozásnak és egyéb körülményeknek is, mellyel jelen cikkben nem kívánunk foglalkozni. Azzal a ténnyel viszont igen, hogy a növekvő belterületi vadmegjelenés növekvő konfliktusforrás, és egyre több hatóság számára jelent megoldandó problémát.

A probléma kezelése kapcsán különbséget kell tennünk a tekintetben, hogy a belterületen megjelenő vadállat vadászható vadfaj-e vagy védett állat. Az első eset kezelése kicsit egyszerűbb kérdéskör, melyet be fogunk mutatni, viszont a védett állatok esetében nem ilyen egyszerű a helyzet. Hazánkban is egyre nagyobb gyakorisággal hallhatunk, olvashatunk vagy akár tapasztalhatunk védett állatok, kifejezetten védett nagyragadozók megjelenéséről az északkelet-magyarországi régióban, különösen a barnamedvék és szürkefarkasok jelenlétéről. Ezek közül a medve már nem egy alkalommal tűnt fel lakott területeken is, így Miskolcon és több,

a Sajó folyó menti településen is az elmúlt években. Egyelőre a hazai belterületi vadmegjelenések „pusztán” anyagi károkkal és riadalmakkal jártak, viszont a szomszédos országokban, Szlovákiában és Romániában már számos lakott területen bekövetkezett ember elleni támadást követtek el a medvék, melyek közül volt már halálos áldozatot követelő eset.

Úgy gondoljuk, hogy ez is jól jelzi, hogy nagyon is valós és jelentős problémával állunk szemben, amivel foglalkozni szükséges, megfelelő cselekvési, intézkedési eljárásokat, protokollokat kell kidolgoznunk. Jelen tanulmányban a legfontosabb hazai hatóságokat szeretnénk kiemelni, hogy milyen formában jelentkezik nálunk a nevezett problémakör. Ezek során bemutatjuk a természetvédelmi és vadászati hatóságok (melyek a vármegyei kormányhivatalokban működnek), a helyi önkormányzatok, a vadászatra jogosultak (vadásztársaságok) és a civil lakosság érintettségét.

1. A természetvédelem szerepe

A természetvédelem szerepe mindkét vadállati csoportban fontos és meghatározó, hiszen a védett állatfajok, különösen a nagyragadozók belterületi megjelenése kapcsán speciális feladatokkal rendelkezik. Azonban érdemes tisztázni, hogy a természetvédelmi jogszabályok és a vadászati jogszabályok nem két különálló területet képviselnek, hanem szoros összefonódásban működnek. A két rendszer célja közös: a biológiai sokféleség és a természeti rendszerek fenntarthatóságának megőrzése. Ennek érdekében a vadászat és a természetvédelem nemcsak párhuzamosan, hanem kölcsönösen támogató módon működik együtt. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény taxatív rögzíti a védett természeti területeket: a nemzeti parkokat, a tájvédelmi körzeteket, a természetvédelmi területeket és a természetvédelmi emlékeket. A felsorolt védett természeti területek különbözőségét a védelem kiterjedtsége, célja, hazai és nemzetközi jelentősége adja.²

A törvény deklarálja a nemzeti park fogalmát, amely az ország olyan nagyobb kiterjedésű területe, ami jellegzetes természeti adottságaiban lényegesen nem került megváltoztatásra. Meghatározza továbbá célját, miszerint elsődleges rendeltetése a különleges jelentőségű, természetes növény- és állattani, földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása. Feladata továbbá az oktatás, a tudományos kutatás és a felüdülés elősegítése egyaránt.³

A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet kimondja, hogy a nemzeti park igazgatóságok szervezetrendszer a természetvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalnak minősül, központi költségvetési szerv. Lényeges továbbá, hogy a szervezetrendszer területi szerve a Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: NPI), amely a természetvédelmi szabálysértések ellenőrzésére, továbbá a természetvédelmi őrszolgálat működtetésére közhatalmi jogkörrel rendelkezik.⁴

Az NPI alaptevékenysége a védett és fokozottan védett természeti értékek, a védett és fokozottan védett természeti területek, a Natura 2000 területek és közösségi jelentőségű értékek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek természetvédelmi kezelésével kapcsolatos feladatok ellátása.⁵ Feladata sokrétű, mivel hatás-

² A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. §.

³ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. § (2) bekezdés.

⁴ A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 3. §.

⁵ A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 19. §.

körébe tartozik az erdő- és vadgazdálkodási tervek előkészítése, a természetvédelmi kutatások végzése, az élőhelyek kialakítása, a sérült vagy károsodott élőhelyek helyreállítása és rehabilitációja. Mindemelett felelős a természetvédelmi célú nyilvántartások vezetéséért, az ahhoz szükséges adatgyűjtésért, monitoring és ellenőrző feladatok ellátásáért. Együttműködik a helyi önkormányzatokkal a természet védelmével kapcsolatos feladataik ellátása érdekében, továbbá a vízügyi és vízvédelmi igazgatási és hatósági szervekkel, valamint a környezetvédelmi feladatkörrel rendelkező szervekkel egyaránt. Magyarország területén tíz NPI működik, amelyek egymástól elkülönülő működési területe az egész ország területét lefedi. Az NPI-k működési területe nem azonos a nemzeti park (mint védett természeti terület kategória) törzsterületével.⁶ A vadászat szempontjából a legfontosabb, hogy az NPI-k a természetvédelmi szempontból védetté nem nyilvánított természetes növény- és állatvilág (vadászható vadfajok, fogható halfajok, az ősi hazai háziasított állatfajok, -fajták és ezek génkészletei) védelméért felelősek.

A természet védelméről szóló törvény 34. §-a alapján miniszteri kezdeményezésre lehetőség van arra, hogy különleges rendeltetésű vadászterületté nyilvánítsanak egy-egy vadászterületet, amely nemzeti park területén található, lényeges szempont azonban, hogy erre a természet védelméhez fűződő érdekből kerülhet sor. Azokon a területeken, amelyeket a természet védelméhez fűződő közérdekből különleges rendeltetésű vadászterületté nyilvánítanak, a vad állományszabályozását, a vadászatot a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére, illetve az általa meghatározott természetvédelmi feltételekkel a vadászati hatóság határozata alapján a vadászatra jogosult köteles elvégezni. Ha a védett természeti érték megóvása más módon nem érhető el, a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére a vadászati hatóság állományszabályozást rendel el.⁷

A fentiek alapján megállapítható, hogy a nemzeti parkok elsősorban a természetvédelem és a biológiai sokféleség megőrzése érdekében vannak fenntartva. Vannak azonban kivételek, például, ha a vadállomány túlzottan elszaporodik, ami károsíthatja az ökoszisztémát, akkor korlátozott vadászat engedélyezhető, azonban az ilyen jellegű tevékenységet szigorú szabályok és előírások mellett végzik. Minden esetben cél a fenntartható vadászat biztosítása, amely a biodiverzitás megőrzését és a természetes élőhelyek védelmét szolgálja. Ezek a hatóságok együttműködve dolgoznak a természet megóvásán, a fenntartható fejlődés elősegítésén és a környezetvédelmi jogszabályok betartásán.

A természetvédelmi jogszabályok és a vadászati előírások között szoros összhang van, és a két terület hatóságai együtt dolgoznak a fenntartható vadgazdálkodás biztosításán. A természetvédelmi törvény és a vadászati törvény közötti összefonódás a gyakorlatban is megnyilvánul. A vadgazdálkodás, az állományszabályozás, és a természetvédelmi célú intézkedések mind egy rendszeren belül működnek, és a két terület hatóságai – mint például a Nemzeti Park Igazgatóságok és a vadászati hatóságok – kölcsönösen támogatják egymást. A természetvédelmi jogszabályok nemcsak a védett területek megóvását szolgálják, hanem közvetlenül hatással vannak a vadgazdálkodásra és a vadászat fenntarthatóságára is.

A belterületi vadmegjelenés kapcsán a nemzeti parkok természetvédelmi őrei azokban az esetekben jutnak szerephez, amikor valamilyen védett vadfaj jelenik meg. Az utóbbi években ez néhány alkalommal szürke farkas (lásd pl. a svájci jeladós farkas esete) és egyre többször barnamedve észlelések kapcsán jelentkezik. Feladatuk elsődlegesen a hiteles azonosítás, a megfigyelés és a nyomon követés, melyhez mind hatósági jogkörök, mind technológiai ellátottság tekintetében jól felruházott szakemberekről beszélhetünk. A jogkörök tekintetében ugyanis, ha

⁶ A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 3. §.

⁷ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 34. §.

azt állapítják meg, hogy a kérdéses állat valós életveszély jelent, akkor akár az élve befogás lehetősége mellett még a vadállat ártalmatlanná tételére, lelövésére is jogosultak. A technológiai ellátottság tekintetében elmondható, hogy a különböző éjjellátó és hőképet is mutató kereső távcsövek és drónok is a rendelkezésükre állnak, melyek segítségével nagyterjedésű területeket tudnak rövid idő alatt is átvizsgálni. Ezen átvizsgálásokat segítik továbbá a nagyszámban kihegyezett automata kameracsapdák is, melyek felvételeiből gyakran szoktak megosztani egy-egy érdekesebb fotót az interneten, viszont szigorúan helyszínmegjelölés nélkül, ami álláspontunk szerint a lakossági tájékoztatás miatt nem szerencsés. Az elmúlt években gyakran tapasztalhattuk, hogy egy-egy barnamedve megjelenés kapcsán a természetvédelmi örök nagy erővel kezdték meg a dokumentálást és a nyomon követést, azonban ennek érdemben hasznosítható eredményei nem igazán voltak tapasztalhatók a többi érintett fél részére. További szerepük merülhet még fel, ha a védett állatok elpusztulnak, ezekben az esetekben a szakértői vizsgálat részeként segédkeznek az elpusztulás okának kiderítésében, ami az elmúlt időszakban orvvadászat, illetve gázolás formájában is megvalósult.

2. A vadászati hatóság

A hazai vadgazdálkodással összefüggő hatósági feladatok több szerv között oszlanak meg, amely közül ki kell emelni a vadgazdálkodási igazgatás területi szervét a vadászati hatóságot (Csáki-Hatalovics & Szabó, 2020, 723). Éppen ezért a következőkben a fővárosi és a vármegyei kormányhivatalok oldaláról vizsgálódunk. Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és vármegyei kormányhivatal.⁸ A Kormány vadászati hatóságként a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokat jelöli ki.⁹ A kormányrendelet rögzíti, hogy vadászati hatóságként főszabály szerint a vadászterület fekvése szerint illetékes vármegyei kormányhivatal mint területi vadászati hatóság jár el a vármegyére kiterjedő illetékességi területen.¹⁰ Kivételként említhető a Pest Vármegyei Kormányhivatal, amelynek illetékessége vadászati hatóságként Budapestre és Pest vármegye területére terjed ki.¹¹ A vadászati hatósági eljárás egyfokú, a döntéseivel szemben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokhoz lehet fordulni jogorvoslatért (Makay-Beró, 2021, 138).

A területi vadászati hatóságok felett az agrárminiszter gyakorolja a felügyeleti jogkört.¹² Amennyiben az illetékesség kapcsán nemcsak egy, hanem két vagy több vadászati hatóság érintett, akkor az a területi vadászati hatóság jár el, amelynek illetékességi területén a vadászterület nagyobbik hányada található.¹³ A vadászterület határvonala pedig a jogszabály rendelkezése folytán tartós, vonalas elválasztást feltételez, ami jól követhető, valamint beazonosítható.¹⁴

⁸ Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bekezdés.

⁹ A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 59. § d) pont.

¹⁰ A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 60. § (1) bekezdés.

¹¹ A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 60. § (2) bekezdés.

¹² A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 60. § (3a) bekezdés.

¹³ A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 60. § (4) bekezdés.

¹⁴ Kfv. 37.310/2021/6.

2.1. A vadászati hatóság feladat- és hatásköre

A korábbiakban arról már szoltunk, hogy vadászati hatóságként a fővárosi és a vármegyei kormányhivatalok járnak el, azonban annak pontosítására még nem tértünk ki, hogy ebben a tekintetben milyen feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Alapvetően a területi vadászati hatóság feladat- és hatáskörébe tartozik többek között a vadászatra jogosultat nyilvántartásba venni.¹⁵ Továbbá a klasszikus igazgatási feladatai közé tartozik a hivatásos vadászok ellenőrzése is (Csáki-Hatalovics & Szabó, 2020, 723). Azonban javaslatként fogalmazható meg a vadászati hatóság intenzívebb fellépése a vadászati tevékenység összefüggésével. Ebben a tekintetben két irányba kell elindulnunk. Egyrészt szólni kell a vadászható állatokkal összefüggésben és a nem vadászható állatok tekintetében.

A következőkben azzal a kérdéssel foglalkozunk, hogy milyen lehetősége van a kormányhivatalnak abban az esetben, ha vadászható állat, vagy ha nem vadászható állat jelenik meg illetékességi területén lakott területen.

Utóbbi esetben egyfajta koordinációs feladata lesz a kormányhivataloknak, ugyanis ebben az esetben a vadászati főfelügyelő segítségével tájékoztatás nyújtási kötelezettséggel tartozik a hatóság. Tovább cizellálható a probléma abban az esetben, ha a vármegyei kormányhivatal illetékességi területén található települési önkormányzattól érkezik bejelentés, vagy jelzés, hogy egy nem vadászható állat tűnt fel a lakott övezetben. A lakossági bejelentéseket így az illetékes kormányhivatalok felé kell továbbítani az önkormányzatok részéről. Az utóbbi időben sajnos erre vonatkozóan egyre több példával találkozhattunk. Mindazonáltal egy nem vadászható nagyvad esetében, mivel az elejtés nem jöhet szóba, csak az élve elfogásról beszélhetünk, amelyet a Vtv. szerint e célra szolgáló hálóval, befogó karámmal, altató-, illetve bénítólövedékes fegyverrel, valamint a vonatkozó közösségi rendeletben nem tiltott, illetve megengedett csapdázási módszerrel lehet végrehajtani.¹⁶ Ezzel összefüggésben a Vtv. vhr. felhívja továbbá a figyelmet arra, hogy a befogót legalább huszonnégy óránként ellenőrizni szükséges, éjszakai működés esetén az első ellenőrzést legkésőbb napkeltekor el kell végezni és az elfogott élő vadat a befogóból az észleléstől számított lehető legrövidebb időn belül el kell távolítani,¹⁷ továbbá a mozgásképessége esetén haladéktalanul gondoskodni kell annak állat-egészségügyi ellátásáról.¹⁸ Fontos megjegyezni, hogy bár a belterületen megjelenő vad elfogása humánusabb módszernek tűnhet az elejtésnél, gyakran azonban sokkal problémásabb és több előkészületet igényelhet, emellett garancia sincs arra, hogy például egy vadat élelemmel be lehet csalni egy ketrecbe városi környezetben, mivel ott máshol is bőségesen talál táplálékot (Czibrik & Cseh-Zelina, 2024, 10).

Előbbi esetben szintén megoldást biztosít a jogszabályi környezet a vadászati hatóságnak. Ugyanis, ha vadászható állat tűnik fel a vármegyei kormányhivatal illetékességi területén, és kárt okoz, akkor bár a lakott terület nem minősül vadászterületnek és éppen ezért vadászat sem folytatható rajta, de a vadász lesz az, aki rendelkezik lőfegyverrel és ismeri a vad viselkedését (Czibrik & Cseh-Zelina, 2024, 10). A rendőrkapitányság által kibocsátott vad elejtésére szolgáló határozat szolgálhat megoldásként egy ilyen helyzetben.¹⁹ Gyorsíthat a folyamaton

¹⁵ A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 6. § (4) bekezdés.

¹⁶ Vtv. 67. § (3) bekezdés.

¹⁷ A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vtv. vhr.) 22. § (4) bekezdés.

¹⁸ Vtv. vhr. 22. § (5) bekezdés.

¹⁹ A fegyverekről és a lőszerekről szóló 253/2004. (VIII. 31) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ftv. Vhr.) 36. §.

az esetleges megoldási javaslat, ha a felek előzetesen megállapodnak egy szerződés keretében, amelyben rögzítik, hogy egy lehetséges vadmegjelenés esetén hogyan ejtik meg a vad befogását. A következőkben a helyi önkormányzatok feladatát, lehetőségeit mutatjuk be.

3. A helyi önkormányzatok szerepe

A helyi önkormányzatok oldaláról is szükséges megvizsgálni a problémakört. A helyi önkormányzatok azok a szervek, amelyekhez a belterületen megjelenő vad híre talán a leggyorsabban eljuthat az érintett szervezetek közül. Esetleg csak a közösségi médiában való közzététel gyorsabb.

A helyi önkormányzatokhoz futnak be a lakossági bejelentések, ha a lakosság a település belterületén vadállatok feltűnését észleli. Itt rögtön szükséges egy differenciálást bevezetni, mivel nem mindegy, hogy egy hazánkban vadászható vadat (pl.: vaddisznó, szarvas) észlelt a lakos, vagy egy nem vadászható, fokozottan védett fajt (pl.: farkas, medve).

A nem vadászható fajok megjelenése esetén a vármegyei kormányhivatalok agrárügyi főosztályai járnak el mint szakigazgatási szervek, tehát a lakossági bejelentést hozzájuk kell továbbítani az önkormányzatnak. Újra szükséges egy elhatárolást tenni, mivel a vadászható vadak megjelenése, károkozása is két külön úton kezelhető. Látni kell azt is, hogy elvi éllel fogalmazta meg a Kúria egy korábbi döntésében, hogy a település vadászterületnek nem minősülő közigazgatási belterületén az ott megtelepedett vadászható állat által okozott kárért a vadászatra jogosult kártérítési felelősséggel nem tartozik,²⁰ ami tovább cizellálhatja a problémát.²¹ Vizsgálódó, „ha például az észlelt vaddisznó megrongálja a települési lakos kerítését, bejut a kertjébe és kitéríti a zöldségeket [vagy az önkormányzat tulajdonában álló fóliasátorban nevelt növényeket teszi tönkre], vagy csak a kerékpárút mentén van számára egy csapás, amelyről riogatja az arra kerékpározókat vagy esetleg a vad támadásának a lehetősége is fennáll” (Czibrik & Cseh-Zelina, 2024, 10). Ezek az eshetőségek egyáltalán nem példa nélküliek. 2022-ben Prónay és szerzőtársai Újpesten vizsgálták meg a különböző állatfajok lakott-területi jelenlétét kérdőíves felméréssel és személyes területbejárással. Ennek eredményeként megállapították, hogy a róka és a vaddisznó megjelenésével inkább a nagyobb zöld területtel rendelkező részen, a beépítettebb területeken a nyest, a galamb és a varjúfélék megjelenésével kell számolni (Prónay et al., 2022, 315). 2024-ben Nagy és Tari a Balaton-parti településeken végzett kutatásukat publikálták, melyben rögzítik, hogy a vaddisznók a legnagyobb gyakorisággal a kertekben tettek kárt (főként a növények gyökereinek kitérésével). Második és harmadik helyen pedig a lakosok megijesztése és a kerítések megrongálása állt (Nagy & Tari, 2024, 470).

Az első probléma – lakott területen kárt okozó vad elejtése, befogása²² – esetén az elejtés helye szerinti illetékes rendőrkapitányság engedélyének birtokában lehet a kárt okozó vadállatot kilőni vagy befogni.²³ Azt, hogy kinek kell benyújtania az erre irányuló kérelmet, az Ftv. Vhr. nem tartalmazza (Hárs et al., 2024, 30). Az Ftv. Vhr. alapján nem kell a vadat befogó személynek például vadászati engedéllyel rendelkeznie, azt bárki kezdeményezheti és bárki el is foghatja, lőfegyverrel való elejtés esetén viszont fegyvertartási engedélyre van szükség (Heltai

²⁰ BH2022. 44.

²¹ Lásd részletesebben: Makai (2022).

²² Nagy és Tari (2024, 472) kutatásában is ez a két eset állt az első helyen, amikor a belterületen megjelent vaddisznó kezelésére rögzítettek megoldási „utakat”.

²³ Ftv. Vhr. 36. § (1) bekezdés.

& Antal, 2016, 50). Javasolt azonban a helyi önkormányzati, jegyzői kezdeményezés, mivel az Ftv. Vhr. 36. § (2) bekezdése több olyan kérelemhez kötődő tartalmi elemet ír elő, amelyet a helyi önkormányzat egyszerűbben és könnyebben tud nevesíteni. Ettől függetlenül az elejtés pontos helyének és idejének²⁴ a megjelölése így is nehézkes, mivel a vadon élő állatok mozgása rendkívül rapszodikus is lehet (Heltai & Antal, 2016, 50). A pontos idő megjelölésének kiküszöbölésére szoktak hosszabb intervallumokra engedélyeket kiadni (Czibrik & Cseh-Zelina, 2024, 11).

A másik problémakör, amikor is a vad támadásának veszélye fennáll, de konkrét károkozást nem tapasztal a települési lakos. Ekkor is – első körben – a helyi önkormányzathoz fognak fordulni. Tekintettel azonban arra, hogy ilyen élethelyzetnek egzakt jogi szabályozása nem ismert (Czibrik & Cseh-Zelina, 2024, 11), önkormányzati szempontú helyi lehetőségeket fogunk felvillantani.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok alapvető keretét rögzíti. Egy belterületi vadmegjelenés a helyi közbiztonság körébe sorolható élethelyzet. A helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladat ellátására létrehozott szervek tipikusan az önkormányzati rendészeti szervek. Az önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható többek között az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület felügyelő, a mezőőr és a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet.²⁵ „Ez azért kiemelendő, mert az önkormányzati rendészet »normál« foglalkoztatottjai nem rendelkeznek fegyverviselési engedéllyel, azonban a természetvédelmi őr és a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet maroklőfegyvert, a mezőőr pedig sörétes lőfegyvert tarthat magánál” (Czibrik & Cseh-Zelina, 2024, 12). Azonban az említett személyek feladatellátásuk során csak a település közigazgatási területének belterületnek nem minősülő részén tarthatják maguknál – nyíltan viselve – a fegyvert, kivéve a természetvédelmi őr. A mezőőr esetében a jogszabály rögzíti, hogy „közegészségügyi okból, a légi közlekedés biztonsága, valamint az okszerű mezőgazdasági termelés biztosítása érdekében meghatározott állatok riasztása, elejtése (...) érdekében” tarthatja magánál a sörétes lőfegyvert. A természetvédelmi őr és a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet csak „önvédelmi célból” tarthat magánál fegyvert.²⁶

Az önkormányzati rendészeti szerv potenciális foglalkoztatotti körében a megjelölt probléma kezeléséhez a mezőőr esetében állunk a legközelebb, de igazából a törvényi szabályozás ott sem elégséges, ha egy medvét és bocsát látják egy játszótér közelében egy nagyváros szívében.²⁷ Ha a medve és a bocs csak kóborolnak, akkor a mezőőrök lőfegyverhasználati jogának alkalmazására a jogszabály alapján nincs lehetőség. Az említett mezőőrre vonatkozó passzust ki lehetne egészíteni „az emberi életet- és testi épséget veszélyeztető” okkal és így a védett vad riasztására lenne lehetőség.

Segítségül hívhatja az önkormányzat – az említett élethelyzet miatt – továbbá a helyi, területi polgárőrséget is. Jogai jóval korlátozottabbak,²⁸ mint az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervnek (rendőrség) vagy az önkormányzati rendészeti szervnek. A „közbiztonság

²⁴ Ftv. Vhr. 36. § (2) bekezdés b) pont.

²⁵ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 3. § (2) bekezdés.

²⁶ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 21. § (2) bekezdés.

²⁷ Lásd például: VG (2024).

²⁸ A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 15. § (1) bekezdés.

védelve (...) érdekében, közterületi járőrszolgálatot, valamint figyelőszolgálatot”²⁹ láthat el, ezzel is támogatva a települési lakosok biztonságérzetét, és a védett vadállat észlelését. A következőkben a vadászatra jogosultakat vizsgáltuk meg, mivel ők azok, akik mind térben, időben és szakmailag is talán a legközelebb állnak a belterületi vadmegjelenés kérdésköréhez.

4. A vadásztársaságok szerepe

A belterületi vadmegjelenések kapcsán feltétlen kiemelést érdemelnek a vadászatra jogosultak, köznapi nevükön a vadásztársaságok, több okból kifolyólag is. A vadászható vadfajok esetében nemcsak jó eséllyel ők találkoznak először a problémával, de emellett ők lesznek azok is, akik például a rendőrség által kiadott belterületi vadászati engedély birtokában, a megfelelő és szigorú biztonsági szabályok betartása mellett jogosultak lesznek elejteni a kertekbe, temetőkbe – mely területek egyébként nem számítanak vadászati területnek³⁰ – tévedt vaddisznókat, gímszarvasokat, őzeket, dámszarvasokat a nagyvadfajaink közül, illetve a rókákat, borzokat és mezei nyulakat az apróvadak közül, melyek szintén komoly károkat tudnak okozni a kertek veteményeseiben, virágágyásaiban. Ezen engedélyt azokban az esetekben adja ki a rendőrség, amikor sorozatosan tapasztalható, hogy egyes belterületi részeken intenzívebben jelentkezik a vadak jelenléte, és azok elejtése vagy befogása nélkül a probléma nem oldható fel.

Ugyanakkor a nem vadászható, védett vadfajok esetében is szerephez juthatnak, mivel minden egyes vadászatra jogosultnak rendelkeznie kell legalább egy hivatásos vadással,³¹ aki rendészeti vizsgájának köszönhetően ilyen speciális jogkörökkel is rendelkezik. Emellett ők lesznek azok, akik rendelkeznek a szükséges szaktudással, felszereléssel a megfelelő felderítéshez, nyomon követéshez, ami elsődleges lehet például egy barnamedve felbukkanása kapcsán.

5. A civil társadalom szerepe

Eddig a „hivatalos” oldalát vizsgáltuk a vadak megjelenésének, most lássuk a másik oldalt. Nem, nem a medvét, hanem az „ügyfelet”, aki találkozik a vaddal, aki az elsődleges alanya ennek a problémának. Hogyan is érinti az embereket, ha egyszer csak olyan helyzetbe kerülnek, amelyre nem igazán készültek fel, például farkasszemet néznek egy vaddisznóval a lakópark udvarán a belvárosban?

Az ember is a természet része, egy faj vagyunk a sok közül, és e fajokkal együtt népesítjük be a Föld bolygót. Óvodában megtanuljuk a minket körülvevő fajok neveit, általános iskolában megismerjük egyes fajok szokásait, a szerencsésebb diákoknak szerveznek erdei sulit, és már-már testközelben lehetünk a nagybetűs vadonhoz. A média világa a nappalinkba varázsolja a világ valamennyi teremtményét, fantasztikus műsorok mutatják be az állatvilág szereplőit. Többségünk meg tud különböztetni egy grizzlyt egy örvös medvétől, felismerjük a különböző cápafajokat és tudjuk, hogy valójában nem is akar mind felfalni bennünket. A mai generációk már nem a népmesékből és régi történetekből, az öregek tapasztalataiból (és pláne nem a sajátjukból) ismerik az állatvilágot, hanem az „üvegen keresztül”.³² Elméletben nagyon jók vagyunk!

²⁹ A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3. § (1) bekezdés a) pont.

³⁰ Vtv. 8. § (2) bekezdés a) pont.

³¹ Vtv. 50. § (3) bekezdés.

³² Amely lehet egy monitor vagy állatkerti üvegfal, de a lényeg, hogy a biztos távolból.

A XX. század egyik leglátványosabb folyamata volt a világban, ahogyan a nagyvárosok megjelentek és hihetetlen ütemben növekedtek a világban. Az urbanizáció egyben magával hozta a városi lakosság drasztikus növekedését, 2018-ban már az emberiség 55%-a városi lakos volt (UN, 2019, 5). A városok talán a legjobb példái az ember természetformáló képességeinek, mert itt már jellemzően teljesen megváltoztatjuk az adott környezetet, egy sajátos élővilágot hozunk létre, és ezek a világok tervezetten csak a legritkább esetben kompatibilisek az egyébként korábban itt élő és velünk élő vadvilággal. Az elmúlt évszázadban, ahogyan városok lettek, úgy távolodtunk el fizikailag a természetes környezettől, és annak lakóitól.

Lássuk miért probléma, ha ez a folyamat megfordul, azaz visszatér a természet.³³ Az utca embere szembe találkozik a saját territóriumán egy nagyvaddal. Magyarországon ez még nem egy nagyon gyakori eset, de a napi hírfolyamok már egyre több esetet említene, így a tendencia egyértelmű. A gondolat tehát már ott van a fejünkben, hiszen olvastuk, hogy medve nyomait találták meg a játszótér közelében,³⁴ a vaddisznók pedig feltúrták az egyetem parkját.³⁵ A kérdés, hogy tudjuk-e mi a teendő, ha az elvi lehetőség valósággá válik. Fel vagyunk-e készülve az ilyen esetekre. Többségünkre igaz, hogy nem. Nem tudjuk, és nem is tudhatjuk, hogy mi a helyes eljárás, mert nem tanultuk meg, nem tapasztaltuk meg, és nem volt senki, aki felkészített volna rá. Nem része egyelőre az oktatási rendszerünknek ez a tudás. Már nem hozzuk a családból, a mindennapokból ezt az ismeretet, kikopott a tudástárunkból, mert az elmúlt generációknak nem volt szüksége rá, így nekünk csak a „kanapé tudásunk” van meg. És ez a tudás nem segít abban, hogy hogyan kell egy ilyen helyzetet lekezelni.

Azt tudjuk, hogy számosságban biztosan növekedni fognak az ilyen találkozások, és sajnálatosan prognosztizálható a környező országok tapasztalatai alapján, hogy a következmények súlyossága is növekedni fog. Ezért egyre sürgetőbb ennek a tudásnak az újbóli megszerzése, amely kézenfekvő módja az oktatás és tájékoztatás, de ehhez szükség van a kormányzati, szakmai és civil szervek és szervezetek hatékony fellépésére és kooperációjára, hogy újra megtanuljunk, hogy a medve nem játék.

Záró gondolatok

Ahogyan azt a tanulmányban is igyekeztünk bemutatni, egy olyan problémakörrel beszélhetünk a vadállatok megjelenése kapcsán, melyben első ízben a lakosság szembesülhet a káros és sokszor életveszélyes következményekkel, viszont az esetleges megelőzés vagy a probléma megoldása intézkedések segítségével sok hatóság munkáját érintheti. Ezek között a hatóságok és szervezetek között sokszor viszont még a hatékony kommunikáció is hiányos, illetve nem kellő gyorsaságú. Véleményünk szerint tehát elsődlegesen az egymás (az érintett szervezetek) közötti, illetve a társadalom irányába történő korrekt, hiteles és lehető leggyorsabb kommunikáció az elsődleges feladat mindenféle egyéb intézkedés megtétele mellett. Ehhez igenis segítségül kell hívni a modern technológia adta lehetőségeket, a különböző közösségimédia-felületeket, de akár új megoldás alkalmazásával is támogatható a folyamat. Ennek keretében további kutatási terveink között szerepel egy egységes eljárási és kommunikációs protokoll, valamint egy okostelefon-alkalmazás kifejlesztése is.

³³ Az okok, hogy ez miért történik, nem ennek a tanulmánynak a témái, de annyit rögzítenénk, hogy az esetek jelentős részében az élettér zsugorodásából adódó problémára, és az ökológiai láncokban az egyensúly megbomlására vezethetők vissza. Lásd erről bővebben például: Novák (2023).

³⁴ Lásd például: Pataki (2024).

³⁵ Lásd például: BOON (2023).

Hivatkozások

- Bogdán O., & Heltai M. (2014). A vaddisznó előfordulásának vizsgálata Budapesten. *Vadbiológia*, 16, 87–96. Online: <https://shorturl.at/eo1Ro>
- BOON. (2023. augusztus 16.). *Városban kószáló vaddisznókra hívta fel a figyelmet egy miskolci lakos*. Online: <https://shorturl.at/0XzyQ>
- Cahill, S., F. Llimona, F., L. Cabañeros, L., & Colomardo, F. (2012). Characteristics of wild boar (*Sus scrofa*) habituation to urban areas in the Collserola Natural Park (Barcelona) and comparison with other locations. *Animal Biodiversity and Conservation*, 35(2), 221–233. <https://doi.org/10.32800/abc.2012.35.0221>
- Csáki-Hatalovics Gy. B., & Szabó B. (2020). Természetvédelmi és vadgazdálkodási igazgatás. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 706–729). Wolters Kluwer.
- Czibrik E., & Cseh-Zelina G. (2024). A belterületi vadmegjelenés problémáinak lehetséges kezelési megoldásai. *Jegyző és közigazgatás*, 26(2), 10–14. Online: <https://shorturl.at/rPTMX>
- Hárs B., Frank N., & Marosán M. (2024). Humán-vad konfliktus: A „belterületen megtelepedett vad” által okozott kár megtérítésének jogi aspektusai. In Tari T., Nagy E., Csivincsik Á., Nagy G., & Jánoska F. (Szerk.), *„Egy Egészség Nap - One Health Day” Konferencia – Tanulmánykötet* (pp. 24–31). Soproni Egyetem.
- Heltai M., & Antal Cs. (2016). A belterületi vadkárok megítélésének jogi és biológiai ellentmondásai. *Jogtudományi Közlöny*, 71(1), 43–54. Online: <https://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf>
- Heltai M., Kovács F., Rácz K., Csépanyi P., & Nagy A. (2016). A vaddisznó táplálkozásának vizsgálata lakott környezetben, Budapesten. *Vadbiológia*, 18, 27–34.
- Licoppe, A., Prévot, C., Heymans, M., Ecole, H., de Brouckère, L., Bovy, C., Casaer, J., & Cahill, S. (2013). *Managing wild boar in human-dominated landscapes* [Workshop paper]. International Union of Game Biologists – Congress IUGB 2013 – Brussels – Belgium. Online: <https://shorturl.at/JgCQ4>
- Makai K. (2022). Belterületi vadak a célkeresztben – a vadászható állat által okozott kárért való felelősség legújabb bírói gyakorlata. *Polgári Jog*, 7(1–2), 29–38.
- Makay-Beró H. (2021). *A vadászati hatóság múltja, jelene, jövője Magyarországon* [Doktori értekezés]. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- Nagy E., & Tari T. (2024). The appearance of wild boar in the coastal settlements of Lake Balaton and its tourism implications. In Németh K., Jakab B., & Péter E. (Szerk.), *VIII. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet* (pp. 467–475). Pannon Egyetemi Kiadó.
- Nagy E., Zám I., & Tari T. (2024). Vadfajok lakott-területi előfordulásának vizsgálata Sopronban. In Czímber K. (Szerk.), *Erdészeti Tudományos Konferencia Sopron, 2024. február 5-6. Kivonatok Kötete* (pp. 61–62). Soproni Egyetem.
- Nagy E. (2024). Human-Wildlife Interactions Surveys in the City of Sopron, North-Western Hungary. In Hajdú P. (Szerk.), *XXVII. Tavaszi Szél Konferencia 2024 – Absztraktkötet* (p. 626). Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ).
- Novák Zs. (2023. szeptember 14.) *Vadállatok a városban: valóban egyre gyakoribb vendégeink?*. Greendex. Online: <https://shorturl.at/Xr145>
- Nyhus, P. J. (2016). Human–Wildlife Conflict and Coexistence. *Annual Review of Environment and Resources*, 41(1), 143–171. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-085634>
- Pataki I. (2024. augusztus 29.). *Anyamedve és bocsa bukkanhatott fel egy miskolci játszótér közelében*. Index. Online: <https://shorturl.at/ASDgO>

- Prónay K., Nagy E., & Tari T. (2022). Lakott-területi vadmegjelenésekből adódó konfliktusok jellemzői Budapest IV. kerületében. In Czímber K. (Szerk.), *Erdészeti Tudományos Konferencia, Sopron – 2022* (pp. 311–316). Soproni Egyetem.
- Radeloff, V. C., Hammer, R. B., Stewart, S. I., Fried, J. S., Holcomb, S. S., & McKeefry, J. F. (2005). The wildland–urban interface in the United States. *Ecological Applications*, 15(3), 799–805. <https://doi.org/10.1890/04-1413>
- Sütő D., Heltai M., & Katona K. (2020). Quality and use of habitat patches by wild boar (*Sus scrofa*) along an urban gradient. *Biologia Futura*, 71, 69–80. <https://doi.org/10.1007/s42977-020-00012-w>
- Tari T., Sándor Gy., & Náhlik A. (2020). A vaddisznó lakott-területi megjelenésének jellemzői kérdőíves felmérés eredményeinek tükrében. In Facskó F., & Király G. (Szerk.), *Soproni Egyetem Erdőmérnöki Kar, Tudományos közlemények* (pp. 298–304). Soproni Egyetem.
- United Nations (UN). (2019). *World Urbanization Prospects 2018. Highlights*. (TS/ESA/SER.A/421). Online: <https://shorturl.at/DrgID>
- Világgazdaság (VG). (2024. augusztus 29.). *Medvét láttak Miskolcon*. Online: <https://www.vg.hu/kozelet/2024/08/medvet-lattak-miskolcon>



A DIGITÁLIS TRANSZFORMÁCIÓ HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI FOLYAMATOKRA: LEHETŐSÉGEK ÉS KIHÍVÁSOK¹

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS*^{ID}, ILOSVAI ANDRÁS**^{ID},
KARACS KRISTÓF IMRE***^{ID}, KURUNCZI GÁBOR****^{ID}, OLÁH ANDRÁS*****^{ID},
SULYOK ANDRÁS ATTILA*****^{ID}, TORNAI KÁLMÁN*****^{ID}, VARGA ÁDÁM*****^{ID}

* Habilitált egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: gerencser.balazs@jak.ppke.hu

** PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. E-mail: ilosvaia@icloud.com

*** Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Információs Technológiai és Bionikai Kar. E-mail: karacs.kristof@itk.ppke.hu

**** Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: kurunczi.gabor@jak.ppke.hu

***** Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Információs Technológiai és Bionikai Kar. E-mail: olah.andras@itk.ppke.hu

***** Kutató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Információs Technológiai és Bionikai Kar. E-mail: sulyok.andras.attila@itk.ppke.hu

***** Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Információs Technológiai és Bionikai Kar. E-mail: tornai.kalman@itk.ppke.hu

***** Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: varga.adam@jak.ppke.hu

Absztrakt

A tanulmány célja a közigazgatási nyilvántartások szerepének és fejlődésének vizsgálata a digitális államigazgatás kontextusában. Az állami adatkezelési rendszerek hatékony működése kulcsfontosságú a közigazgatás átláthatóságának és hatékonyságának növelése érdekében. A kutatás rávilágít arra, hogy a nyilvántartások nemcsak az állami szervek munkáját támogatják, hanem az állampolgárok és a gazdasági szereplők számára is elengedhetetlen információs eszközök. A tanulmány kiemelten foglalkozik az infokommunikációs technológiák fejlődésével és ezek közigazgatásra gyakorolt hatásával. A BPMN-alapú modellezés lehetőséget teremt a

¹ Jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatás a 2022-2.1.1-NL-2022-00011 számú Infokommunikációs és Információtechnológiai Nemzeti Laboratórium projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a Nemzeti Laboratóriumok létrehozása, komplex fejlesztése (2022-2.1.1-NL) pályázati program finanszírozásában valósult meg.

jogszabályok digitalizált leképezésére, ami elősegítheti az ügyintézési folyamatok automatizálását és egyszerűsítését. Emellett a mesterséges intelligencia és az automatizált döntéshozatal lehetőségei új dimenziókat nyitnak a közigazgatási folyamatok fejlesztésében, különösen az adatfeldolgozás és az ügyintézés gyorsítása terén. A kutatás foglalkozik a közigazgatási rendszerek interoperabilitásának kihívásaival, kiemelve a különböző állami nyilvántartások közötti adatmozgás szabályozásának fontosságát. A digitális államigazgatás sikeres működéséhez egy közös szabályrendszer kialakítása szükséges, amely biztosítja az adatok megbízhatóságát és a jogi keretek betartását. Összegzőként a tanulmány megállapítja, hogy a közigazgatási nyilvántartások digitalizációja és az új technológiai megoldások alkalmazása nélkülözhetetlen a modern államigazgatás számára. A hatékony jogi szabályozás, az adatvédelem biztosítása és az új technológiai fejlesztések fokozatos bevezetése elengedhetetlen a közigazgatási rendszerek fejlődéséhez és az ügyfélközpontú állam kialakításához.

Kulcsszavak

folyamatmodellezés, BPMN, mesterséges intelligencia, digitális közigazgatási nyilvántartások, automatizált döntéshozatal, interoperabilitás

Abstract

The aim of this study is to examine the role and evolution of administrative records in the context of digital public administration. The efficient functioning of public data management systems is key to increasing the transparency and efficiency of public administration. The research shows that registers not only support the work of public authorities, but are also essential information tools for citizens and economic operators. The study focuses on the development of information and communication technologies and their impact on public administration. BPMN-based modelling offers the possibility of a digital representation of legislation, which can help to automate and simplify administrative processes. In addition, the potential of artificial intelligence and automated decision making opens up new dimensions in the development of administrative processes, in particular in the area of data processing and speeding up administration. The research addresses the challenges of interoperability of administrative systems, highlighting the importance of regulating the flow of data between different public registers. The successful functioning of digital public administration requires the development of a common set of rules to ensure data reliability and compliance with the legal framework. In conclusion, the study concludes that the digitization of administrative records and the use of new technological solutions are essential for modern public administration. Effective legislation, ensuring data protection and the gradual introduction of new technological developments are essential for the development of public administration systems and the creation of a customer-oriented state.

Keywords

process modelling, BPMN, artificial intelligence, digital public records, automated decision making, interoperability

1. Bevezetés

A közigazgatás működése a társadalmi szerveződés egyik legmeghatározóbb eleme, amely nem csupán az állami funkciók ellátását, hanem az állampolgárok mindennapi ügyeinek intézését is meghatározza. A modern közigazgatás egy dinamikus rendszer, amely folyamatosan alkalmazkodik a társadalmi, gazdasági és technológiai változásokhoz. Ezen alkalmazkodás kulcseleme az információ hatékony kezelése, amelynek egyik legfontosabb eszköze és kerete az állami nyilvántartások rendszere. A nyilvántartások a közigazgatási döntéshozatal háttérét biztosítják, segítve az információszerzést, az adatelemzést és az adminisztratív feladatok ellátását.

A nyilvántartások olyan alapvető eszközök, amelyek nélkülözhetetlenek a közigazgatás hatékony működéséhez. Ezek nem csupán az állami szervek munkáját segítik, hanem a társadalom egészének javát is szolgálják, biztosítva az adatkezelés megbízhatóságát és átláthatóságát. A nyilvántartások szerepe különösen fontossá válik a digitális közigazgatás korában, ahol az elektronikus adatkezelés és az informatikai rendszerek integrálása kulcsszerepet játszik a hatékonyság és a gyorsaság növelésében.

A közigazgatási rendszerek fejlesztése szoros összefüggésben áll az infokommunikációs technológiák fejlődésével. A műszaki tudományokban és az üzleti management-ben széles körben alkalmazott folyamatmodellezési eszközök, mint például a *Business Process Model and Notation (BPMN)*, hatékonyan támogatják a közigazgatási folyamatok precíz leírását és elemzését. Ezáltal elősegítik a megalapozottabb döntéshozatalt és a magasabb színvonalú szolgáltatásnyújtást. Emellett lehetőséget kínálnak arra, hogy a jogszabályokat strukturált, digitálisan feldolgozható formában rögzítsük, megteremtve az alapot az automatizált folyamatszabályozás számára.

A modern gazdaság és a közigazgatás szoros kapcsolata nem újszerű jelenség, hiszen a menedzsment tudományos értelmezése is az ipari forradalmakhoz kötődik, és az annak nyomán minden korban tapasztalható gazdasági fejlődéshez (Taylor, 1912). Az amerikai üzemszerű közigazgatás magyar megjelenése különösen Magyary Zoltán munkásságához kapcsolódik, aki megerősíti a kapcsolatot a gazdaság fejlődése és az állami adminisztráció között (Magyary, 1934, 7). A jelen tanulmány tehát egy olyan kutatási és gondolkodási folyamatba illeszkedik, amely a technológia közigazgatásra gyakorolt hatását és a fejlesztés lehetőségét vizsgálja – végső soron a társadalom érdekében.

A tanulmány egyik kulcskérdése, hogy a közigazgatási nyilvántartások rendszere hogyan illeszthető össze a modern infokommunikációs technológiákkal, illetve miként lehet azokat úgy szabványosítani, hogy közben hatékonyabbá is váljanak a közigazgatási eljárások. E kérdéskör feltárása nem csupán elvi, hanem gyakorlati jelentőséggel is bír, hiszen a digitalizáció és az automatizált döntéshozatal napjaink közigazgatási rendszereinek alapvető kihívásai közé tartoznak.

A tanulmányban jogász és informatikus kutatók sorra veszik a közigazgatási nyilvántartások rendszertani jellemzőit, azok jogi és technológiai háttérét, valamint azt, hogy miként lehet ezeket a rendszereket a legmodernebb informatikai eszközökkel integrálni. A kutatás tehát egyedülállóan interdiszciplináris, és hidat képez a technológiai és a jogi szabályozási platformok között. Az infokommunikációs fejlesztések és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek feltárása pedig olyan jövőbe mutató perspektívákat nyit meg, amelyek jelentősen befolyásolják a közigazgatás működését a következő évtizedekben.

2. Állami nyilvántartások folyamatszerű értelmezése

A közigazgatás lényege annak dinamikus, azaz tevékenységben megjelenő összetevőiben ragadható meg. A közigazgatást tehát egyfajta „cselekvésként” vagy „működésként”, és így szükségyszerűen folyamatként kell felfognunk (Varga, 2017, 90–91). A közigazgatás állandó dinamikus mozgása pedig azt feltételezi, hogy kellő információval rendelkezik a helyes és hatékony működéshez (információval mind a közigazgatás belső világáról, mind pedig az azt körülvevő hazai és nemzetközi külső valóságról).

A megfelelő működéshez a közigazgatási szerveknek rendszerezett támogatásra, azaz információszerzésre és adatkezelésre van szükségük, amelyeket elsősorban a hiteles adatforrásnak minősülő nyilvántartásokból és a hivatalos statisztikákból nyernek. Mindezek generális kiegészítő, támogató funkciót töltenek be a közigazgatásban. A nyilvántartások elsődlegesen a közigazgatást szolgálják ki, azonban mára kialakult egy másodlagos céljuk is: a társadalom és a gazdaság igényeinek kiszolgálása. Az egyébként nagyon heterogén nyilvántartások, statisztikai és más eseti adatközlő rendszerek azonos céljuk folytán így egységes rendszert alkotnak, amelyet információs infrastruktúrának is tekinthetünk.

A nyilvántartások egyfajta alapegységként, „építőkövekként” is értelmezhetőek. A nyilvántartásból származó adatok és az eljárási folyamatok egyaránt alapul tudnak szolgálni az informatikai fejlesztésekhez,² és ebből fakadóan a jogi fejlődési tendenciák kijelöléséhez és megvalósításához is. Mára már nyilvánvaló, hogy számos olyan kihívással áll szemben a jogi környezet, amelyek a technológiai környezet változása okán merültek fel. A közigazgatásnak szükségyszerűen fel kell vennie a versenyt ezen technológiai megoldásokkal, és célszerű olyan megoldásokat alkalmaznia, amelyek a közigazgatás *back és front office* oldalának egyaránt hasznára válhat. Mivel ezek a technológiai megoldások elsősorban az üzleti életben nyernek inkább teret, így érdemes azt is megvizsgálni, van-e olyan jógyakorlat (*best practice*), amelyet egyaránt tud alkalmazni a közigazgatás és az üzleti szféra is. Nemzetközi kutatások is igazolják (Torres et al., 2010, 114–120), hogy a BPMN modellezési szabvány ezen jógyakorlatok közé sorolható. A BPMN segít az egyes közigazgatási folyamatok – így a nyilvántartásokhoz kapcsolódó eljárások – rendjét megérteni és a jogszabályokat egy olyan „közös nyelvre” átültetni, amelyből további technológiai megoldások transzformálhatóak. A nyilvántartások BPMN módszerrel történő modellezésének megértéséhez és az egyes eljárásokban felmerülő csomópontok megtalálásához először a nyilvántartások rendszertani kérdéseivel kell foglalkozni.

Nyilvántartás alatt a feladatok ellátásához szükséges információk feltárható módon való rendszerezését és rögzítését értjük (Horváth, 1999, 169). A nyilvántartás statikus adatahalmaz, előre meghatározott szempont(ok) szerint összegyűjtött és rögzített, azaz rendszerezett információk együttese (Torma, 2005, 620). A nyilvántartások dinamikáját az adatmozgás adja, azaz az adatbejegyzés, az adatváltozás, az adattörlés, adatzárolás és az adatmegsemmisítés. Az adatközlés nem változtat a nyilvántartás adattartalmán, hanem – mint egy fénykép – lenyomatot készít az adat időállapotáról vagy változásairól. Ez megvalósulhat hatósági bizonyítvány, bírósági kivonat vagy más speciális közokirati formában.³

² Program (szoftver) tervezése, illetve elkészítése során számos megközelítés lehetséges, ezek közül két „klaszikus” módszertan az i) adatorientált; ii) eljárásorientált. Kifejezőerő tekintetében a két megoldás informatikai szemszögből ekvivalens.

³ A bíróság kivonatát határozat formájában közöl. Ld. a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 88. §.

Az állami adatkezelés fajtáit a szakirodalom eltérően csoportosítja. A nyilvántartások két alaptípusát különböztethetjük meg: a normatív követelményekkel és jogi garanciákkal körbe- bástyázott állami nyilvántartásokat, valamint a jogszabály által nem kötött igazgatási nyilvántartásokat (Budai et al., 2018, 177–178). Kutatásunkban a nagy állami nyilvántartások közül a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, az anyakönyvi nyilvántartás, a gépjármű-nyilvántartás és a vezetői engedély nyilvántartás szabályrendszerét vizsgáltuk.

Az állami nyilvántartások legfontosabb jellemzője, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján helyi önkormányzati rendelet alapján hozza létre és vezeti az állami szerv.⁴ Ezeket hívhatjuk jogszabály által meghatározott nyilvántartásoknak vagy állami nyilvántartásoknak. További fontos jellemzője, hogy azokat állami szerv, vagy állami felhatalmazással rendelkező nem állami szerv vezeti.⁵ Az előbbi tekintetében pontosabb meghatározás az, hogy közjogi jogi személy⁶ vezethet nyilvántartást, hiszen nemcsak az állam vagy valamelyik szerve tud nyilvántartást vezetni, hanem akár az önkormányzat vagy atipikus közigazgatási intézmények is (mint pl. a köztisztviselői önkormányzatok, vagy közintézetek). Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), valamint az elektronikus ügyintézésről és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) egyaránt „jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásokról” beszél,⁷ amelyek a mi fogalomhasználatunkban az állami nyilvántartások részét képezik. Az Eüsztv. 2024. szeptember 1-jei hatályon kívül helyezésével a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.) 36. §-a is alkalmazza ezt a kifejezést. A fogalmi elhatárolások között fontosnak tartjuk azt is megjegyezni, hogy az állami nyilvántartások nem azonosak a hatósági nyilvántartásokkal. Ez utóbbi az állami nyilvántartásokon belüli szűkebb kör, amelyekre az Ákr. hatálya is kiterjed. Vannak ugyanis olyan nyilvántartások, amelyeket bár jogszabály hoz létre, mégsem az Ákr. hatálya alá tartoznak, mint például a cégjegyzék vagy a civil szervezetek nyilvántartása.

Az állami nyilvántartások legfőbb ismérve, hogy a nyilvántartás minden jellemzőjét – így legfőképpen adatkörét, nyilvánosságát és a nyilvántartás vezetőjét, illetve speciális adatvédelmi rendelkezéseket – jogszabály állapítja meg. Ugyanígy a nyilvántartásból történő adatszolgáltatás és a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének legfőbb szabályait is jogszabály határozza meg.

Az állami nyilvántartásokra vonatkozó közös alapelvek a joghoz kötöttség elvének dominanciája mellett a közhitelesség elve, a valóságűség elve, a naprakészség követelménye, a célszerűség elve, a teljesség elve (Torma, 2005, 620–622). Ebből külön is érdemes kiemelni a közhitelesség elvét, ugyanis a közhitelesség helyzete mai napig nyitott kérdés a közigazgatás-tudományban. A közhiteles állami nyilvántartások a személyek és az állami érdekek védelmére jogi helyzetet dokumentálnak (vagy adott esetben létrehoznak), tartalmukhoz jogilag szabályozott, állami érdekek fűződnek. Ezek esetében a nyilvántartásba vétel a megvalósult jogi helyzet védelmét alapozza meg. A bejegyzett adatokat mindenki köteles elfogadni, ugyanakkor van lehetőség ellenbizonyításra. A bejegyzés megtagadása, módosítása, törlése hatósági

⁴ Ennek jogalapja az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) 6. cikk (1) bekezdés e) pont. Ritkábban, de lehetséges, hogy decentralizált nyilvántartást tehet kötelezővé törvény, amelyet területi vagy köztisztviselői önkormányzat vezet. Ilyen nyilvántartások is értelemszerűen osztják az állami nyilvántartások jellemzőit.

⁵ Ez utóbbira példák a közüzemek saját nyilvántartásai.

⁶ A közjogi jogi személyiség meghatározását ld. Patyi & Varga (2012), továbbá Tamás (2014).

⁷ Ákr. 36. § (2) bekezdés, Eüsztv. 20. §.

határozatnak minősül, ellene jogorvoslással lehet élni (Horváth, 1999, 173), azonban a bejegyzett adatok valódiságához az ellenkező bizonyításáig vélelem fűződik (Gerencsér & Berkes, 2014, 29). Arra a kérdésre, hogy mitől lesz egy nyilvántartás közhiteles, a legrövidebb válasz az, hogy jogszabály – implicite vagy explicite – kimondja róla. Az ingatlan-nyilvántartásról, vagy a cégnyilvántartásról szóló törvény például kifejezetten nevesíti a nyilvántartások közhitelességét, a lakcímnnyilvántartásról szóló törvény viszont sokáig elmulasztotta azt, és csak az indokolása rögzítette a közhitelességet, de a vélelem ebben az esetben is szerepelt a törvényben. Berkes Lilla (Gerencsér & Berkes, 2014, 30) és Kisfaludi András is alapvetően azt a következtetést vonja le a tételes jogi szabályok alapján, hogy azok sok esetben csak annyit mondanak ki, a szabályozott nyilvántartás közhiteles, de annak tartalmára nézve nem határozható meg egységes fogalom (Kisfaludi, 2003, 8). Az Alkotmánybíróság további tartalmi követelményt állított a közhitelességgel szemben. A 15/1995. (III. 13.) AB határozat szerint ugyanis a közhiteles nyilvántartásnak nyilvánosnak kell lennie, az abban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete elvárható, a közhitelesség alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, lényeges tartalma nem korlátozható, követelmény a valósággal egyezőség, azonban az csak korlátozottan érvényesül, ezért is van lehetőség az ellenbizonyításra, azonban azt a jogbiztonság érdekében időben korlátozottan lehet csak lehetővé tenni.⁸ A joggyakorlat oldaláról nézve a Legfelsőbb Bíróság egy 2011-es végzése⁹ kimondta, hogy a „közhitelesség egy nyilvántartás szempontjából azt jelenti, hogy a nyilvántartásba vehető adatok bejegyzése, módosítása és törlése kizárólag jogszabály által erre feljogosított szerv által, jogszabályban rögzített eljárási rend szerint, és jogszabályban meghatározott okiratok alapján történhet, ezzel garantálva a nyilvántartás pontosságát, teljességét és megbízhatóságát.” Megállapította továbbá a végzés azt is, hogy a közhiteles nyilvántartásokban feltüntetett jogokat és tényeket az ellenkező bizonyítása esetén csak bírósági eljárásban lehet megváltoztatni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közhitelességnek nincsenek valódi tartalmi követelményei, kizárólag annyit jelent, hogy senki sem élt ellene ellenbizonyítással. Ez a megközelítés – bár jogi szempontból indokolt – egyáltalán nem erősíti a nyilvántartásokba vetett bizalmat, hiszen a közhitelesség jelenleg nem az adat valóságtartalmához, hanem az adathoz fűzött jogi kontextushoz kötődik. Véleményünk szerint a törvényi vélelem mellett szükséges lenne az adatok biztonságához is garanciákat rendelni. Ez azonban a jelenlegi szabályozásra, pontosabban annak hiányára mutat rá.

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a nyilvántartások kiemelt jelentőséggel bírnak, ténylegesen a közigazgatási működés „építő köveiként” szolgálnak. Nem túlzás ezek után kijelenteni, hogy az állam működése elképzelhetetlen a nyilvántartások nélkül. A nyilvántartások hatékony és pontos működésének érdekében azonban elengedhetetlen a fejlődés, a fejlesztés kérdése. Ez egyaránt meg kell, hogy jelenjen a jogszabályokban és a technológiai környezetben is. Ennek egy vizsgálati szempontjaként merül fel az is, hogy az egyes közigazgatási folyamatok átültethetőek-e egy olyan, elsősorban a gazdasági környezet által használt modellrendszerbe, amely képes megtalálni azokat a beavatkozási pontokat, amelyekre a későbbiekben – további fejlesztések során – egy hatékony, automatizált és nem utolsó sorban ügyfélközpontú ügyintézési rendszert lehet kiépíteni. Ezért tehát meg kell vizsgálni a fejlesztések infokommunikációs technológiai (*Information and Communication Technology*) oldalát is, tehát, hogy melyek azok a módszerek, amelyek elősegítik a jövőbeli tényleges automatizálás megvalósítását.

⁸ 15/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88, 90.

⁹ Gfv.X.30.004/2011/9.

3. Közigazgatási folyamatok infokommunikáció szemléletű modellezése

Az infokommunikációs rendszerek fejlődése a közszolgáltatás és kormányzati rendszerek fejlődését vonja maga után. A szolgáltatások biztosításához szükséges a jogszabályokban rögzített folyamatoknak megfelelő informatikai rendszerek fejlesztése, a különböző adatforrások (nyilvántartások elektronikus adatszolgáltatása) szabványos és biztonságos módon történő szabályozott elérése. Az informatikai rendszerek megvalósítása során a szoftverfejlesztés öt alapvető folyamattevékenységét különíthetjük el (Sommerville, 2016):

1. *specifikáció* (funkcionális és nem funkcionális követelmények feltárása, definiálása és a követelmények validálása),
2. *tervezés* (architektúrális, interfész-, rendszerkomponens-, adatszerkezet-, algoritmus-tervezés),
3. *megvalósítás* (a tervezett rendszer implementációja),
4. *verifikáció és validáció* (komponens-, rendszer-, funkcionális tesztek, melyek során ellenőrizni kell, hogy az implementált rendszer megfelel-e a specifikációnak: a jó rendszert készítettük-e el, és a rendszert jól készítettük-e el),
5. és végül az *evolúció* (mely során a rendszer fejlődését és karbantartását kell biztosítani).

Ha a specifikációs és tervezési tevékenységre szorítkozunk, akkor ez az állami nyilvántartások alkalmazási körében annak vizsgálatát igényli, hogy hogyan lehet (vagy érdemes) egy adott nyilvántartást meghatározó jogszabályt úgy formalizálni, hogy az abból készülő implementáció az elvárásoknak minél inkább megfeleljen. Fontos megjegyezni, hogy a tervezés adott esetben vissza is tud hatni a jogalkotásra: a formalizálás, illetve strukturált leírás során az esetleges inkonzisztenciák, redundanciák vagy hatékonysági problémák már akkor kiderülhetnek, amikor még a változtatásra lehetőség van.

Az informatikai rendszerek esetén a tervezés egy szervezett megközelítési módja a folyamatmodellezési eszközök alkalmazása. A modellezési eszköztárban olyan jelölésrendszer található, amely nemcsak a megvalósuló informatikai rendszer struktúráját, hanem annak viselkedését dinamikusan képes modellezni.

A szervezeti (vállalati, üzleti) folyamatok modellezésére az IBM multinacionális informatikai cég egyik belső projektje tett javaslatot. Az Object Management Group által irányított szabványosítási folyamat eredménye lett a BPMN specifikáció. (2004-ben az 1.0, majd 2011-ben a 2.0 verzió. Ezt követően a szabványhoz további nagyobb frissítés – új főverzió – nem készült). A BPMN létrehozásának célja az volt, hogy egy könnyen érthető jelölési rendszert készítsenek a szervezetek szereplőinek, az üzleti élet minden érintettjének: az üzleti elemzőknek (kezdeti folyamatterv kialakításához), műszaki fejlesztőknek (implementáció és belső modell automatikus generálása), üzletembereknek (monitorozás, menedzsment).

A BPMN modellezés¹⁰ központi eleme a szervezeti folyamat-diagram (*Business Process Diagram*). A folyamatdiagram a folyamatban résztvevő aktorok/funkciók szerint „medencékre” és sávokra (*pool* és *lane*) oszthatók. Az egyes sávokban jól megkülönböztethető komponensek írják le a folyamat egyes lépéseit:

- *Események (event)*: a folyamatban bekövetkező „történések”, amelyek hatással vannak a folyamat menetére. Esemény lehet i) kezdőesemény, amely a folyamat indulását jelzi;

¹⁰ Részletes leírás egy szabványos modellező eszköz dokumentációjában: <https://camunda.com/bpmn/reference>

- ii) közbenső esemény, például beérkező üzenet, jelzések; iii) záró esemény, a folyamat befejezésére.
- *Tevékenységek (activity)*: munkavégzést, feladatot, vagy aktív folyamatbeli lépést reprezentáló komponens.
- *Elágazás/ágak csatlakozása (gateway)*: a folyamat menetében lehetséges alternatív, vagy párhuzamos útvonalak elején és végén található komponens, eldönti, hogy mely ágon/ágakon folytatódjon tovább, és egyesíti az útvonalakat. Lehet exkluzív, inkluzív, párhuzamos, vagy esemény alapú.
- *Artefaktum (artifact)*: annotáció és csoportosítás tüntethető fel.

Bár az üzleti folyamatok kontextusa sok tekintetben különbözik a közigazgatási folyamatoktól, a struktúrájuk és az alapépítőköveik megegyeznek, így a közigazgatási folyamatok leírására (némi adaptációval) ugyanez az eszközrendszer használható. Ennek köszönhető, hogy a modellezési struktúra, a modellezés elemei, eszközei és leírásai átszivárogtak az üzleti szférából (Corradini et al., 2015).

A kurrens infokommunikációs technológiák megjelenése a közigazgatásban hangsúlyosan az ügyfelekkel (állampolgárokkal) való elektronikus kapcsolattartás, iratkezelés, valamint az államigazgatási háttérrendszerek fejlesztése kapcsán került eddig előtérbe, aminek köszönhetően – a közigazgatási folyamatokat tekintve is – elmondható, hogy egyre több területen van lehetőség elektronikus ügyintézésre. Ugyanakkor az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek koránt sincsenek teljes körűen kiaknázva. Ahhoz, hogy az infokommunikációs technológiák a jelenleginél hatékonyabban segíthessék a közigazgatást, szükség van arra, hogy a jogalkotó a közigazgatási ügýtípusokra vonatkozó szabályozás megalkotása során a folyamatszempléletű működésre térjen át. A folyamatszemplélet egyik hasznos eszköze lehet a BPMN diagrammok használata.

A közigazgatási folyamatokat tekintve nehézséget okozhat, hogy azok némelyike többféleképpen modellezhető (akár az eltérő absztrakciós szintek miatt). Ez problémát okozhat, amikor a modellek szervezetek között (vagy akár szervezeten belül) is megosztásra kerülnek, és például ezek összeillesztése a feladat. Ezt a problémát kezelhetővé teheti, ha a folyamatok tervezése újrahasznosítható modulokból (alfolyamatokból, elemekből) történik. A jogszabályok teret adnak az effajta absztrakciónak, mivel a hasonló élethelyzeteket hasonló eljárásokkal (folyamatokkal) kell megoldani. Tehát annak ellenére, hogy például a szakigazgatás területei különbözőek, azoknak számos alfolyamata (például kérelem, idézés, értesítés, hiánypótlás) egységes módon leírható.

Ugyanakkor jelenleg a közigazgatási jogszabályok jelentős része nem folyamatszemplélettel készül és a normaszöveg elkészítését nem előzi meg egy működési modell átgondolt megtervezése, felépítése, melynek eredménye lehet egy folyamatot, algoritmust leíró szakszöveg (Kregel et al., 2022). A folyamatszemplélet hangsúlyosabb megjelenése a jogalkotásban számos előnnyel járna: megkönnyíti a folyamatok infokommunikációs rendszereken történő implementációját, lehetőséget biztosít a folyamatok optimalizálására, lehetővé teszi a kvantifikált teljesítménymérést, a hatékonyabb összehasonlító ellenőrzést.

4. Az infokommunikációs fejlődés közvetlen hatásai a közigazgatásra

Az előző fejezetben láthattuk, hogy egy állami nyilvántartás és a BPMN folyamatmodellezés hogyan fonódhat össze, valamint miért bír kiemelt jelentőséggel, hogy a közigazgatás által megalkotott folyamatok egy gazdasági szemléletű módszerrel – egyfajta formális jelrendszerrel

– leírhatóvá válnak. Ez lehetővé teszi, hogy különböző szakmai háttérű szereplők, így gazdasági szakemberek, informatikusok és jogászok egyaránt érthető és kezelhető formában elemezhessék a közigazgatási folyamatokat. Ez a megközelítés egy új perspektívát nyit a közigazgatás számára, amely egyre inkább interdiszciplinárisává válik.

Az interdiszciplinaritás mellett a digitalizáció gyors ütemű fejlődése szintén arra készteti a jogrendszert, így a közigazgatást is, hogy lépést tartson az innovációkkal, és folyamatosan integrálja az új technológiákat. Mindez komoly kihívásokat jelent, amelyekre a közigazgatásnak napjainkban már elengedhetetlen reagálnia. A következőkben olyan kulcsfontosságú kihívásokat ismertetünk, amelyek meghatározzák a magyar közigazgatás jövőbeli fejlődési irányait.

Az elsődleges tényezők között a generációs különbségek és a technológiához való viszonyulás kérdésköre érdemel kiemelt figyelmet. A közigazgatásnak egyidejűleg kell megfelelnie a fiatalabb generáció elvárásainak – akik az állami szolgáltatásokat egyre inkább elektronikus platformokon, online ügyintézési rendszereken keresztül szeretnék elérni –, valamint az idősebb generáció igényeinek is, akik közül sokan kevésbé gyakorlottak a digitális eszközök használatában. Ez a különbség a közeljövőben egyre inkább gyakorlati kérdéssé válhat, különösen a digitális állampolgárság bevezetésének fényében. Felmerül a kérdés, hogy az egyes korosztályok milyen arányban regisztrálnak majd és válnak aktív felhasználóivá az új rendszernek. Ez világszinten is meghatározó közigazgatási kihívás, amelynek megoldásában eddig egyedül Észtország járt sikerrel, ahol a lakosság 93%-a már online ügyintézését folytat (Halmos et al., 2023). A generációk közötti eltérések mellett az állam és az egyén viszonyának megerősítése is kulcskérdés, hiszen a digitális szolgáltatások elfogadása és aktív használata csak akkor válik lehetővé, ha a felhasználók bizalma is megerősödik a rendszer iránt.

A társadalmi aspektusok mellett a technológiai fejlődés is meghatározó szerepet játszik a közigazgatás digitalizációjában. Napjainkban felgyorsult az infokommunikációs innovációk megjelenése, és azok széleskörű elérhetősége, melyek közül kiemelendő a mesterséges intelligencia (MI), az automatizáció, a szakértői rendszerek és a digitális állampolgárság megoldásai. Külön ki kell emelni, hogy a magyar közigazgatás jelenleg egy jelentős átalakulás küszöbén áll: az Eüsztv. hatályon kívül helyezésével és a Dáptv. 2024-es hatálybalépésével az elektronikus közigazgatás rendszere és annak eszköztára is érdemben megváltozik. E tanulmány éppen ezért a 2025. márciusi állapotok szerint tükrözi a fejlesztéseket.

4.1. Mesterséges intelligencia a közigazgatásban

Az első problémakör, amely mind jogi, mind információs-technológiai szempontból jelentőséggel bír, az a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) kérdésköre. A mesterséges intelligencia megléte nem a jelen kor vívmánya, hiszen már az 1950-es években Alan Turing a digitális számításelmélet megalapozásával jelentősen befolyásolta annak létrejöttét (Turing, 1950, 433–460), az utóbbi évtizedben fejlődött a számítási teljesítmény arra a szintre, hogy valós alkalmazásban is lehetséges egy MI eszköz tanítása és használata. Az MI fogalmának megalkotására próbálkozások voltak, azonban egységes definíció eddig nem született még rá (Futó, 2019, 47). Naív megközelítésben azonban minden olyan rendszert, algoritmust nevezhetünk így, amely alkalmas emberi intelligencia utánzására. Az MI összefoglaló név, számos elméleti, illetve technológiai megvalósítás tartozik a MI eljárások csoportjába. Ezekhez tartoznak az egyszerűbb szakértői rendszerek mellett a statisztikai tanuláson alapuló gépi tanulási rendszerek, köztük a mélytanuló eljárásokkal.

A mesterséges intelligencia státusza mai napig az államok jelentős részében nem teljesen tisztázott, azonban elindult egy pozitív irányú változás e tekintetben. Az Európai Unió ugyanis

2024-ben elfogadta az ún. *AI Act*-et, Európa első olyan joganyagát a mesterséges intelligenciáról, amely – az Unió tagállamaiban mint kötelező erejű jogszabály – alkalmazásra is kerül.¹¹ Ez jelentős áttörésként könyvelhető el az európai jogtudomány fejlődésében, azonban a rendelet gyakorlati alkalmazása és az ezzel kapcsolatos tapasztalatok egyelőre nem ismertek. Korábban már „Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030” (a továbbiakban: MI Stratégia) is pontos célkitűzéseket határozott meg és rávilágított arra, hogy az MI jelen van már most is az államigazgatásban, gondoljunk csak a kormányablakokban elhelyezett Mesterséges Intelligencia Asszisztensre (Magyarország Kormánya, 2022), vagy egyes kiberbiztonsági védekezőkre, amelyeket MI algoritmusokkal valósítanak meg (Magyarország Kormánya, 2020, 15). A stratégia célkitűzései között az ügyintézés 60%-ban elektronikussá alakítása és az állampolgárok saját adatgondozása (Magyarország Kormánya, 2020, 20), a chat-alapú egyablakos ügyintézés vagy az automatizált döntést igénylő ügyek körének bővítése is szerepelt (Magyarország Kormánya, 2020, 38). Emögött jelentős logisztikai háttér kell, hogy álljon, nagyon sok háttér munkát igényel a mesterséges intelligencia „kontroll”. Együttesen kell meglennie az eszköznek és az alkalmazhatóságnak, mert a kettő együttesen fogja adni a mesterséges intelligencia gyakorlati megvalósításának alapjait (Bhattacharya, 2018). Hasonlóan fontos szempontok a mesterséges intelligencia alkalmazásában a háttér adatbázisok és a hatékonyságnövelés. A háttér adatbázisok szerepe egyértelmű: a rendszer működéséhez elengedhetetlen, hogy információk sokaságából tudjon leképezni helyzeteket. Hatékonyságnövelés alatt pedig azt kell érteni, hogy az MI minél több ügyet, minél kevesebb idő alatt, a lehető leghatékonyabban tudjon megoldani.

Speciális kérdés az MI alkalmazásán belül a személyre szabott közigazgatás létrehozása. Ezalatt azt kell érteni, hogy a rendszer figyeli az ügyfél közigazgatási ügyintézését és az alapján képez le egy olyan sémát, hasonlóan a célzott reklámokhoz, amely személyre szabott helyzeteket kínál, segíti az ügyfelet az eljárások lebonyolításában (Czékman et al., 2021, 398). Ez nemcsak az ügyfelek számára nyújthat segítséget, hanem az állami nyilvántartó rendszerek összehangolásában is, mivel így egy adatigénylésért nem kell több nyilvántartó rendszerben utánajárni az ügyfél adatainak, hanem egy helyről lenne olvasható mindazon adat, amelyre jogosultsága van az illetőnek. Magyarországon ezen elképzelés alapján jött létre a Személyre Szabott E-ügyintézési Felület (SZÜF), amellyel képes a közigazgatás megvalósítani az egyablakos ügyintézés (Veszprémi, 2018a, 70). A mesterséges intelligencia alkalmazása – véleményünk szerint – egy olyan mérvű paradigmaváltás volna az államigazgatás számára, amely nemcsak a *back office* jellegű munkákat, hanem a *front office*-t is érintené, azaz a technikai háttér biztosítása mellett a személyi apparátus fejlődésére is szükség van. Ezek mind egy ügyfélbarátabb és technológiailag magas szintre fejlesztett közigazgatási rendszert hivatottak létrehozni. Ezek alapján tehát egyértelműen kijelenthető, hogy az államigazgatás számára a mesterséges intelligencia alkalmazása mindenképp előrelépést fog jelenteni, és a szakértők szerint integrálható lesz a döntéshozatali folyamatokba is.

4.2. Az automatizálás és a szakértő rendszerek hatása a közigazgatásra

A mesterséges intelligenciával szorosan összekapcsolódó további két fogalom az automatizálás és a szakértő rendszerek, hiszen mindkettő épülhet a mesterséges intelligenciára, illetve annak a részére.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról.

Az automatizálás folyamata – Kun László (2017) szerint – már a 2010-es évek második felében is megvalósítható lett volna technológiai szempontból, azonban ez is inkább csak lépésekben valósul meg a közigazgatás alakulásában. Automatizálás alatt azt a folyamatot értjük, amikor egy ügyben – érdemi ügyintéző közreműködése nélkül – mesterséges intelligencia alapú rendszeren keresztül döntés születik. Ahogyan arra már a korábbiakban is utaltunk, ez a rendszer már részint működik, részint pedig az MI Stratégia további bővítését szorgalmazza, amely alapján folyamatosan fejlesztés alatt áll. Egyelőre azonban az nem képzelhető el, hogy egyedi hatósági eljárásokat algoritmusok¹² segítségével hajtsanak végre, az viszont igen, hogy egy személyi igazolvány elkészítéséért ne kelljen az ügyfélnek bemennie a kormányablakba és várakoznia, hanem azt enélkül is meg tudja igényelni. Az okmányigénylés automatizálásáról már a Nemzeti Digitális Állampolgárság Program is tett említést, illetve a Digitális Állampolgár mobilalkalmazás is mint eszköz, képes volna ezt végrehajtani, azonban erre a fejlesztésre – az applikáció jelenlegi fejlettségére tekintettel – még várni kell. Joggal merülhet fel azonban a kérdés, hogy ennek eredményeképpen át fog-e alakulni az igazgatási rendszer, kevesebb személyre lesz-e szükség (mivel kevesebb lesz a nem automatizált döntéshozatal). A válasz álláspontunk szerint nemleges, mivel a 2023-as adatok alapján az ország lakosságának közel fele digitális írástudatlan (Európai Bizottság, 2024). Mivel a közigazgatási folyamatok jelenleg is jól leírhatóak, standardizáltak és digitális keretek között zajlanak,¹³ így az automatizációnak – ebből a szempontból – nem volna akadálya. Ami azonban gátat szabhat a teljes automatizációnak, az a biztonsági és hitelesítési kérdések megoldása (Kun, 2017, 72). Álláspontunk szerint mára már ez sem jelenthet akadályt, hiszen magas biztonsági fokozatú hitelesítő rendszerek alkalmazásával a biztonságos hitelesítés sem okoz problémát. Mivel az automatizált döntéshozatal továbbra is elvárásként jelenik meg a közigazgatás irányába, így éveken belül megvan rá az esély, hogy MI-alapú algoritmusok működése döntsön egyes ügyekben, elsősorban olyanokban, amelyek folyamata jól modellezhető, mint például az adatgyűjtéssel és feldolgozással kapcsolatos ügyek.

Automatizáción belül két szemléletes példát mutatunk be, amelyeket már Magyarországon is alkalmaznak – legalább pilot szinten. Ilyen megoldás a robotizált folyamatautomatizáció (RPA) és az Ákr. szabályai szerint alkalmazott automatikus döntéshozatal. A RPA lényege, hogy egy komplex feladatok ellátására programozható egység (szoftver) emberi beavatkozás nélkül képes az adott szervezet egyes folyamatainak lefuttatására (Reibl & Sántha, 2021, 3). Az RPA – Fenyvesi Nóra példájával élve – képes minden olyan feladat ellátására, amelyet az ügyintéző is végrehajt az eljárás során, viszont döntés meghozatalára nem képes (Fenyvesi, 2020, 2). Lényegében tehát az RPA egy parancssort hajt végre, tulajdonképpen ugyanazt a parancssort, amelyet az ügyintéző is végrehajtana. A lényeges különbség az automatikus döntéshozatalhoz képest azonban a döntéshozatali kompetenciában rejlik. Magyarországon a Magyar Államkincstár kezdte el pilot szinten alkalmazni közel 20 eljárás esetében, mellyel átlagosan 30-60%-os gyorsulást tapasztaltak a munkafolyamatokban (Fenyvesi, 2020, 33). Ez egyértelműen mutatja, hogy az

¹² Az informatikus számára az algoritmus egy adott probléma formális, lépésről lépésre végrehajtható megoldása, amely matematikailag precíz és automatizálható. Ezzel szemben a jogász algoritmus alatt szabályalapú döntéshozatali mechanizmust ért, amely jogszabályok logikai leképezésén alapul. Míg az informatikai algoritmusok optimalizáltak és hatékonyak, a jogi algoritmusok esetében a normák értelmezése, a jogszerűség és az elszámoltathatóság is kulcsfontosságú. A két szemlélet a digitális államigazgatásban egyidejűleg jelenik meg, különösen az automatizált döntéshozatal terén.

¹³ Digitális keretek alatt – jelen esetben – azt értjük, hogy a közigazgatási folyamatok *back office* oldala már teljesen digitalizált formában működik. A *back office* folyamatok digitalizációja azonban nem érinti a közigazgatás *front office* felületeit, azaz továbbra is szükség van képzett humán erőforrásra, egyrészt az ügyféllel való kapcsolattartás (ld. a Kormányablakban történő ügyintézés), másrészt a *back office* rendszerek fenntartása miatt.

RPA alkalmazása mindenféleképpen növeli a hatékonyságot, hiszen akár „munkaidőn kívül”, állandóan képes a beprogramozott feladat végrehajtására, azonban ez elsősorban kiegészítő jellegű, tehát nem váltaná fel a humánerőforrást. Olyan feladatok ellátására volna alkalmas, mint az iktatás, adatbeolvasás és űrlapkezelés, illetve nagyban elő tudná segíteni az interoperabilitás fejlesztését, hiszen az RPA kapocsként szolgálhatna az állami nyilvántartások összehangolása során is. Ezzel szemben az automatikus döntéshozatal során, ha a jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak, az adatok rendelkezésre állnak vagy automatikus információátvitel során megszerezhetőek (ez utóbbi fejlesztése az interoperabilitáshoz kapcsolódó fejlesztések egyik kulcseleme), akkor ez az informatikai keretrendszer emberi beavatkozás nélkül hozza meg a döntést és közli az ügyféllel. Ezt részletesen az Ákr. 40. §-a és a Dáptv. 21. §-a szabályozza. Garanciális szabályt teremt ugyanakkor az Ákr. 42. §-a azzal, hogy – ha nincs helye fellebbezésnek – az ügyfél az automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntés közlését követően kérheti a kérelmének ismételt, teljes eljárásban való elbírálását. Czékmann Zsolt és társai részletesen foglalkoztak az automatikus döntéshozatal módszertanával. Maga az eljárás lefolytatása nem különbözik egy ügyintéző által lefolytatott ugyanilyen eljárás folyamatától, hiszen az ügyfél azonosítása, a kérelem formai és tartalmi elbírálása ugyanolyan módon és ugyanazon jogszabályok alapján kerülnek vizsgálatra. Azonban az automatikus döntéshozatal az eljárás lefolytatásának idejét jelentősen lerövidítheti, ezáltal az eljárásokat gyorsíthatja és növelheti a hatékonyságot. Viszont Czékmann Zsolt szerint az a transzformatív jelleg, amely a digitális megoldások jellemzője, az automatikus döntéshozatalban nem fedezhető fel (Czékmann et al., 2022, 39–41). Hasonló kérdéseket vet fel, hogy a mesterséges intelligencia alapú rendszerek hogyan lesznek alkalmazhatóak az automatikus döntéshozatalban. Véleményünk szerint ezekben a rendszerekben már jelen van az említett transzformatív jelleg, és kétségtelven képes lesz azon funkciók ellátására, amelyekre jelenleg is képes az automatikus döntéshozatal szoftvere, még túl is mutat ezeken, ugyanakkor hátránya, hogy ezek az MI alapú rendszerek is csak bizonyos mértékig tudják egyszerűsíteni a folyamatokat. Gianluca Misuraca szerint ezek az MI rendszerek elsősorban adatalapú szakpolitikai döntésekben jelentenének segítséget a jogalkalmazónak. Magyarország ezt azért is tudná különösképpen alkalmazni, mivel hazánk az adatorientált országok csoportjába tartozók közé sorolható európai országok között szerepel, hasonlóan Németországhoz vagy Csehországhoz (Misuraca, 2023). Elmondható tehát, hogy az automatikus döntéshozatalnak kedvező termőtalajként tud szolgálni a jövőben az MI, azonban egy ilyen típusú rendszer kiépítése és jogszabályokkal való összehangolása sokkal körütekintőbb és aprólékosabb munkát igényel, illetve véleményünk szerint vannak olyan előfeltételek ebben a körben, amelyek megoldása nélkül nem célszerű lépéseket tenni fejlettebb technológiák bevezetése iránt.

A szakértő rendszer olyan mesterséges intelligencia alapú alkalmazás, amely „emulálja az emberi szakértő döntéshozatali képességét” (Futó, 2019, 48). A szakértő rendszerek – egy rendszerben elképzelve – magasabb automatizálási szinten állnak, mint a jelenleg az Ákr. szerinti automatizált döntéshozatalhoz használt rendszerek. A szakértő rendszerek három elemből állnak: ad1) a tudásbázisból, ahonnan kinyeri a rendszer a döntéshez szükséges információkat, elsősorban jogszabályokat, ad2) a következtető gépből, ami megalkotja és megmagyarázza a döntést, és ad3) a felhasználói *interface*-ből, amin keresztül eljut a felhasználóhoz a döntés. Mindezen folyamatok visszakövethetőek, tehát a rendszer képes azt is megválaszolni, hogy mik voltak az adott döntési folyamat részletei. Ebben az esetben egy fejlettebb szakértő rendszerről van szó, de szakértői rendszer egy *chatbot* is, amely rövid kommunikációs folyamatban igyekszik megoldani a megadott problémát. Jogi szakértő rendszerekben megkülönböztetünk szabály alapú rendszereket és tanuló algoritmus alapú rendszereket. A közigazgatási döntés-

hozatalban olyan eljárásokat lehet szakértői rendszer segítségével digitalizálni, amelyek normatív alapúak, tehát mérlegelést nem igényelnek (Futó, 2019, 48). Ezt a szempontot azért kell előtérbe helyezni, mert a szakértő rendszerből – ahogy minden más mesterséges intelligencia alapú rendszerből – hiányzik az emberi tényező (ami azonban a méltányos és tisztességes eljárás elvének tükrében egy algoritmus-rendszerben semmiképp sem pótolható). A könnyen és egyszerűen lefolytatható eljárások esetében, ahol viszont egyértelmű igen vagy nem között kell döntenie a rendszernek, jelentősége van. A felülbírálat mindenképp fontos alkalmazási kérdés a közigazgatási döntések szakértő rendszer által történő megoldásánál, hiszen, ha megvan a joga az ügyintézőnek felülbírálni, akkor csak segítő rendszerként kerül alkalmazásra, ha viszont nincs joga erre, akkor a rendszerben szereplő adatok alapján történik meg a döntéshozatal. E tekintetben azonban továbbra is kérdés, hogy ha egy döntést a mesterséges intelligencia rosszul hoz meg, akkor ezért ki lesz a felelős. Technológiafüggetlen jogalkotás (ami kívánatos cél, de nehezen elérhető) hiányában további problémaként merül fel – és ez nem csak a szakértő rendszerekre igaz –, hogy a hazai jogalkotás nem tudja felvenni a versenyt a technológiai változások gyorsaságával. Így azonban a jogalkotó nem volna képes minden egyes újabb változást követni és jogszabály-módosításokkal orvosolni.

Megállapítható tehát, hogy egyaránt szólnak pro és kontra érvek is a szakértő rendszerek bevezetése mellett. Ezekkel együtt is azonban ennek alkalmazását a jövőben egyre inkább szorgalmazni kellene. Álláspontunk szerint a szakértő rendszerek alkalmazása által, a digitális közigazgatás korszerűsítése érdekében, a könnyebben intézhető ügyeket már ügyintéző igénybevétele nélkül is (rövidebb idő alatt és költséghatékonyabban) meg tudnák oldani az ügyfelek.

5. Jogalkotási kihívások a technológia tükrében

A technológiai kihívások mellett látni kell, hogy vannak olyan hiányosságok is a magyar jogrendszerben, amelyek némiképp hátráltatják ezen új megoldások megvalósítását. Ilyen problémaként merülhet fel a nyilvántartások összehangolásának kérdéséhez kapcsolódóan a nyilvántartási kódex hiánya és az interoperabilitás kérdése.

Az állami nyilvántartások egyik közös sajátossága, hogy nincs egy olyan közös szabályanyag, amely a nyilvántartások vezetésének garanciális kérdéseit általános módon szabályozná. Sem az adatok felvételére, sem az adatok tárolására, sem az adatok kezelésére nincs ugyanis olyan egységes szabályozás, amely a legkülönbözőbb nyilvántartásokra általános szabályként vonatkozna. Az Ákr. 97. §-a is csak a hatósági nyilvántartásokról rendelkezik, és ott is a jogi garanciák közül csak a közhitelességre állít fel egy törvényi vélelmet, illetve olyan eljárási kérdésekkel foglalkozik, mint a döntés véglegessége. Továbbra sincs szó azonban az adatok nyilvánosságának vagy zártságának kérdéseiről, sőt a nyilvántartások egymással való együttműködésére sincs általános szabály. Az ágazati nyilvántartások így együttműködésre képtelen módon zárványok maradnak, azaz a bennük foglalt adathalmaz csak részben kihasználható. A közös szabályozás hiánya visszavezethető arra a tényre, hogy az állami nyilvántartásokat valamely anyagi (szakigazgatási, ágazati) jogszabály hozta létre. A létrehozó norma minden esetben tartalmazza azt az adatkört, amelyet a nyilvántartásnak tartalmaznia kell, valamint azt az eljárási minimum-szabályrendszert, amely a nyilvántartás működtetéséhez és az adatkezeléshez szükséges. Nyilvánvalóan a rendszer hiányosságai is abból adódhatnak, hogy a különböző nyilvántartások normatív háttere eltérő mélységű. Ebből is látható, hogy milyen kiemelkedő jelentőséggel bírna egy okmánykódex megalkotása, mivel az egyes nyilvántartások közös szabályrendszer alá vonása elősegítené a nyilvántartások közötti adatmozgásokat, az interoperabi-

litást, az egymás közötti szabályozási különbségek kiküszöbölését. Ebben az okmánykódexben pedig a nyilvántartásokra vonatkozó általános anyagi és eljárásjogi szabályok egyaránt szerepelhetnének. Emellett a jogalkalmazó számára is segítség lenne, hogy nem az egyes ágazati törvényekben kellene megoldást találniuk az adott kérdésre, hanem az okmánykódexben is megtalálhatóak lennének az egyes ágazati speciális szabályok is (Ilosvai, 2023, 71). Emellett azonban nemcsak a jogi, hanem a technológiai egységesítés szükségessége is felvetődhet (Veszprémi, 2018a, 71–72).

A másik problémaforrás az interoperabilitás hiányosságaiból ered. A nyilvántartások együttműködési képessége, azaz az interoperabilitásuk a hatékony és széleskörű állami szolgáltatásoknak mára alapfeltételévé kezd válni. Ennek tágabb értelemben azonban nemcsak a nyilvántartásokra, hanem minden elektronikus szolgáltatásra igaznak kell lennie. Az e-közzolgáltatások együttműködési képessége viszont nemcsak az állam, hanem az Európai Unió érdeke is. Az Európai Bizottság kidolgozott egy „fejlettségi modellt”, az *Interoperability Maturity Modelt (IMM)*. Ennek az a célja, hogy a tagállami közigazgatás számára egy mérési eszközt adjon a saját interoperabilitásának fejlettségi szintjéről, valamint a meghatározandó prioritásokról, amelyek az e-közigazgatási rendszerek (és ezen belül például a nyilvántartások) együttműködésének következő fejlettségi fokához szükségesek.¹⁴ Hazánkban az elektronikus rendszerek együttműködési képessége még jelentős fejlettségre szorul (Veszprémi, 2018b, 181). Ezt az európai indikátorok, mint a *Digital Decade indikátor* vagy az *eGovernment Benchmark* is alátámasztják. Az Eüsztv. 72. §-a szabályozta először, hogy a címadatot tartalmazó nyilvántartásoknak együtt kell tudniuk működni. Ennek a célnak az eléréséhez – közös platform híján – a törvény létrehozott egy újabb nyilvántartást, a „központi címregisztert”. Ahhoz, hogy például a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint az ingatlan-nyilvántartás együtt tudjon működni a vízikönyvvvel vagy a bányatelkek nyilvántartásával, esetleg a helyi szinten vezetett kereskedelmi szolgáltatást végző engedélyesek jegyzékével, jogi és informatikai fejlesztéseket egyaránt el kell végezni. A megfelelő, érett interoperabilitás kialakításáig viszont nagyon fontos elővágást tettek a Ket.,¹⁵ az Ákr. és az Eüsztv., hiszen ezek kimondják/kimondták, hogy nem kérhető az ügyféltől olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell. A Dáptv. 5. § (1) bekezdése az interoperabilitás főszabályát teremti meg, ebből a rendelkezésből és az 1. § e) pontjából pedig egyértelműen következtethető, hogy az egyes állami nyilvántartások összehangolásának fejlesztésére – az 5. § megvalósítása érdekében – sor kerül(het). Ennek következtében, a Dáptv. 5. § (2) bekezdésének a rendelkezése, miszerint a felhasználó nem kötelezhető a digitális térben rendelkezésre álló adat ismételt megadására, egy sok éves problémát old meg a közigazgatásban. Ez a rendelkezés törvényi kötelezettséggé alakítja át a nyilvántartások közötti együttműködést. Végző soron várható, hogy az együttműködési kényszer fogja az interoperabilitási fejlettség szintjét növelni.

6. Hogyan tovább, e-közigazgatás?

Fási Csaba (2018, 56) megfogalmazása szerint a digitalizáció a tegnap gyermeke, a ma valósága, a holnap formálója. Ez a gondolat tökéletesen írja le azt a szituációt, amivel nap mint nap szembesülnie kell az államnak, azon belül is elsősorban a közigazgatásnak. Az itt megjelent néhány pontban igyekeztünk összefoglalni azokat a jogi, igazgatási és technológiai kihíváso-

¹⁴ Ld.: https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/interoperability_maturity_model.pdf

¹⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

kat, amelyek egyre inkább befolyásolják a mindennapjainkat, és amelyek már most is jelen vannak a közigazgatás fejlesztésében, az egyes fejlesztési stratégiákban vagy fontolóra kelle-ne venni, hogy szerepeljenek célként egy-egy koncepcióban. Azt talán leszögezhetjük, hogy a technikai változások strukturális átalakításokat fognak eredményezni a közigazgatásban (Csáki-Hatalovics, 2021), ami magával fogja hozni azt is, hogy egy államreform fog lezajlani, ahol mindenkinek a részéről szemléletváltásra lesz szükség, annak érdekében, hogy működőképes legyen az újonnan átalakított közigazgatás. Ennek első lépéseként értékelhető a digitális állam-polgárság bevezetése és az ezzel együtt történő koncepcióváltása a magyar közigazgatásnak. A koncepcióváltásnak azonban nemcsak technológiai, illetve jogi vetületei vannak – ahogyan azt a fentiekben részletesen kifejtettük –, hanem társadalmi spektruma is. Az új technológiák társadalmi elfogadottsága, a társadalom befogadó- és alkalmazási készsége egyaránt számos további kérdést nyit meg, azonban azt általánosan ki lehet jelenteni, hogy a digitális állam meg-teremtéséhez elengedhetetlen az inkluzivitás értékének szem előtt tartása. Az inkluzivitás – Bu-dai Balázs Benjámin szerint – egy befogadó társadalom létrehozását jelenti, ami azonban nem célként jelenik az információs társadalom fogalmában, hanem annak feltétele (Budai, 2009, 77). Ez tehát végső soron azt jelenti, hogy minden fejlesztés mögött ott kell lennie végcélként az embernek, legyen szó ügyfélről vagy a közigazgatást fenntartó humán erőforrásról. Kérdés azonban, hogy ténylegesen irányváltásról beszélhetünk-e? Erre azonban csak a Dáptv. teljeskö-rű alkalmazása során kaphatunk majd biztos választ.

Hivatkozások

- Bhattacharya, A. (2018. május 30.). *Four ways of AI to change government*. GovInsider. On-line: <https://shorturl.at/BIRaw>
- Budai B., Gerencsér B. Sz., & Veszprémi B. (2018). *A digitális kor hazai közigazgatási specifi-kumai*. Dialog Campus.
- Budai B. (2009). *Az e-közigazgatás elmélete*. Akadémiai Kiadó.
- Corradini, F., Polini, A., & Re, B. (2015). Inter-organizational business process verification in public administration. *Business Process Management Journal*, 21(5), 1040–1065. <http://doi.org/10.1108/BPMJ-02-2014-0013>
- Czékmann Zs., Cseh-Zelina G., & Ritó E. (2022). Az automatikus döntéshozatal helye és sze-repe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 35–47. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>
- Czékmann Zs., Kovács R., & Ritó E. (2021). Mesterséges intelligencia az államigazgatásban. In Török B., & Zódi Zs. (Szerk.), *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (pp. 387–402). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Csáki-Hatalovics Gy. B. (2021). A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. kü-lönszám), 53–61. Online: <https://shorturl.at/kkCQm>
- Európai Bizottság. (2024). *Magyarország 2024. évi országjelentése a digitális évtizedről - Ma-gyarország teljesítménye a digitális évtized céljai és célkitűzései felé*. Online: <https://shorturl.at/YudoW>
- Fási Cs. (2018). Gondolatok a digitalizáció hazai helyzetéről. In Méhes T., & Téglási A. (Szerk.), *A jövő közigazgatás-tudománya: a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorandusza-inak jubileumi tanulmánykötete* (pp. 45–59). Dialog Campus.
- Fenyvesi N. (2020). Robotszoftverek alkalmazása a Magyar Államkincstárban. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(3), 30–37.

- Futó I. (2019). Mesterséges intelligencia alkalmazások – szakértő rendszerek – a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(2), 47–65.
- Gerencsér B., & Berkes L. (2014). Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 7(4), 23–31.
- Halmos A., Kriisa, K., Misuraca, G., & Tilesch Gy. (2023. október 2.). *MI a társadalomban és a közszolgáltatásokban – Panelbeszélgetés #4. Humans in Charge – Felelősségteljes irányítás az MI korában* [nemzetközi szimpózium]. Budapest, Magyarország. Online: <https://shorturl.at/DiL58>
- Horváth I. (1999). *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Dialog Campus.
- Ilosvai A. (2023). Az „egy kártya” koncepció. Az e-személyi igazolvány továbbfejlesztésének lehetőségei. *Közjogi Szemle*, 16(4). 66–73. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/7806821>
- Kisfaludi A. (2003). Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás?. *Gazdaság és Jog*, 11(7–8), 3–15. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/5223156>
- Kregel, I., Distel, B., & Coners, A. (2022). Business process management culture in public administration and its determinants. *Business & Information Systems Engineering*, 64(2), 201–221. <https://doi.org/10.1007/s12599-021-00713-z>
- Kun L. (2017). Automatizálás a közigazgatásban? – Az informatikai alkalmazások trendjei a digitalizáció kiteljesedésének időszakában. *Új Magyar Közigazgatás*, 10(2), 71–75.
- Magyarország Kormánya. (2020. május). *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030*. Online: <https://shorturl.at/s7W0J>
- Magyarország Kormánya. (2022. november 11.). Önkiszolgáló pontok támogatják a gyors ügyintézést a kormányablakokban. Kormányhivatalok. Online: <https://shorturl.at/ixKIR>
- Magyary Z. (1934). *Amerikai Államélet*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Misuraca, G. (2023, október 2.). *Az MI kormányzati felügyelete, kormányzás az MI-vel vagy MI általi kormányzás*. Humans in Charge – Felelősségteljes irányítás az MI korában [nemzetközi szimpózium]. Budapest, Magyarország. Online: <https://shorturl.at/gbL8A>
- Patyi A., & Varga Zs. A. (2012). Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialog Campus.
- Reibl D., & Sántha Gy. (2021). A robotizált folyamatautomatizáció (RPA) lehetséges szerepe a közigazgatás működésének modernizálásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 14(1), 56–67.
- Sommerville, I. (2016). *Software engineering* (10th ed.). Pearson Education.
- Tamás A. (2014). *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat.
- Taylor, F. (2017). Scientific Management. In J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Szerk.), *Classics of Public Administration* (pp. 56–58). Cengage Learning.
- Torma A. (2005). Az információs társadalom közigazgatási jogi alapkérdései. In Fazekas M., & Ficzer L. (Szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (pp. 583–633). Osiris.
- Torres, V., Giner, P., Boñet, B., & Pelechano, V. (2010). Adapting BPMN to Public Administration. In J. Mendling, M. Weidlich, & M. Weske (Szerk.), *Business Process Modeling Notation. Second International Workshop, BPMN 2010* (pp. 114–120). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-16298-5_11
- Turing, A. (1950). Computing machinery and intelligence. *Mind*, 59(236), 433–460. <https://doi.org/10.1093/mind/LIX.236.433>
- Varga Zs. A. (2017). *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Dialog Campus.
- Veszprémi B. (2018a). Az elektronikus ügyintézés terjedésének gátjai az állami feladatellátásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 11(1), 63–75.
- Veszprémi B. (2018b). Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 174–187. Online: <https://shorturl.at/j3eF1>



SZLOVÁKIA EGYES MUNKAERŐPIAC- SZABÁLYOZÁSI SZEGMENSEINEK ELEMZÉSE

*Reflexió a 2025-ben hatályosított magyar munkaerőpiacot
fejlesztő intézkedésekre¹*

LENTNER CSABA^{*ID}, HORBULÁK ZSOLT^{**ID}

* Egyetemi tanár, kutatóműhely vezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Társadalomelméleti Tanszék, Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, Collegium Professorum Hungarorum – Makovecz Campus Alapítvány. E-mail: Lentner.Csaba@uni-nke.hu

** Tudományos kutató, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, Collegium Professorum Hungarorum – Makovecz Campus Alapítvány. E-mail: horbulak@gmail.com

Absztrakt

A 2010 óta alkalmazott aktív magyar állampénzügyi modell keretei között a munkaerő-piaci szabályozás erős állami befolyásolás és kontroll alá került. Ennek főbb eredményei, hogy 1 millió emberrel több fő dolgozik, a foglalkoztatási ráta 52 %-ról 80 % közelébe emelkedett, míg a munkanélküliségi ráta a 2020–2024-es válság éveit alatt sem nőtt 4 % fölé. A magyar kormány célirányos munkaerő-piaci támogatásokat biztosított, sőt 2025-től újabb munkaerőpiacot erősítő szabályokat vezetett be. Az intézkedések a Nyugatra történő elvándorlást, illetve a családok, a társadalom gyarapodását szolgálják. Ezen magyar intézkedéscsomag vázlatos bemutatását követően a tanulmány megvizsgálja, hogy a hasonló fejlettségű, szomszédos ország, Szlovákia a munkaerőpiaca védelme érdekében milyen konkrét intézkedéseket tart hatályban. A tanulmány részletesen bemutatja a szlovák munkaerő-piaci szabályozás főbb elemeit, majd a két ország szabályozási metodikájának eltéréseivel kapcsolatban tesz megállapításokat.

Kulcsszavak

foglalkoztatási helyzet, munkaerőpiac védelme, összehasonlító elemzés, Szlovákia, Magyarország

Abstract

Under the active Hungarian public finance model in place since 2010, labour market regulation has come under strong state influence and control. The main results are that 1 million more

¹ A tanulmány a Collegium Professorum Hungarorum – Makovecz Campus Alapítvány és a Nemzeti Közszerológati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhelyében készült.

people are in work, the employment rate has risen from 52% to close to 80%, while the unemployment rate did not rise above 4% during the crisis years 2020-2024. The Hungarian government is providing targeted labor market support and has introduced new rules to strengthen the labor market from 2025. The measures are designed to reduce emigration to the West and to help families and society thrive. Following a sketchy outline of this Hungarian package, the paper examines how Slovakia, a neighboring country with a similar level of development, has put in place concrete measures to protect its labor market. The study describes in detail the main elements of the Slovak labor market regulation and then draws conclusions on the differences in regulatory methodology between the two countries.

Keywords

employment situation, labor market protection, comparative analysis, Slovakia, Hungary

Bevezetés, a kutatási probléma lényege a magyar gyakorlatból kiindulva

Magyarország Alaptörvénye XII. cikk (1) bekezdése deklarálja a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. A 2010 utáni átfogó állampénzügyi reformok körében a munkanélküliség csökkentése, a foglalkoztatási ráta emelése, s ezek keretében 15 év alatt mintegy 1 millió ember sikeres munkaerő-piaci integrációja történt meg. A 2020 utáni kritikus gazdasági években is aktív szerepet vállalt a kormány, foglalkoztatási támogatásokat biztosított a munkáltatóknak. Bár Magyarország és – a hasonló gazdasági fejlettséggel rendelkező, szomszédos – Szlovákia foglalkoztatási adatai hasonlóak, a munkaerőpiac fejlesztésére, a munkaerő megtartására a magyar kormány számos új operatív intézkedést, jogszabályt vezetett be, a meglévő bérezési és támogatási szabályokon túlmenően.

A kormány katalizáló szerepet tölt be a minimálbér és garantált bérminimum munkáltatók általi elfogadtatásában, a munkavállalói érdekképviselletekkel közösen (Lentner & Parragh, 2016). Magyarországon 1989-ben vezették be a minimálbér intézményét. Első megállapított összege 1992. január 1-től 8000 forint volt, ami akkoriban a bruttó átlagkereset 35,8%-át tette ki. A 2025. évi legkisebb bérről 2024 végén is tárgyalásos úton, a szociális partnerek alkujának eredményeként született meg a döntés. A bérmegállapodás – következő években is emelkedő bérekre vonatkozóan – ezúttal 3 évre kötött meg. A kormány, a munkaadók és a munkavállalók megegyezésének értelmében 2025. január 1-től a minimálbér havi bruttó összege 9%-kal 290 800 forintra (kb. 730 EUR),² a garantált bérminimumé (ezt a köznyelvben szakmunkás minimálbérként és tévesen diplomás minimálbérként is emlegetik) 7%-kal 348 800 forintra (kb. 870 EUR) emelkedett.³ A minimálbér összege nem csupán a fizetések, hanem a különféle juttatások miatt is fontos. Egy sor állami támogatást ennek összegéhez indexálnak. Ilyen például a táppénz, a gyermekgondozási díj (a diplomások, nagyszülők esetében is), a gyermekek otthongondozási díja, a csecsemőgondozási díj, az álláskeresői járadék.

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 29/F. §-a alapján 2022. január 1-től új adóalap-kedvezményt vehetnek igénybe a 25 év alatti fiatalok, nem kell személyi jövedelemadót fizetniük meghatározott mértékig az összevont adóalapba tartozó, a törvényben

² 2025. március közepén egy átlagos (körülbelüli) középárfolyammal számoltunk, 400 Ft/EUR.

³ A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 394/2024. (XII. 12.) Korm. rendelet.

meghatározott jövedelmeik után. Ilyen jövedelmek például a munkabér, táppénz, egyéni vállalkozó vállalkozói kivétje vagy átalányban megállapított jövedelme, mezőgazdasági őstermelői jövedelem, kifizetővel kötött megbízási, felhasználási szerződésből származó jövedelem. A teljes adóévre a kedvezmény összege elérheti az 5 204 400 forint felső határt (13 ezer EUR), ami alapján évi 780 660 forinttal (1950 EUR) kevesebb adót kell megfizetnie a 25 év alatti fiatalnak.

A már munkát vállalt, vagy vállalkozásba kezdett fiatalok életkezdését segíti a kamatmentes munkáshitel bevezetése 2025-től. A 17 és 25 év közötti fiatalok jogosultak a munkáshitelre, nemcsak a szakmunkások, bárki, aki fiatal, és dolgozik. Akár 4 millió forintot (10 ezer EUR) is fel lehet venni, 10 éves futamidőre. A felvett összeg szabadon felhasználható, kamatmentes, és egyenlő részletekben kell törleszteni. Kedvező, például tízéves futamidőnél 33 ezer forint a havi törlesztő, ráadásul ingatlanfedezet sem kell a hitelhez. A hitel forintalapú, forintban is kell visszafizetni, egy összegben utalják ki, és egy ember csak egyszer veheti fel. Legalább heti 20 órában foglalkoztatottnak, vagy vállalkozónak kell lenni a hitelfelvételhez. Vállalkozó esetén azonban könnyebbség, hogy a jövedelemnek csak a heti 20 órában foglalkoztatottak átlagos jövedelmét kell elérnie. Szükséges egy legalább 5 évig fennálló magyarországi bejelentett lakcím is, amelyet lakcímigazolvánnyal lehet igazolni, ezen felül feltétel a rendszeres jövedelem, melyet munkáltatói igazolással vagy bankszámlakivonattal kell bizonyítani. Azok a fiatalok azonban nem vehetik igénybe a munkáshitelt, akik diákhitelre jogosultak (felsőoktatásban tanulnak), számukra továbbra is a kedvezményes tanulmányi hitel konstrukció által nyújt támogatást a kormány. Az igénylőnek vállalnia kell, hogy a hitel folyósításától számított legalább 5 évig Magyarországon dolgozik.

A 2025. évi költségvetésben a 21 pontos Új Gazdaságpolitikai Akcióterven keresztül a lakhatási nehézségekre is megoldást kínál a kormány. Ennek egyik eszköze a lakhatási támogatás jelentős kibővítése. A munkáltatók jelentős adókedvezmény mellett havi 150 ezer forintos lakhatási támogatást adhatnak a fiatal dolgozók lakbérének támogatására vagy lakáshitel-törlesztésükre, 1,8 millió forint erejéig. Az új intézkedés a munkáltatók számára is vonzó lehetőséget biztosít munkavállalók lakhatásának támogatására, teljesítményük elismerésére. A kormány által biztosított új béren kívüli juttatási forma a SZÉP-kártyához (kedvezmény kártya, amely étkezési-üdülési, sőt 2025-től lakásfelújítási lehetőséget biztosít) hasonlóan rendkívül kedvező adózás mellett adható. Itt is csak a 15%-os SZJA-t és a 13%-os szociális hozzájárulási adót kell megfizetnie a munkáltatónak, azaz összességében mindössze 28% adó terheli a támogatás összegét. A 35 év alatti fiatal munkavállalók vehetik igénybe. Az évi 450 ezer forintban maximalizált béren kívüli juttatási keret továbbra is igénybe vehető, és ezen felül jár a fiataloknak szóló havi 150 ezres lakhatási támogatás. A juttatás lakáscélú hitel törlesztésére, illetve a lakbér kifizetésére használható fel. Magyarországon a jobban iparosított városokban jelentős a munkaerőigény, ahova az ország más térségeiből érkeznek munkavállalók. A lakhatási feltételeik biztosítását szolgálja részben a munkáshitel, de a lakhatási támogatás is, sőt az úgynevezett Kádár-kockák⁴ felújítására felvehető állami támogatás is.

A Családi Otthonteremtési Kedvezmény (CSOK) széles rendszerén túlmenően (lásd részletesen: Sági & Lentner, 2022) az adópolitikai elemekkel is segíti a kormány a munkavállalók jövedelmének gyarapítását. 2010-től a korábbi 36%-ról 16%-ra, majd 15%-ra csökkent a személyi jövedelemadó. Ezen túlmenően az első házások kedvezménye, illetve a családi adóked-

⁴ A szocialista tervgazdaság idején épült kocka alakú házak, amelyek mind falusi, mind a városi környezetben jobbra saját erős építkezések voltak. Annak idején a lakhatási feltételeken gyorsan, és a kor igényeinek megfelelően javítottak.

vezmény jelentős forrásokat biztosít a családoknak. 2025. július 1-től egy gyermek esetében 15 ezer, két gyermek esetén 60 ezer, három vagy több gyermek esetén pedig gyermekenként 49 500 forintba emelkedik az adókedvezmény gyermekenkénti összege. Majd 2026. január 1-től egy gyermek esetében 20 ezer, két gyermeknél 80 ezer, három vagy több gyermek esetén pedig 66 ezer forintba növekszik az adókedvezmény egy gyermekre jutó mértéke. A szülők továbbra is megoszthatják egymás között a családi adókedvezményt, így a lehető legnagyobb mértékű adóengedményben részesülhetnek.

2025-től a 25 év alatti fiatalok kedvezményére és a 30 év alatti anyák kedvezményére jogosultak magasabb összegű kedvezményt érvényesíthetnek, melynek összege jogosultsági hónapként 656 785 forint (keretjövedelem után), ami havonta 98 518 forint adómentesítést jelent. 2025-től 2029-ig a kormány lépcsőzetesen – korosztályonként – vezeti be a kétgyermekes⁵ édesanyák teljes személyi jövedelemadó kedvezményét, továbbá a csecsemő gondozási díjra és a gyermekgondozási díjra ugyancsak teljes adókedvezményt biztosít.

A magyar munkaerő-piaci szabályozás, főleg a 2025. évtől bevezetett csomag felsorolás-szerű bemutatása alapján megállapítható, hogy a magyar kormány szakpolitikájában a munkaerő megtartása Magyarországon és a családok boldogulásának elősegítése ugyancsak országon belül, kiemelt prioritás, részletekbe menő, hiperaktív szabályozással biztosított. Ezt követően megvizsgáljuk, hogy a hasonló fejlettségű és történelmi múlttal bíró Szlovákiában milyen szabályozási elemek fedezhetők fel a munkaerőpiac szabályozására.

A tanulmányban megvizsgáljuk, milyen munkavállalást segítő, illetve ösztönző módszereket alkalmaznak Szlovákiában egyrészt az állam, másrészt a vállalatok. A probléma jobb megértésének érdekében felvázoljuk az ország munkaerő-piaci helyzetét. Bemutatjuk, hogy egyes időszakokban a gazdasági folyamatok hogyan befolyásolták a foglalkoztatást, melyek a szlovák munkaerőpiac specifikumai, illetve legnagyobb problémái. Az ismertetett adatokat jobbra a V4 országok témát érintő számaival hasonlítjuk össze. Az országok között helyet kapott Ausztria is. Ezt azért tartottuk fontosnak, mivel nem csak egy szomszéd országról van szó, hanem olyanról, ahol nagyszámú szlovák állampolgár vállal munkát, ezért joggal tekinthető referenciának. Az összevetéshez szintén hozzátettük az Európai Unió számait. Fontosnak tartottuk ismertetni a külföldi munkavállalók számának alakulását, ami immár Szlovákia esetében is jelentős. A tanulmány ismerteti a foglalkoztatást segítő jogi normákat, és ír arról, hogy a vállalati szektor milyen módon segíti az alkalmazottak helyzetét.

Szlovákia helyzetének vizsgálata azért is fontos, mert számos módon kapcsolódik Magyarországhoz, ezért gyakran képezi elemzés tárgyát itthon is (Vartašová & Štrkolec, 2024). A két szomszédos ország gazdasági helyzete, a végbemenő tendenciák hasonlóak, a pozitív tendenciák, szabályozási elemek könnyebben implementálhatók.

1. Szlovákia gazdasága a rendszerváltozás után

1989-ben a vasfüggöny leomlása után Kelet-Európa országai politikai, társadalmi és gazdasági viszonyrendszerei gyökeresen megváltoztak, a tervutasításos gazdasági rendszer helyét a szociális piacgazdaság váltotta fel. Megnyílt az út az előtt is, hogy a kontinens keleti és nyugati felének államai elmélyíthessék kapcsolataikat, és a belátható jövőben egyazon nemzetközi szervezetek tagjai lehessenek. Néhány közép-európai ország esetében azonban nem a szocialista

⁵ A 3 és több gyermekes édesanyák már korábban teljes személyi jövedelemadó mentességet kaptak.

rendszer bukása hozta el a döntő változást, hanem az országon belül végbemenő átalakulások. Ezen országok közé tartozott Csehszlovákia, amely 1993-ban felbomlott, és megalakult az önálló Csehország és Szlovákia.

A Szlovák Köztársaság teljesen új állam volt Európában. Önállóságának első évtizedét gazdasági szempontból a kettősség jellemezte. Több makrogazdasági mutató esetében az ország jó eredményekkel büszkélkedhetett, másokban azonban lényegesen elmaradt a régió országainak átlagától és az uniós átlagtól egyaránt. Az 1990-es években a gazdasági növekedés két év visszaesése után felgyorsult, és bizonyos években meghaladta a 4, sőt a 6%-ot; az eladósodottság mértéke alacsony volt, 20 és 40 % között mozgott, az inflációt is kordában sikerült tartani, az árfelszabadítás és az áfa bevezetése utáni években ritkán haladta meg a 10 %-ot. Ebben az időszakban ugyan nem sikerült megőrizni a bérek vásárlóértékét, de az életszínvonal csökkenése nem volt akkora, hogy társadalmi elégedetlenség bontakozzon ki. A makrogazdasági mutatók, a munkanélküliségi ráta folyamatosan magas volt, messze a régió országainak átlaga felett járt, és évtizedeken át kétszámjegyű volt.

1. táblázat: Szlovákia kiemelt gazdasági mutatói %-ban kifejezve

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GDP növekedése	0	6,2	5,8	8	5,7	4,4	0
Fogyasztói árindex	25,1	11,7	7,2	5,4	6,4	5,6	14,2
Eladósodottság	28,3	24,8	21,3	30,3	32,8	33,9	47,1
Munkanélküliség	14,4	14,8	13,1	12,8	12,5	15,6	19,2

Forrás: <https://www.euroekonom.sk/ekonomika-slovenska-1999/>

A piacgazdaság kiépítését, valamint a politikai átmenetet nagyban segítette, hogy Szlovákia Csehszlovákia utódállamaként vált önálló országgá. Csehszlovákia létrejötté óta a térség legfejlettebb államai közé tartozott. Ezt a relatív magas szintet a rendszerváltás után az önálló Csehországnak is sikerült megtartania. Szlovákia esetében a pozitív örökség leginkább eladósodottságában, valamint a szociális háló színvonalában mutatkozott meg.

Az 1990-es évek második negyedétől Szlovákiában több évig tartó belpolitikai válság alakult ki, amely az ország társadalmi és gazdasági fejlődésére egyaránt negatív hatással volt, és összességében lassította a piacgazdaság kiépítését, egyben Szlovákia euroatlanti csatlakozás folyamatát is. Az ország vezetésének a rendszerváltozás után csak egy évtized elteltével sikerült a politikai viszonyokat konszolidálnia és olyan gazdasági tervet kidolgoznia, amelynek segítségével lépésről lépésre sikerült megteremtenie a társadalmi békét, illetve a kiegyensúlyozott fejlődés alapjait. Ez azt is jelentette, hogy a társadalmat érintő problémák sokáig konzerválódtak, a fejlődés gyümölcsei csak fél évtizeddel később kezdtek láthatóvá válni, ezért a reformok eredményeit a lakosság széles rétegei szintén jelentős kéréssel kezdték érezni. A legfontosabb gazdasági intézkedések között kell említeni az adóreformot, melynek része volt az egykulcsos adó bevezetése, amely az adórendszer egyszerűsítésével járt együtt. A külföldi tőkével meginduló beruházások felgyorsulásának köszönhetően ebben az időszakban vált a szlovák gazdaság húzóágazatává a személygépkocsi-gyártás. Mindezeknek köszönhetően a 2000-es években a szlovák gazdaságnak kitűnő számokat sikerült produkálnia, és a növekedés egy alkalommal még a 10 %-ot is meghaladta. Ebben az időszakban kezdődött Szlovákia gyors felzárkózási folyamata, amelynek legnagyobb sikere többek között az euró bevezetése volt 2009-ben (NBS, 2019). A 2004-es EU csatlakozás és főleg a 2009-ben elért

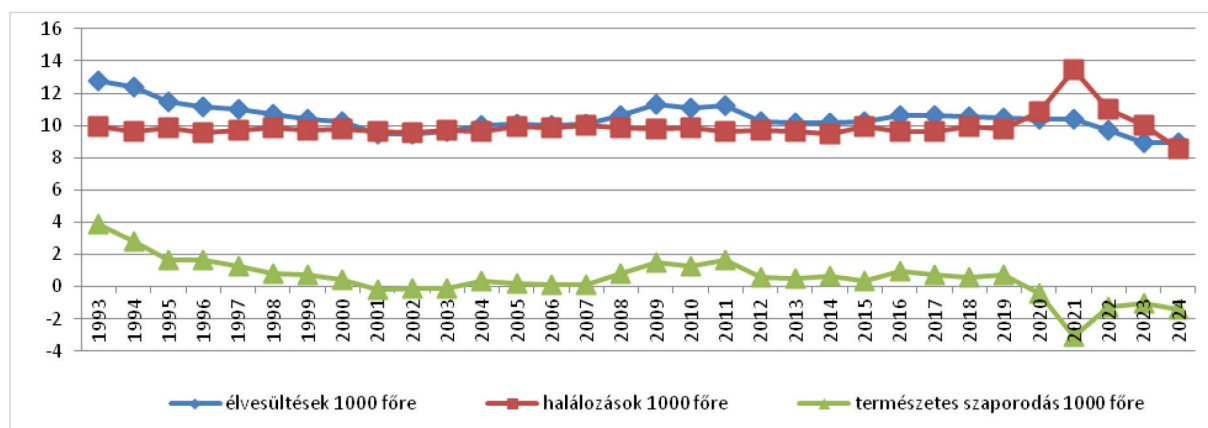
monetáris zóna tagság tényszerűen is igazolja a szlovák gazdaság jól teljesítő képességét (Mikloš, 2005; Keszegh & Török, 2006).

Meg kell említeni egy további fontos paramétert. Ez a mutató ugyan nem egy makrogazdasági mérőszám, ellenben nagyon komoly hatása van a gazdaság teljesítményére, pontosabban a foglalkoztatásra. Ez az index a népesedés, a lakosság számának az alakulása, születések számának és produktív munkaerő számának a változása. Szlovákia azon országok közé tartozik, ahol a rendszerváltozás óta folyamatosan többen lépnek be a munkaerőpiacra, mint ahányan onnan kikerülnek. Tehát a munkaerő száma nő, legfeljebb csak mintegy ötéves késéssel, mivel egyre többen ezt csak a felsőfokú tanulmányaik után teszik. Ez természetesen azt is jelenti, hogy az ország kisebb mértékben van rászorulva külföldi munkaerőre. Igaz, a jövő bizonytalan, hiszen a születés után csak húsz-huszonöt év múlva mutatkozik munkaerő-piaci integráció, így a problémák is csak egy generáció múlva jelentkezhetnek.

Korunkban valamennyi modern társadalomban látható, hogy a gyermekvállalás visszaszorul, a lakosság száma már évtizedes távlatban csökken. Szlovákiában ez a trend még kevésbé látható. Néhány százfős csökkenés 2001-ben és a következő két évben is tapasztalható, de a pozitív népszaporulat visszaállt. 2021-ben a koronavírus járvány csúcspontján közel 18 ezer fővel csökkent a lakosság száma, majd 2022-ben ismét 8 ezer fős csökkenés történt. Ekkor fordult ismét csökkenésbe a gyermekszületés is.

Tekintettel arra, hogy a szlovák társadalom demográfiai helyzete nem súlyos, a szociálpolitikában a családtámogatás, pontosabban a gyermekvállalás támogatása nem képvisel olyan súlyt, mint Magyarországon (Lentner & Horbulák, 2021). Azonban az előrejelzések már nem annyira biztatóak (Bleha et al., 2018), a lakosság számának a csökkenése középtávon Szlovákiában is megkezdődik.

1. ábra: népesedési számok Szlovákiában



Forrás: Szlovák Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés.

A prognózisok alapján várható, hogy a csökkenés hosszú távon megindul, de jelenleg nem lehet megmondani, hogy mértéke milyen mélységű lesz. Ami a lakosság számát illeti, a pozitív migrációnak köszönhetően továbbra is kis növekedés van (www.iz.sk).

2. Szlovákia munkaerő-piaci helyzete

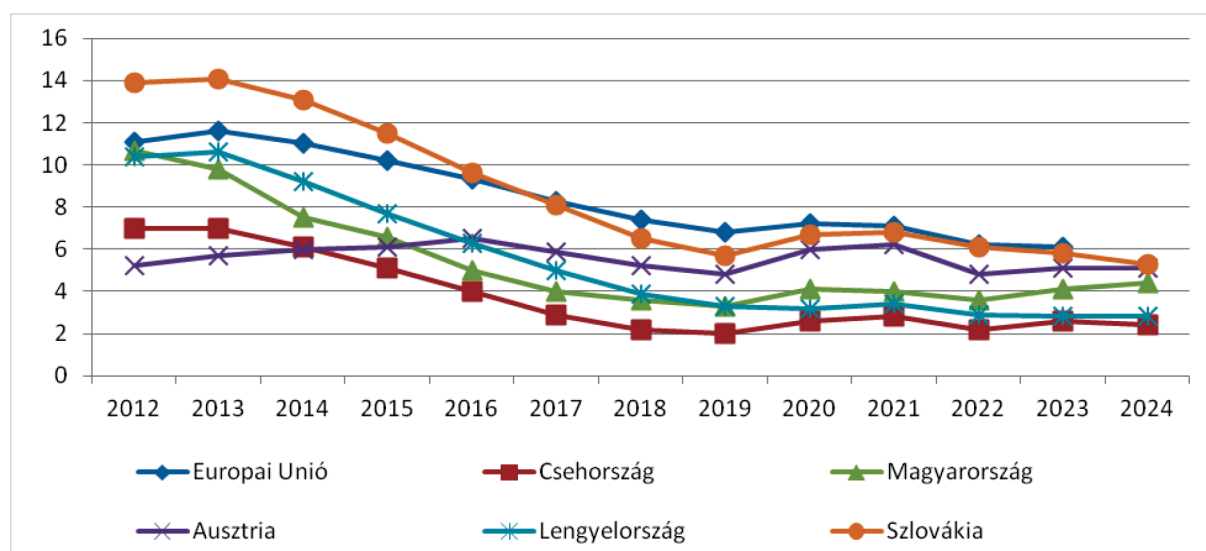
Szlovákia gazdaságának konvergenciája az ezredforduló után gyorsult fel, ami a legfontosabb makrogazdasági mutatókban is megmutatkozott. Gyorsan nőtt az ipari termelés és a kivitel, az ország sikeresen integrálódott a nemzetközi beszállítói láncokba. A bérek nőttek, az infláció alacsony maradt, a költségvetés helyzete javult, mindennek következtében 2009-ben Szlovákia be tudta vezetni az eurót.

A számos gazdasági és politikai siker ellenére volt egy mutató, amely Szlovákiában még ebben az időszakban is kiemelkedően rossz értékeket produkált mind régiós, mind pedig összeurópai összehasonlításban. Ez a munkanélküliség ráta volt. Ennek szerteágazó okairól Magyarországon is jelent meg tanulmány (Nagy, 2015; Horbulák, 2019).

A munkanélküliség tekintetében Szlovákia évtizedeken át gyakorlatilag minden szegmensben rosszul teljesített. Nemcsak százalékos arányban volt magas a munkanélküliség, az állástalanság egyaránt sújtotta a fiatalokat, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat, mint az egészségkárosultak, romák, alacsony végzettséggel rendelkezők, vidéki perifériális területeken élők, továbbá bizonyos élethelyzetben lévőket, mint a kisgyermeket nevelők, beteg családtagokat gondozók stb. (Koišová et al., 2018; Pongrácz, 2018). Nyilvánvaló, hogy ezt az össz-társadalmi problémát a kormányok és a szakmai szervezetek is érzékelték, de átütő megoldást nem tudtak kínálni. Annak ellenére, hogy a helyzet napjainkban már lényegesen kedvezőbb, a foglalkoztatás javítása továbbra is feladata az illetékes állami intézményeknek.

A szlovák munkaerő-piaci helyzet a 2010-es évek folyamán kezdett javulni, a kétszámjegyű munkanélküliségi ráta egyszámjegyűvé válni. A munkanélküliségi ráta belesimult a régió többi országának munkaerő-piaci trendjébe, bár értéke továbbra is a magasabbak közé tartozik. A foglalkoztatási helyzet napjainkban azért is tekinthető kielégítőnek, mert az új évtized elején kitört globális egészségügyi vészhelyzet sem okozott súlyos romlást, csupán kisebb kilengést (Lichner, 2022).

2. ábra: A közép-európai országok munkanélküliségi rátája (2012–2024)

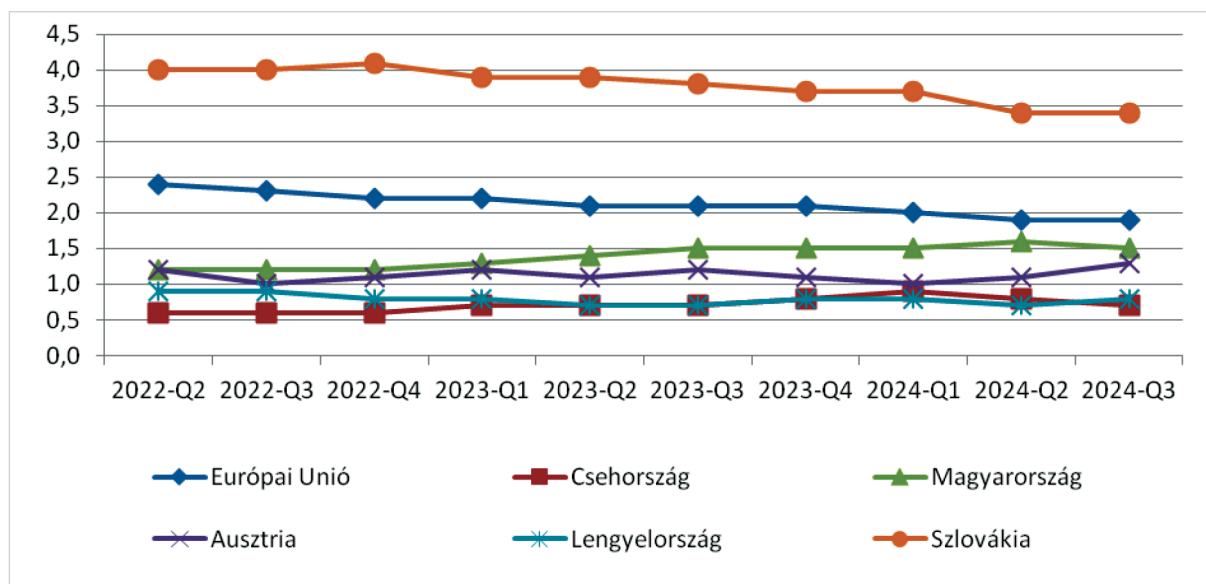


Forrás: Eurostat 2024, saját szerkesztés.

A 2. ábrán látható, hogy a régióban Szlovákia helyzete a legrosszabb, viszont az uniós átlagnál már valamivel kedvezőbb, és a javulás folyamatos. Ez arra is utal, hogy több régi, elsősorban dél-európai országban az állástalanok száma lényegesen magasabb.

Ha jobban megvizsgáljuk Szlovákia munka-erőpiaci helyzetét, láthatjuk, hogy a korábbi problémák közül több nem oldódott meg. Ahogy azt a 3. ábra mutatja, a hosszú távú munkanélküliségi ráta, vagyis az egy évnél hosszabb ideig állás nélkül lévők száma továbbra is magas, ez pedig azt jelenti, hogy feszültségek továbbra is jelen vannak. Az arány ugyan százalékosan alacsony, ám többszöröse a régiós országok statisztikai hivatalai által kimutatott szinteknek. Ez arra utal, hogy a kockázati csoportok közül az alacsony végzettséggel rendelkezők problémái, a vidéki, rossz adottságú régiókban élők gondjai továbbra sem oldódtak meg. Ez az állami szerepvállalás hiányosságaira is rámutat, hiszen ezeknek a társadalmi csoportoknak a tagjai csak önerőből nem tudnak a munkaerő-piacra kerülni. Ez a helyzet azért elszomorító, mert az európai uniós tagság éppen az ilyen jellegű nehézségek megoldására kínál megoldásokat, felzárkóztatást segítő programokat.

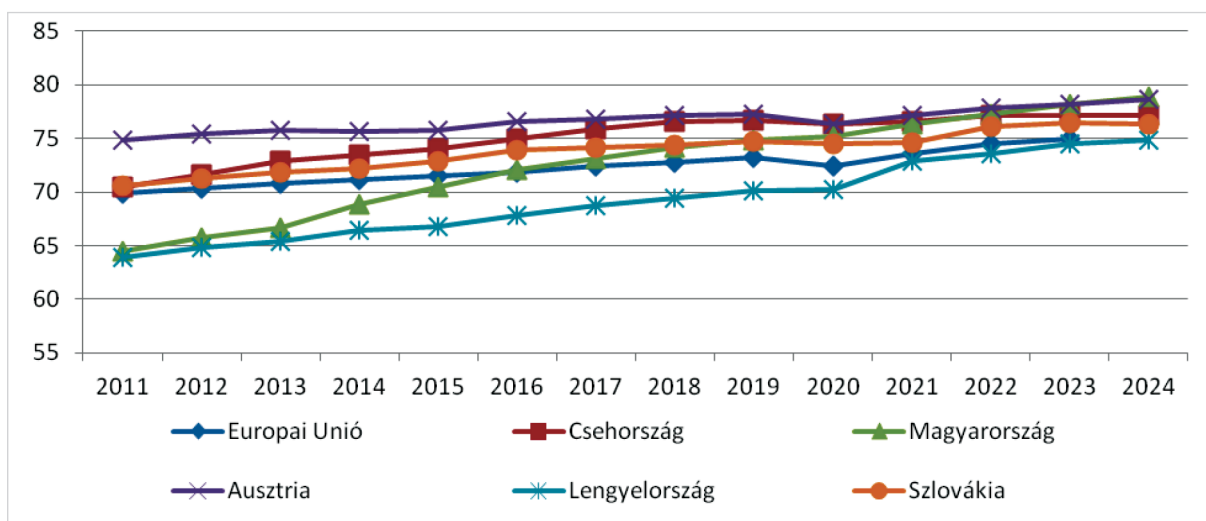
3. ábra: A közép-európai országok hosszú távú (tartós) munkanélküliségi rátája %-ban (2022–2024)



Forrás: Eurostat, saját szerkesztés.

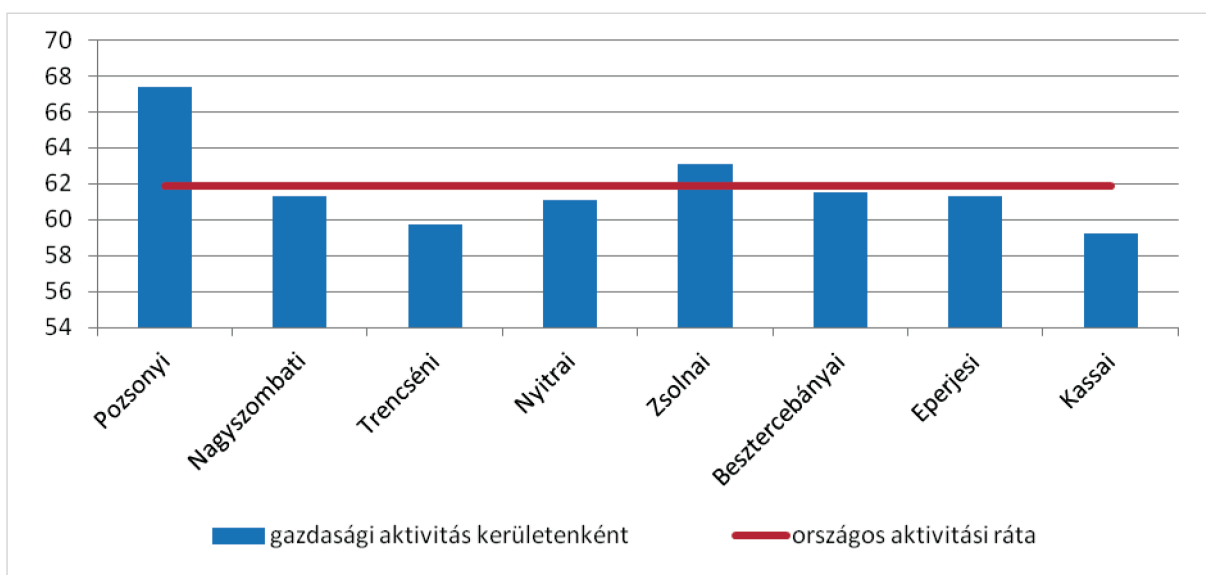
A magas szám többek között azért meglepő, mivel Szlovákia a régió legkisebb területű állama, tehát a munkaerő mozgása, utazása, illetve vidéki foglalkoztatási lehetőségek logisztikai elhelyezkedése jelenthetné elviekben a legkisebb gondot. Ez egyben arra is utal, hogy az ezt megoldani felelős kormányzat részéről régóta fennálló nehézségek vannak.

Érdeemes megvizsgálni egy további mutatót is, mégpedig az aktivitási rátát. Ez az index azt mutatja, hogy a 15 és 65 év közötti populáció tagjai milyen arányban vannak alkalmazva. A 4. ábrán látható, hogy az elmúlt tíz évben mindegyik V4 tagország jelentős eredményeket ért el. Lengyelország kivételével minden ország meghaladta az uniós átlagot, és megközelítette Ausztria szintjét. Ebben a mezőnyben Szlovákia középsinten teljesít.

4. ábra: A közép-európai országok aktivitási rátája %-ban (2011–2024)

Forrás: Eurostat, egyedi gyűjtés, saját szerkesztés.

Ha ezt a problémakört jobban megvizsgáljuk, látjuk, hogy Szlovákiában jelentős regionális különbségek vannak. A legnagyobb közigazgatási egységek, az egyes kerületek (régiók) között hatalmasak az eltérések. A Pozsonyi kerületben, amely a fővárosra és agglomerációjára terjed ki, az aktivitási ráta messze felette van az országos átlagnak. Ez azt is jelenti, hogy az átlag is olyan magas, hogy a Pozsonyin kívül csak egy, a Zsolnai kerület tudja azt még meghaladni. A Pozsonyi kerület kimagasló elsőbbsége minden más mutató esetében érvényes, mint az egy főre eső GDP vagy az átlagbér. Az 5. ábra egyben arra is utal, hogy gyakorlatilag valamennyi kerületben vannak olyan régiók, kistrégiók, ahol nagyon magas a munkanélküliség. Ez okozza azt, hogy az aktivitási ráta kerületi szinten alacsony. Az elmaradásnak az is oka, hogy a főváros folyamatosan a leggyorsabb ütemben fejlődő régió, így a többi régió nem tud felzárkózni, hanem leszakadása tovább nő.

5. ábra: Az aktivitási ráta kerületenként %-ban kifejezve

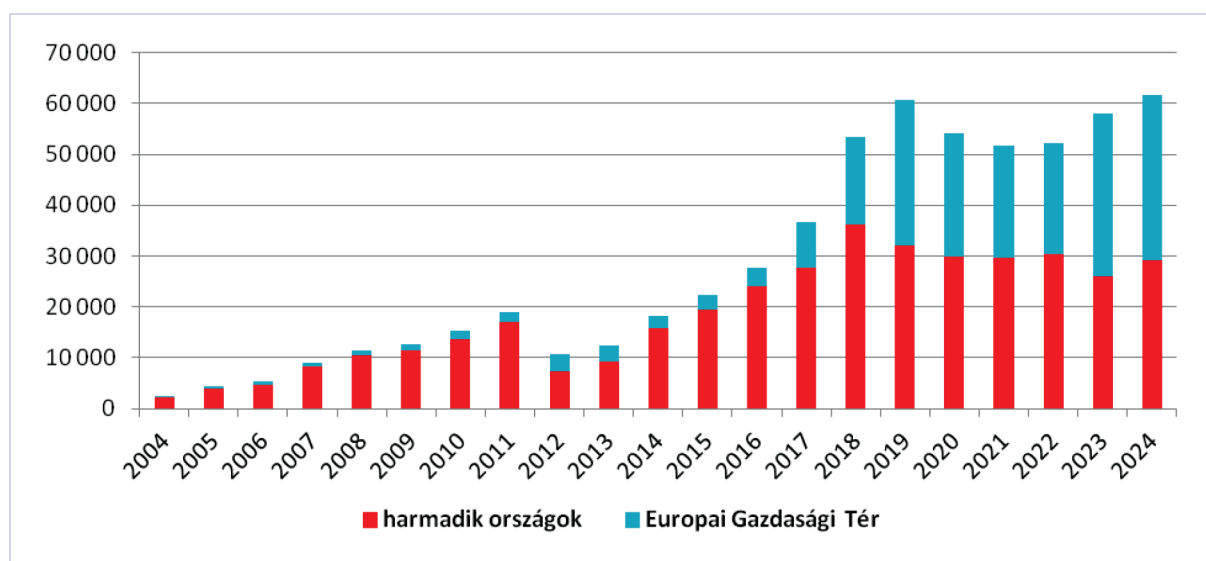
Forrás: <https://statistics.sk>, a Szlovák Statisztikai Hivatal honlapja.

A regionális különbségek a gazdaság minden szegmensében jelen vannak, infrastruktúra, külföldi befektetések, illetve szociális téren egyaránt. A kerületek fejlődési problémáinak a hátterében az előnytelen közigazgatási felosztásnak is szerepe van, kialakításakor, 1997-ben, nem vették figyelembe a természetes kistérségek igényeit. A fejlődést nehezíti az is, hogy a főváros, amely egyben a legfontosabb gazdasági központ is, az ország dél-nyugati határán van, így a nyugat-keleti szembenállás, a főváros-vidék ellentét Közép-Európában itt a legnagyobb.

A munkaerő-piaci helyzet ismertetésénél végül szólni kell egy aránylag új jelenségről, amely az elmúlt hat évben jelent meg és vált döntő fontosságúvá. Ez a külföldi munkaerő foglalkoztatása. Európába a külföldi munkavállalók az 1960-as évektől kezdtek beáramlani. Legkorábban a gyarmati múlttal jelentkező nyugat-európai országokba érkeztek. Először a más kontinensről és más kultúrkörből származó emberek érkeztek, majd a többi, szegényebb uniós országból költöztek át munkavállalók Európa fejlettebb államaiba. A következő fázisban a befogadó államok között megjelentek a gyorsan növekvő gazdasággal rendelkező országok is. Ezek az emberek gyakran ún. kékgallérosok, azaz gyári munkások voltak, ezért nyelvi akadályok sem jelentettek áthidalhatatlan problémát.

A más állampolgárságú személyek munkaerő-piaci jelenléte az 1990-es évektől kezdett valóban tömegessé válni. Az Európai Unió egyik vívmánya a szabad munkaerő-áramlás. Ennek jótékony hatásait leginkább a közép-európai tagállamok munkavállalói értékelik és használják ki igazán. A 2004-es EU csatlakozás után Szlovákiából lakosságárányosan többen távoztak külföldre, mint a többi V4 országból. A mozgás fordítva is működött, a külföldi beruházókkal külföldi munkavállalók is érkeztek, számuk azonban alacsony volt. Mintegy tíz évvel ezelőtt lehetett találkozni először a jelenséggel, hogy bizonyos foglalkozási ágakban, illetve bizonyos munkakörökben a Szlovákiában működő, elsősorban külföldi tulajdonú vállalatok a szabad álláshelyeket nem tudták helyiekkel maradéktalanul betölteni (Reményik et al., 2024). A probléma 2017 körül jelent meg és gyorsan vált akuttá. Első lépésben a szomszédos országok polgárai érkeztek, de csakhamar megjelentek a távolabbi és nem uniós, illetve nem az Európai Gazdasági Térségből (EGT) származó munkavállalók is (6. ábra). A trendet a koronavírus válság sem törte meg, csak kissé lelassította.

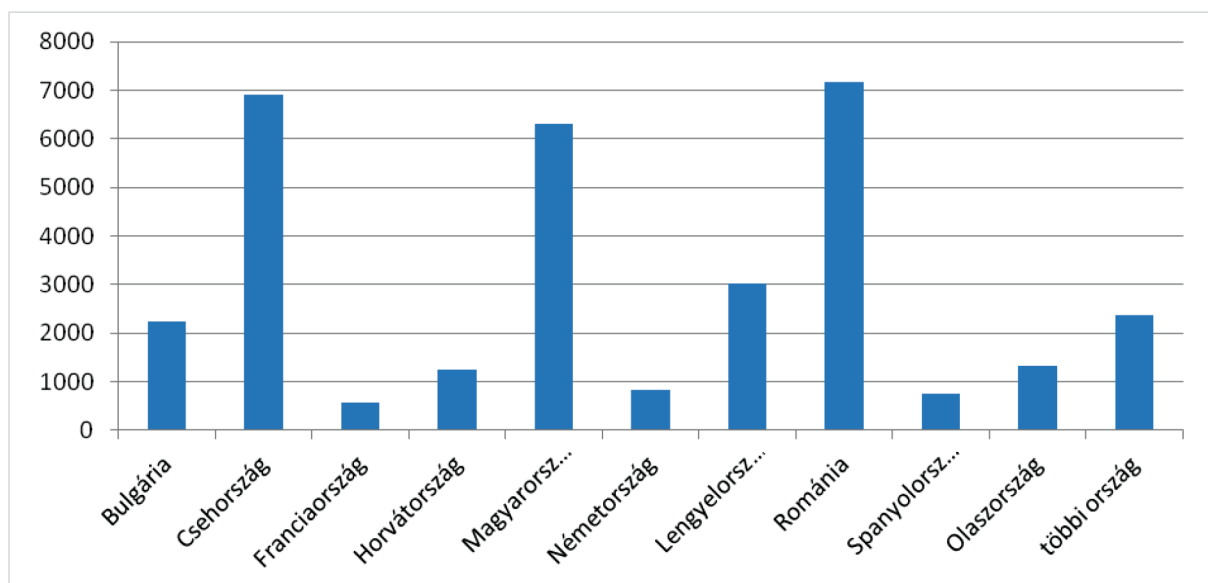
6. ábra: Külföldi munkavállalók száma Szlovákiában, fő (2004–2024)



Forrás: <https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/>, Munka-, Szociális- és Családügyi Hivatal.

Ahogy azt a 6. ábra mutatja, a két térségből, az Európai Unióból és az Unió kívülről megközelítőleg azonos számú dolgozó érkezett. A következő két ábra azt mutatja, melyek azok az országok, ahonnan 500 főnél több munkavállaló származik. Ez több dologra utal. Mutatja azt, hogy a szlovákiai munkaerőpiac nyitott, semmilyen származási korlátozás nincsen. Az adatok a szlovák gazdaság struktúrájára is utalnak, ami a térség többi országára is érvényes. Szlovákia gazdasága alapvetően az ipari termelésre, ezen belül gép- és járműgyártásra szakosodott, más-ként kifejezve, korunkban ez a régió vált Európa autóipari háttér-műhelyévé. A külföldi munkavállalók döntően középfokú végzettséggel rendelkeznek, vagyis jellemzően kékgalléros munkaköröket töltenek be, elsősorban mint szakmunkások helyezkednek el. A harmadik országokból érkezők 75%-át, az EGT tagországok munkavállalóinak pedig 60%-át ilyen pozíciókban alkalmazzák. A 7. ábrán látható, hogy az EGT országokból érkező munkavállalók döntően a környező, és azon belül is különleges kapcsolattal rendelkező országból érkeznek. Csehország esetében gyakorlatilag nincsenek nyelvi akadályok, Magyarországgal a gazdasági kapcsolatok szintén szerteágazók, egyben az ország ezen a szakaszon rendelkezik a leghosszabb határral. Románia esetében az aránylag jelentős bérkülönbség, a földrajzi közelség a legfontosabb tényező.

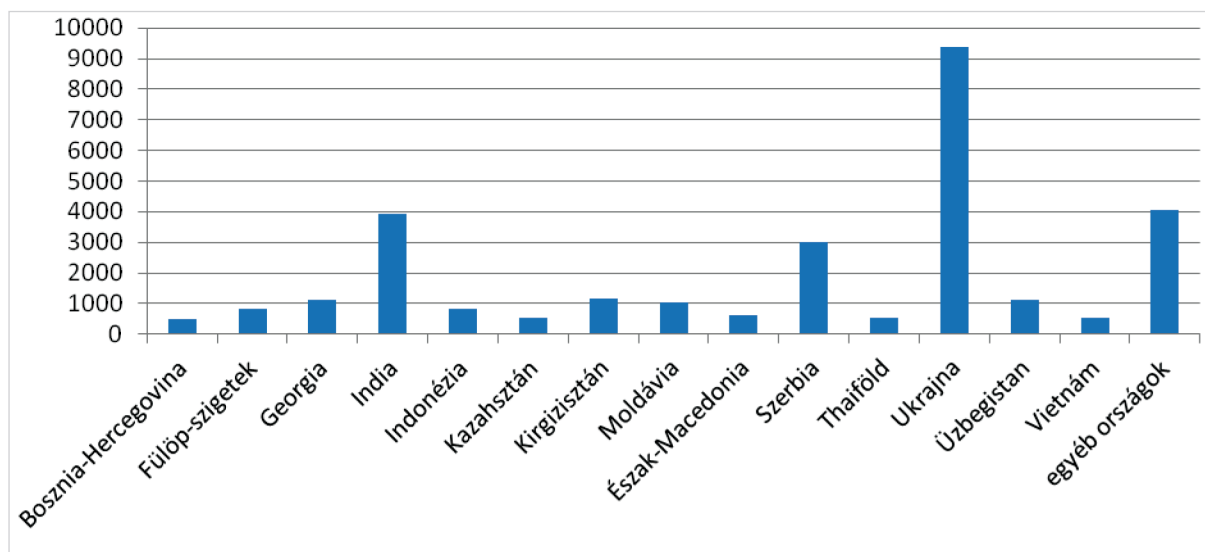
7. ábra: Európai Gazdasági Térség országaiból származó munkavállalók, fő (2024. november)



Forrás: <https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/>, Munka-, Szociális- és Családügyi Hivatal, országok, melyekből 500 főnél több munkavállaló érkezett

A harmadik országok viszonylatában (8. ábra) egyértelműen Ukrajna áll az első helyen. Kétségtelen, hogy ennek egyik oka az ott dúló háború, illetve a két nyelv viszonylagos hasonlósága, de az ukránok már a háború előtt is nagy számban vállaltak munkát Szlovákiában. Ez azzal is magyarázható, hogy a két ország határos egymással, a nyelvi problémák áthidalhatók – a szláv népcsaládhoz tartozás okán is – a bérezésben és a munkaviszonyokban pedig lényeges különbségek vannak Szlovákia javára. Újdonság, hogy már Szlovákiában is megjelentek a távoli, egzotikusnak is tekinthető országok munkavállalói. Ez azért érdekes, mert rámutat Szlovákia ismertségére, főleg arra, hogy érdemes több ezer kilométert utazni, több hónapot is itt tölteni, tehát bizonyos kockázatot vállalni a megélhetés érdekében. Legalább ötezer ember négy távol-keleti országból is érkezett, de az indiaiak viszonylagos nagy száma is meglepő.

**8. ábra: nem az Európai Gazdasági Térségből származó munkavállalók, fő
(2024. november)**

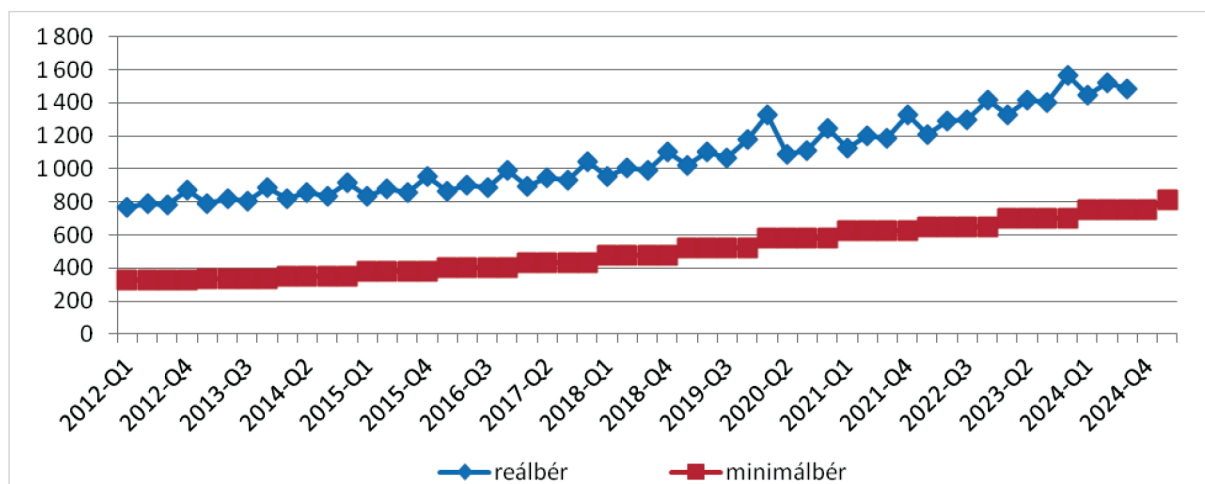


Forrás: <https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/>, Munka-, Szociális- és Családügyi Hivatal, országok, melyekből 500 főnél több munkavállaló érkezett

Meg lehet jegyezni, hogy a szlovákiai felsőoktatási intézményeket szintén nagyon sok ukrán állampolgárságú fiatal látogatja. Számuk az 2024/25-ös tanévben 13 061 fő, a nem szlovák állampolgárságú hallgatók 65%-a, az összes felsőoktatásban tanuló hallgató 11,4%-a (<https://www.cvtisr.sk>). Valószínű, hogy közülük nagyon sokan nem térnek majd haza, hanem Szlovákiában fognak dolgozni.

Legvégül a bérezés színvonalát vizsgáltuk meg. Ami a nominálbéreket illeti, gyakorlatilag 1993-tól, az ország létrejöttétől emelkednek. Mértéke 1993-ban 179 euró volt, 2024 őszén meghaladta az 1500 eurót. A bérek reálértéke szintén növekvő tendenciát mutat. Az elmúlt 32 év folyamán összesen hét évben csökkentek csak, így Szlovákia hosszú távon felzárkózik az Európai Unió átlagához (<https://slovak.statistics.sk/>). Az átlagbértől Szlovákiában jelentős eltérések vannak. Fentebb már utaltunk rá, hogy az ország kis kiterjedése ellenére továbbra is jelentősek a foglalkoztatási különbségek. Ennek folyománya, hogy a bérek esetében nagyok a regionális különbségek, és ezek a különbségek még nőnek is.

9. ábra: Az átlagos nominálbér és a minimálbér változása euróban (2012–2024)



Forrás: átlagbér: <https://datacube.statistics.sk/>; minimálbér <https://socialnepoistenie.mup.sk/>

3. A szlovák munkaerőpiac jogi szabályozása

A munkavégzés feltételeinek biztosítása Szlovákiában alapjognak számít. Az Alkotmány Ötödik részének (Gazdasági, szociális és kulturális jogok) 36. cikkelye kimondja azt is, hogy az alkalmazottaknak joguk van a megfelelő munkakörülményekhez, a bérhez, a védelemhez, az indokolatlan elbocsátás mellőzéséhez, a diszkrimináció tilos, joguk van egészségük megóvásához, a munkaidő hosszának a maximalizálásához, valamint a pihenéshez.

A foglalkoztatás általános szabályozásával a 2001/311 sz. Munkatörvénykönyv (Zákonník práce) foglalkozik. A törvény tartalmaz olyan paragrafusokat, amelyek a foglalkoztatási körülmények javításával foglalkoznak. A foglalkoztatást segítő rész a 152/c paragrafus, amely arról rendelkezik, hogy a foglalkoztatónak lehetősége van lakhatást biztosítani állam által birtokolt bérakásban.

A következő törvény, amelynek tárgya a munkaerőpiac szabályozása, a Foglalkoztatási szolgáltatásokról szóló 2004/5 sz. törvény (Zákon o službách zamestnanosti). Ezen belül a foglalkoztatás növelésével az 50/b paragrafus foglalkozik, amely a hátrányos helyzetű álláskezesők foglalkoztatásának segítését rendezi. A törvény bevezeti a szociális vállalkozás fogalmát. A szociális vállalkozás olyan jogi személy vagy természetes személy, amely, illetve aki

- olyan munkavállalókat foglalkoztat, akik a foglalkoztatásukat megelőzően hátrányos helyzetű álláskezesők voltak, és akik a vállalat foglalkoztatottainak legalább 30%-át teszik ki,
- támogatást és segítséget nyújt azoknak a munkavállalóknak, akik az alkalmazásukat megelőzően hátrányos helyzetű álláskezesők voltak, és a munkapiacra nehezen találtak állást,
- a vállalat tevékenységének bevételeiből származó pénzeszközök legalább 30%-át, amely az adott adóévben a tevékenység tárgyával kapcsolatos összes kiadás kifizetése után fennmarad, évente új munkahelyek létrehozására, vagy a munkakörülmények javítására fordítja.

A törvény egyéb részei közül a foglalkoztatás bővítésével az alábbi paragrafusok foglalkoznak:

- Az 50/i paragrafus a regionális foglalkoztatás támogatását szabályozza.
- Az 51/a paragrafus a pályakezdekők álláshoz juttatását segíti.
- Az 52. paragrafus tárgya az önkormányzat által végzett tevékenységek, amelyek az anyagi szükséghelyzetben lévő, ellátásban részesülő, tartósan munkanélküli állampolgár majdani integrációját segítik.
- Az 53/a paragrafus tárgya a munkahelyhez való költözés anyagi támogatása.
- Az 53/b paragrafus tárgya a munkába való utazás anyagi támogatása.
- Az 53/c paragrafus tárgya a hátrányos helyzetű álláskezesők munkaerő-piaci integrációjának támogatása.
- Az 53/d paragrafus a munkahelyteremtést segítő anyagi támogatásokról rendelkezik.
- Az 54. paragrafus a munkahelyteremtő projekteket és programokat szabályozza.
- Az 55. paragrafus az egészségi fogyatékkal élők foglalkoztatásának lehetőségeit szabályozza.
- Az 55/a paragrafus az egészségi fogyatékkal élők foglalkoztatásának munkaerő-piaci felkészítést szabályozza.

- Az 59. paragrafus arra biztosít jogi háttérrel, hogy a fogyatékossgal élő állampolgárok a munkavégzésükhöz és személyes szükségleteik biztosítására a munkavégzés idejére személyes asszisztens segítségét vehessenek igénybe. A Munkahivatal ehhez anyagi támogatást nyújt.
- A 60. paragrafus alapján az ún. védett műhely (egészségi fogyatékkal élő számára létrehozott munkahely) kiadásaira anyagi támogatást kérhet.
- A 63., 64., 64/a, 64/b paragrafusok az egészségi fogyatékkal élők munkakörülményeinek a biztosításával foglalkozik.

A Szlovákia területén élő külföldiekkel, a harmadik országok állampolgáraival, az Európai Unió valamely tagállamának, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban érintett államok és a Svájci Államszövetség állampolgáraival, illetve azok családtagjainak foglalkoztatásával szintén a Foglalkoztatási szolgáltatásokról szóló 2004/5 sz. törvény foglalkozik.

A foglalkoztatást érintő jogi normák között szólni kell még a Minimálberről szóló 2007/663 sz. törvényről (Zákon o minimálnej mzde). A törvény hatálya minden alkalmazotti jogviszonyban álló foglalkoztatottra vonatkozik. Mértékét kétféle módon lehet meghatározni, vagy egy hónapra, vagy mint órabért, amely a kormány kompetenciája (<https://www.employment.gov.sk/>).

Szlovákiában a minimálbér mértékét a Munkaügyi Minisztérium határozza meg a Minimálberről szóló 2007/663 sz. törvény (Zákon o minimálnej mzde) alapján. Mértéke a Szlovák Statisztikai Hivatala által az előző naptári évben kimutatott átlagbér 60%-a.

A hátrányos helyzetű emberekkel, akiknek valamilyen okból nehezebb a munkaerőpiacon elhelyezkedniük, a jogi háttér formálisan széleskörű támogatást biztosít. A valóságban azonban ezek érvényesítése nehézkes, esetenként lehetetlen. Az ilyen jellegű problémák leghatékonyabb módja a megértés és az empátia. Az ilyen esetekben a problémák jogi úton való megoldása általában nehézkes, így az ilyen jellegű munkahelyi konfliktusok számáról, előfordulásáról nagyon kevés ismeret van. A felsorolt jogszabályok be nem tartása sok esetben ellenőrizhetetlen.

4. Foglalkoztatást ösztönző intézkedések az állam részéről

A szlovákiai törvényi szabályozás széleskörűen támogatja a foglalkoztatás növelését, illetve a foglalkoztatási körülmények javítását, és ezek implementálásában az állam is szerepet vállal. A szabályozás elsősorban az állástalanok és hátrányos helyzetűek támogatását szabályozza. Ennek mértékét, jellegét, formáját egyrészt a kormányok prioritása, a munkapiaci helyzet, illetve a társadalmi elvárások határozzák meg. Szlovákia hosszú távú problémái között az alábbiakat kell kiemelni (Pongrácz, 2018):

- a munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei,
- bizonyos társadalmi csoportok, mint a pályakezdők, alacsonyan képzettek, romák magas munkanélküliségi rátája,
- szakképzett munkaerő hiánya bizonyos ágazatokban.

A foglalkoztatás ösztönzésének valós feltételei biztosításával az állam részéről a Munka-, Szociális- és Családügyi Hivatal foglalkozik. A Hivatal olyan kormányzati szerv, amelynek feladatai közé tartozik a munkaerő-piaci helyzet javítását célzó nemzeti projektek kidolgozásának és végrehajtásának irányítása, Szlovákia állampolgárainak az Európai Unió tagállamaiban történő munkaközvetítés, engedélyek kiadása a díjazás ellenében végzett közvetítőknek, munka-

erő-kölcsönző és támogatott foglalkoztatási tevékenységek végzése, közigazgatási eljárások keretében az ügyfelek fellebbezéseinek elbírálása, amelyek közé tartozik a fogyatékkal élő polgárok foglalkoztatásának kötelező részarányának betartatása. A 2004/5 sz. törvény többek között így határozza meg a Hivatal hatáskörét a foglalkoztatás bővítését illetően:

- a munkaerő-piaci helyzet javítását célzó, az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott nemzeti projektek kidolgozása és azok végrehajtása,
- módszertani útmutatás nyújtása a hatóságok számára az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott, a munkaerő-piaci helyzet javítását célzó projektek kidolgozásához és végrehajtásához,
- munkaközvetítés álláskeresői részére az Európai Unió tagállamaiban.

Az a munkaviszonnyal nem rendelkező személy, aki

- a Munka-, Szociális- és Családügyi Hivatalnál bejelentkezett, és aktívan keres állást,
- az állása elvesztése előtt rendelkezett biztosítással,
- munkavégzési megállapodás alapján volt alkalmazva,
- rendőrként vagy katonaként volt alkalmazva,
- önként volt biztosítva,
- a biztosítás időtartama az előző négy évben legalább 720 nap volt.

Az állam hagyományos foglalkoztatást támogató eszközei – állasközvetítés, tanácsadás, iskoláztatás – a következő támogatást biztosítják a foglalkoztatás növelésére:

- magánvállalkozás indításának anyagi támogatása (a támogatás összege jelenleg 8080,80 és 2425,44 euró között ingadozik),
- munkába járás támogatása legfeljebb hat hónapig (maximális összege 200 euró), egészségkárosodással élők támogatása.

A felsoroltak mellett az állam a családos munkavállalókat is támogatja. Az ún. adóbónusz segítségével a gyermekes munkavállaló csökkentheti adóalapját. Ennek mértéke a gyermek korától és a jövedelem nagyságától függ. Érvényesíteni a gyermek 18 éves koráig lehet.

2025 elején Szlovákiában nincs tervbe véve a munkavállalói jogok szélesítése, beleértve a jogi szabályozást és az anyagi jellegű juttatásokat is. Az utóbbi legfontosabb oka a költségvetési helyzet, a konszolidáció szükségessége. A kormány 2024 novemberében elfogadta, hogy 2025-től több adó emelkedik, az adómentesség mértéke szűkül, és új adókat vezetnek be. A szociális jellegű intézkedések közé tartozik, hogy a gyermekek után járó adóbónusz mértéke csökken. Az intézkedések a foglalkoztatást közvetlenül nem érintik, de az általános megszorítás természetesen a munkaerőpiac bővülésére is negatívan hat. Tekintettel arra, hogy jelenleg a munkanélküliség történelmi mélyponton van, 5,4%, így sem a szakmai, sem pedig az érdekvédelmi szervezetek részéről sincs igény ilyen jellegű fejlesztési intézkedésre. Ám a munkavállalók érdekvédelmi szervezetei, egészségügyi dolgozók, pedagógusok, jelenleg bérköveteléssel fordulnak az állam felé. Ezeknek az igényeknek a kielégítése folyamatosan a tárgyalások témája.

5. A foglalkoztatók által kínált kedvezmények

A munkavállalók motiválása, megtartása, a hatékonyságuk növelése, a jó munkakörnyezet kialakítása a munkaadó alapvető érdeke. A munkaadó, hogy a vállalat egésze jobban teljesítsen, hajlandó egyéb módon is ösztönözni az alkalmazottakat. Ma már a jó munkakörnyezet általános dolgozói, sőt, állampolgári elvárás.

A munkavállalói juttatások jelentős mértékben befolyásolják a munkavállalók elégedettségét, ebből kifolyólag a teljesítményüket és a munkáltató iránti lojalitásukat. A munkavállalói juttatások különböző formákat ölthetnek, és a vállalatoknál a méretüktől – beleértve a rendelkezésre álló források mennyiségét – és a működési területtől, valamint a munkavállalók által betöltött pozíciótól függően alkalmazzák őket. Tekintettel arra, hogy ez közvetlenül a munkaadó vállalat sikerességéhez járul hozzá, ezért a költségeket teljes mértékben a munkáltató vállalja fel. A leggyakoribb egyéb juttatások közé tartozik a 13. és 14. havi fizetés, illetve a rendszeres pénzügyi bónuszok, törvényen felüli fizetett szabadság, otthoni munkavégzés lehetősége, céges autó magáncélú használata, mobiltelefon biztosítása üzleti és magánhasználatra, betegszabadság, kiegészítő egészségügyi ellátás a munkavállalók számára, a személyzet képzése stb.

A felsorolt lehetőségekből valószínűsíthető, hogy ezeket jellemzően a nagyvállalatok tudják biztosítani. Az állam az extra juttatások biztosításához nem járul hozzá. Az állam bizonyos formában és mértékben úgyszintén támogatja a munkavállalókat. Ezek a következők:

Kiegészítő nyugdíjpénztár, más szóval harmadik pillér, melynek keretében hosszú távú öngondoskodás ilyen formáját egy bizonyos összegig az állam adókedvezménnyel preferálja. A tömegközlekedés területén pedig, mivel a vasúti személyszállítás állami kézben van, közvetetten az állam támogatja a rendszeresen utazókat. A városi és megyei tulajdonú busztársaságok szintén nyújtanak kedvezményeket.

6. Összegző gondolatok a szlovák viszonyokról

A munkaerőpiac szabályozása minden országban egyedi, amit számos tényező befolyásol, közülük kiemелendő az adott ország gazdasági szerkezete, társadalmi-demográfiai helyzete, a költségvetés aktuális lehetőségei és a hagyomány, a társadalmi szokások és elvárások. Szlovákia egyik legnagyobb gazdasági, egyben szociális problémája a viszonylag magas regionális munkanélküliség. Annak ellenére, hogy az utóbbi években jelentős javulás ment végbe, továbbra is vannak kockázati csoportok. Ami társadalmi szempontból öröndetes, hogy Szlovákiában nincs demográfiai válság, a születések száma felülmúlja a halálozások számát, és a migrációs egyenleg is pozitív. Az állam természetesen segíti a gyermekvállalást, de nincs jelentős kényszer a családpolitika és a foglalkoztatáspolitikai, a lakhatáspolitikai, az oktatáspolitikai, a regionális politika, továbbá más társadalmi szakpolitikák közvetlen összehangolására. A figyelem középpontjában elsősorban a szociálpolitika, a megélhetés biztosítása áll. E mellett a közéletben olyan kérdések rezonálnak, mit például az egészségügyi ellátórendszer vagy oktatásügy színvonala.

A család és a munkavállalás összehangolására Szlovákiában a következő módszereket alkalmazzák. Az egyik az apák számára felkínált lehetőség, hogy nagyobb szerepet vállaljanak a gyermeknevelésben, a másik az atipikus foglalkoztatás. Az első az ún. apasági támogatás (otcovské), amely az úgynevezett „anyasági támogatás” egy új típusa, amelyet az apa jogosult igénybe venni a gyermeke gondozására legfeljebb 2 hét hosszan a gyermek születését követően legkésőbb a hatodik hétig. Az apa lehet alkalmazotti viszonyban, kötelező betegbiztosítással rendelkező önálló vállalkozó (egyéni vállalkozó), lehet önkéntes betegbiztosítással rendelkező

személy, és olyan személy is, aki a védett időszak alatt a betegbiztosítás megszűnését követően vált jogosulttá az apasági díjra (www.socpoist.sk/zivotne-situacie/tehotenstvo-materstvo/otcovske). A második lehetőség az atipikus foglalkoztatás, amely a fejlett gazdaságokban már régen meghonosodott módszer, ellenben Szlovákiában még mindig gyerekcipőben jár (Poór et al., 2015; Strážovská et al., 2015). Amíg az első kedvezmény feltételeit az állam rakja le, a másik alkalmazásáról a munkáltató dönt.

7. Zárszó: a szlovák és a magyar munkaerő-piaci szabályozás néhány eltérő vonatkozása és okai

A tanulmányban elemeztük, milyen foglalkoztatási ösztönzési szabályok vannak Szlovákiában, amelyekkel az állami és a magánszektor próbálja segíteni, illetve bővíteni a foglalkoztatást, segíteni a munkavállalók helyzetét.

Bemutattuk, hogy Szlovákia egyik legfontosabb sajátossága, egyben problémája a kimagaslóan magas munkanélküliség volt. Ennek gyökerei a rendszerváltozás kezdetéig nyúlnak vissza. Csökkentésével a gazdaságpolitika folyamatosan próbálkozott, de átütő eredményt sohasem tudott elérni, sőt az uniós munkaerőpiac megnyílása sem tudott igazán javítani a helyzeten. Döntő javulás csak a 2010-es végétől következett be, aminek általános háttere, hogy a V4-es országok mindegyikében annyira javult a foglalkoztatási helyzet, hogy immár munkaerőhiány lépett fel. Ez néhány év késéssel Szlovákiában is megjelent.

Szlovákia munkaerőpiacának másik jellemzője a jelentős regionális eltérések megléte.⁶ Ahogy azt bemutattuk, ez a probléma továbbra is jelen van, többek között a tartósan munkanélküliek számában is. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szlovák kormánynak további feladatai lesznek, ám mint a tanulmányból kitűnik, a szlovák munkaerő-piaci szabályozás kevésbé aktív, mint a magyar, sőt Szlovákiában a bérek és szociális transferek terén bizonyos restriktív elemek is megfigyelhetők. Bár az európai közös pénz használata (euró) eleve többlet stabilitást jelent a bérek és juttatások vásárlóértéke tekintetében.

Arra a következtetésre jutottunk tehát, hogy a szlovák gyakorlatban korántsem jelentkezik az állam részéről olyan aktív és operatív (részletekbe menő) munkaerő-piaci beavatkozás, mint Magyarország esetében. Ennek hátterében azt véljük, hogy a népességszám csökkenése nem súlyos (szinte jelentéktelen, lásd az 1. ábrát), ellentétben a magyarral, ahol az 1980-as évek óta 10%-kal, több mint 1 millió fővel csökkent a lakosság száma. A magyar születési szám alakulása feltűnően kedvezőtlen, a folyamatos, nagy összegű és széles körű családpolitikai támogatások ellenére, amely GDP arányosan a szlovák adat több mint kétszerese (lásd: Lentner & Horbulak, 2021). A születésszám 2024-ben mindössze 77.500 volt, amely minden idők legalacsonyabb születésszáma Magyarországon. A fertilitási ráta mindössze 1,37 volt 2024-ben, ám a fő probléma a szülőképes korú nők számának (e kohorsznak) a drasztikus csökkenése a rendszerváltozás időszakában, különösen az 1995-ös és a 2006-os gazdasági megszorító csomagok következtében, amelyek a családok megélhetését, a gyermekvállalás anyagi lehetőségeit jelentősen csökkentette. A pozitív jövőkép nem elégséges volta az 1990-es évektől átívelően, illetve a korábbi nem családbarát gazdaságpolitika következtében mintegy 300 ezer szülőképes korú anyuka⁷ hiányzik a magyar társadalomból, a 20–30 évvel ezelőtti kedvezőtlen gazdasági

⁶ A keleti és nyugati országrész közötti fejlettségbeli különbségek Magyarországon is fennállnak.

⁷ És lényegében ugyanennyi férfi, így összesen mintegy 600 ezer munkaképes korú ember „hiányzik” Magyarországon.

megszorításokra visszavezethetően.⁸ 2010-től e korábbi kedvezőtlen tendencia megállítására törekszik a magyar kormány, amely a rohamos bérfejlesztésekben, a családi-pénzügyi kedvezményekben és a lakhatás feltételeinek együttes javításában, a mögötte álló hiperaktív kormányzati intézkedésekben ölt testet. Szlovákiát e népesedési, munkaerő-piaci problémák nem (vagy inkább kevésbé) jellemzik. A magyarhoz viszonyítva tartósan kedvező az államadósság szintje, illetve a monetáris zóna tagság is további stabilitást ad a családok jövőtervezéséhez. Magyarországon a munkaerő-piaci problémák – a hasonló foglalkoztatási adatok ellenére – már jelenleg is súlyosabbak, és az alacsony születésszámot tekintve a jövőre akár még kedvezőtlenebbek is lehetnek, ám a magyar kormány igyekszik a munkaerőpiac fejlesztésével és a családok boldogulásának elősegítésével aktívan beavatkozni a folyamatokba, mérsékelni a külföldre vándorlást, támogatva a születések számának növekedését. Tehát a Szlovákia és Magyarország között meglévő hasonló gazdasági fejlettség (fajlagos GDP, foglalkoztatási ráta, életszínvonal, gazdasági fejlettség) ellenére a munkaerőpiacot védő intézkedések közötti különbségek szignifikánsak, mivel Magyarország a születésszám és a munkaerő nem elégséges szintje vonatkozásában lényegesen kedvezőtlenebb helyzetben van, mint Szlovákia.

Hivatkozások

- Bleha, B., Šprocha, B., & Vaňo, B. (2018). *Prognóza obyvateľstva Slovenska do roku 2060*. INFOSTAT – Inštitút informatiky a štatistiky. Online: <https://shorturl.at/3qo3C>
- Horbulák Zs. (2019). Munkanélküliség Szlovákia déli régióiban. *Polgári Szemle*, (15)4–6, 296–310. <https://doi.org/10.24307/psz.2019.1219>
- Keszegh B., & Török T. (Ed.). (2006). *Economic reforms in Slovakia*. Kempelen Farkas Társaság.
- Koišová, E., Masarová, J., & Habánik, J. (2018). Regional Differences in the Labour Market in Slovakia and the Czech Republic. *Journal of Competitiveness*, (10)2, 104–117. <https://doi.org/10.7441/joc.2018.02.07>
- Lentner Cs., & Horbulák Zs. (2021). Some State Financial Segments of the Childbirth and Family Support System in Slovakia. *Public Finance Quarterly*, (66)4, 482–500. https://doi.org/10.35551/PFQ_2021_4_2
- Lentner Cs., & Parragh B. (2016). Érdekegyeztetés, konszenzuseresés és participáció – új dimenziók, állami attitűdök. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 4(2), 26–40. Online: <https://shorturl.at/aTCTq>
- Lichner, I. (2022). *30 rokov premien Slovenského trhu práce*. Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied.
- Mikloš, I. (2005). *Kniha reforiem*. Trend Visual. Online: https://komunal.eu/images/pdf/kniha_reforiem.pdf
- Nagy L. (2015). Merre tovább, Szlovákia? Az elkövetkezendő időszak gazdasági kilátásai. *Polgári Szemle*, (11)1–3, 274–283. Online: <https://shorturl.at/Dhk1G>
- National Bank of Slovakia (NBS). (2019). *Analýza konvergenzie slovenskej ekonomiky. Príležitostná štúdia NBS 2/2019*. Online: <https://shorturl.at/raI75>

⁸ A liberális kormányok alatt meghozott megszorító intézkedések munkahelyeket szüntettek meg, növelték az adókat, csökkentették a családi kedvezményeket, jelentősen megemelkedett az abortuszok száma a kedvezőtlen gazdasági kilátások következtében. A 20-30 évvel ezelőtt meg nem született gyermekek ma komoly munkaerő-piaci feszültségeket okoznak Magyarországon, amely a kormányt szuperaktív közreműködésre sarkallja.

- Pongrácz É. (2018). A szlovák munkaerőpiac aktuális helyzete és a szociális gazdaság. *Munkaügyi szemle*, (61)2, 38–43. Online: <https://shorturl.at/FZ2U9>
- Poór J., Juhász T., Horbulák Zs., & Madarász I. (2015). Az atipikus foglalkoztatással szembeni attitűdök vizsgálata a szlovák és a magyar állástalanok dimenziójában. *Munkaügyi Szemle*, (59)3, 56–63. Online: <https://shorturl.at/5xxMp>
- Reményik B., Módosné Szalai Sz., Jenei Sz., Lakshmi Patibandla, V., Dienes D., Moreno-García, E., & Dávid L. D. (2024). Labour market activity in Slovakia: Challenges and interventions. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 8(16), 10223. <https://doi.org/10.24294/jipd10223>
- Sági J., & Lentner Cs. (2022). Key issues in the effectiveness of public financial tools to support childbearing the example of Hungary during the COVID-19 crisis. *Plos One*, 17(8), e0273090. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0273090>
- Strážovská, H., Strážovská, L., Horbulák Zs., & Poór J. (2015). Ešte k otázkam atypických foriem zamestnávania ako súčasti podnikateľstva. *Ekonomika cestovného ruchu a podnikanie*, (7)3, 83–97.
- Vartašová, A., & Štrkolec, M. (2024). Challenges of the Current Tax-sharing System. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 4(2), 31–44. <https://doi.org/10.54201/iajas.136>



A SZERZŐDÉS MINT METAFORA?

*Megjegyzések a közigazgatás kontraktualizációjához*¹

NAGY MARIANNA* 

* Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: nagym@ajk.elte.hu

Absztrakt

A tanulmány azokat a gazdasági-társadalmi folyamatokat vizsgálja, amelyek a közigazgatás szerződéses feladatvégrehajtásának felértékelődéséhez vezettek. A szerződés fogalmának és funkcióinak átalakulása számos új igazgatási területen tette lehetővé, hogy a hagyományos egyoldalú közhatalmi aktusokat felváltsák a konszenzuális megoldások. A tanulmány érinti azokat a globalizációs hatásokat, amelyek erősítették a szerződések szerepét, bemutatja, hogyan közelítettek egymáshoz a magánjogi és közjogi megoldások. A közigazgatás által alkalmazott szerződések nemcsak a közszolgáltatások területén, hanem gyakorlatilag minden szférában megjelentek, és kialakult egyfajta szerződéses jogrend. Ennek a szerződéses jogrendnek a viszonya a hagyományos jogalkotáshoz további vizsgálatokat igényel.

Kulcsszavak

közigazgatás, szerződés, globalizáció, jogalkotás

Abstract

The study examines the economic and social processes that have led to the rise in the value of the contractual implementation of public administration. The transformation of the concept and functions of the contract has allowed consensual solutions to replace traditional unilateral acts of public authority in many new areas of administration. The paper touches on the globalization effects that have strengthened the role of contracts, showing how private and public law solutions have converged. The use of contracts by public administrations has emerged not only in the field of public services, but in virtually all spheres, and a kind of contractual legal order has developed. The relationship of this contractual legal order to traditional legislation requires further study.

Keywords

public administration, contract, globalization, legislation

¹ Nagyon köszönöm Fazekas Marianna és Rozsnyai Krisztina értékes kritikáját és jobbító javaslatait.

1. Bevezetés

A közigazgatás kontraktualizációja mint hangsúlyos téma, a 20. század utolsó két évtizedében jelent meg a szakirodalomban, de az ezredforduló óta egyre inkább axiómaként hivatkozunk rá. A szerződésesedés divat lett. Ha beütjük a *public contract* kifejezést a legnépszerűbb tudományos adatbázisok keresőjébe, az EBSCO 15 950 találatot, az ELSEVIER 307 136 találatot, a JSTOR 547 093 találatot ad. Sokan és sokféleképpen hivatkoznak a közigazgatás szerződéses konstrukcióira, a modern közigazgatás megmentőjét látják abban a tendenciában, hogy az állam mellérendeltségi kapcsolatokon keresztül old meg számos olyan feladatot, amelyet korábban egyoldalú aktusokkal kezelt.

A szerződés a magánjog klasszikus eszköze, de az utóbbi néhány évtizedben kilépett a magánjogi keretek közül, és a társadalom számos területén vált magatartásszervezővé. Ez azzal is járt, hogy a szerződés fogalma „inflálódik” (Mekki, 2018). A szerződéses infláció több metaszetben is értelmezhető: egyrészt észlelhető egyfajta verbális infláció, hiszen akkor is szerződésről beszélünk, amikor annak fogalmi elemei nem feltétlenül állnak fenn, és a szerződések tartalmi elemei mellett inflálódnak a következmények, gyakran átláthatatlanná válnak a szerződéses viszonyok. Másrészt az egyes szerzők a szerződés fogalmát nemcsak anyagi jogi értelemben, hanem a megegyezéses eljárásra is használják. Amellett, hogy a különböző nyelvekben a szerződés (*contract*) fogalma mást jelent, a szerződésre számos más kifejezést is használnak. A kanadai franciában például a *contract* mellett igen gyakran jelenik meg az *entente* terminus technicus, ami a szerződésnél szélesebb értelemben használatos: megegyezést, megállapodást jelent. Ez nemcsak a szerződésért aggódó magánjogászokat zavarja, hanem felveti azt a kérdést is, hogy mit tekintünk egyáltalán szerződésnek? A szerződések között találunk olyanokat, amelyek egyértelműen megfelelnek a szerződés jogi fogalmának, másokat pedig csak szerződésnek nevezünk, a szerződésre jellemző lényeges elemek nélkül. Amikor a diskurzus a közigazgatás kontraktualizációjáról szól, érdemes tisztázni, milyen dimenzióban beszélünk a kontraktualizációról. A közigazgatás kontraktualizációját vizsgálhatjuk *jogi, politikai és társadalmi kontextusban*, és ezek a megközelítések gyakran összemosódnak, ami nehezíti a tisztán látást.

A szerződések verbális inflációjának másik jellemzője, hogy *a különböző tudományterületek különböző fogalmakat használnak a közigazgatás szerződéseire*. A közigazgatás kontraktualizációja nemcsak a jogászok, hanem a közgazdászok, a szociológusok, a politológusok, az antropológusok figyelmét is felkeltette, és mivel számos diszciplína foglalkozik vele, valamiféle közös nevezőt kellene találni a fogalomra. Azonban ez fogalmi képtelenség, mert a szerződés jogi fogalma szükségképpen nem felel meg a többi tudományágnak, a szélesebb értelemben vett társadalomtudományok pedig szükségképpen képlékeny fogalmat használnak. Az azonban mégiscsak igaz, hogy mindannyian ugyanarról beszélnek, még ha más megközelítésben is. Vagyis a közös pontjuk nem a fogalom, hanem a szerződéses viszonyok mögött álló, vagy éppen a szerződések által kiváltott társadalmi-politikai valóság. Valahol ezek a modellek hatnak egymásra. Éppen ezért a kontraktualizáció elemzésénél nagyon fontos lenne, hogy interdiszciplináris megközelítést alkalmazzunk.

Mi a közös ezekben a megközelítésekben? Elsősorban az, hogy mindegyik valamiféle kölcsönös „kötelezettségvállalásról” szól (Caillosse, 2008, 272). A kötelezettségvállalások során azonban mind az alanyok, mind a kötelezettségek, mind a módszerek, mind a kiváltó okok között igen nagy különbségek lehetnek. A közigazgatás kontraktualizációjának minden bizonnyal sok egymásra is ható oka van. Ha az okok kutatását letudjuk azzal, hogy megváltozott az állam, a közigazgatás szerepe, akkor csak elfedjük a problémát. Az állam szerepének megváltozásához sok

ok járult hozzá. Mindenekelőtt a globalizáció és az ezzel összefüggő jogi pluralizmus, a közérdek tartalmának folytonos alakulása, az állam „piacosítása”, a jog szerepének le- és átértékelése, az állammal és egymással szembeni bizalmatlanság (Mekki, 2018, 125), és még valószínűleg ezer ok.

A legszűkebb értelemben a *közszolgáltatások* szerződéses úton történő megoldását sorolják ide, ami történhet magánjogi szerződésekkel és közigazgatási szerződésekkel. Ez már önmagában nagyon vitatott terület, de leginkább a jogászok belügye. Ennél szélesebben értelmezik a kontraktualizációt, akik nem szűkítik le a közszolgáltatásokra a szerződéses megoldást, hanem a közigazgatás *bármely közfeladatát* (ideértve a közhatalmi feladatokat is) szerződéses úton látják el. Ennek a felfogásnak is elsősorban jogi relevanciája van, de a jogi eszközt nem igénylő feladatok esetében már kérdésessé – és egyben vitathatóvá – válik a szerződés alkalmazhatósága és értelmezhetősége. Ebben a szegmensben tehát már bizonytalanná válhat a szerződés fogalma. A harmadik, és egyben legszélesebb értelemben vett kontraktualizáció alatt a közigazgatás, sőt *az államnak a polgárokkal, a társadalommal kötött szerződéseit értik*, és ez az értelmezés a szociológusok, az antropológusok, a filozófusok terepe. Ezzel a harmadik értelmezéssel végképp felbomlik a szerződés jogi kerete, a jogi fogalomból valami más lesz. A szerződés ebben a kontextusban leginkább *társadalmi szerződés* értelemben használatos (Cumyn, 2006). A közigazgatás kontraktualizációjáról való gondolkodás egyik legnagyobb kihívása, hogy melyik értelemben használjuk a fogalmat. A jogi és társadalmi szerződés közötti határvonal elmosódása bizonyosan nem segíti elő a tisztánlátást.

A hétköznapi kommunikációban határozottan, de a szakmai fórumokon is a szerződéses konstrukciók váltak a közigazgatás látszólagos megmentőjévé. Ezzel a szemlélettel az a gond, hogy anélkül tekinti a szerződést mindenre jó megoldásnak, hogy tisztázná az alapvető kérdéseket. Először is, *mit jelent a kontraktualizáció?* Másodszor, *mit akarunk orvosolni a kontraktualizációval?* Harmadszor pedig, *mit kezdünk a kontraktualizáció következtében megoldandó problémákkal?* Mint minden közigazgatás által használt eszköz, a szerződések is akkor működnek, ha funkcionálisak, ha azt a célt, amit el akarnak érni, jobban, hatékonyabban lehet szerződéssel megvalósítani, mint más igazgatási eszközzel. Ez ma nem feltétlenül van így. De az sem igaz, hogy a közszerződéseket vissza kellene szorítani a közszolgáltatás-szervezés területére, az állam más működési módjaiban ne lenne helyük.

A szerződések hagyományosan a jogtudomány módszereivel vizsgálhatók, de a kontraktualizáció jelenségének, okainak és következményeinek elemzésére a közigazgatás-tudományi megközelítés hasznosabb. Ezért alább elsősorban, de nem kizárólagosan a közigazgatás-tudományi szempontok alapján vizsgálom a kérdést. A szerződések jogtörténeti elemeinek felvillantása e folyóirat hasábjain már megjelent (Czibrik, 2021), ehelyütt a kontraktualizáció mögött álló társadalmi-gazdasági mozgásokat, és azoknak a szerződés fogalmára gyakorolt hatásait vizsgálom. A különböző tudományterületek megközelítési módjai nem mindig választhatók el egymástól, a publikációkban gyakran elmosódnak a határok. A jogtudományi vizsgálatok elsősorban a magánjogi és a közszerződések különbségeire fókuszálnak, leginkább a közszolgáltatás-szervezés területét érintik. Mind a magyar, mind a külföldi szakirodalomban ez áll a középpontban. A magánjogi és közszerződések közötti különbségeket ehelyütt nem elemzem, ezt másutt megtettem (Nagy, 2023). Alább arra teszek kísérletet, hogy a kontraktualizáció kissé cseppfolyós fogalmát más nézőpontokból is vizsgáljam.

Ez a tanulmány biztosan nem tud mindenre kiterjedő és végleges megoldást kínálni, még magyarázatot sem. Ahogyan a címe is ígéri, talán hozzá tud járulni, hogy tisztábban lássuk, hogyan jutottunk el a mai helyzethez, milyen társadalmi-gazdasági folyamatok erősítik a kontraktualizációt, és melyek a tovább gondolandó kérdések. Az alábbi mozaikok nyilván nem adnak teljes képet, de a maguk korlátozottságban hozzájárulhatnak ahhoz.

2. A közszolgáltatás-szervezéstől a „közszolgáltatás-szervezésig”

A polgári társadalmak kialakulása hosszú folyamat eredménye, és ennek a folyamatnak számos olyan jellemzője volt, amelyek az állam szerződéses feladatvégrehajtása irányába mutattak. Az abszolút monarchiák is kötöttek olyan szerződéseket, amelyek a közigazgatás és a hadsereg működéséhez szükséges eszközök beszerzését szolgálták. Ezek a szerződések a kincstári működés körébe tartoztak, hiszen az állam működéséhez szükséges eszközöket már nem az uralkodó magánvagyonából finanszírozták, hanem a kincstár – eleinte szinte kizárólagosan – magánjogi szerződésekkel szerezte be. Ezen közszállítási szerződések „közjogiasításának”² igénye viszonylag hamar felmerült, hiszen a piac kiszámíthatatlan volt, és a korrupció miatt igen költséges is volt az állam fenntartása.

Az ipari forradalom alapjában rendezte át a gazdaságot és a társadalmat, de a közigazgatás kezdetben az ipari forradalom demográfiai és urbanisztikai következményeit nem tudta kezelni. Ugrásszerűen megnőtt a lakosság száma, megváltozott a térbeli elhelyezkedése (megnőtt a városiak száma), a foglalkoztatásban gyökeres változás volt, hogy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya drasztikusan csökkent, az iparban viszont kielégíthetetlen munkaerőigény jelentkezett (Harmathy, 1983, 27). A 19. századi Európában újabb és újabb területeken váltja fel a korábbi passzív, kizárólag rendészeti eszközökkel operáló közigazgatást az aktív közigazgatási cselekvés. Az aktivitás egyrészt a hihetetlenül intenzív közigazgatási jogalkotásban jelent meg, amikor is a címzettek számára kötelezettségeket, korlátokat állapítottak meg, ex lege és hatósági jogalkalmazás útján regulálták a társadalmi viszonyokat, másrészt számos szolgáltatás nyújtásával közvetlenül is felléptek. Jellemzővé váltak a nagy állami építkezések, a „közmunkák”, az állam által fenntartott közintézmények, közszolgáltatások gazdasági közszolgáltatások területén (az utak, a közművek építésében és fenntartásában, a közlekedés szervezésében, köztemetők fenntartása stb.), a humán-szolgáltatásban (a közoktatásban, az egészségügyben, egyes szegényügyi ellátásokban).

A közigazgatás szerződéses feladatvégrehajtása a 19. század második felétől mind a kontinentális, mind a *common law* jogrendszerekben elsősorban a közszolgáltatás-szervezés területén volt jellemző. A frankofón rendszerekben a közjog terejében, a *common law* rendszerekben a magánjog területén helyezkedtek el ezek a szerződések. A francia *service public* eszméjének megfelelően a bírói gyakorlat alakította ki a közigazgatási szerződés fogalmát, és azokat a szerződéseket tekintette közigazgatási szerződésnek, amelyeknél a közigazgatás intervenciója és a szerződő fél függése a közigazgatással szemben kimutatható volt, és olyan szerződési klauzúrákat tartalmazott, amelyek a magánjogi szerződésekben nem voltak elfogadhatók (Valló, 1940, 59). A közigazgatási szerződés fogalmi elemeiből azonban nem következtethetünk arra, miért is alakult ki a szerződéses feladatmegoldás. Ha megnézzük a francia *Tribunal des Conflits* és a *Conseil d'État* bírói gyakorlatát, akkor egyértelműen látszik, hogy a magánfelek által ellátott közfeladatok „kiszervezésének” oka a *közigazgatás kapacitáshiánya*. Valló Józsefnek a *service public*-ről szóló, máig alapműnek tekinthető tanulmányában elemzett esetek azt bizonyít-

² A közjogiasításra a magyar jogból egy viszonylag késői szabályozás hozható fel tipikus példaként: az 1907. évi III. törvénycikk rendelkezett a „közszállítási szerződésekről”, és ez külön felhatalmazást is adott a kereskedelmi, illetve a belügyminiszternek a szerződéstípus részletes szabályozására: 14. § „(...) Felhatalmaztatik a kereskedelemügyi miniszter, hogy tekintet nélkül az 1897. évi XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseire, az illető miniszterekkel egyetértőleg rendeleti úton szabályozza a 13. §-ban felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények ipari szükségleteinek és munkáinak beszerzését, illetve végeztetését, kiírását, odaitélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését. A törvényhatóságokra és községekre vonatkozólag ez irányban a belügyminiszter intézkedik.”

ják, hogy a magánfelek által biztosított szolgáltatások attól váltak közszolgáltatássá – s ezáltal a közigazgatási bíróság által védetté –, hogy valamilyen, az állam által védett értéket nyújtának, vagy ahogyan Valló fogalmazott „közigazgatási jellegű minden olyan szerződés, amelyet a *service public* tárgyában kötnek, ... különösen a funkció folytonossága, másrészt a jogi szabályozás mikéntje, amin értendők a magánjogi szabályoktól eltérő klauzulák, a szerződő fél alárendeltségi viszonya, a közigazgatási intervenció. Végül figyelembe kell venni a *szervezés-kor betöltött kezdeményezői szerepet*³ az intézmény jellegének megállapításában” (Valló, 1940, 40). A közigazgatás felismerte, hogy számos területen aktívan, kezdeményezően kell fellépnie, de hiányoztak hozzá a forrásai. A magánjogi jogalanyokkal kötött szerződések ezt a forráshiányt voltak hivatottak pótolni, de a közérdek dominanciája erősebb volt, mint a szerződésből fakadó magánautonómia.

A 20. század társadalmi-gazdasági kataklizmái áthelyezték a közszolgáltatások szervezésének súlypontjait. Az 1933-as világgazdasági válság következtében megerősödött az intervencionista állam gondolata. A II. világháború után pedig rohamosan nőtt az *állampolgári jogon járó közszolgáltatások köre*, és ennek okszerű következményeként egyre nőtt az állami újraelosztás aránya, és folyamatosan bővült a közszférában foglalkoztatottak száma. A közigazgatás egyre nagyobb aktivitását a közgazdaságtudományban megjelent *Wagner-törvény* definiálta. A Wagner-törvény szerint az egyre inkább iparosodó államokban törvényszerű és állandó jelenség az állam szerepének és részarányának szakadatlan növekedése (Muraközy, 2012, 38; Nagy, 2024, 42). A jóléti államok közigazgatásában bevett jogi megoldásnak, de a közjogban mégiscsak másodlagosnak számított a szerződéses feladatmegoldás, hiszen a közszolgáltatások túlnyomó többségét a közigazgatás által fenntartott közintézményeken keresztül nyújtotta az állam. Az intervencionista közigazgatás nagy elosztórendszerek működtetésén keresztül tudatosan befolyásolta a piacot, egyre jelentősebbekké váltak a hálózatos közszolgáltatások, melyek kiépítése és működtetése óriási beruházásokat igényelt, és hasonló fenntartási költségeket generált. A klasszikus, polgári jogi szerződés alapján magánszolgáltatók nem tűntek el, de súlyuk csökkent a közszolgáltatás-szervezésben.

Ezzel párhuzamosan a szocialista jogfejlődés más utat járt be. A gazdaságirányításban az állami tulajdonú vállalatokkal kötött tervszerződések nehezen minősíthetők a szerződési jog szempontjai szerint, hiszen a konszenzuális elem tökéletesen hiányzik belőlük. Kálmán György szocialista gazdaságirányításról szóló könyvében a szovjet jog nyomán, a gazdasági jog részeként, de „technikai-szervezési szabályokként” tekint a tervszerződésre (Kálmán, 1982, 76). A szocialista állami vállalatok működésében természetesen szerepet játszottak a polgári jogi szerződések, de csak az egymás közötti árucseré eszközeként. A gazdaságirányítás intenciói döntően befolyásolhatták ezeket a szerződéseket is (Harmathy, 1983, 169). Az egyes szocialista országokban nem egyforma súlya volt ezeknek a tervszerződéseknek. Hazánkban az 1968-as ún. „új gazdasági mechanizmus” bevezetése után egyre kevésbé alkalmazták ezt a gazdaságirányítási eszközt, helyét a sokkal rugalmasabb gazdasági szabályozók (adók, támogatások, elvonások) vették át. A tervszerződés jogintézménye 1978-ban szűnt meg.

A jóléti állam filozófiáján alapuló közszolgáltatási rendszerek határtalan bővülésének az 1973-as olajválság és a Bretton Woods-i aranystandard rendszer összeomlása vetett véget. A közszolgáltatások iránti egyre szélesedő igények és a szűkülő költségvetés lehetőségei közötti ellentmondást a New Public Management (NPM) filozófiáján alapuló, piaci hatékonyságot mindenek felé helyező ideológia váltotta fel. Ez nem csupán azt jelentette, hogy az addig köz-

³ Kiemelés tőlem: N.M.

pénzből finanszírozott, állami tulajdonban álló közszolgáltatásokat magánjogi jogalanyokhoz szervezték ki, és a közigazgatás többnyire magánjogi szerződés alapján vásárolta meg a szolgáltatásokat, hanem a közigazgatás kontraktualizációja szempontjából *máig ható, és a közszolgáltatás-szervezést meghaladó következményei vannak*. Az NPM megközelítés egyrészt felértékelte a magánpiaci szolgáltatásokat, a közfeladatok kiszervezésének eszköze lett a szerződés, másrészt az állampolgári jogon járó juttatások köre erősen szűkült, és a hozzájárulás feltételei a rászorultság és az ezt is tovább korlátozó érdemesség lettek.

Nemcsak arról van szó, hogy a neoliberális ideológia alapján az 1980-as évektől nagyjából a 2010-es évekig a *Public Private Partnership* (PPP) szerződések tündöklése volt jellemző a közszolgáltatás-szervezésben, hanem arról, hogy az NPM filozófia *hogyan alakította át a közigazgatás teljes cél- és eszközrendszerét*. Míg a hagyományos közigazgatási működés alapelvei a kiszámíthatóság, a joghoz kötöttség, az igazságosság és a méltányosság voltak, addig az NPM következtében ezeket felváltották vagy legjobb esetben is kiegészítették a hatékonyság, az utilitarizmus és a tervezés elvei (Mockle, 2006, 92; Vallee, 2008, 185). A kontraktualizáció lényegében a bürokratikus állam kritikájaként működött. Az átalakuló közirányítás új eszközei között a szerződés nemcsak felértékelődött, hanem át is strukturálta a közigazgatás működését. A verseny az állami és magánszereplők között egyenlőtlené vált, az állami szereplők nem azonos feltételek mellett vettek részt a piaci versenyben. (Ez különösen jellemző volt a posztoszocialista országokban, ahol az állami szabályok sokszor torzították a versenyt.) De ennek ellenére mégiscsak kialakult egyfajta horizontális együttműködés a szereplők között a közszféra összehangolása érdekében. A piacot a szolgáltatók és az ügyfelek közötti szerződés töltötte meg tartalommal, akik már nem állampolgárokként, hanem piaci szereplőként, megrendelőként vettek részt a szerződésben. A szerződés már nemcsak a közszolgáltatás-szervezés módja, hanem *egy új kormányzási paradigma eszköze és jelképe is lett*. Az NPM talaján kialakult új kormányzási paradigma, a *good governance* középpontba emelte a különböző közösségek közéletének formálását, szervezését, a közérdek, illetve a közjó érvényre juttatását – tárgya *az állam, a társadalom és a piac horizontális kapcsolatrendszere, kapacitásainak megoszlása* (Gellén et al., 2016). A *good governance* elmélet elemzése, kritikája ma már könyvtári irodalommal rendelkezik, kutatóintézetek, politikai *think-tank*-ek szerveződtek a megalapozására, népszerűsítésére vagy éppen a megcáfolására. Ehelyütt csak azokat az elemeket emelném ki, amelyek szoros vagy kevésbé szoros kapcsolatba hozhatók a szerződések alkalmazásával. Gellén és szerzőtársai elsősorban az amerikai irodalom alapján foglalták össze az új kormányzati paradigma célkitűzéseit. Ilyennek tekinthető, hogy a közigazgatás feladata a közösségi problémamegoldás segítése, bátorítása, szemben a közigazgatás által felkínált megoldásokkal; a közszolgáltatások piacán a verseny élénkítése; a szabályalapú közigazgatás helyett küldetésalapú, decentralizált és eredményorientált közigazgatás kialakítása; ügyfélközpontú (vevőorientált) közigazgatás; piaci eszközök alkalmazása. Számos egyéb jellemzővel bír még a *good governance*, de témánk szempontjából ezek a legfontosabb jellemzők (Gellén et al., 2016; F. Rozsnyai, 2010).

A *good governance* elvek és célkitűzések azért értékelték fel a szerződést, mert egyenként és összességükben olyan helyzetet teremtettek, amelyben *a szerződés mint technika* sok esetben könnyebbé teszi a célok megvalósulását, bizonyos körülmények között pedig egyedüli eszközként áll rendelkezésre. A hagyományos bürokratikus kormányzás elsősorban egyoldalú közigazgatási aktusokkal, jogszabályokkal és hatósági eszközökkel végezte az igazgatást, azonban a robbanásszerű technikai fejlődés és a gazdaság globalizálódása az NPM ideológia nélkül is új eszközöket igényelt. Ez nemcsak a közigazgatás szervezetrendszerét, hanem a közigazgatás eszközrendszerét folyamatosan alakította.

Az NPM ideológia és a talaján kialakult *good governance* a hagyományos közjog szerepét kérdőjelezte meg. A közszerződések immár nemcsak a közszolgáltatás-szervezés területén jelentek meg, hanem *kiszélesítették a szerződés tárgyául szolgáló „közszolgáltatás” fogalmát*, és olyan, korábban elképzelhetetlen területeket is szerződés tárgyává tettek, mint a közhatalmon alapuló hatósági tevékenység. Olyan szférákba is benyomult a „vevőelégedettség” követelménye, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak, a szerződés a legszűkebb értelemben vett (köz)igazgatási szolgáltatásokra is kiterjedt. Bevetté váltak magánjogi megoldások a közszolgálati jogban, a közfinanszírozásban, a hatósági jogalkalmazásban. Az NPM modell tehát a klasszikus végrehajtó-rendelkező állam modelljét támadta a közszolgáltatás-szervezésen keresztül, de önmagában a szerződés nem volt alkalmas a közszolgáltatások megszervezésének megreformálására. Azt a tévhitet/tévképzetet, hogy a szerződés *önmagában jobb*, mint a hagyományos reguláció és intézményfenntartás, nem sikerült igazolni.

De nem csupán a közigazgatási jog fennhatósága alá tartozó viszonyok rendezésében jelent meg a szerződés, hanem számos olyan jogterületen, ahol korábban egyeduralkodó volt az egyoldalú állami szabályozás. Így például az eljárásjogokban egyre gyakrabban alkalmazzák a konszenzuális konstrukciókat, és nemcsak a választottbíróságok esetében, hanem a hagyományos polgári eljárásjogban is. Ugyancsak kiemelkedő a szerepe olyan *ágazatokon átívelő szabályozási területeken*, mint a környezetvédelem, a szociális felelősségvállalás, vagy a *compliance* különböző területei (különösen a pénzügyi és adójogi, a bankjogi, a fogyasztóvédelmi, a vállalatok és a költségvetési szervek ellenőrzésére vonatkozó, a büntetőjogi, a környezetjogi, az adatvédelmi és a munkajogi *compliance*) (Cerqueria & Schreiber, 2024). Ezek az újnak számító területeken részben a *közigazgatási feladatmegoldás eszköze* a szerződés, részben pedig a *konfliktuskezelés eszköze* (Mekki, 2018, 136).

Bármelyik területen is alkalmazza a közigazgatás a szerződést, a közös jellemzők közül kiemelkedik a közérdek és a felek akarategysége. Az első a magánjogi szerződéstől, a második elem az egyoldalú közigazgatási aktustól különíti el a közigazgatási szerződést. Az egyes elemek dominanciája nem minden szerződés esetében egyértelmű. Például az állami támogatásokról szóló szerződés nemcsak azért vitás, mert a jogági elhelyezkedése a közjogászok által vitatott, hanem azért is, mert nem elég konszenzuális ahhoz, hogy egyértelműen szerződésnek minősítsük, de nem is elég egyoldalú a támogatás odaítélése, hogy ezt például kizárólag hatósági határozattal oldjuk meg.

3. A globalizáció: ok és következmény

A globalizáció több okból is kiemelkedő szerepet játszott a szerződések felértékelődésében. A globalizáció azonban ugyanannyira képlékeny fogalom, mint a kontraktualizáció. A globalizációt szintén minden tudományterület elemzi, de eltérő metszetekben. Közgazdasági, társadalmi, kulturális, jogi, antropológiai, pszichológiai stb. vonatkozásai egyaránt vannak, vagyis többdimenziós fogalom. A globalizáció nem korunk áldása vagy átka, a nagy földrajzi felfedezésekkel és gyarmatosításokkal kezdődött, az ipari forradalom újabb lökést adott neki, a 20-21. század technológiai robbanása viszont annyira felgyorsította, hogy ma más minőséget tulajdonítunk neki. Közgazdasági értelemben a globalizáció az egységesülő piaci, gazdasági hatásokat foglalja össze. A globális gazdaságot a közgazdászok leginkább a globális integrációkkal írják le, de ez szintén csak egy metszete a gazdasági globalizációnak. A globális piacot ugyanúgy jellemzi, hogy országokon, sőt kontinenseken átívelő termelési láncok jönnek létre, ledőlnek a gazdaság térbeli korlátai, *de egyidejűleg megmaradnak a nemzeti piacok is*,

a rájuk vonatkozó eltérő, néha kaotikus szabályozással. A globalizáció éppen ezért jöhetett létre: mert a transznacionális vállalatok ezeket a különbségeket kihasználva jutnak olcsóbb munkaerőhöz, tőkéhez, a megengedőbb környezetvédelmi előírások vagy társadalombiztosítási szabályok teszik nyereségesebbé a termelésüket. Néha azonban mély szakadékok alakultak ki a nagyvállalatok transznacionális jellege és a nemzeti jogrendszerek között (Galgano, 2006, 30–31). *Ennek a szakadéknak az áthidalására a szerződés jogintézménye kiváló eszköznek bizonyult.*

A termelési láncok kontinenseken való átívelése önmagában nehezítette a nemzeti jogok közötti eligazodást, és a különböző nemzeti közigazgatási jogoknak való megfelelést. A nemzeti közigazgatási jogok közötti eltérések a gazdaság fejlődésnek akadályaiként jelentek meg. Különösen jellemzi ez a különböző jogi kultúrák közötti kapcsolatokat. Nehezen érti meg az ázsiai kollektivitáson alapuló jogrendszereket az individualista kontinentális vagy angolszász jogból érkező befektető, és fordítva is nehézkes az ázsiai piaci szereplők jogkövető magatartása. A globalizáció kulturális kihívás is. A különböző kultúrák közelítésére egymás jogi eszközeinek átvétele, vagy vegyítése szintén egy lehetséges megoldás volt (Yingyi, 2020).

A gazdasági globalizációt részben felgyorsította, részben annak hatásait kezelni kívánta a *transznacionális szervezetek megjelenése és saját joguk kialakítása*. Így például az Európai Unió joga, vagy az ASEAN országok vámszabályai, a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, a GATT, az OECD, a MERCOSUR vagy akár az Amerikai Államok Szervezete egyaránt arra is irányult, hogy a nemzeti jogok közötti feszültségeket kezelje. Ha úgy tetszik, nemzetállaminál nagyobb, egységes piacok megteremtését szolgáló transznacionális jogok maguk is a globalizáció termékei. A gazdasági globalizáció evidens következménye lett a *jogi globalizáció*, amely „a nemzeti és a nemzetközi jogrendszerek kapcsolódását eredményezi, a nemzetközi és a transznacionális jogi aktusok hatását a nemzeti jogrendszerekre, a belső jogra” (Auby, 2010, 11; Nagy, 2019). A jogi globalizációnak több, párhuzamosan érvényesülő hatása volt a nemzeti közigazgatási jogokra. Egyrészt csökkent a nemzeti közigazgatási jogok variabilitása, de nem annyira, hogy a világpiaci szereplők számára ne okozzon nehézséget az azokhoz való alkalmazkodás. Ezért számos *hard power* és *soft power* eszköz alakult ki, amelyek szabályozó szerepet töltöttek be (Matelly & Nivet, 2015; Nagy, 2019). A *hard power* eszközök közül kiemelendő a transznacionális jog, mint például az Európai Unió joga, amely átvette a szerepet a gazdaság és a társadalom egyes viszonyainak a szabályozásában.

A szervezetrendszerben megjelentek az ügynökség típusú szervek, valamint az NGO-k. Az ügynökség típusú szervek közül a piacfelügyeleti hatóságok kiemelkedő szerepének egyik (de nem kizárólagos) magyarázata, hogy a politikától független technokrácia a gazdaság igazgatásában egyre nagyobb súllyal van jelen. Ez kétségtelenül okoz némi demokráciadeficitet, de garantáltan hatékony (Galgano, 2006, 82). A globalizált gazdaság működésében pedig egyre nagyobb szerepet kaptak az *ön szabályozó mechanizmusok*, önkéntes kötelezettségvállalások (charták, deontológiai⁴ kódexek). Fazekas Marianna kiváló tanulmányai bizonyítják, hogy „a világgazdaságban a hetvenes évektől uralkodó neoliberais gazdaság- és államfilozófia meghatározó törekvésévé vált a közvetlen állami szerepvállalás visszaszorítása, legfeljebb a szabályozó funkciók megőrzése mellett. Ez az új, technikai szabályozást igénylő gazdasági területeken részben eleve kizárta a közvetlen állami beavatkozást. Másrészt a korábbi állami monopóliumok leépítését is követelte, az állami monopóliumokon belül megvalósított technikai regulációval együtt (ld. pl. a hálózatos iparágak liberalizációját Európában a nyolcvanas évektől

⁴ Például a *European Federation of Pharmaceutical Industry Associations (EFPIA) European Code of Practice és Medicines for Europe Code of Conduct*, Magyarországon pl. Gyógyszer-kommunikáció Etikai Kódex.

kezdve). Mindez összekapcsolódott a globalizáció gyorsuló előre haladásával, ami segítette a 'technikai akadályok' nemzetközi szintű lebontását, miközben maga a technikai reguláció is totálisan nemzetközivé vált.” (Fazekas, 2018, 3; Fazekas, 2016) Miközben tehát a nemzetállami közigazgatások azzal küzdöttek, hogy az egyoldalú közigazgatási aktusokkal nem, vagy csak nehezen tudják befolyásolni a gazdaságot, a globalizálódó gazdaságban a szereplők nem-hogy a nemzetállami közigazgatási előírásokkal nem tudtak mit kezdeni, *de általában az állami előírások megkerülésére törekedtek*. A világ különböző pontjain elhelyezkedő gazdasági szereplők (a jórészt fejlett államokban megtalálható tulajdonosok, a főként szegényebb (ázsiai) országokba kihelyezett termelői szféra, és az ezektől elkülönülő fogyasztók) már nem voltak rendszabályozhatók egyoldalú közigazgatási aktusokkal. Az önszabályozás bizonyos értelemben felfogható *szerződésnek, vagy legalábbis a piaci szereplők olyan megegyezésének, amely a nemzetállami közigazgatásokon kívül jön létre*, és a felek önként vállalják a betartásukat. A szerződéses elemet erősíti, hogy a felek konszenzusán alapul, és a reguláló funkcióját azáltal is biztosítja, hogy az államok többnyire elismerik. A minőségügy ezen elemei: a szabványok, a minőségtanúsítások, az akkreditálások a globális gazdaság motorjai, de idővel megjelentek a humán ágazatokban is. Jogi kötőerejüket a mögöttes állami elismerés adja, a piacra lépés vagy a piacon maradás feltételeiként jelennek meg. Formálisan ezek az aktusok nem szerződések, *de erős kontraktuális elem azonosítható bennük*. A megegyezés formálisan nem az állam és a gazdasági szereplők között jön létre, hanem a piaci szereplők között, de a megegyezés célja a bürokratikus állami mechanizmusok lebontása.

A szerződéses konstrukciók azonban nemcsak látenszen, hanem direkten is megjelentek a globalizálódó gazdaság szabályozásában. A különböző nagy lobbierővel rendelkező gazdasági szereplők egyedi szerződések kötésével próbálták a számukra legmegfelelőbb szabályozási környezetet megteremteni. E mögött nemcsak az a szándék húzódott meg, hogy kibújjanak a közjog szabályai alól, hanem nagyon sokszor az ismeretlen államokkal, kormányzatokkal szembeni *bizalmatlanság* is. Az IPSOS Global Trustworthiness Monitor 2024-es felmérése szerint a vizsgált fejlett országokban a kormányzati szervezetben általában csak a megkérdezettek 22%-a bízik feltétlenül, és a 45%-a egyáltalán nem bízik meg bennük. Leginkább a civil közigazgatásban dolgozó köztisztviselőkben bíznak, de még ez az index is csak 28%, a bankárok bizalmi indexe 27%, az üzleti vezetőké 26%, a minisztereké 20%, a politikusoké 10%.⁵ Az intézményi bizalomnak ez a megrendülése önmagában is aggodalomra ad okot, és további elemzéseket igényel, de a közigazgatási jogot határozottan erodálja, mert a szerződés ezekben az esetekben lényegében önálló szabályozóvá vált. Vagyis az így létrejött szerződések egy „*szerződéses jogrendet*” (Mekki, 2018, 136) hoztak létre, amely ugyan formálisan nem állhatott a jogi szabályozással ellentétben, de a szerződő felek önrendelkezése dominánsan hatott a magatartásszabályozásra. Ezzel párhuzamosan megindult a törekvés a formális jogrend lebontására vagy legalábbis egyszerűsítésére, ami a deregulációs törekvésekben érhető tetten. *A globalizáció makrogazdasági elvárásainak a dereguláció és a szerződések együtt tesznek eleget*. A szerződéses jogrend hívei gyakran hivatkoznak arra, hogy a szerződések gyorsabban módosíthatók, mint a jogszabályok, tehát a közigazgatás rugalmas alkalmazkodásához inkább hozzájárulnak. A szerződéses jogrend önjáróvá vált. A magánjogban egyre jellemzőbbé váltak az atipikus szerződések (Papp, 2019), amelyek a különböző gazdasági szereplők által kitalált újszerű sablonokként gyorsan terjedtek el. Ezeknek a szerződéseknek másik jellemzője, hogy a szerződésszegés esetén gyakran nem az állami bíróságok hatáskörét kötik ki, hanem válasz-

⁵ <https://www.ipsos.com/en/global-opinion-polls/trustworthiness> (A bizalom mértékét 1-5 skálán mérték. A bizalmat az 1-2, a bizalmatlanságot a 4-5 pont jelentette.)

tottbíróóságok hatáskörébe utalják a jogvitát. Ez a *jogi shopping* egyrészt jelezheti a nemzetállamokkal szembeni bizalmatlanságot, másrészt jelzi azt is, hogy a nemzetállami jogok sincsenek feltétlenül a saját államhatáraik közé szorítva, hiszen választás alapján akkor is alkalmazhatják, ha nem saját honos szereplői a szerződés alanyai (Galgano, 2006).

A szerződéses jog gyakran átvesz bizonyos – egyébként bonyolultan érvényesíthető – közhatalmi funkciókat. Például a fogyasztóvédelemben az általános szerződési feltételek közjogi alakítása sokkal hatékonyabb védelmet biztosít, mint az egyoldalú szabályozás. Ugyanakkor nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az így létrejött szerződések kizárólag a nem állami szereplők érdekeit szolgálnák, hiszen akkor valószínűleg létre sem jönnének. A szerződés lehetővé teszi az államok számára, hogy a jogalkotási eljárásnál gyorsabban, rugalmasabban reagáljon bizonyos gazdasági-társadalmi helyzetekre, vagyis a szerződés az NPM filozófián alapuló hatékonyság szinonimájává vált, a közigazgatás alkalmazkodóképességét biztosító eszköz lett. A globalizáció elsöprő hatása akkor is megkérdőjelezhetetlen, ha a COVID-járvány hatására és napjaink politikai mozgásainak hatására erőteljes törekvéseket látunk a globális folyamatok visszafordítására, vagy legalábbi megakasztására. A szellemet nem lehet visszagyömöszölni a palackba, a szellem kiszabadult.

4. A fogalom határainak elmosódása – a szerződés a legtágabb értelemben

A társadalmi szerződés fogalmának ókori (Cicero) és természetjogi (Hobbes, Locke, Rousseau), társadalomfilozófiai gyökereinek ismertetését hely hiányában mellőzöm. Könyvtárnyi irodalma bárki számára megismerhető. Témánk szempontjából sokkal érdekesebb, hogyan támadt fel a társadalmi szerződés gondolata az ezredforduló környékén, és hogyan kapcsolódik ez össze a közigazgatás feladatvégrehajtásával. A társadalmi szerződés „egy képzeletbeli szerződés minden polgár között, akik együttesen alakítják meg a polgári társadalmat, és alkotnak maguknak kormányt” (Cumyn, 2006, 685). A szociológiai, antropológiai, társadalomfilozófiai szakirodalom ebben az értelemben elemzi és látja kíváncsnak az állam kontraktualizációját. Valójában tehát a hatalomgyakorlás *újra felfedezett technológiájaként* tekint a szerződésre, amely a közösségi részvétel biztosításával legitimálja a közigazgatás demokratikus működését, és ezzel tovább tágítja a szerződés fogalmát.

A szerződés határainak felbomlását jelentősen elősegítette a 20. század második felétől felgyorsuló jogalkotási infláció, és azok a társadalmi mozgalmak, amelyek a kormányzati szerevet arra kényszerítették, hogy feladja a korábbi hatalmi monopóliumait, és jogszabályok, egyedi hatósági aktusok helyett tárgyalásos megoldásokat válasszanak. A társadalmi szerződés elmélet újraéledésének magyarázatát leginkább Anthony Giddens „*harmadik út*” elméletében fedezhetjük fel (Giddens, 1999). Azokra a társadalmi válságokra (a globalizáció, a családok és a demográfiai viszonyok átalakulása, a termelés és a munkaerőpiac átalakulása, az ökológiai változások, az új nacionalizmus, a civil társadalom helykeresése stb.), amelyek a 20. század második felében jellemezték a fejlett társadalmakat, Giddens „a szerződésben” találta meg a gyógyírt. Álláspontja szerint a szerződés mind az állam és az állampolgárok közötti kapcsolatot, mind az állam különböző szervei közötti kapcsolatot, mind az állam és a civil szféra közötti kapcsolatot rendezésének adekvát eszköze lehet, mert megteremti a részes felek *felelős részvételének a lehetőségét*. A szerződéses modell a neoliberális ideológia és a harmadik út kritikája a dirigista állammal szemben (Vallee, 2008, 181). Hogy a kritikának volt alapja, az nem vitatható. Ugyanakkor véleményem szerint van abban valami naivitás, hogy pusztán a technika megváltoztatásával az alapul szolgáló válságok okai is megszüntethetők.

A kontraktualizációra különböző módon reagált a kontinentális és az amerikai irodalom, de közös volt mindegyikben, hogy kíváncsisággal vegyes aggodalommal tekintettek a kiszélesedő szerződésfogalomra. A jogi és társadalmi szerződés fogalmának összezsúsolása elsősorban a jogászokat aggasztotta, hiszen a jogi szerződés csak jól definiált felek között létezhet, a társadalmi szerződéssel a jog nem igazán tud mit kezdeni. Michelle Cumyn három pontban különíti el a jogi szerződést a társadalmi szerződéstől: a szerződések valós vagy fiktív jellege, a résztvevők meghatározása és a szerződés kötőereje szempontjából (Cumyn, 2006, 686). A jogi szerződés valós megállapodás, míg a társadalmi szerződés fiktív, elsősorban a demokratikus legitimációt fejezi ki. A jogi szerződésben a felek egyértelműen meghatározottak, bármikor kiléphetnek a szerződésből, a társadalmi szerződésnek mindenki részese, és nem lehet kilépni a szerződésből. A jogi szerződés hatásai a jogrendtől és az állami elismeréstől függenek, amelynek a szerződés alá van rendelve. A társadalmi szerződés esetében fordított a helyzet, a társadalmi szerződés megelőzi a jogrendet, legitimálja azt.

Az ezredfordulót követően a közigazgatás szerződéseinek között számos olyan konstrukciót találunk, amelyek valahol *a jogi és társadalmi szerződés között helyezkednek el*. Ezek a szerződések formailag megfelelnek a jogi szerződés követelményeinek, de tartalmukban nehéz valódi szerződésnek tekinteni őket. Ilyennek tekinthetők például a különböző együttműködési megállapodások, szándéknyilatkozatok, melyeket a kormányzati szervek kötnek egymással vagy a piaci szereplőkkel, civil szervezetekkel. A hatályos magyar jog⁶ szerint ilyen megállapodásos partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, a bevett egyházakkal, a bejegyzett egyházakkal és nyilvántartásba vett egyházakkal, a szakmai, tudományos szervezettel, az országos nemzetiségi önkormányzatokkal, az érdekképviselői szervezetekkel, a köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel. 2013 óta 97 ilyen stratégiai együttműködési megállapodást kötött a Kormány többségében transznacionális vállalatokkal, kisebb részben hazai nagyvállalatokkal. A szerződések minden esetben kormányhatározaton alapulnak, kevés jogi kötőerővel rendelkeznek, inkább deklaratív, politikai legitimációs célokat szolgálnak. Valójában ezek inkább jogi köntösbe bújtatott politikai dokumentumok. Ez azt mutatja, hogy a szerződéses forma nemcsak konkrét jogi kötelezettségek megalapozását szolgálja, hanem a gazdaságszervezés eszközeként is működik.

Az is kitágítja az állam által kötött szerződések határait, hogy számos eltérő elnevezést használnak a megegyezésen alapuló aktusokra, mint például egyezmény, együttműködési megállapodás, paktum, ígérvény. Ezek rendszerint a politikához közelebb álló megegyezésekre jellemzők.

Néha a formálisan vitathatatlanul jogi szerződéseknél is felmerülnek olyan elvárások, amelyek a társadalmi szerződésekkel szemben fogalmazhatók meg. Például a környezetvédelem területén kötött szerződések konkrét alanyok között, konkrét magatartási szabályokat írnak elő, de a magatartás következményei nem csak a szerződésben megjelölt feleket érintik. Közben a konkrét szerződés elsősorban a részes felek érdekeit szolgálja, a kiterjesztett hatás miatt joggal merül fel a tágabb környezet demokratikus legitimáció iránti igénye, a szerződéses nyilvánosság kiterjesztésének szükségessége. A nagy ipari beruházások (akkumulátorgyárak, környezetszennyező vagy legalábbis nagy környezeti terhelést jelentő üzemek) rendszerint az egyedi szerződésben biztosított üzleti titokra hivatkozva próbálnak elbújni a nyilvánosság elől. Ezekben a szerződés önmagában lehet konfliktusforrás, mert felülírja a jogszabályok nyilvánosságára vonatkozó előírásokat.

⁶ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől 13. § (2) bekezdés.

5. A kontraktualizáció hatása a közigazgatási jogra

A közigazgatás – vagy még inkább az állami feladatvégrehajtás – szerződéses konstrukciói láthatóan túlnőtték az eddig kialakított kereteinket. Ma a szerződés nem csupán szűk körben alkalmazott kétoldalú mellérendeltségi aktus, hanem olyan technika, amely szinte bármely ágazatban alkalmazható (de nem feltétlenül alkalmazandó). Az elmúlt néhány év jogfejlődése alapján joggal mondhatjuk, hogy a *szerződés a közigazgatás hatékonyságának metaforájává vált*. Mint minden metafora, a szerződés is túloz, de mint minden metafora, felismerhető képet ad a jelenségről.

A szerződéses viszonyok kiszélesedése egyértelműen a hagyományos egyoldalú közigazgatási aktusok visszaszorulásával jár. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szerződések kiváltanák az egyoldalú aktusokon alapuló jogrendet. Már csak azért sem tehetnék meg, mert a szerződések jogi hatása éppen az állami jogrend általi elismerésben rejlik. A kontinentális jogokban látványosabb a közjog szűkebb térbe szorulása, de itt volt is mit veszíteni a közjognak, hiszen az angolszász jogban korábban is az egyéni érdek és a magánjog nagyobb befolyása, valamint a jogi eszközök minimumra szorítása volt a jellemző.

A közjog – magánjog kettéválasztása és határainak sokszor önkényes megállapítása mindig torzítja a valóságról alkotott képünket (F. Rozsnyai, 2024). A szerződések esetében ez különösen így van. Miközben a közjogászok a közjog magánjogba menekülésétől tartanak, a magánjogászok a közjog magánjogba hatolásától, a szerződések ezekről a félelmekről tudomást sem véve virágzanak. A közigazgatás szerződéseinek területén elmosódik a közjog – magánjog határa, másrészt a klasszikus szerződéses technikák is kibővültek. De nemcsak a közjog – magánjog határai váltak cseppfolyóssá, hanem nehéz határt húzni a jogi értelemben vett valódi szerződések és a kevés reguláló tartalommal bíró (például a *political question* doktrína hatálya alá tartozó) (Fazekas, 2022) megállapodások között is (Vallee, 2008). A szerződések a közigazgatás kezében általános technikává váltak, amellyel ágazatokon belül és ágazatokon átnyúlóan próbálják megoldani a feladatokat. Ezek az ún. *transzverzális szerződések* különösen erős szabályozó hatással bírnak, egyrészt a résztvevő felekre, másrészt a szerződésben nem szereplő, de a szerződések hatásait viselő társadalomra is.

A kontraktualizáció egyik hatása tehát a szerződés határainak feloldódásában jelentkezik. Sem a közjog, sem a magánjog hagyományos kategóriái nem alkalmazhatók a továbbiakban kétség nélkül, mert olyan területeken is megjelentek a szerződések, ahol a hagyományos jogi fogalmakkal nem tudjuk leírni a mögöttes társadalmi-gazdasági valóságot. Természetesen ez nem teszi érvénytelenné a hagyományos magánjogi és közigazgatási szerződéseket, továbbra is megvan a helyük, funkciójuk, de a közigazgatás újabb szféráiban jelent meg a szerződéses technika. Bizonyos értelemben ezek az új típusú szerződések jogi innovációnak tekinthetők, mert az állam jogalkotási innovációs képessége meglehetősen szerény (Galgano, 2006, 90).

A szerződési jog problémáit a szakirodalom legtöbbször anyagi jogi oldalról közelíti. Ugyanakkor az *eljárásjogi megközelítés is felértékelődött*, mert bizonyos körülmények között egyedül az eljárásjog oldaláról foghatók meg a szerződő felek közös érdekei. Ez különösen a transznacionális szervezetek által kötött szerződések esetében vált nyilvánvalóvá. Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (*Research Network on EU Administrative Law* ReNEUAL) 2014-ben kidolgozta az Európai Közigazgatási Eljárási Modellszabályokat (ReNEUAL, 2014). A ReNEUAL szintén egy jogi innováció, akárcsak a magánjogi szerződésekre vonatkozó DCFR (*Draft Common Frame of References*). A Modellszabályok radikálisan szakítanak az elméleti konstrukciók közjóra, közcélra alapozó definícióival, mert reménytelennek tűnt még a két nagy kontinentális rendszer – a francia és német – összehangolása is, az angolszász ellenke-

zés leküzdéséről nem is beszélve. Ezért az Európai Unió közigazgatási szerződéseiről szóló IV. könyv nagyon funkcionális, valójában pragmatista megoldást választott. Kizárólag *eljárásjogi alapon* kívánta definiálni a tárgyi hatályát, s ez alapján lehet megkülönböztetni a Modellszabályok által szabályozott közigazgatási szerződés közjogi és magánjogi fogalmi elemeit (Nagy, 2017). A Modellszabályokból nem lett jogszabály, de felhívta a figyelmet számos olyan problémára, amely az európai belső piac egységesítésének útjába állt. A közigazgatási szerződésekre vonatkoztatva ezek leginkább a tagállami, a transznacionális és a kulturális fel-fogások különbségeiből adódnak. Az eljárásjogi megközelítés a hatósági szerződések esetében is domináns, de nem jelenti azt, hogy a hatósági szerződés kizárólag eljárásjogi jogintézmény lenne.

Az, hogy a szerződések elkezdtek önálló szabályozóként funkcionálni, a teljes közjogra érvényes következményekkel járt. A szerződéses jogrend az egyoldalú állami jogalkotásnak, ha nem is konkurenciája, de kiegészítőjévé vált. Ez a komplementaritás nehezen fér bele a közjogról alkotott képünkbe. Ahogy Francesco Galgano megfogalmazta: „a kódexek ugyan maradtak, de a jog már nem egyenlő a törvénnyel” (Galgano, 2006, 35). Ugyanakkor a szerződés teljes egészében nem veheti át az állami szabályozás szerepét, mert *mindig relatív jogviszonyt teremt*, ez adja rugalmasságát. Az, hogy a hagyományos közjogi megoldások és a szerződéses jogrend egymáshoz való viszonya hogyan alakul a közeljövőben, nehezen megjósolható. A tendencia azonban látszik, és a kettőjük viszonya további vizsgálatokat igényel.

6. Konklúzió helyett további kérdések

A közigazgatás kontraktualizációja nem jellemezhető csupán a jog belső dogmatikai törvényszerűségeivel. A szerződés a hagyományos magánjogi funkciókon túl (egyoldalú vagy többoldalú kötelezettségvállalások) olyan új funkciókat kapott, mint például a közigazgatási feladatmegoldás széles értelemben vett eszköze, a konfliktuskezelés, a bizalmi deficitok kiküszöbölése, az egyoldalú állami aktusok kiszámíthatatlanságának tompítása, az állam lassú reakcióképességének korrigálása stb. Ezek a funkciók tovább bővülnek, és csak az egyes szerződések – és a szerződéseket életre hívó gazdasági, társadalmi viszonyok – alapos elemzése után mondható meg, hogy milyen új területeket hódíthatnak meg, illetve annak meghatározása is legalább annyira fontos, hogy mely területeken nem alkalmazhatók a szerződéses konstrukciók. Ahhoz, hogy megértsük hol és milyen technikával alkalmazzuk a szerződéseket, fontos tudni milyen célt szolgálnak.

A kontraktualizáció talán leginkább szembetűnő hozadéka, hogy a globalizáció életre hívta a közhatalmon alapuló jogrend mellett a párhuzamosan jelen lévő szerződéses jogrendet. Ez a szerződéses jogrend elsősorban még a kereskedelmi jogban domináns, de hatása a közjogban is egyre jelentősebb. Ez mélyreható következményekkel jár a szabályozó mechanizmusokra, a jogalkalmazásra és a szerződésekből fakadó jogviták eldöntésére egyaránt. Már most felértékelődött a bírói jogalkalmazás és jogértelmezés szerepe, melyre sem a közigazgatás, sem a bíróságok nincsenek felkészülve. Mert ugyan van egyfajta konvergencia a magánjogi *lex mercatoria* és a közigazgatás kontraktualizációja között, de nagyon sok különbség is van, ami például abból ered, hogy míg a *lex mercatoria*-ban nagy jelentőségük van a kereskedelmi szokásoknak, a szokásjognak, addig a közigazgatási jog jogalakító, jövőbe tekintő jogág, és ezért meg kell találni a közszerződéseket érintő precedensek helyét a közjog területén, ahol reális annak a veszélye, hogy konfliktus alakul ki a joghoz kötöttség és a rugalmasság követelménye között. Ennek a problémának a másik dimenziója, hogy hogyan érvényesülnek például

az Európai Unió Bíróságának döntései a szerződési jog területén, hogyan befolyásolják ezek a nemzetállami bíróságokat? A kontraktualizációval kapcsolatban egy kérdés látszólagos megválaszolása öt másik kérdést vet fel.

Mivel a kontraktualizáció kifejezést a különböző tudományterületek sokféle értelemben, és sokféle nézőpontból használják, fontos, hogy az egyes tudományterületek érveit ismerjük és megpróbáljuk összevetni a saját fogalmi készleteinkkel. A fenti mozaikok ennek megértéséhez kívántak hozzájárulni.

Hivatkozások

- Auby, J-B. (2010). *La globalisation, le droit de l'État* (2nd ed.). L.G.D.J.
- Caillosse, J. (2008). Apropos de Chassagnard-Pinet, Sandrine et Hiez, David (dir.), *Approche critique de la contractualisation* Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2007, 222 p. *Droit et Société*, 68, 269–280.
- Cerqueria, G., & Schreiber, A. (2024). *La contractualisation du droit. Approches francaises et brésiliennes*. Société de Législation Comparée.
- Cumyn, M. (2006). Contractualisation de l'action publique: contrat juridique ou contrat social?. *Les Cahiers de Droit*, 47(4), 677–701. <https://doi.org/10.7202/043908ar>
- Czibrik E. (2021). Kontraktualitás a közigazgatásban, egy évszázad tendenciái. *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 116–126. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.11>
- F. Rozsnyai K. (2024). D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 79(12), 533–543. <http://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- F. Rozsnyai K. (2010). *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Fazekas J. (2022). Administrative procedural and litigation aspects of the review of governmental action. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2(2), 6–22. <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i2.52>
- Fazekas M. (2016). Láthatatlan közigazgatási reformok – avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülés szabványok?. *Pro Publico Bono*, 4(3), 70–79. Online: <https://shorturl.at/BEp2j>
- Fazekas M. (2018). *Kutatási összefoglaló a minőségügy néhány közigazgatási összefüggéséről és hatásáról a tagállami közigazgatásokra* [kézirat]. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatásszervezetére és működésére” c. OTKA kutatás.
- Galgano, F. (2006). *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. HVG–ORAC.
- Gellén M., Szabó T., & Hosszú H. (2016). *Közpolitika*. Wolters Kluwer.
- Giddens, A. (1999). *A harmadik út*. Agóra Marketing Kft.
- Harmathy A. (1983). *Közigazgatás, szerződés, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó.
- Kálmán G. (1982). *A magyar gazdaságirányítás joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Matelly, S., & Nivet, B. (2015). *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation?*. La Documentation Française - Réflexe Europe.
- Mekki, M. (2018). L'inflation contractuelle. *Lex Electronica*, 23, 123–142. Online: <https://shorturl.at/nmJaF>
- Mockle, D. (2006). La gouvernance publique et le droit. *Les Cahiers de Droit*, 47(1), 89–166. <https://doi.org/10.7202/043881ar>
- Muraközy L. (2012). *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó.
- Nagy M. (2017). Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szküllá és Kharübdisz között. *Jogtudományi Közlöny*, 72(9), 386–393. Online: https://real-j.mtak.hu/10792/43/JK_2017_9_egybe.pdf

- Nagy M. (2019). *OTKA zárójelentés a 112550 sz. „Az európai belsőpiac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetre és működésére” c. OTKA kutatásról*. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.
- Nagy M. (2023). „Közigazgatási szerződés”. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes>
- Nagy M. (2024). A közszolgáltatás-szervezés intézmény- és elmélettörténete. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog Általános rész II.* (pp. 39–52). ELTE Eötvös Kiadó.
- Papp T. (2019). *Atipikus szerződések*. HVG-ORAC.
- ReNEUAL. (2014). *Model Rules on EU Administrative Procedure*. Online: <https://renewal.eu/projects-and-publications/renewal-1-0>
- Vallee, P-H. (2008). Le problème de la qualification juridique de l'action administrative négociée: un défi aux catégories classiques du droit?. *Les Cahiers de droit*, 49(2), 175–204. <https://doi.org/10.7202/029645ar>
- Valló J. (1940). *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet. Online: <https://shorturl.at/cMupq>
- Yingyi, L. (2020). *Les contrats administratifs en Chine. Une perspective comparative*. l'Harmattan.



AZ ESG RENDELKEZÉSEK IMPLEMENTÁLÁSA A HAZAI JOGI KÖRNYEZETBE ÉS A VONATKOZÓ FELÜGYELETI KÉRDÉSEK A SZABÁLYOZOTT TEVÉKENYSÉGEK FELÜGYELETI HATÓSÁGA TEKINTETÉBEN

NAGY NIKOLETT ANNA 

* PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. E-mail: nagynikolettanna1212@gmail.com

Absztrakt

Az ESG rövidítés jelentése „environmental, social, governance”, azaz környezet, társadalom, irányítás. Három terület, amely kapcsán a vállalatokat jelentéstételi kötelezettség terheli azért, hogy a nyilvánosság nyomon követhesse a nem pénzügyi kockázatokat és lehetőségeket. Mind ezt annak érdekében, hogy a vállalatok a gazdálkodásuk során kiemelt figyelmet fordítsanak a természeti és társadalmi tőkéjük megfelelő gondozására. A releváns joganyag bemutatásának kezdő dokumentumaként a Párizsi Megállapodást jelöltem meg, ezt követően kerül sor a különböző uniós irányelvek (NFRD és SRD II) és rendeletek (CTBR, SFDR, Taxonómia rendelet) vizsgálatára, amely elvezet a legújabb irányelv, a CSRD elemzéséhez. Ez az irányelv hivatott forradalmasítani az ESG szabályozást és amelyet a magyar jogalkotó az úgynevezett „ESG törvényként” ültetett át a hazai joganyagba. A vállalkozásokra kirótt jelentős mennyiségű szabály nem hívott életre egy új hatósági szervet, amely a rendelkezések végrehajtásáért, ellenőrzéséért felelős, hanem egy meglévőt, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságát jelölte ki a feladatok ellátására. Ekként a jogszabályokból fakadó hatósági feladatok hathatós teljesítésének érdekében szervezeten belül hozták létre az ESG Igazgatóságot.

Kulcsszavak

ESG, Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, fenntarthatóság, uniós szabályozás, pénzügyi beszámolók, vállalati felelősségvállalás

Abstract

The “ESG” abbreviation means “environmental, social, governance”. Three areas where companies are required to report so that the public can monitor non-financial risks and

opportunities. I have identified the Paris Agreement as the starting point for the presentation of the relevant legislation, followed by an examination of the various EU directives (NFRD and SRD II) and regulations (CTBR, SFDR, Taxonomy Regulation), leading to an analysis of the most recent directive, the CSRD. This Directive is intended to revolutionize ESG regulation and has been transposed by the Hungarian legislator as the so-called “ESG Act”. The substantial amount of rules imposed on companies did not create a new public authority responsible for implementing and monitoring the provisions, but designated an existing one, The Supervisory Authority for Regulated Activities, to carry out the tasks. Thus, the ESG Board was established within the organization to effectively fulfill the tasks of the public authority under the legislation.

Keywords

ESG, The Supervisory Authority for Regulated Activities, sustainability, EU regulation, financial reporting, corporate responsibility

1. Bevezetés

Az ESG (environmental, social, governance) szemlélet napjaink egyik legjelentősebb kihívása és egyben lehetősége a vállalatirányítás és a jogalkotás számára. Az ESG három pillérre épül: a környezeti fenntarthatóságra, a társadalmi felelősségvállalásra és az átlátható, etikus vállalatirányításra. E szemlélet célja, hogy a gazdasági szereplők működésük során figyelmet fordítsanak nem csupán a profitabilitásra, hanem a környezetvédelmi és társadalmi hatásokra is. Az ESG-elvek globálisan egyre nagyobb hangsúlyt kapnak, és a jogalkotók egyre szigorúbb követelményeket határoznak meg a vállalatok számára annak érdekében, hogy a gazdasági tevékenységek valóban fenntartható keretek között valósuljanak meg.

A tanulmány célja, hogy feltárja, miként épülnek be az európai uniós ESG-szabályozások a magyar jogrendszerbe, valamint hogyan alakul a vonatkozó hazai felügyeleti gyakorlat, különös tekintettel a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (a továbbiakban: SZTFH vagy Hatóság) szerepére. Az ESG-szabályozás egyre inkább áthatja a vállalati és a pénzügyi szektor működését, új kihívásokat és kötelezettségeket támasztva a gazdálkodó szervezetek és a hatóságok számára egyaránt. A tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa az uniós ESG-irányelvek és rendeletek magyar jogba való átültetésének folyamatát, és felvázolja, hogy ezek a normák hogyan illeszkednek a hazai szabályozási struktúrába. A vizsgálat kiemelten foglalkozik az SZTFH felügyeleti tevékenységével, valamint azzal, hogy a hatósági szerep hogyan értelmezhető a dinamikusan fejlődő ESG-szabályozási környezetben.

A történeti bevezetőt követően a releváns szabályozás, így a NFRD irányelv, az SRD II irányelv, a CTBR rendelet, az SFDR rendelet, a Taxonómia rendelet, továbbá a CSRD irányelv hazai jogszabályokba történő ültetésének, illetve alkalmazásuknak a bemutatása következik. A terjedelmi korlátokra tekintettel azonban a hazai joganyag nemzetközi összehasonlítására a tanulmány keretében nem kerül sor. Zárásként az ESG törvény által kijelölt felügyeleti hatóság, az SZTFH vonatkozó feladatait tekintjük át. A tanulmány szekunder kutatáson alapszik, a jelenleg elérhető tények és adatok bemutatására törekszik.

2. Történeti kitekintés

Az ESG-szempontra szerint kezelt befektetési alapok nem újkeletű találmányok, csupán más megközelítésűek. Alapvetően az ESG sem a XXI. század hozadéka, már az 1960-as években megjelent a történelem színterén mint egy társadalmi felelősséget tükröző befektetés a tekintetben, hogy egyes befektetők a dél-afrikai apartheidrendszer elleni tiltakozásként használták. Ennek keretei között részvényeket és akár egész iparágakat zártak ki a befektetők a kínálatukból (MSCI, 2023).¹ Több befektető kiterjesztette a kizárást a dohánytermeléssel foglalkozó ágazatra is. Azonban, ha mélyebbre ásunk a történelemben, az ESG alapkonceptiót a rabszolgamunkába történő befektetéseket tiltó vallási kódexekben találhatjuk meg, amelyek évszázados múltra tekintenek vissza (Lawton, 2024).²

1962. június 30-án jelent meg Rachel Louise Carson *Silent Spring* (Néma Tavasz) című műve, amely dokumentálta a peszticidek³ (különösen a DDT) válogatás nélküli használata által okozott káros környezeti hatásokat. Ez adta a kezdetét annak a környezetvédelmi mozgalomnak, amely arra törekedett, hogy a vállalatokat felelősségre vonja tevékenységüknek a környezetre és az emberi egészségre gyakorolt káros hatásaiért. 1987 februárjában a Környezet és Fejlődés Világbizottsága elfogadta Tokióban az „Our Common Future” (Közös Jövőnk) című jelentést, amelynek fő üzenete a fenntartható fejlődés koncepciójának globális akceptálására és alkalmazására irányult. A jelentés nagyon röviden és tömören határozza meg a fenntartható fejlődés fogalmát: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” (CarbonView, 2021). 1992-ben az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezetvédelmi Programja (a továbbiakban: UNEP) kiadta a pénzügyi intézmények fenntartható fejlődéssel kapcsolatos kötelezettségvállalási nyilatkozatát, amely az UNEP pénzügyi kezdeményezésének eredeti gerincét képezte. A nyilatkozat aláírásával a pénzintézetek nyíltan elismerték a pénzügyi szolgáltatási ágazat szerepét gazdaságunk és életmódunk fenntarthatóvá tételében, és kötelezettséget vállaltak arra, hogy a környezeti és társadalmi szempontokat működésük minden aspektusába beépítik. 1994-ben John Elkington bevezette a Triple Bottom Line koncepciót mint olyan fenntarthatósági keretrendszert, amely egyensúlyt teremt a vállalat társadalmi, környezeti és gazdasági hatásai között. Alapvetően ez egy gyakorlati megközelítés volt, mivel a vállalatoknak olyan társadalmi és környezeti szempontokból is felelős magatartást kellett tanúsítaniuk, amely pozitív egyensúlyba hozható a gazdasági célokkal. 2001-ben az Európai Bizottság bemutatta a Vállalatok társadalmi felelősségvállalásának európai keretének előmozdítása című dokumentumot, amely a gazdasági tevékenységek környezeti hatásával kapcsolatos társadalmi elvárásokból és aggodalmakból ered. Ez a dokumentum magában foglalta annak a koncepciónak az előmozdítását, hogy a vállalkozások felelősek a társadalomra gyakorolt hatásukért, és felvázolta, hogy a vállalkozásoknak hogyan kell megfelelniük ennek a felelősségnek. Maga az ESG elnevezés 2004-ben, a Who Cares Wins című jelentésben jelent meg. A jelentés pénzügyi intézmények közös kezdeményezésének eredménye volt, amelyeket

¹ MSCI (2023). The Evolution of ESG Investing. MSCI. Online: <https://www.msci.com/esg-101-what-is-esg/evolution-of-esg-investing>

² Lawton (2024. augusztus 16.). A timeline and history of ESG investing, rules and practices. TechTarget. Online: <https://www.techtarget.com/sustainability/feature/A-timeline-and-history-of-ESG-investing-rules-and-practices>

³ A peszticidek, más néven növényvédő szerek, olyan anyagok és annak keverékei, (vegyszerek, biológiai szubsztanciák és egyéb ágensek), melyek alkalmazásának a célja a növények, termények védelme, és a károsító élőlények távol tartása, terméketlenné tétele és elpusztítása.

Kofi Annan, az ENSZ főtitkára kérte fel, hogy dolgozzanak ki iránymutatásokat és ajánlásokat arra vonatkozóan, hogy miként lehet a környezeti, társadalmi és vállalatirányítási kérdéseket jobban integrálni a vagyonkezelésbe, az értékpapír-bróker szolgáltatásokba és a kapcsolódó kutatási funkciókba. Ezzel egy időben jelent meg a Finance Initiative Innovative Financing for Sustainability Report című jelentés, amely kimutatta, hogy az ESG-kérdések relevánsak a pénzügyi értékelés szempontjából. Ez, valamint a Who Cares Wins című dokumentum képezte a háttérét annak, hogy 2006-ban a New York-i tőzsdén elindították a „felelős befektetés elveit” (Principles for Responsible Investment, a továbbiakban: PRI), majd a következő évben a „fenntartható tőzsdei kezdeményezést” (Sustainable Stock Exchange Initiative, a továbbiakban: SSEI) is útjára engedték. A PRI célja, hogy megértse az ESG-tényezők befektetési hatásait, és támogassa a PRI-t aláíró befektetők nemzetközi hálózatát abban, hogy ezeket a tényezőket beépítsék befektetési és tulajdonosi döntéseikbe. Az SSEI pedig egy olyan, egymástól való tanulási platform, amely azt vizsgálja, hogy a tőzsdék a befektetőkkel, a szabályozókkal és a vállalatokkal együttműködve hogyan növelhetik a vállalati átláthatóságot – és végső soron a teljesítményt – az ESG-kérdésekben, és hogyan ösztönözhetik a fenntartható befektetéseket (CarbonView, 2021).

Mindezek alapján elmondható, hogy az ESG egy tulajdonképpen minősítő rendszernek tekinthető.

3. A szabályozás háttere és különböző vonulatai

3.1. A Párizsi Megállapodás

Az ESG szabályozás nemzetközi kiindulópontjának véleményem szerint az éghajlatváltozásról szóló, 2015. december 12-én elfogadott Párizsi Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás)⁴ tekinthető, figyelembe véve, hogy a Megállapodás elfogadása után szaporodtak meg a minősítő rendszerrel foglalkozó uniós irányelvek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az első jelentős irányelv már 2014-ben elfogadásra került, de ennek előkészítésekor már ismertek voltak a Megállapodás fő irányvonalai, amelyeket az uniós jogalkotó figyelembe is vett és ennek okán elemzem én is az irányelvet (Farág, 2016, 8–12).

A Megállapodás három célt fogalmazott meg: egyrészt a globális átlaghőmérséklet emelkedését jóval az iparosodás előtti átlaghőmérsékletnél 2 °C-kal magasabb hőmérsékletszint alatt kell tartani és arra érdemes törekedni, hogy ez lehetőleg 1,5 °C maradjon; másrészt az alkalmazkodóképesség növelését, az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség fejlesztését és az üvegházhatású gázok alacsony szintű kibocsátásának a támogatását kell elérni, mindezt az élelmiszer-termelés veszélyeztetése nélkül; és harmadrészt arra kell összpontosítani, hogy a pénzügyi források áramlása összhangban álljon a káros kibocsátás minimalizálására és az éghajlatváltozással szembeni ellenállóképesség fejlesztésére irányuló törekvésekkel.⁵ A célok elérése érdekében a Megállapodás Részes Felei az üvegházhatású gázok tetőzését „követően törekszenek a gyors csökkentés elérésére a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek alapján, hogy a jelen század második felében méltányossági alapon, a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolásának összefüggésében egyensúly jöjjön létre az üvegházhatású

⁴ A Megállapodás Magyarországon az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről szóló 2016. évi L. törvénnyel került kihirdetésre.

⁵ Megállapodás. Article 2.

gázok emberi eredetű forrásokból való kibocsátásai és a nyelők általi eltávolításai között.” Véleményem szerint már ebben megnyilvánulnak az ESG szempontok: a környezeti pillér, a káros kibocsátás csökkentésének vonatkozásában; a gazdasági pillér, a források tekintetében; valamint a szociális/társadalmi pillér is a fenntarthatóság és a szegénység felszámolásával kapcsolatos feladatokban.

A Megállapodással összefüggésben az Európai Unió több célt is megfogalmazott tagállamai számára a 2021-től 2023-ig terjedő időszakra. Ilyen rendelkezés például az üvegházhatású gázok kibocsátásának megadott százalékban történő korlátozása. Jövőbe mutató rendelkezésként említendő az Uniónak azon célkitűzése, hogy 2050-ig 80–95%-kal csökkentse üvegházhatásúgáz-kibocsátásait az 1990-es szintekhez képest.⁶ Ezt az előirányzatot az ún. Európai Klíma-rendelet erősítette meg.⁷ Erre természetesen fel kell készülni és a leghatékonyabb módját választani a változásnak. De vajon hol lehet eszközölni az ehhez szükséges „paradigmaváltást”? Véleményem szerint a jogalkotó e tekintetben választás elé került és három szereplőt vizsgálatott: a magánszemélyt, a vállalkozást és magát az államot.

Az ESG szabályok be nem tartása esetén – legyen a jogsértő akár egy természetes személy, akár egy vállalkozás vagy akár maga az állam vagy annak valamely szerve – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek le fogják folytatni a megfelelő hatósági eljárást, alkalmazni fogják a megfelelő jogkövetkezményeket (pl. bírságot szabnak ki,⁸ eltiltják a jogsértőt a jogsértő tevékenység további folytatásától stb.). Erre a tanulmány egy későbbi fejezetében térek ki bővebben.

3.2. NFRD irányelv

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU irányelve (2014. október 22.) a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról szól (a továbbiakban: NFRD irányelv).

Az NFRD irányelv az első, ESG szempontból jelentős irányelv, amely átültetésre került a magyar jogba is. Számos rendelkezést tartalmaz közvetetten a pillérekre vonatkozóan, de még nem tartalmazza az „ESG” kifejezést.

Ez az irányelv azokra a közérdeklődésre számot tartó nagyvállalkozásokra vonatkozik, amelyek foglalkoztatottjainak száma az adott üzleti évben meghaladja a rá vonatkozó mérlegfordulónapon az 500 főt. E nagyvállalkozások számára az irányelv előírja, hogy az üzleti jelentésükben a vállalkozás üzleti modelljének leírásáról, a meghatározott politikái eredményéről, átvilágítási eljárásáról, a vállalkozás műveleteivel kapcsolatos kockázati tényezőkről, valamint a leglényegesebb nem pénzügyi jellegű teljesítménymutatókról úgy szolgáltatassanak információt egy nem pénzügyi kimutatás keretében, hogy az a vállalkozás fejlődésének, teljesítményének, helyzetének és tevékenységei hatásának megértéséhez elégséges legyen a környezetvédelmi, szociális és foglalkoztatási kérdésekre, az emberi jogok tiszteletben tartására, a korrupció

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/842 rendelete (2018. május 30.) a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgáz-kibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az 525/2013/EU rendelet módosításáról 4. cikk.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról (európai klímarendelet).

⁸ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 106. § (1) bekezdés.

elleni küzdelemre és a megvesztegetés kérdéseire vonatkozóan. Amennyiben valamelyik elem hiányzik, a vállalkozás csak alapos indokolással mentheti ki magát. Lehetősége van a vállalkozásnak külön jelentést is készíteni adott üzleti évre vonatkozóan a fentebb felsorolt feltételekről, ekkor a tagállam mentesítheti az egybefoglalás alól, ha és amennyiben az irányelvben foglalt feltételeknek eleget tesz.⁹ A nagyvállalkozások számára továbbá előírásra került, hogy fontolják meg annak lehetőségét, hogy minden olyan ország vonatkozásában, amelyben jelen vannak, évente olyan jelentést készítsenek, amely legalább az elért nyereségre, a befizetett nyereségadóra és a kapott állami támogatásokra vonatkozó információkat rögzíti.¹⁰ Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) vállalja, hogy nem kötelező iránymutatásokat készít, amelyek a vállalkozások nem pénzügyi információinak releváns, hasznos és összehasonlítható közzétételét segíti, valamint az általános és ágazati nem pénzügyi teljesítménymutatókat is tartalmazza.¹¹ A tagállamoknak 2016. december 6-ig kellett megtenni azokat az intézkedéseket, amelyekkel az irányelv átültetése megvalósulhat, valamint rendelkezniük kell arról, hogy 2017. január 1-je után az irányelv 1. cikkének hatálya alá tartozó vállalkozásokra alkalmazzák ezeket a követelményeket.¹²

Az irányelv 1. pontjában található követelményrendszerben azonosíthatók az ESG szempontok, a környezeti, a társadalmi és a gazdasági pillérek alapján, sőt a megadott tartalmi elemek mindegyike megjelenhet mind a három pillérben. Ezt a megállapításomat az alábbi sorok támasztják alá: „környezetvédelmi, szociális és foglalkoztatási kérdésekre, az emberi jogok tiszteletben tartására, a korrupció elleni küzdelemre és a megvesztegetés kérdéseire”.¹³ A keretet nyilvánvalóan a gazdasági pillér adja, hiszen vállalkozások üzleti jelentéséről van szó. A környezeti pillérbe sorolható környezetvédelmi kérdések tekintetében elmondható, hogy nagyon tágra történt az erről való rendelkezés, nem adott meg a jogalkotó vonatkozó szűkítő szempontokat. Ezzel szemben a társadalmi pillér vonatkozásában pontosabb iránymutatást találunk, amikor a szociális és foglalkoztatási kérdésekről ír az irányelv.

Az irányelv 1. cikk 1. pontjának (5) és (6) bekezdése szól a nem pénzügyi jelentések ellenőrzéséről. Az irányelv értelmében a tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelő könyvvizsgáló vagy könyvvizsgáló cég ellenőrizze a jelentés, illetve adott esetben a külön jelentés elkészültét. Nem kötelező rendelkezésként rögzíti az irányelv a nem pénzügyi kimutatásban vagy a külön jelentésben szereplő információk független, bizonyosságot nyújtó szolgáltatást végző szolgáltató általi ellenőrzését.¹⁴

Az NFRD irányelv ESG vonatkozású részeit hazánkban a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) 95/C. §-a ültette át. Az irányelv egyes pontjai elsősorban jelennek meg az Számv. tv. szakaszai között. Az átültetéssel a jogalkotó részben bővített, részben szűkített az NFRD irányelvhez képest, kezdve azzal, hogy az három mutatóértéket határoz meg, ezzel szűkítve a releváns közérdeklődésre számot tartó gazdálkodónak minősülő vállalkozások körét, amelyek ilyen jellegű üzleti jelentés tételére kötelezettek. Bővített viszont a tekintetben, hogy a törvény nem tartalmazza azt az irányelv által lehetőségként megjelölt kitétel, hogy a jelentésben szereplő információkat független szolgáltató ellenőrizze. Az ellenőrzési kötelezettségre tekintettel megállapítható, hogy a független könyvvizsgálói jelentésnek

⁹ NFRD irányelv 1. cikk 1. pont.

¹⁰ NFRD irányelv 1. cikk 6. pont.

¹¹ NFRD irányelv 2. cikk.

¹² NFRD irányelv 4. cikk.

¹³ NFRD irányelv 1. cikk 1. pont.

¹⁴ NFRD irányelv 1. cikk 1. pont (5)–(6) bekezdés.

tartalmaznia kell a könyvvizsgáló nyilatkozatát arról, hogy az üzleti jelentés tartalmazza-e az előírt szempontok szerinti nem pénzügyi kimutatást.¹⁵

A norma hatálya alá tartozó vállalkozások számára 2018 volt az első év, amikor az irányelvnek és az átültetéseknek megfelelően volt szükséges a beszámolójukat megtenni. A tapasztalat azonban azt mutatta, hogy ez nem volt hatékony, ugyanis a vállalkozások vagy nem tettek beszámolót, vagy nem kielégítő módon. Azonban a másik oldalt is figyelembe kell venni, ugyanis a követelmények nem megfelelő megjelölése, a szövevényes és hatalmas iratmennyiséget képező magánstandardok és keretek megléte is nehezíti a megfelelő információáramlást.¹⁶

3.3. SRD II irányelv

A következő állomás az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/828 irányelve (2017. május 17.) a 2007/36/EK irányelvnek a hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzése tekintetében történő módosításáról (a továbbiakban: SRD II irányelv).

Az SRD II irányelvnek a tanulmány szempontjából releváns része az 1. cikk 3. pontja, amely az intézményi befektetők és eszközközkezelők szerepvállalási politikájára vonatkozó rendelkezésekkel módosította a 2007/36/EK irányelvet.

Az általános tapasztalat azt mutatta, hogy az eszközközkezelők és intézményi befektetők nem hozzák nyilvánosságra átláthatóan befektetési stratégiájukat, nem vesznek részt a vállalat irányításában, amelyben részvényesek, továbbá a gyors teljesítési kényszer is jelen van a tőkepiac részéről. Ez a magatartás veszélyeztetheti a társaságok hosszú távú működését, csökkenhet a befektetések aránya. Az információk megfelelő nyilvánosságra hozatala, tehát a társaságok tevékenységének megadott szempontú bemutatása pozitív hatással lehet tudatos befektetési döntések meghozatalára (Bodzási, 2018, 36).

Az irányelv választási lehetőséget ad az intézményi befektetők és eszközközkezelők számára meghatározott feltételekkel. Egyfelől az adott szereplők eldönthetik, hogy adott szempontoknak megfelelően hozzák nyilvánosságra a szerepvállalási politikájukat, másfelől nyilatkozhatnak úgy, hogy ezt nem teszik meg, ebben az esetben részletes indokolást kell a nyilvánossággal megosztaniuk arra fókuszáltnak, hogy miért nem teljesítik ezt a kötelezettségüket. Ha és amennyiben készítenek szerepvállalási politikát, úgy két konjunktív feltételt és módot határoz meg erre nézve az SRD II irányelv. Az egyik feltétel szerint olyan szerepvállalási politikát dolgoznak ki és hoznak nyilvánosságra a releváns szereplők, amely ismerteti, hogy hogyan építik be a részvényesi szerepvállalást befektetési stratégiájukba. A politikát úgy kell kidolgozni, hogy tartalmazza, miként követik nyomon a befektetést befogadó társaságokat a stratégiájuk, a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítményük és kockázatuk, a tőkeszerkezetük, a társadalmi és környezeti hatások, valamint a vállalatirányításuk tekintetében (ezen a ponton jelennek meg az ESG szempontok). Részt képezi továbbá a szerepvállalási politikának a különböző párbeszéd folytatása a befektetést befogadó társaságokkal, a szavazati jogok, illetve a részvényekhez kapcsolódó más szavazati jogok gyakorlása, az együttműködés más részvényesekkel, a kommunikáció az ilyen társaságok megfelelő érdekelt feleivel, valamint a felmerülő összeférhetlenségek kezelése. A másik előírás, amit az intézményi befektetőknek és eszközközkezelőknek követnie kell, alapvetően a szavazási módszerekkel kapcsolatos. A nevezett szereplőknek évente kell nyilvánosságra

¹⁵ Számv. tv. 156. § (5) bekezdés n) pont.

¹⁶ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2013/34/EU irányelvnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és az 537/2014/EU rendeletnek a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról 1. pont.

hozniuk a szerepvállalási politikájuk végrehajtására vonatkozó jelentést. Az irányelv külön kiemeli, hogy az általános szavazási magatartásról, a legfontosabb szavazatok magyarázatáról és a részvényesi képviseleti tanácsadók szolgáltatásainak igénybevételéről szükséges tájékoztatást adni. Továbbá nyilvánosságra kell hozni, hogy hogyan szavaztak azon társaságok közgyűlésein, amelyeknek a részvényeivel rendelkeznek. E tekintetben kihagyhatók azok a szavazatok, amelyek a szavazás témája vagy a társasági tulajdonrész aránya miatt nem relevánsak.¹⁷

Az előző részben elemzett NFRD irányelv és az SRD II irányelv közös pontjának tekinthető, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy az adott szereplő, amennyiben nem teljesíti a beszámolási kötelezettségét (nem pénzügyi jelentés vagy szerepvállalási politika elkészítése), akkor részletes indokolási kötelezettsége áll fenn.

Az SRD II irányelvet a hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzéséről és egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2019. LXVII. törvény implementálta és a 9. §–13. § foglalkozik az intézményi befektetők és az eszközközkezelők szerepvállalási politikájáról és annak végrehajtásáról. A törvény 2019. július 17-én lépett hatályba, tehát a határidő betartását tekintve a hazai jogalkotó nem felelt meg az irányelvnek.

A hazai jogalkotó alapvetően átvette az irányelvben foglaltakat (igaz, szerkezeti módosításokkal élt, és több témakört összevontan szabályozott), de nem határozott meg többlet feltételt a szerepvállalási politika tartalmával, illetve a közzétételi kötelezettséggel kapcsolatban sem.¹⁸ Egyebekben a törvény nem tér el az irányelvtől.

Az SRD II irányelv 3g. cikk tartalmi elemének értékeléseként az alábbiak merülnek fel: kik az intézményi befektetők és eszközközkezelők? Az irányelv ugyanis nem határozza meg, hogy kik azok a „befektetők”, akiket érdekelnek az elkötelezettségi politika kérdései és a nyilvánosságra hozott információk, és hogy az intézményi befektetők és vagyonkezelők elszámoltathatósága mit jelent a társadalom számára.

3.4. CTBR rendelet

A jogi szabályozás alkalmazása szerinti időrendben a következő lépcsőfok az Európai Parlament és a Tanács 2019/2089 rendelete (2019. november 27.) az (EU) 2016/1011 rendeletnek az uniós éghajlatváltozási referenciamutatók, a Párizsi Megállapodáshoz igazodó uniós referenciamutatók és a referenciamutatókra vonatkozó, fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételek tekintetében történő módosítása (a továbbiakban: CTBR rendelet) volt. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 288. cikke értelmében a rendelet általános hatállyal bír és kötelező, valamint közvetlenül alkalmazandó minden tagállamban a szöveg teljes terjedelmében a nemzeti jogba való átültetés nélkül.¹⁹ Ennek értelmében a hazai jogalkotó nem köteles – ellentétben a fent is elemzett irányelvekkel – átültetésre, viszont kizárva sincs ennek megtétele. A pénzügyi közvetítőrendszer egyes elemeit érintő törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2020. évi CX. törvény 63. §-ára és 83. §-ára tekintettel mondható el, hogy Magyarország „foglalkozott a rendelettel”.²⁰ A törvény a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt (a továbbiakban: MNB tv.) módosította azzal, hogy a CTBR

¹⁷ SRD II irányelv 1. cikk.

¹⁸ A hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzéséről és egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2019. évi LXVII. törvény 9–13. §.

¹⁹ EUMSZ 288. cikk.

²⁰ A pénzügyi közvetítőrendszer egyes elemeit érintő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2020. évi CX. törvény 63. §–83. §.

rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezések megállapítását és a végrehajtását az MNB feladatkörébe utalta. Ez az MNB tv. két szakaszát, a 40. § (32) bekezdését, valamint a 186. § (5) bekezdését érintette.

Alapvetően a referenciamutatók meghatározásával szükséges kezdeni a rendelet elemzését. A referenciamutatók fontos szerepet töltenek be a pénzügyi piacokon, mivel egyfajta irányként szolgálnak a pénzügyi eszközök és ügyletek árazásához, például a hitelpiacokon, a részvény- és adósságtőkepiacokon, valamint a különböző eszközosztályok származtatott ügyleteinek piacain. A referenciamutatókat a pénzügyi eszközök teljesítményének mérésére és a pénzügyi szerződésekből eredő pénzügyi kötelezettségek meghatározására is használják. Ezért a referenciaértékek hatékony működéséhez elengedhetetlen a mögöttes módszertanok és adatok magas szintű átláthatósága és minősége. Az EU-ban a 2018. január 1-je óta alkalmazandó referenciaérték-rendelet biztosítja a szabályozási keretet a referenciaérték-kezelők számára. A rendelet előírja a referenciaértékekről szóló nyilatkozatok közzétételét, hogy a felhasználók jobban megértsék a referenciaérték alkalmazási területét és számítási módszerét, valamint a bemeneti adatok megbízhatóságát és manipulációra való fogékonyságát. Továbbá megfelelő irányítási és ellenőrzési folyamatokat kell végrehajtani az összeférhetlenség elkerülése, valamint a fogasztók és befektetők védelmének biztosítása érdekében.

A rendelet megadja az „uniós éghajlatváltozási referenciaérték” fogalmát, amely egy olyan referenciaérték, amelynek az alapjául szolgáló eszközöket úgy választják ki, súlyozzák vagy zárják ki, hogy az így kapott referenciaportfólió a dekarbonizációs pályáján haladjon. A „Párizsi Megállapodáshoz igazodó uniós referenciamutató” olyan referenciaportfóliót jelöl, amelynek szén-dioxid-kibocsátása összhangban van a Megállapodás célkitűzéseivel anélkül, hogy más ESG-célkitűzéseknek jelentős kárt okozna. E célból a dekarbonizációs pálya „egy mérhető, tudományos alapú és időhöz kötött pálya a Párizsi Megállapodás célkitűzéseinek az 1., 2. és 3. körbe tartozó szén-dioxid-kibocsátások III. melléklet 1. pontjának e) alpontjában említettek szerinti csökkentése révén történő megfelelés érdekében.”²¹ Az ilyen alacsony szén-dioxid-kibocsátású referenciaértékek kezelőinek közzé kell tenniük az adott referenciaérték számítási módszerét, valamint az alapul szolgáló eszközök kiválasztásának, súlyozásának és kizárásának módszertanát. Továbbá közzé kell tenni, hogy a mögöttes eszközök szén-dioxid-kibocsátását hogyan mérték, a vonatkozó értékeket, a referenciaérték teljes szén-dioxid-kibocsátását, valamint a felhasznált adatok típusát és forrását. Az ESG-alapú referenciaindexek kezelőinek a referenciaértékekről szóló nyilatkozataikban részletes tájékoztatást kell adniuk arról, hogy az egyes referenciaértékek tükrözik-e az ESG-tényezőket, és ha igen, hogyan. Ezen túlmenően a felhatalmazáson alapuló rendeletek a szabványosított formátumok biztosítása és a befektetők számára az összehasonlíthatóság megkönnyítése érdekében konkrét közzétételi sablonok használatát írják elő.²²

ESG szempontból jelentős, hogy 2020. április 30-ig az elkészítendő referenciamutató-nyilatkozatban meg kell magyarázni, hogy az egyes előállított és közzétett referenciamutatók vagy referenciamutató-család esetében miként mutatkoznak meg az ESG szempontok, tehát a környezeti, társadalmi és irányítási tényezők. Akik ezt nem kívánják megtenni, nekik a nyilatkozatukban kell egyértelműen kijelenteniük, hogy nem kívánnak ilyen célokat megvalósítani. Amennyiben tehát a referenciamutató-kezelő portfóliójában nem áll rendelkezésre meghatározott referenciamutató (uniós vagy a Megállapodáshoz igazodó) vagy az adott kezelő nem rendelkezik környezeti, társadalmi és irányítási célokat megvalósítani kívánó vagy ilyen célokat

²¹ CTBR rendelet 1. cikk 1. pont.

²² CTBR rendelet 1. cikk.

figyelembe vevő referenciamutatókkal, ezt fel kell tüntetni valamennyi referenciamutató-nyilatkozatában. Jelentős tőke- és kötvény-referenciamutatók, az uniós klímaváltozási referenciamutatók, valamint a Megállapodáshoz igazodó uniós referenciamutatók esetében a pénzügyi termékekre vonatkozó közzétételi szabályoknak megfelelően részletesen nyilatkoznak arról, hogy biztosított-e és ha igen, akkor milyen mértékben biztosított a szén-dioxidkibocsátás csökkentése vagy a Megállapodás célkitűzéseinek elérése. Ugyanehhez kapcsolódóan a kezelőknek 2021. december 31-ig minden referenciamutató vagy helyenként referenciamutató-család esetében (kivételt képeznek a referencia-kamatlábak és a referencia-árfolyamok) tájékoztatást kell adniuk a referenciamutató-nyilatkozatukban arra vonatkozóan, hogy módszertanuk mennyiben felel meg a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére vonatkozó céloknak vagy valósítja meg a Megállapodás célkitűzéseit. A Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy további követelményeket határozzon meg a referenciamutató-nyilatkozatok tartalmi elemei tekintetében.²³

A fenti rendelkezés a CTBR rendelet Átláthatóság és Fogyasztóvédelem című részében kapott helyet, ebből egyértelműen látszik, hogy az ESG minősítő tényezőkkel rendelkező pénzügyi eszközök, befektetési alapok megléte a fogyasztók érdekeit hivatott szolgálni. Ebből kitűnik, hogy a környezetvédelmi és irányítási érdekek háttérbe szorulnak a társadalmi befolyások mögött. Az uniós jogalkotó ezzel (is) megerősíti ragaszkodását a Megállapodásban foglalt célok általános elfogadásához, megvalósítási szándékához.

Alapvetően a felügyelet az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (a továbbiakban: ESMA) hatáskörébe tartozik. Az ESMA szabályozási standardokat dolgoz ki és használ a felügyeleti funkciók és feladatok hatékony ellátása érdekében, mindezt úgy, hogy figyelembe veszi a különböző referenciamutatók sajátos jellegét. Minden tagállamnak ki kell jelölnie azt a nemzeti illetékes hatóságot, amely a rendeletben meghatározott kötelezettségek teljesítéséért felelős. Amennyiben több ilyen szerv kerül kijelölésre, akkor meg kell határozni azt az egy hatóságot, amely az együttműködésért és kommunikációért felel.²⁴ Ez hazánkban az MNB tv. értelmében a Magyar Nemzeti Bank.

3.5. SFDR rendelet

Az Európai Parlament és Tanács 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről (a továbbiakban: SFDR rendelet) a következő állomás az ESG-szabályozás tekintetében. Figyelemmel ismételt arra, hogy ez egy rendelet, így közvetlenül alkalmazandó hazánkban. Átültetésre csak abban a tekintetben volt szükség, hogy az MNB mint illetékes felügyeleti hatóság kijelölésre kerüljön az MNB tv.-ben.²⁵

Az SFDR rendelet alapvető célja, hogy harmonizált szabályokat határozzon meg az alábbi célok elérése érdekében. Az első, hogy a pénzügyi piaci szereplők és a pénzügyi tanácsadók in-

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1011 rendelete a pénzügyi eszközökben és pénzügyi ügyletekben referenciamutatóként vagy a befektetési alapok teljesítményének méréséhez felhasznált indexekről, valamint a 2008/48/EK és a 2014/17/EU irányelv, továbbá az 596/2014/EU rendelet módosításáról 27. cikk (2a)-(2b) bekezdés.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1011 rendelete a pénzügyi eszközökben és pénzügyi ügyletekben referenciamutatóként vagy a befektetési alapok teljesítményének méréséhez felhasznált indexekről, valamint a 2008/48/EK és a 2014/17/EU irányelv, továbbá az 596/2014/EU rendelet módosításáról 15. cikk és 40. cikk.

²⁵ A pénzügyi közvetítőrendszer egyes elemeit érintő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2020. évi CX. törvény 63. § (2) bekezdés.

tegrálni tudják a különböző folyamataikba a fenntarthatósági kockázatokat és ezen folyamataik során figyelembe tudják venni a fenntarthatóság szempontjából káros hatásokat. A második, hogy alkalmazzák az átláthatóság követelményeit a pénzügyi termékekről szóló, fenntarthatósággal kapcsolatos információk esetében.²⁶

A rendelet számos definíciót meghatároz, ezek közül a pénzügyi piaci szereplők, a pénzügyi tanácsadók – tekintettel arra, hogy a rendelet személyi hatálya rájuk vonatkozik elsősorban – meghatározását, valamint a pénzügyi termék és a fenntartható befektetés, a fenntarthatósági kockázat és a fenntarthatósági tényezők fogalmát emelem ki.

A pénzügyi piaci szereplők közé sorolja az SFDR rendelet a (1) biztosítási alapú befektetési termékeket kínáló biztosítót; (2) portfóliókezelést nyújtó befektetési vállalkozást; (3) foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményt; (4) nyugdíjbiztosítási termék előállítóját; (5) alternatív befektetésialap-kezelőt; (6) páneurópai egyéni nyugdíjtermék szolgáltatóját; (7) a 345/2013/EU rendelet 14. cikkével összhangban nyilvántartásba vett minősített kockázattípus-alap kezelőjét; (8) a 346/2013/EU rendelet 15. cikkével összhangban nyilvántartásba vett minősített szociális vállalkozási alap kezelőjét; (9) átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozás alapkezelő társaságát; vagy (10) portfóliókezelést nyújtó hitelintézetet.²⁷ Végso soron ez a felsorolás fogja adni az ESG-befektetések kezelői körét.

A pénzügyi tanácsadók csoportjába tartoznak az (1) olyan biztosításközvetítők, amelyek biztosítási tanácsadást nyújtanak biztosítási alapú befektetési termékek vonatkozásában; (2) olyan biztosítók, amelyek biztosítási tanácsadást nyújtanak biztosítási alapú befektetési termékek vonatkozásában; (3) olyan hitelintézetek, amelyek befektetési tanácsadást nyújtanak; (4) olyan befektetési vállalkozások, amelyek befektetési tanácsadást nyújtanak; (5) olyan alternatív befektetésialap-kezelők, amelyek a 2011/61/EU irányelv 6. cikk (4) bekezdése b) pontjának i. alpontjával összhangban befektetési tanácsadást nyújtanak; vagy (6) olyan átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozás alapkezelő társaságok, amelyek a 2009/65/EK irányelv 6. cikk (3) bekezdése b) pontjának i. alpontjával összhangban befektetési tanácsadást nyújtanak.²⁸

A pénzügyi termék (1) az e cikk 6. pontjával összhangban kezelt portfólió; (2) alternatív befektetési alap; (3) biztosítási alapú befektetési termék; (4) nyugdíjbiztosítási termék; (5) nyugdíjkonstrukció; (6) átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozás alapkezelő társaságok; vagy (7) páneurópai egyéni nyugdíjtermék.²⁹

A negyedik meghatározás, a fenntartható befektetés: „valamely környezeti célkitűzéshez hozzájáruló gazdasági tevékenységbe történő befektetés”.³⁰

A fenntarthatósági kockázatok és tényezők meghatározását azért érdemes tárgyalni, ugyanis ezzel alapvetően fogalmazhatóak meg azok a jellemzők, amelyek összefüggéseiben határozzák meg a fenntarthatósági befektetéseket. Tehát a fenntarthatósági kockázatok körébe olyan környezeti, társadalmi vagy irányítási eseményeket vagy körülményeket (ESG tényezők) sorolunk, melyek bekövetkezése, illetve fennállása tényleges vagy lehetséges, lényeges negatív hatást gyakorolhat a befektetés értékére.³¹ Itt érdemes figyelmet fordítani arra, hogy kétszer is megjelenik a definícióban a feltételes mód: tehát a „lehetséges” és a „gyakorolhat” kifejezések is

²⁶ SFDR rendelet 1. cikk.

²⁷ SFDR rendelet 2. cikk 1. pont.

²⁸ SFDR rendelet 2. cikk 11. pont.

²⁹ SFDR rendelet 2. cikk 12. pont.

³⁰ SFDR rendelet 2. cikk 17. pont.

³¹ SFDR rendelet 2. cikk 22. pont.

méltán jelentőséggel bírnak az elővigyázatosság, ráadásul a fokozott elővigyázatosság tekintetében. Egyfelől a legapróbb hiba is képes befolyásolni a befektetések kimenetelét, alátámasztja ezt maga a rendelet megléte is: ha nem tartana a jogalkotó a káreseményektől, nem félne a gazdaságra visszaható káros hatástól, akkor feltételként szabta volna, hogy ezen eseményeknek be kell következnie. Adható lehet olyan magyarázat is, hogy a jogalkotó ezzel felhívja a jogkereső állampolgárok figyelmét, hogy a befektetésük kimenetelét innentől kezdve a részvény kibocsátójának fenntarthatósági szempontú értékelése is befolyásolja. Harmadrészt az is megjelenik benne a „tényleges vagy lehetséges negatív hatás” kifejezéssel, hogy a jogalkotó nem biztos benne, hogy a fenntarthatósági szempontok ténylegesen értékelésre kerülnek a részvény értékének meghatározása során, mert azok értékét továbbra is inkább a profitabilitás határozza majd meg.

Ezzel fordulok át a fenntarthatósági tényezők fogalmára, amely a környezeti, társadalmi és munkavállalói kérdéseket, az emberi jogok tiszteletben tartásával, valamint a korrupció és a vesztegetés elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdéseket foglalják magukba.³² Ezen felsorolás lényeges elemeivel már az NFRD irányelv kapcsán is találkoztunk, bár akkor nem fenntarthatósági tényezőkként azonosítva azokat.

Az alapfogalmak rögzítése után az SFDR rendelet főbb, ESG szempontú rendelkezéseinek bemutatására fókuszálok.

Alapvetően átláthatóság központú rendeletről beszélünk, hiszen hogyan informálódnánk, ha nem abból, amit látunk, hallunk. A pénzügyi piaci szereplőknek és tanácsadóknak a honlapjaikon kell tájékoztatást közzé tenniük arról, miként építik be a fenntarthatósági kockázatokat – tehát az ESG tényezőket – a befektetési és integrálási tanácsaikba.³³

Az SFDR rendelet 4. cikke is külön rendelkezést tartalmaz a pénzügyi piaci szereplőkre és a pénzügyi tanácsadókra nézve.

A pénzügyi piaci szereplők tekintetében megerősíti, hogy a honlapon kell bizonyos információkat közzé tenni és azt frissen tartani. Ilyenként rögzíti a befektetési döntéseknek az ESG tényezőkre gyakorolt főbb káros hatásait, az átvilágítási tervről szóló nyilatkozatot, beleértve és különös figyelmet fordítva a méretükre, tevékenységeik jellegére, nagyságrendjére, illetve a kínált pénzügyi termékek típusaira. A nyilatkozatban legalább arra kell kitérni, hogy a fenntarthatóság szempontjából káros főbb hatásokat és mutatókat azonosítsák és rangsorolják, valamint az ezzel kapcsolatos intézkedéseket leírják.³⁴

A pénzügyi tanácsadók tekintetében az információt arról kell szolgáltatni a honlapjukon, hogy a befektetési, illetve biztosítási tanácsadásuk során figyelembe veszik-e a fenntarthatósági tényezőkre gyakorolt főbb káros hatásokat. Amennyiben ilyet nem tesznek, indokolási kötelezettség mellett mentesülnek. Azonban 2020. december 30-ig és 2021. december 30-ig különböző szabályozástechnikai standardtervezeteket kellett kidolgozniuk a közzététel módszertanáról, a tájékoztatás tartalmáról és megjelenéséről.³⁵

A fenntarthatósági kockázatok esetében a szerződéskötés előtti időszakot rögzíti a rendelet a pénzügyi piaci szereplőkkel és a pénzügyi tanácsadókkal kapcsolatban. A pénzügyi piaci szereplőknek a kockázatok befektetési döntéseikbe való integrálásának módjáról, illetve a kínált pénzügyi termékek hozamára gyakorolt valószínű hatások eredményeiről kell beszámolniuk. A pénzügyi tanácsadóknak arról kell írniuk, hogy befektetési vagy biztosítási tanácsaikba mi-

³² SFDR rendelet 2. cikk 24. pont.

³³ SFDR rendelet 3. cikk.

³⁴ SFDR rendelet 4. cikk (1)–(4) bekezdés.

³⁵ SFDR rendelet 4. cikk. (5)–(7) bekezdés.

ként integrálják a kockázatokat, illetve azon pénzügyi termékek hozamára gyakorolt valószínű hatásokról, amelyekkel kapcsolatban tanácsadást nyújtanak. Mindkét esetben fennáll annak a lehetősége, hogy e két szereplő nem tartja a kockázatokat relevánsnak, ekkor csupán rövid és egyértelmű indokolási kötelezettségük van.³⁶

A rendelet további cikkei a környezeti és társadalmi jellemzők előmozdításáról, illetve a fenntartható befektetések átláthatóságáról, valamint ezek vegyítéséről szólnak.

Ha és amennyiben egy pénzügyi termék környezeti vagy társadalmi jellemzőket, illetve ezek konstrukcióját mozdtítja elő, és a befektetési célból kiválasztott vállalkozások helyes vállalatiirányítási gyakorlatokat követnek, a közzéteendő tájékoztatásnak tartalmaznia kell, hogy az említett jellemzők miként valósulnak meg, és ha valamelyik mutatót referenciamutatóként jelölték meg, információt kell szolgáltatni a mutató és a jellemzők összefüggéséről. Erre vonatkozóan is szabályozástechnikai standardtervezeteket kellett kidolgozni, amelyeknek figyelembe kell venniük a pénzügyi termékek különböző típusait, a jellemzőiket és eltéréseket, továbbá szem előtt kellett tartani, hogy ezek a közzétételek pontosak, tisztességesek, egyértelműek legyenek.³⁷

A fenntartható befektetések tekintetében két kategóriát különböztethetünk meg: jelöltek-e ki indexet referenciamutatónak vagy sem. Ha igen, akkor az alapvető közzétételi kötelezettség kiegészül azzal, hogy ez az index hogyan igazodik a kijelölt célokhoz – a kitűzött cél maga a fenntartható befektetés – és ez mennyiben tér el egy általános piaci indextől. Ha nem, akkor arról kell beszámolni, hogy a pénzügyi termék az index nélkül hogyan éri el célját. Plusz egy kategóriaként meg kell említeni azt az esetkört, amikor a pénzügyi termék célja a szén-dioxid kibocsátás csökkentése. Ebben az esetben, ha nincs uniós vagy a Megállapodásban meghatározott referenciamutató, akkor a fokozott erőfeszítésekről kell magyarázatot adni. Minderre tekintettel itt is megjelenik a standardtervezetek elkészítésére vonatkozó kötelezettség.³⁸

Az ESG szempontok és a fenntartható befektetések előmozdítása érdekében – ez az a pont, ahol már ESG-befektetésnek, ESG-alapnak nevezhető a pénzügyi termék az ESG szempontok erőteljes megjelenése miatt – a pénzügyi piaci szereplőknek kötelezettsége az egyes pénzügyi termékek tekintetében a honlapjukon közzétenni és folyamatosan frissíteni a környezeti vagy társadalmi jellemzők, illetve a fenntartható befektetési célkitűzés bemutatását, valamint a kiválasztott befektetés hatásának, illetve a környezeti vagy társadalmi jellemzőknek az értékelésére, mérésére és nyomon követésére használt módszerre vonatkozó tájékoztatást. Idetartoznak azok adatforrásai, az átvilágítás kritériumai és eszközei, valamint a különböző fenntarthatósági mutatók. A közzétételi kötelezettség magába foglalja a korábban nevezett szempontokat, például indexek, célkitűzések, összhangról szóló információk.³⁹

Az időszakos jelentésekre is külön utal az SFDR rendelet, ugyanis annak a pénzügyi piaci szereplőnek, aki pénzügyi terméket kínál, ilyen jelentésben számot kell adnia az ESG-tényezők megjelenéséről és megvalósulásáról, illetve a termék fenntarthatóságával kapcsolatos általános hatásról, a megfelelő fenntarthatósági mutatók alkalmazásáról, azok általános piaci indexszel való összehasonlításáról. A megjelenítés módozatáról ebben az esetben is standardtervezetet kell benyújtani.⁴⁰

³⁶ SFDR rendelet 6. cikk.

³⁷ SFDR rendelet 8. cikk.

³⁸ SFDR rendelet 9. cikk (1)–(5) bekezdés.

³⁹ SFDR rendelet 10. cikk.

⁴⁰ SFDR rendelet 11. cikk.

A rendeletet főszabály szerint 2021. március 10-től kell alkalmazni.⁴¹ Azontúl 2021. június 30-tól szükséges a társasági szintű közzététel a káros fenntarthatósági hatásokat illetően, 2022. január 1-től az időközi jelentések megtétele és ez év december 30-tól a termékszintű közzétételek a társasági szintűvel megegyező körben (Bozsik et al., 2021, 35).

3.6. Taxonómia rendelet

Utolsó előtti lépésben kerül bemutatásra az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (a továbbiakban: Taxonómia rendelet). A rendelet címéből is látszik, hogy ez a rendelet az előzőekben tárgyalt SFDR rendeletnek a módosítása.

A rendelet tárgyi hatálya annak az eldöntését célozza, hogy egy gazdasági tevékenység környezeti szempontból fenntarthatónak minősül-e, annak megállapítása miatt, hogy egy befektetés környezeti szempontból milyen mértékben fenntartható.⁴²

A rendelet alkalmazása szempontjából három csoportot tudunk képezni: az első kategóriába tartoznak a tagállamok vagy az Unió által elfogadott környezeti szempontból fenntarthatóként számon tartott pénzügyi termékek és vállalati kötvényekre vonatkozó intézkedések, amelyeket a kibocsátók számára írnak elő; a második kategóriát azok a pénzügyi piaci szereplők képezik, amelyek pénzügyi termékeket bocsátanak ki; a harmadik kategória olyan vállalkozások csoportja, amelyeknek nem pénzügyi kimutatást vagy összevont nem pénzügyi kimutatást kell tenniük.⁴³ A Taxonómia rendelet környezeti célkitűzéseket határoz meg, amelyekre következetesen utal a szövege egészében. Környezeti célkitűzésként fogalmazza meg: (1) az éghajlatváltozás mérséklését; (2) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást; (3) a vízi és tengeri erőforrások fenntartható használatát és védelmét; (4) a körforgásos gazdaságra való áttérést; (5) a szennyezés megelőzését és csökkentését; (6) a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelmét és helyreállítását.⁴⁴

A rendelet végrehajtására az MNB rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel az MNB tv. alapján.⁴⁵ A jogalkotó a törvény 4. §-ának keretei közé emeli – az ott meghatározott feladatkörök kibővítése nélkül – a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozását, valamint a környezeti szempontból fenntartható befektetések, a környezeti jellemzőket előmozdító pénzügyi termékek, és az egyéb pénzügyi termékek átláthatóságáról szóló nyilatkozatok felügyeletét a szerződéskötés előtti közzétételekben és az időszakos jelentésekben.

A taxonómiához való igazodásról első alkalommal 2023. év végére vonatkozóan 2024. januárja után kellett információt szolgáltatniuk a pénzügyi intézményeknek, ami azt mutatja, hogy tevékenységük milyen mértékben eszközöl ráfordítást fenntarthatónak minősülő tevékenységek esetében. A hitelintézetek esetén ezt az információt összefoglaló zöldeszköz-arányt is ekkor kellett először nyilvánosságra hozni. A fentnevezett információk előtt már 2022. januárjától szükséges volt az érintett intézményeknek éves nem pénzügyi kimutatásaikban közzé tenniük a Taxonómia rendelet által felmérhető, ahhoz igazítható kitettségeiket, első alkalommal a 2021. év végi állapotokat illetően (Ritter, 2022).

⁴¹ SFDR rendelet 20. cikk (2) bekezdés.

⁴² Taxonómia rendelet 1. cikk.

⁴³ Taxonómia rendelet 1. cikk (2) bekezdés.

⁴⁴ Taxonómia rendelet 9. cikk.

⁴⁵ MNB tv. 40. § (33) bekezdés.

A Taxonómia rendeletet erős kritika érte, ugyanis éles ellentétben áll a piacgazdaság elveivel. Olyan szabályozási ismereteket követel meg, amelyek megléte nem várható, és inkább akadályozza, mint ösztönzi a vállalkozói kezdeményezéseket a társadalmilag releváns hiányosságok kezelésére. A megközelítéssel érintett valamennyi célkitűzés esetében léteznek hatékonyabb politikai eszközök, amelyek a piaci erőkkel játszanak együtt, és nem azok ellen. A taxonómiai megközelítés az allokációs hatékonysági hiányosságok mellett mindenféle partikuláris manőverek és rejtett politikai szándékok előtt nyitja meg az utat. A taxonómia olyan magasan képzett munkaerőt von el, amelyre a gazdaságban máshol nagy a kereslet, és hatalmas bürokratikus többlet terhet jelent, anélkül, hogy a gazdaság egésze számára bármilyen várható hasznot hozna (Kooths, 2022).

A rendelet alapjaiban korlátozza a gazdasági tevékenységeket, azokat szigorúan kategorizálja, külön kötelezettségeket határoz meg, ezzel gátat szabva a gazdasági fejlődésnek.

A Taxonómia rendelet hibrid jogi szabályozása abban áll, hogy célja kettős: maga közvetlenül a pénzügyi szolgáltatásokat szabályozza, közvetetten azonban az üzleti tevékenységek pénzügyi forrásokon keresztül történő befolyásolása a kitűzött feladata. Az uniós jogalkotó úgy határozott, hogy a kihívás mértékére és a tétlenséggel vagy a fenntarthatóság melletti késleltetett fellépésével járó költségekre tekintettel a jelenlegi pénzügyi rendszert fokozatosan kell hozzáigazítani a gazdaság fenntartható működéséhez. Ennek érdekében a rendeletben is említett fenntartható finanszírozásnak általánosan elfogadottá kell válnia, és figyelembe kell venni a pénzügyi termékek és szolgáltatások fenntarthatóságra gyakorolt hatását. A gazdaság átalakítása az átcsoportosítási funkción keresztül zajlik, mégpedig úgy, hogy növelik a pénzügyi források fenntartható tevékenységekbe történő áramlását. Ez nyomást gyakorol minden olyan vállalkozásra, amely a fenntarthatósági keretrendszerhez igazodó beruházásokat keres, más különben fennáll annak a kockázata, hogy a rendelkezésre álló finanszírozás vagy a felajánlott finanszírozás feltételei (kamatláb) tekintetében elveszítik a preferenciális finanszírozási lehetőségeket (Dobránszky-Bartus & Valdemar, 2020, 398–399).

3.7. CSRD irányelv

Az NFRD irányelvhez képest bővül (leginkább minőségileg) azon szabályok köre, amelyek alapján a jelentéstételre kötelezettek körét állapították meg. Az irányelv hatálya így kiterjed az eddig NFRD irányelv hatálya alá eső vállalatokra, azaz a több, mint 500 főt foglalkoztató közérdeklődésre kijelölt és/vagy tőzsdén jegyzett nagyvállalatokra, 40 millió EUR feletti árbevétellel és/vagy 20 millió EUR feletti mérlegfőösszeggel rendelkezőkre, valamint bankokra és biztosítókra (a jelentéstételi kötelezettség 2025-től esedékes). 2025-től a hatály kibővül az NFRD irányelv hatályán eddig kívül eső olyan EU-s nagyvállalatokkal, amelyekre az alábbi feltételek közül legalább kettő vonatkozik, tehát vagy meghaladja a 250 fő alkalmazotti létszámot, vagy a 40 millió EUR feletti árbevételt vagy a 20 millió EUR feletti mérlegfőösszeget (a jelentéstételi kötelezettség 2026-tól esedékes). 2026-tól a már a tőzsdén jegyzett kis- és középvállalatokra, – kivéve a mikrovállalkozások – valamint a korábbiakban meg nem jelölt hitelintézetekre és biztosítókra (a jelentéstételi kötelezettség 2027-től esedékes, azonban a kis- és középvállalkozások 2028-ig mentesülnek, amennyiben indokolják az erre vonatkozó jelentést) is alkalmazni kell az NFRD irányelvet. 2028-tól pedig az EU-n kívüli vállalkozások is érintettek lesznek. Így az olyan harmadik országbeli nagyvállalatok, amelyek konszolidáltan több, mint 150 millió EUR éves nettó árbevételre tettek szert az Unióban, valamint meghatározott küszöbértékeket átlépő leányvállalattal vagy fiókteleppel rendelkeznek, beszámolótételi kötelezettséggel is gazdagodnak (a jelentéstételi kötelezettség

először 2029-től esedékes) (Kupás & Varju, 2023). Ezekkel a rendelkezésekkel a vállalatok jelentős része az irányelv hatálya alá került: az eddig érintett vállalatok száma kb. 12.000-ról kb. 50.000-re bővül (BDO, 2022).

A beszámolási kötelezettség a kettős lényegesség elvét tartja szem előtt: „a vállalkozásoknak be kell számolniuk mind a vállalkozás tevékenységei által az emberekre és a környezetre gyakorolt hatásokról, mind pedig arról, hogy a fenntarthatósági kérdések hogyan hatnak a vállalkozásra”.⁴⁶ Az első kategóriába például a vállalati szintű károsanyag-kibocsátás, a másodikba pedig a felmerülő fenntarthatósági kockázatok és lehetőségek tartoznak.

A beszámoló szempontjai hét nagy csoportba gyűjthetők össze: (1) üzleti modell, vállalati stratégia, tervek és ezekre vonatkozó fenntarthatósági vonatkozások; (2) fenntarthatósági célkitűzések, ennek érdekében tett lépések; (3) irányító testületek szerepe és szakértelme; (4) fenntarthatósági politikák; (5) vállalatirányítási ösztönzők; (6) átvilágítási eljárások a saját működés és az ellátási lánc tekintetében, valamint a káros hatások elleni intézkedések; végül (7) a kockázatok és ok-okozati összefüggések leírása, kezelésükre vonatkozó információk.⁴⁷

A tagállamok engedélyt adhatnak egyes információk esetében a beszámoló mellőzésére, amikor a nemzeti jog által rájuk ruházott hatáskörükben eljáró és a véleményért kollektív felelősséggel tartozó ügyviteli, ügyvezető és felügyelő testületi tagok megfelelő indokolással ellátott véleménye szerint az ilyen információ közzététele súlyosan sértene a vállalkozás üzleti helyzetét. Ez akkor alkalmazható, ha ennek az információnak a kimaradása nem akadályozza a vállalkozás működésének helyes és objektív megértését.⁴⁸

A tagállamok előírhatják a vállalkozások számára, hogy honlapjukon díjmentesen a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék a beszámolót. Ha a vállalkozás nem rendelkezik honlappal, a tagállamok előírhatják számára, hogy bocsássa rendelkezésre a beszámoló nyomtatott példányát. Mentesheti is a vállalkozást a közzététel alól akkor, ha beszámolónak vagy egy részének a másolata kérésre könnyen beszerezhető olyan áron, amely nem haladja meg annak adminisztratív költségét.⁴⁹

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a vállalkozás ügyviteli, ügyvezető és felügyelő testületének tagjai a nemzeti jog által rájuk ruházott hatáskörükben eljárva kollektív felelősséggel tartozzanak azért, hogy az irányelvvel összhangban elkészítsék és közzé tegyék az éves pénzügyi kimutatásokat, a vezetés beszámolóját és a vállalatirányítási nyilatkozatot, valamint az összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásokat, a vezetés összevont beszámolóját és az összevont vállalatirányítási nyilatkozatot.⁵⁰

A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben az uniós jog előírja a vállalkozás számára, hogy a fenntarthatósági beszámolójának elemeit egy akkreditált független harmadik féllel ellenőriztesse, az akkreditált független harmadik fél jelentését vagy a vezetés beszámolójának mellékleteként, vagy bármely más, nyilvánosan hozzáférhető módon hozzáférhetővé tegyék.⁵¹

A CSRD irányelv számos rendelkezést tartalmaz az éves és összevont éves beszámolók könyvvizsgálatáról. Ezzel kapcsolatban először vezet be általános uniós szintű könyvvizsgálói követelményt a beszámolóban levő információkkal kapcsolatban. Ez azt jelenti, hogy a fenntarthatósági információkat könyvvizsgálónak kell auditálni és tanúsítani (Hajdu et al., 2023, 110).

⁴⁶ CSRD irányelv (29) preambulumbekkezdés.

⁴⁷ CSRD irányelv 1. cikk (4) bekezdés.

⁴⁸ CSRD irányelv 1. cikk (4) bekezdés.

⁴⁹ CSRD irányelv 1. cikk (10) bekezdés.

⁵⁰ CSRD irányelv 1. cikk (11) bekezdés.

⁵¹ CSRD irányelv 1. cikk (13) bekezdés.

Tekintettel arra, hogy a CSRD irányelv az NFRD irányelv jelentős módosítása, táblázattal szemléltetem a főbb különbségeket:

1. táblázat: Az NFRD és a CSRD összehasonlítása

	NFRD	CSRD
alkalmazási kör	röviden: nagyvállalatok és közérdekű vállalatok	röviden: EU-n belüli és kívüli vállalatok is
jelentéstételi követelmények	5 nagy terület: környezetvédelem, társadalmi és alkalmazotti ügyek, emberi jogok, korrupció elleni küzdelem és vállalatirányítás	7 nagy terület + ESRS
jelentések formátuma és szerkezete	nincs erre vonatkozó rendelkezés	egységes európai jelentési keret ⁵²
külső ellenőrzés és hitelesítés	nincs erre vonatkozó rendelkezés	külső szakértők alkalmazása
szankciók és követelmények	enyhe	szigorú, külön kitér a könyvvizsgálókra

Forrás: Légrády (2023).

Értékelésként elmondható, hogy az irányelvnek továbbra is vannak olyan konkrét pontjai, amelyek további megfontolást érdemelnek. A CSRD irányelv számos követelménye még mindig homályos, vagy fontos kérdéseket vet fel a meglévő (nemzetközi vagy külföldi) keretekkel és szabványokkal való összehangolás tekintetében. A vállalatokra nehezedő nagy időbeli nyomás, valamint a CSRD irányelv végleges változatának és az európai fenntarthatósági jelentéstételi szabványoknak a tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok komoly aggodalmakra adnak okot. Úgy tűnik, jó ok van a lassításra és a javasolt rendelet költség-haszon arányának mérlegelésére. Az elmúlt évek tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy az EU Bizottság jelentős elszántsággal követi a fenntarthatósággal kapcsolatos céljait, és nem biztos, hogy kellő figyelmet fordít a vállalati gyakorlat igényeire (Baumüller & Grebenic, 2021, 369–381).

4. Az ESG törvény és az SZTFH kapcsolata

4.1. Az ESG törvény

A magyar jogalkotónak hozzávetőlegesen 1 év állt rendelkezésére, hogy a CSRD irányelvet átültesse. 2023. december 12-én került elfogadásra a fenntartható finanszírozás és az egységes vállalati felelősségvállalás ösztönzését szolgáló környezettudatos, társadalmi és szociális szempontokat is figyelembe vevő, vállalati társadalmi felelősségvállalás szabályairól és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2023. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: ESG törvény), melynek kihirdetésére 2023. december 22-én került sor és 2024. január 1-jén lépett hatályba.

Az ESG törvény személyi hatálya 3 csoportra terjed ki. Alapvető feltétel mindegyik esetben, hogy Magyarország területén székhellyel rendelkezzen. Az első csoportba azok a közérdeklődésre számot tartó gazdálkodónak minősülő nagyvállalkozások tartoznak, amelyek esetében az üzleti évet megelőző üzleti évben a mérleg fordulónapján a mérlegfőösszeg a 10 000 millió fo-

⁵² A European Financial Reporting Advisory Group által kidolgozott útmutatók alapján működik.

rintot, az éves nettó árbevétel a 20 000 millió forintot vagy az átlagosan foglalkoztatottak száma az 500 főt meghaladta, de legalább az előbbiek közül kettő feltétel teljesült. A második csoportot azok a nagyvállalkozások képezik, amelyekben az üzleti évet megelőző üzleti évben a mérleg fordulónapján a mérlegfőösszeg a 10 000 millió forintot, az éves nettó árbevétel a 20 000 millió forintot, az átlagosan foglalkoztatottak száma a 250 főt meghaladta, vagy legalább ezek közül kettő feltétel teljesült. A harmadik csoportba a közérdeklődésre számot tartó gazdálkodónak minősülő kis- és középvállalkozások tartoznak. Továbbá az ESG törvény hatálya kiterjed adott vállalkozás befektetéseire és kitettségére, ha és amennyiben annak nagyságrendje, célja vagy aránya miatt a stratégiája, politikája vagy szabályzatai alapján a fenntarthatóság szerepe lényeges és komolyabb megfontolást igényel. A jogszabály hatálya azokra a vállalkozásokra is kiterjed, amelyek az ESG adatszolgáltatást⁵³ önként, illetve szerződésben vállalják vagy azt a törvény rájuk nézve kötelezően előírja.⁵⁴ Ezzel szinte valamennyi vállalkozásra hatályosak a törvény rendelkezései (a továbbiakban: a vállalkozás).

Maga a törvény alapelveket is lefektet, ezek a nyilvánosság, az átláthatóság, a kettős lényegesség elve, a jóhiszeműség és tisztesség elve, a környezeti fenntarthatóság elve, az Alaptörvényben lefektetett értékek védelmének elve.⁵⁵

Az értelmező rendelkezés köréből szeretném kiemelni, hogy az ESG törvény jogi definíciót ad arra, hogy mi is az ESG. Eszerint: „olyan fenntarthatósági kérdésekre vonatkozó szempontrendszer, amely egy adott vállalkozásnál a környezetre, a társadalomra és az irányításra vonatkozó hatásokat és faktorokat értékeli fenntarthatósági szempontból”.⁵⁶ Továbbá a terület „szakértőiként” az ESG tanácsadókra helyezi a hangsúlyt: „a Ptk. szerinti gazdálkodó szervezet, a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe és az a személy, amely Magyarország területén ESG célú vállalatirányítási szakértői és ESG adatszolgáltatáshoz kapcsolódó tájékoztató és tanácsadói szolgáltató tevékenységet folytat, közreműködik a vállalkozás fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségeinek sikeres és megfelelő időben történő teljesítésében, részt vesz a fenntarthatósági kérdésekkel kapcsolatos adatok összegyűjtésében és elemzésében, a társadalmi felelősségvállalási stratégia elkészítésében, valamint a kockázatkezelésre, a kockázatelemzésre és a megelőző intézkedésekre vonatkozó szabályok végrehajtásában”.⁵⁷

Az ESG törvény egyfelől a gazdaságfejlesztésért felelős miniszter (a továbbiakban: a miniszter), illetve az SZTFH részére állapít meg feladatokat.

A vállalkozásokra a törvény fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettséget ró, amelynek keretében a kockázatkezelési rendszert kell létrehozniuk, belső felelősségvállalási stratégiát és rendszert kialakítaniuk, rendszeres kockázatelemzéseket végezniük, megelőzési és korrekciós intézkedéseket kell meghatározniuk a vállalkozás saját üzleti hatáskörében és a közvetlen szállítóival szemben, továbbá ESG adatszolgáltatási kötelezettség is terheli őket. Ezeket rendszeresen dokumentálni kell és a dokumentumok keltezésétől számított hét évig megőrizni. Amennyiben a vállalkozás elmulasztja az adatszolgáltatási kötelezettségét, a Hatóság Kormányrendelet vonatkozó rendelkezései alapján pénzbírsággal sújtja, ez a rendelkezés azonban csak 2026. január 1-jén lép hatályba. A vállalkozás a beszámolójával kapcsolatos teendőket az ESG menedzsmentplatformon látja el. Ez egy elektronikus felület, amely keretében a vállalkozás digitális formanyomtatványon, díjmentesen tudja elkészíteni és elküldeni

⁵³ Minden, fenntarthatósági kérdésekben közzétett információ, ideértve az ESG beszámolót is.

⁵⁴ ESG törvény 1. § (1)–(3) bekezdés.

⁵⁵ ESG törvény 2–6. §.

⁵⁶ ESG törvény 7. § 4. pont.

⁵⁷ ESG törvény 7. § 9. pont.

az ESG beszámolóját a Hatósághoz, továbbá ezen keresztül teszi közzé az ESG beszámolóhoz tartozó ESG tanúsítványt. A platform adatbázisa közhiteles.

Az elkészített ESG beszámoló vizsgálatát a Tanúsítók Névjegyzékébe felvett ESG tanúsító⁵⁸ végzi, amelynek eljárása jelentéssel zárul. Ha és amennyiben a beszámoló megfelel az előírt szempontoknak, akkor ESG tanúsítvány kiadására kerül sor. Ezen túlmenően lehetőség van az adataik előellenőrzésének elvégzésére is az előző évi beszámoló tartalmának való megfelelés ellenőrzése érdekében a tárgyévi ESG beszámolótervezetre vonatkozóan is. Továbbá az ESG minősítő⁵⁹ egy nyilvánosan közzétett módszertan szerint minősíti a vállalkozásokat az alapján, hogy miként teljesítettek ESG megfelelés szempontjából. Ezen felül elemzéseket és szakpolitikai javaslatokat is kézre ad (Németh, 2023).

Jelentősebb módosítást a Számv. tv.-ben eredményezett az ESG törvény. Ennek alapján egy új fejezettel egészült ki a törvény, amely a Fenntarthatósági jelentés címet kapta és a 95/D. §-tól a 95/I. §-ig található a rendelkezések között. Ebben a fejezetben megállapításra kerül a fenntarthatósági jelentéstételre kötelezett vállalkozók köre és a fenntarthatósági jelentés tartalma és az uniós tagállam jogának a hatálya alá nem tartozó vállalkozás fenntarthatósági jelentésére vonatkozó rendelkezések. Megfogalmazásra kerül a bizonyossági vélemény, illetve az ESG beszámoló nyilvánosságra hozatalát, közzétételét és hozzáférhetőségét érintő részletszabályok.⁶⁰

4.2. Az SZTFH vonatkozó feladatai

Az SZTFH az ESG vonatkozású rendelkezések betartására a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény által kijelölt felügyeleti szerv. Felügyeleti tevékenysége speciális jellegű hatósági felügyeletként határozható meg, melyre lentebb részletesen, a tanulmány központi elemére célzottan kitérek, azonban jelen bekezdésekben előzetesen célszerű mindezt dogmatikai alapokra helyezni.

Legegyszerűbb a közigazgatási felügyelet fogalmával kezdeni az alapokat, majd azt szűkíteni a hatósági felügyelet fogalmára. Maga a közigazgatási felügyelet tágabb fogalom, mint az ellenőrzés, ugyanis nem csak az ellenőrzési jogkört jelenti, hanem magába foglalja az esetleges beavatkozás eszközeit, a következmények alkalmazásának lehetőségét – mind jogi, mind nem jogi megközelítésben –, valamint a külső jogalany működésére vonatkozó befolyást is. Ezen rendszeren belül a hatósági felügyelet a jogérvényesítésnek azon formája, amelyet az alábbi két aspektusból közelíthetünk meg: „egyfelől ennek körében a közigazgatási szerv egyrészt a hatósági ellenőrzési jogkörével folyamatosan figyelemmel kíséri, ellenőrzi az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogi normák és a hatósági döntések (címzettek általi) teljesítését. Másrészt a hatósági felügyeleti tevékenység dogmatikai összetételének jellemzői alapján a hatósági ellenőrzés mellett a hatóság ellátja, érvényesíti a jogszabályokban biztosított felügyeleti jogkörét, azaz alkalmazza a felügyeleti eszközöket.” (Barabás et al., 2013, 688). Összefoglalóan a hatóság a hatósági felügyelet keretében hatósági ellenőrzést végez, ha és amennyiben ennek eredményeként jogszabálysértést állapít meg, alkalmazza a hatáskörébe utalt felügyeleti jogkört, azaz azonnal végrehajtható hatósági intézkedést eszközöl, hivatalbóli

⁵⁸ Az ESG beszámolót tanúsító, akkreditált megfelelőségértékelő szervezet.

⁵⁹ A Ptk. szerinti gazdálkodó szervezet, a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe és az a személy, amely Magyarország területén egy vállalkozás ESG jellemzőire, illetve a fenntarthatósági kérdések körében felmerülő kockázataira vonatkozó véleményt, pontszámot vagy ezek kombinációját készít, illetve szolgáltatás keretében harmadik felek számára biztosít.

⁶⁰ Számv. tv. III/A. fejezet.

hatósági eljárás-indítás esetén és annak eredményeként hatósági határozatot hoz, ha a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, akkor megkeresi az intézkedésre, eljárásra hatáskörrel rendelkező szervezetet és annak eljárását kezdeményezi, vagy szankciót alkalmaz. (Lapsánszky, 2016).

A hatósági felügyelet hatalom birtokában, azon belül is közhatalom birtokában végzett tevékenység, amely egy külső jogalany szakmai tevékenysége jogszerűségének vizsgálatára irányul. A hatósági felügyeletnek két szakaszát különböztethetjük meg, az első a hatósági ellenőrzés, a második a hatósági jogalkalmazás vagy eljáráskezdeményezés a hatáskörrel rendelkező szervnél. Szükséges rögzíteni, hogy a hatósági ellenőrzés lehet a hatósági felügyelet része, de annak önállósult formájáról is beszélhetünk, azonban ebben az esetben az ellenőrzési tevékenységet végzőnek nincsenek megfelelő eszközök a kezében, ha jogsértést tapasztal, csupán a hatáskörrel rendelkező szervhez fordulhat eljáráskezdeményezés érdekében. (Gyurita et al., 2023, 123–126). Az SZTFH esetében a hatósági ellenőrzésről mint a hatósági felügyelet részéről beszélünk, ugyanis maga a Hatóság jogosult közigazgatási bírság szankciót alkalmazni a jogsértés megszüntetésére való kötelezés és az esetleges megelőző vagy korrekciós intézkedésre történő felhívás mellett. Az ESG törvény kifejezetten kizárja figyelmeztetés közigazgatási szankció alkalmazását.⁶¹

Az SZTFH alapvető feladata, hogy a fenntarthatósági kérdések tekintetében felügyelje a vállalkozások fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségeinek teljesítését és az ESG adatszolgáltatási folyamatok átláthatóságát. Ennek érdekében nyilvántartást vezet az ESG adatszolgáltatási kötelezettséggel érintett vállalkozásokról, az ESG tanúsítókról; az ESG tanácsadókról, amely adatokhoz folyamatos hozzáférést biztosít a miniszter és a vállalkozásfejlesztési ügynökség részére, amelyek az adatkezelésre is jogosultak; a Magyarország területén ESG szoftvereket forgalmazó és gyártó vállalatokról; az ESG minősítőkről; az ESG adatszolgáltatási kötelezettséggel érintett vállalkozásokról. Akkreditálja a Magyarország területén bejegyzett ESG tanácsadókat, valamint az ESG tanúsítókat az ESG beszámolóra vonatkozó magyar nyelvű bizonyossági véleményadási tevékenységükkel összefüggésben (ez az akkreditált státusz 3 évre szól és visszavonható). Hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi a fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségek betartását, kidolgozza és működteti a kötelezettségek megsértéséhez kapcsolódó szankciós rendszert, felügyeli a vállalkozások panaszkezelési rendszerének működését, eljár a jogosulatlan ESG közreműködői tevékenységet folytatókkal szemben, működteti a magyar online ESG menedzsmentplatformot az ESG adatszolgáltatási kötelezettség könnyítése, illetve teljesítése érdekében, hitelesített támogatásmenedzsment központot működtet, az ESG beszámolók benyújtásától számított 90 napon belül közzéteszi a törvény hatálya alá tartozó vállalkozások ESG adatszolgáltatása alapján készült éves beszámolót. Az SZTFH eljárása során a sommás eljárás alkalmazása kizárt. Az SZTFH elnöke hozza létre és működteti a ESG Akkreditációs Bizottságot. A Bizottság szakmai tanácsadó testületként a miniszter, a körforgásos gazdasághoz és a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódóan a fenntartható fejlődési feladatok összehangolásáért felelős miniszter, az informatikáért felelős miniszter, a családpolitikáért felelős miniszter, a Hatóság elnöke és a vállalkozásfejlesztési ügynökség ügyvezetője által kijelölt személy részvételével működik. A Bizottság elnöke az SZTFH elnöke is egyben.⁶² Az SZTFH továbbá rendeletben szabályozza a ESG tanácsadók akkreditációs eljárási szabályait, az ESG beszámoló, ESG szoftver és ESG minősítő nyilvántartási szabályait, valamint az átvilágítási kötelezettségekre, ESG beszámolóra és ESG kérdőívre vonatkozó követelményeket.

⁶¹ ESG törvény 45–45A. §.

⁶² ESG törvény 11–12. §.

Az ESG rendelkezések végrehajtása egy rendkívül összetett és szerteágazó jogszabályi környezet alapján írható körbe, ugyanis lehetetlen egyetlen jogszabályt kiemelni, amelyre kifejezetten ESG végrehajtási rendeletként lehetne hivatkozni. Miért van ez? Bizonyossággal elmondható, hogy ez a terület teljesen új a jogalkotásban, túlmutat a merev, évszázadokon át bevett témákon, így lényegében teljesen ismeretlen a profitorientációra kiélezett világban. Törekvések vannak, de az első eredményeket még nem látjuk, csupán a jogszabályalkotásban felmerülő problémákat, problémákra adott bizonytalan válaszokat, hatálybalépés előtt módosított rendelkezéseket.

Az SZTFH által működtetett honlap szerint 2025 májusáig hét rendelet lépett hatályba, amely mind egyfajta végrehajtási rendeletként funkcionál. Ezek az ESG törvényből kiragadott bizonyos feladat- és hatáskörökhöz, szereplőkhöz kapcsolódva foglalják magukba a vonatkozó részletszabályokat. A terjedelmi keretekre tekintettel ezen jogszabályok illő részletességgel történő ismertetésétől eltekintek, csupán egy rövid áttekintésre, felsorolásra kerül sor. A rendeletek sorában SZTFH rendeletek, NGM rendeletek és kormányrendelet vegyesen fordulnak elő:

- Az első ilyen a sorban a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségekkel összefüggő egyes nyilvántartási és akkreditálási feladataihoz kapcsolódó eljárásainak igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 5/2024. (VI. 14.) SZTFH rendelet. Önmagában a rendelet megnevezése megfelel a leírásnak.
- A második említendő jogszabály az ESG tanácsadóként történő akkreditálás eljárási szabályairól és az ESG tanácsadók nyilvántartásáról szóló 11/2024. (VIII. 8.) SZTFH rendelet, amely részletes leírást ad a megfelelő kérelmek előterjesztésének módjáról és a vonatkozó nyilvántartás vezetésének metódusairól.
- A harmadik feltüntetendő jogszabály az ESG tanácsadóként történő akkreditálás követelményrendszeréről szóló 29/2024. (VIII. 8.) NGM rendelet, amely kellő részletességgel, követhető módon vázolja a szükséges követelményeket.
- Negyedikként a szintén önmagáért beszélő, az ESG tanácsadókat oktató intézményként történő akkreditálás követelményrendszeréről, az akkreditált oktató intézményeket tartalmazó nyilvántartás vezetésére vonatkozó részletes eljárási szabályokról, valamint az ESG tanácsadói képzésről, továbbá a képzés és a vizsga díjáról szóló 30/2024. (VIII. 8.) NGM rendelet megnevezendő.
- A szabályozás ötödik tagja az ESG tanácsadókat oktató intézményként történő akkreditálás részletes eljárási szabályairól szóló 244/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet, amely kimunkált melléklettel kiegészülve ad útmutatást.
- A 2024. augusztusi jogalkotási dömping utolsó előtti tagja az ESG beszámolók, az ESG minősítők és az ESG szoftverek nyilvántartásáról szóló 12/2024. (VIII. 15.) SZTFH rendelet, amelyet hatálybalépése óta negyedszer módosítottak.
- Végül, de nem utolsó sorban említendő a vállalkozások fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségei teljesítésének részletszabályairól szóló 13/2024. (VIII. 15.) SZTFH rendelet, amelynek mellékletét képezi az ESG beszámolók mellékletét képező kérdőív is.

A felsorolt rendeletek tartalmi sokszínűségéből és megalkotási dátumából egyértelmű, hogy egy tényleges jogalkotási dömping eredményeként jöttek létre. Minél több jogszabályi rendelkezésre kell figyelemmel lennie a jogalkalmazónak, annál nagyobb a hibák lehetősége, mind az ESG törvény és a rendeletek személyi hatálya alá tartozókra nézve, mind a hatósági oldal tekintetében. Vélhetően jóval egyszerűbb lenne, ha az ESG törvényhez egyetlen végrehajtási rendelet került volna megalkotásra, amely az összes részterületre vonatkozó információt tartalmazza fejezetekre lebontva.

Pontos adatokkal nem rendelkezünk, hiszen Magyarországon az első kötelező ESG jelentéseket a 2024-es üzleti évre vonatkozóan kell elkészíteniük és közzétenniük az ESG törvény hatálya alá tartozó vállalkozásoknak, amelyeket 2025. június 30-ig kell benyújtaniuk. Azonban 2025. május 20. napján olyan törvényjavaslatot is előterjesztettek, amely a jelentéstétel halasztására és az ESG törvény személyi hatályának változására irányul.

A végrehajtás nemzetközi összehasonlítására nem térek ki, tekintettel arra, hogy – a területi keretekre tekintettel – az implementációval kapcsolatos kérdéseket is csupán hazai oldalról vizsgáltam.

5. Következtetések

Habár, ahogy a fentiekben is látható, az ESG-t inkább sorolhatjuk a pénzügyi jogi rendelkezések körébe, mintsem a tipikus közigazgatási fogalmak közé, mégis jelentős átfedés van a két terület között.

Az irányelvek és rendeletek életre hívásából látható, hogy a releváns jogszabályi környezet alig múlt 10 éves, leginkább 2020 után szaporodtak meg az adott tárgyú rendelkezések. Az elemzett szabályokról elmondható, hogy nemcsak egymás továbbfejlesztett változatai, hanem mindegyik egyfajta pluszt, más szemléletet ad hozzá a „teljes képhez”.

Az átültetés tekintetében a jogalkotó több módszert is alkalmazott, a meglévő jogszabályok módosításától az új törvény megalkotásáig. Ez egyfajta egységességet mutat, de mindenképp egységességre törekvést, amely üdvözlendő és jövőbe mutató.

Azzal, hogy az ESG felügyelet az SZTFH feladat- és hatáskörébe tartozik, a jogalkotó kiemelt fontosságot tulajdonított a minősítő rendszernek megfelelő adatszolgáltatási kötelezettség és beszámoltathatósági követelmény megoldásának. Az ESG gazdasági jelentőségét az adja, hogy egyre több, törvényben kötelezett vállalkozás feladataul szabták az ilyen típusú beszámoló elkészítését. Látni kell, hogy nem a vállalkozások elnyomása, hanem a környezeti szempontok előnyösebb figyelembevétele a cél, bármennyire szenzitív is a kettő egylapon említése.

A szabályozás nem stagnál, időről időre újabb irányelvek, uniós és hazai rendeletek kerülnek megalkotásra, amelyek megoldást próbálnak nyújtani a felmerülő problémákra, azonban félő, hogy a rendszer túlszabályozáshoz vezet. Ettől egyelőre még messze vagyunk, inkább ellentmondó, kusza jogi környezet van kialakulóban.

Hivatkozások

- Baumüller, J., & Grbenic, S. (2021). Moving From Non-Financial To Sustainability Reporting: Analyzing The Eu Commission's Proposal For A Corporate Sustainability Reporting Directive (CsrD). *Economics and Organization*, 18(4), Special Issue, 369–381. <https://doi.org/10.22190/FUEO210817026B>
- Barabás G., Baranyi B., & Kovács A. (Szerk.) (2013). *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. CompLex.
- BDO. (2022. december 2.). *Történelmi mérföldkő az ESG törvényhozásban: a CSRD jóváhagyásra került!*. Online: <https://tinyurl.com/5n86eu9y>
- Bodzási B. (2018). A hosszú távú részvényesi (befektetői) szerepvállalás ösztönzésére irányuló uniós törekvések. *Fontes Iuris*, 4(2), 32–39. Online: <https://shorturl.at/fED4F>

- Bozsik B., Forrai M., & Szalay R. (é. n.). *ESG Jelentési Útmutató*. BÉT. Online: <https://shorturl.at/Knopw>
- Dobránszky-Bartus K., & Valdemar, K. J. (2020). Az EU taxonómiai rendelete: a befektetési tevékenységek első, „zöld” szótára. *Gazdaság és Pénzügy*, 7(4), 392–419. <https://doi.org/10.33926/GP.2020.4.2>
- CarbonView. (2021. december 8.). *ESG – A Brief History Of Its Development – Part 1*. Online: <https://carbon-view.com/esg-a-brief-history-of-its-development-part-1/>
- Faragó T. (2016). A párizsi klímátárgyalások eredményei. *Magyar Energetika*, 1, 8–12. Online: <https://shorturl.at/Io18s>
- Gyurita E. R., Hulkó G., Kálmán J., Király P. B., & Lapsánszky A. (2023). *Általános közigazgatástan*. UNIVERSITAS-Nonprofit Kft.
- Hajdu T., Lukács J., & Reizingerné Ducsa A. (2023). A kör négyszögesítése, avagy az ESG-jelentések számszerű minősítése. *Pénzügyi Szemle*, 69(2), 103–122. https://doi.org/10.35551/PFQ_2023_2_6
- Kooths, S. (2022). EU Taxonomy: Mission Impossible. *The Economists' Voice*, 19(2), 243–249. <https://doi.org/10.1515/ev-2022-0028>
- Kupás Z., & Varju B. (2022). *Elfogadták a CSRD-t – Felkészülnek az unió nagyvállalatai*. Horváth IFUA. Online: <https://shorturl.at/zVDfA>
- Lapsánszky A. (Szerk.) (2016). *Közigazgatási jog I.* Wolters Kluwer. <https://doi.org/10.55413/9789632956237>
- Lawton, G. (2024. augusztus 16.). *A timeline and history of ESG investing, rules and practices*. TechTarget. Online: <https://shorturl.at/pVT0H>
- Légrády Z. (2023). *CSRD webinárium összefoglalója*. Online: <https://tinyurl.com/4247kf2m>
- MSCI. (2023). *The Evolution of ESG Investing*. Online: <https://tinyurl.com/mxtp33fa>
- Németh B. (2023. december 13.). *Elfogadták az ESG törvényt – fenntartható finanszírozás, vállalati felelősségvállalás Magyarországon is*. Jogászvilág. Wolters Kluwer. Online: <https://shorturl.at/apiQ6>
- Ritter R. (2022. augusztus 23.). *Új közzétételi kötelezettségek várnak a bankokra a környezeti fenntarthatóságról*. Portfolio. Online: <https://shorturl.at/5cHrF>



A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY MŰFAJAI

RIXER ÁDÁM* 

* Tanszékvezető, egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: rixer.adam@kre.hu

Absztrakt

Az egyéb társadalomtudományokhoz hasonlóan a jogtudomány képviselői is különböző terjedelmű, funkciójú és műfaji sajátosságokkal rendelkező írásművekbe foglalva adják közre az általuk kialakított tudományos narratívát. A tanulmány a jelenkori magyar közigazgatási jogtudomány írott megjelenési formáinak műfaji azonosítására és csoportosítására tesz kísérletet, megkülönböztetve például az önálló és nem önálló műfajokat, továbbá a hagyományos, illetve újabb műfajokat. A tanulmány tisztázza azt az előkérdést is, hogy mit tekintünk tudományos műnek, esetünkben a közigazgatási jogtudomány körébe tartozó szakmunkának, hiszen ez a szűkítés jelentősen meghatározza a lehetséges műfajok körét is. Ezen műfajok azonosítása és rendszerezése – különös tekintettel az elmúlt időszakban bekövetkezett változásokra – a tudományterület egészére, annak tárgyaira és módszereire vonatkozóan is értékes következtetések levonását teszi lehetővé, illetve a graduális és doktori képzés számára is jó összefoglalást kínál.

Kulcsszavak

közigazgatási jogtudomány, tudományos mű, tudományos műfajok, Magyarország

Abstract

As in other social sciences, legal scholars publish their scientific narratives in works of varying scope, function and genre. The study attempts to identify and group together the genres of the written forms of contemporary Hungarian administrative jurisprudence, distinguishing, for example, between independent and non-independent genres, as well as between traditional and more recent genres. The study also clarifies the preliminary question of what is considered an academic work, in our case a work of administrative jurisprudence, since this narrowing significantly determines the range of possible genres. Identifying and classifying these genres, particularly in the light of recent changes, allows valuable conclusions to be drawn for the discipline as a whole, its subjects and methods, and also provides a good summary for undergraduate and doctoral training.

Keywords

administrative jurisprudence, scientific works, scientific genres, Hungary

1. Bevezetés

A hagyományos tudomány egyidejűleg szóbeli és írott, miközben nyilvánvaló, hogy az írásbeliség jelenti azt a – tudomány lényegét is adó – biztonságot, hogy az eredmények adott személyhez köthetők és visszakereshetők, azaz az adott személy által megfogalmazott állítások igazolása vagy éppen cáfolata mások (sokak) számára hozzáférhető alapokon nyugodva mehet végbe. Ezt a helyzetet a szóbeli megnyilatkozások rögzítésére, visszánézésére, illetve feldolgozására alkalmas eszközök elterjedése, illetve az elektronikus felületek (digitális megoldások) elterjedése is csak kis mértékben árnyalja, hiszen jól látható, hogy a tudomány előrehaladása szempontjából továbbra is reziduális tétel mások szóbeli előadásainak visszánézése/visszahallgatása, azaz továbbra is az azokról más által készített (akár gépi) leiratok vagy összefoglalások, az előadás utóbb tanulmánnyá formált változata vagy éppen az előadás ppt-je lesznek meghatározó forrásai a gondolatok *tényleges* közkinccsé válásának. Szóbeli előadások, illetve tudományos jellegű, szóbeli viták nélkül természetesen nincs tudomány, ám ahhoz, hogy egy-egy ilyen szóbeli előadás vagy vita tanulságai, körvonalazódó eredményei valóban a tudományos érték rangjára emelkedhessenek (bekerülhessenek a tudományos diskurzusba), szükség van azok – szöveges vagy egyéb – rögzítésére is. Jelen tanulmányban a fenti fontossági sorrendnek megfelelően a jelenkori magyar közigazgatási jogtudomány írott megjelenési formáinak műfaji azonosítására és csoportosítására teszünk kísérletet.

A jogtudomány írott művelésének különböző formái vannak (Ferenczy, 2006, 543), s az egyéb társadalomtudományokhoz hasonlóan a jogtudomány képviselői is különböző terjedelmű, funkciójú és műfaji sajátosságokkal rendelkező írásművekbe foglalva adják közre az általuk kialakított tudományos narratívát (Kerepeszki & Schrek, 2023, 65).

Ezen műfajok azonosítása, adott időszakban az egyes műfajok egymáshoz való viszonya, tudományterületen belüli aránya, illetve ezen arányok megváltozása, vagy éppenséggel új műfajok térhódítása mind-mind olyan tények, amelyek hasznunkra lehetnek akkor, amikor a tudomány érdeklődésének jellemzőit vizsgáljuk, vagy akár a tudomány lehetséges tárgyaival kapcsolatos vagy a tudományterület egyéb változásaira vonatkozó prognózisok felállítására vállalkozunk.

Már előljáróban megkerülhetetlen kérdés, hogy mit tekintünk tudományos műnek, esetünkben a közigazgatási jogtudomány körébe tartozó szakmunkának, hiszen ez a szűkítés jelentősen meghatározza a lehetséges műfajok körét is. A hazai jogtudományi irodalomban a közelmúltban Ferenczy végezte el a legalaposabb vizsgálatokat, s ő e kérdés kapcsán arra jut, hogy érdemes a jogtudományi műveket megkülönböztetni azoktól a művektől, amelyek a jog mint szakma folytatása közben keletkeznek (Ferenczy, 2006, 544) további jogi termékeként (Ferenczy, 2011, 110). Utóbbi körbe sorolható *például* egy törvény koncepciója vagy éppen indokolása, egy szakvélemény, bármely jogász által készített beadvány, ügyleírás,¹ sőt, a „vezető ítéletek

¹ Más jogtudományi ágak esetében nem, vagy csak jóval korlátozottabban megjelenő – tudományos nézőpontból is értelmezhető – műfaj a *sillabusz*, *ügyleírás*, *formanyomtatvány*. Bár – amint azt a későbbi definíció alapján is látni fogjuk – nem szűken vett tudományos műfajról van szó, mégis, az e körbe tartozó sajátos jogi termékek említése szükséges, mert gyakran teoretikus érdeklődéssel is rendelkező, de egyúttal az ügyfelek igényeit is ismerő, megfelelő kommunikációs ismeretekkel bíró, a különféle (tovább)képzéseken is szerepet vállaló jogászok, igazgatási szakemberek tollából születnek ezek a sajátos dokumentumok. Ezek a tudomány számára egyébként is érdekesek, hiszen ezek jogi hatása is örökzöld téma. Jelentőségüket növeli, hogy jogi-igazgatási végzettség nélkül ezek olvasása és értelmezése, kitöltése egyre kevésbé lehetséges – egyre inkább szükség van egy közvetítő (segítő) entitásra, mechanizmusra vagy platformra, ami ismételten a tudomány fokozott érdeklődését eredményezi.

indokolása” (Ferenczy, 2011, 110) is. Utóbbiaknak sajátossága az is, hogy nem csupán gyakran hivatkoznak szűken vett tudományos munkákra, de egyúttal maguk is gyakran szerepelnek (szó szerint vagy a lényegüket visszatükröző formában) ezen tudományos termékekben. Ferenczy – nem véletlenül – arra a megállapításra jut, hogy maga az idézettség vagy a szövegbe illesztett idézet (hivatkozás) még nem feltétlenül avat egy jogi terméket jogtudományi munkává. Szintén nem tekinti a tudományos jelleg melletti önálló érvenek az adott szöveg (jogi termék) kritikai jellegét sem.

Álláspontom szerint a jogi termékek esetében a tudományos jelleg megállapíthatóságának minimuma – a szöveg tartalmának megisméltésén érdemben túlmutató kritikai jelleg és a tudományos apparátus megléte mellett –, hogy az adott szöveg közvetlen célja a tudományos diskurzusba való belépés legyen, továbbá a szerző(k) személye is egyértelműen azonosítható legyen. Ez azt is jelenti, hogy egy jogszabály kommentárja már ebbe a körbe sorolható, viszont egy törvény miniszteri indokolása nem, tekintettel arra is, hogy a tényleges szerző(k) pontos személye legalábbis erősen kétséges.²

Amennyiben a tudományosság fogalmát – legalábbis a most vizsgált kérdéskör tekintetében – tisztáztuk, sor kerülhet a lehetséges tudományos műfajok katalogizálására, valamint azok csoportosítására is. A csoportosítás e körben sem öncél: lehetővé teszi a főbb, jellegadó sajátosságok felmérését, illetve utóbb megalapozza a helyes döntéseket a műfajválasztás körében.

Önálló csoportként kezelhetjük például:

- az önálló és nem önálló műfajokat,
- a tudományos hierarchiában elfoglalt hely alapján a fontos, jellegadó és kevésbé jelentős műfajokat, vagy éppen
- a hagyományos, illetve újabb műfajokat.

Itt jegyezzük meg, hogy a műfajok *oktatási célú* – *nem oktatási célú* felosztását célzó megközelítés kevésbé szerencsés, mert a továbbképzés, esetleg belső oktatás esetében nem felsőoktatási, de oktatási tevékenységgel állunk szemben; illetve sok mű vegyes célokat szolgál, amennyiben ismert szakkönyv, de egyúttal tankönyv is; továbbá azt is el kellene döntenünk, hogy a tudományos ismeretterjesztés céljait (is) szolgáló munkákat oktatási művekként is számon tarthatjuk-e. Ezen szempontok, érvek képlékenysége, a kontúrok bizonytalansága miatt nehéz az elhatárolás, így indokolt, hogy az oktatási célt ne szerepeltessük önállóan a szempontok között.

Általánosságban is kijelenthető, hogy az egyes társadalomtudományok között akár bizonyos közös „alpműfajokhoz” (pl. *research article*) tartozó munkák belső felépítése, szerkezete tekintetében is jelentős eltérések lehetnek, így például – amint arra Holmes is rámutat – a történettudományhoz képest a politikatudomány vagy a szociológia közelebb állnak a természettudományokhoz (Holmes, 1997). *A végső kérdés a közigazgatási jogtudomány vonatkozásába is az, hogy léteznek-e csak a (közigazgatási) jogtudományra jellemző – de legalábbis annak körében domináns – műfajok, illetve adott műfajon belüli, más társadalomtudományok azonos műfaji jellemzőitől eltérő speciális vonások.*

A továbbiakban bemutatom a legfontosabb tudományos műfajokat, elvégzem azok csoportosítását a fentebb meghatározott szempontok szerint, végül pedig – a közigazgatási jogtudományi sajátosságok azonosítása mellett – levonom a következtetéseket.

² Utóbbi határmegvonást a Magyar Tudományos Művek Tárának gyakorlata is alátámasztja, amennyiben az a kommentárt elfogadja önálló tudományos műnek, de az ítéletet már nem.

2. Az egyes műfajok

A műfajok meghatározása során – talán a legéletszerűbb megközelítést alkalmazva – a nagyobb terjedelmű művektől haladok a rövidebbek felé.

Ennek megfelelően – bár a hazai közigazgatási jogtudomány önállóan egyelőre nem használja a kifejezést – elsőként a monográfiától megkülönböztetett *szintézist* érdemes emlitenünk. A jogtudományban ezt gyakran nevezzük *kézikönyvnek* is. Ebben egy szerteágazó, átfogó téma kapcsán az alkotó összefoglaló jelleggel áttekinti és rendszerezi, egységes szerkezetbe foglalva összekapcsolja és nagy terjedelemben értékeli a korábbi kutatási eredményeket, illetve azokat kiegészíti a saját nézeteivel és eredményeivel (Kerepeszki & Schrek, 2023, 65). Ezek egy-egy (jog)intézmény korszakokon átívelő bemutatására vállalkoznak a leggyakrabban, akár egy országra szűkítetten, akár országcsoporthoz tekintetben (pl. EU-államok, volt szocialista államok). Általában – legalább részben, egy-egy fejezet erejéig – kronologikus struktúra jellemzi, azaz időbeli változások, a (jog)történeti előzmények bemutatására (is) törekszik (Kerepeszki & Schrek, 2023, 65). Területünkön egy sajátos esete a közikönyvnek az, amikor maga a közigazgatási jog egésze és a hazai közigazgatási jogtudomány válik a részben leíró, részben elemző feldolgozás tárgyává (Patyi & Rixer, 2014).

Ehhez képest a *monográfia* egy specifikus(abb) jogintézmény intenzív szakmai tanulmányozását foglalja magába: döntően új kutatási eredményeket, megállapításokat és értelmezéseket tartalmaz, hangsúlyos eleme a saját vélemény. A feldolgozás lehet kronologikus és tematikus is, de minden esetben többféle problémát (tudományos kérdést) vet fel, és valamifajta teljeskörűsége törekszik a feldolgozás során (Kerepeszki & Schrek, 2023, 66). A (nagy)monográfiához képest átmeneti műfaj a *kismonográfia*, amely nem csupán rövidebb lélegzetű (mintegy 3–7 ív terjedelmű) munka, de gyakran olvashatósabb, tömörebb, nyelvezetében egyszerűbb, kevésbé lábjegyzetelt, inkább a nagyközönségnek (is) szánt mű.

Mind a kézikönyvnek, mind pedig a monográfiának vannak „szituációfüggő” altípusai, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kézikönyv legtöbb sajátossága megjelenik az oktatási célú *tankönyvekben*, a monográfiáké pedig a különféle – az akadémiai előmenetelhez szükséges doktori, habilitációs vagy éppen akadémiai doktori – *értekezésekben*.

Bár *gyakorlati jelentősége egyre kevésbé van, érdemes tisztáznunk a tankönyv és jegyzet fogalmi közti különbséget* (Rixer, 2020a, 133–134). Kiindulópontul Ellington és Harris általános meghatározása szolgálhat, amely szerint a tankönyv: „[...] olyan, az oktatás szolgálatában álló könyv, amely rendszerezett, érthető és fokozatosan előrehaladó formában egy tantárgy vagy szakterület anyagát tartalmazza, s amely ekképpen a szóban forgó tantárgy vagy szakterület tanítása vagy tanulása során az elsajátítandó ismeretek alapvető forrásaként alkalmazható” (Ellington & Harris, 1986, 169). Kiemelendő továbbá, hogy a tankönyv: „[...] hosszabb időre szóló tantervi-tantárgyi tananyagot tartalmaz” (Karlovit, 2002, 2), illetve, hogy mondandóját valamifajta teljeskörűség igényével, a „hézagmentesség” szándékával rögzíti.³ Fontos elmozdulás a néhány évtizeddel ezelőtti fogalom meghatározásoktól, hogy korábban a hivatalos jóváhagyás is lényeges fogalmi elem volt, de ez mostanra lekopott a fogalomról (legalábbis Magyarországon). A fentiekhez képest a *jegyzet* a tankönyvnél szűkebb kategória: az egyik lehetséges megközelítésben a tananyag lényegét rögzítő tömör feljegyzés, amely döntően az

³ „Más szakirodalmi munkák azt emelik ki, hogy a tankönyv a tanterv által meghatározott »szükséges« és »elégés« ismeretanyagot gazdaságosan adja elő, vagyis nem túl bőbeszédűen és terjengősen, de nem is túlságosan szűkszavúan, semmiképpen nem hiányosan, hézagosan. (A »hézag-mentesség« egyébként már a tantervekkel szembeni elvárások, követelmények között is szerepel a tantervelméleti munkákban)” Karlovitz, 2000, 2.

egyetemi, főiskolai előadások szövegét közli szerkesztett és sokszorosított formában, tipikusan nyomtatott kiadványként. Rugalmasabb, változékonyabb műfaj, mint a tankönyv, s ez abból a másodikként említhető megközelítésből is következik, hogy a jegyzet nem is feltétlenül fedi le az adott tárgyra előírt teljes tananyagot: gyakran csupán egy részterület ismereteinek átadását célozza. A jegyzet általában adott egyetemhez, karhoz és/vagy szakhoz szorosan kötődő jelenség. Nem tévesztendő össze továbbá a jegyzettel mint önálló publicisztikai műfajjal (amelyet sajtó- vagy véleményműfajnak is neveznek). A két kategória objektív jelentőségét jelentősen oldja a kivételek gyakorisága (például nem tankönyvnek írott munkák esetén használata⁴), illetve az átmeneti műfajok⁵ szabadpiaci viszonyok között különösen megnövekedett száma, valamint – s ez a döntő szempont – az elektronikus formák terjedése. Jelen részben mégis arra teszek kísérletet, hogy a hagyományos, illetve újabb formátumok főbb sajátosságai mentén csoportokba rendezzem azokat a közigazgatás-tudományi, illetve szűkebben vett közigazgatási jogtudományi jellegű műveket, amelyek valamilyen szervezett tudásátadási formát szolgálva, elsődlegesen oktatási (képzési, továbbképzési) céllal íródtak.

A tankönyvekkel, jegyzetekkel kapcsolatban lényeges szempont az azonos tárgykörben egyidejűleg létező munkák léte vagy hiánya. A rendszerváltozásig egy időben (korszakonként) csupán egy-egy hivatalosan is elismert, e minőségét a munkában is rögzítő tankönyv létezett egy-egy jól lehatárolható, a közigazgatás(i) jog belső tagozódásának megfelelő területen Magyarországon.⁶ Az „egy terület, egy könyv” elv okai között említendő a szakmai, politikai kontroll természete (központosított tankönyvrendszer léte, a piaci viszonyok hiánya, egyre csökkenő mértékben a cenzúra jelenléte, a tudományterület kiemelkedő szereplőinek különféle, nyílt vagy kevésbé nyílt formákban deklarált párthűsége, de legalábbis lojalitása a fennálló rendszerek irányában, amelynek része lehetett a létező kiadványok „adottként” történt elfogadása is), a képző intézmények alacsony száma, valamint a nem vagy nagyon lassan változó jogszabályi környezet. 1990 után aztán viszonylag rövid idő alatt – felmenő rendszerben, az új jogi-igazgatási karok, szakok létrejöttét is követve – szinte minden képző intézmény megjelentette a maga tananyaghoz kötődő kiadványait, sorozatait – legalább jegyzetként. Azt látjuk, hogy az utóbbi három évtizedben egyetlen tankönyv sem tudott kizárólagosságra szert tenni, azaz egyiket sem oktatták valamennyi jogi-igazgatási felsőoktatási intézményben az adott szűkebb terület (a közigazgatás általános tanai, nem elsődlegesen jogi „alapintézményei”, a közigazgatási jog dogmatikai alapjai, a közigazgatási jog általános része, közigazgatási eljárásjog,⁷ külön szabálysértési jog,⁸ az egyes ágazati, illetve funkcionális területek joga⁹ mint „különös rész”, a főbb alrendszerek – államigazgatási, önkormányzati alrendszerek – joga stb.) kötelező tananyagaként, miközben ebben az időszakban is volt három-négy nagyobb formátumú, a tudományterület (szakjogtudomány) egészére tartósan hatást gyakorló mű,

⁴ Erre már a rendszerváltozás előtt látunk példákat, azaz a graduális képzésekben tankönyvként használt egyéb monográfiák korábban is voltak [lásd például: Szamel (1986), illetve Raft (1982)], miközben tény, hogy nagyobb számban csupán az 1990-es évektől terjedtek el.

⁵ Ilyen átmeneti műfajok lehetnek a gyakorló szakembereknek szánt kézikönyvek, kommentárok, illetve módszertani útmutatók, amelyek egyúttal a különféle képzések, továbbképzések igen gyakori anyagai is, s ebbéli minőségükben tankönyvi státuszra is szert tesznek. Lásd például: Sárközyné & Nagy-Zöld (2007), illetve Baitz et al. (1993).

⁶ Így pl.: Martonyi et al. (1966), Szamel & Ivancsics (1970), amelyet 1961 és 1970 között csak egyszer módosítottak, továbbá Berényi et al. (1984).

⁷ Ld. pl.: Boros & Darák (2018), továbbá Balla et al. (2013).

⁸ Pl.: Árvai (2017), Balla et al. (2017); Torma (2001), Jászó & Sántha (2012).

⁹ Különösen a gazdálkodás jogi vetületei jelennek meg leggyakrabban e körben, illetve a közbeszerzés önállóan is.

illetve sorozat a piacon.¹⁰ Jól látható változás, hogy az utolsó évtizedben részben a tanszékek és más tudományos műhelyek közötti tudományos együttműködések fellendülése nyomán, továbbá a stabil kutatási források megjelenésével, illetve a rentabilitás kérdésére adott érdemi válaszként egyre erősebb a közös tankönyvek iránti igény,¹¹ továbbá a tankönyv hagyományos jellemzőit és további lehetséges szerepeit illető diszkurzus is elindult a tudományban.¹²

A tankönyvek esetében különösen igaz, hogy az egyes kötetek hatását növeli, ha azok a tágabb tudományterület egészét vagy legalábbbi jelentős részét lefedni kívánó *sorozatokba* rendezetten kerülnek megírásra, jelennek meg. A szerzők közötti kapcsolat, átfedés, a sorozat elemeinek megalkotása közbeni együttműködés, a fogalmi hálók kialakulása és fejlődése, a külön munkák egymásra hatása komoly, a szűk műfaji határokat is legyőző tudományos hozadékok jelent(het) minden ilyen (tankönyv)sorozat esetében. Naszladi a következőképpen fogalmazza meg mindezt a Patyi András szerkesztésében megjelent *Institutiones Administrationis* sorozattal kapcsolatban: „A könyvsorozat eredeti célját tekintve tankönyvsorozatként készült, alapvetően a jogász képzésben, valamint az államtudományi mesterképzésben elsajátítandó közigazgatástani és közigazgatási jogi tantárgyak alapjaként. A könyvek olvasása közben azonban hamar az az érzésem támadt, hogy valójában nemcsak tankönyveket forgatok, hanem a könyvsorozat jó néhány darabja a monografikus jelleget is magán hordozza. E művekben egyszerre jelenik meg a tankönyvekre jellemző leíró, elemző, értékelő (magyarázó) szemlélet szinoptikus alkalmazása, valamint – ahogy az a monográfiáktól elvárt – egy-egy témakör kapcsán a közigazgatási jogtudományban megjelenő eltérő nézetek ütköztetése, azok kritikai értékelése, elemzése is” (Naszladi, 2019, 120), s utóbbiak, illetve a sorozat valamennyi kötete révén egy erőteljes és új „összkép alakul ki az olvasóban a közigazgatás hazai fejlődési perspektíváiról” is (Naszladi, 2019, 121).

Sajátos műfaj a *kommentár*. „Nyilvánvaló, hogy a kommentálást az a szükségszerűség hívta életre, hogy a szöveget, mégpedig valamilyen törvényként tisztelt textust, magyarázni, értelmezni kellett, mert az ember antropológiai sajátja, hogy a többiekétől eltérő asszociációi legyenek valamely fogalom tartalmáról. A jelenség magyarázata az lehet, amit a nyelvtudomány figyelt meg: az emberek tapasztalataik alapján használják a szavakat” (Ferenczy, 2006, 548). A kommentár egyik lényeges sajátossága, hogy: „[...] alapesetben, nem vitatkozhat magával a textussal, csak értelmezheti [azt]” (Ferenczy, 2006, 550), azaz a tartalom megváltoztatására vagy a meglévő hiányosságokra irányuló (figyelem)felhívás csak reziduális tétel lehet egy kommentárban. A kommentár főbb funkciói között említenünk kell a tételes rendelkezések és az azokra épülő gyakorlat bemutatását, a vizsgált norma és más jogszabályok, illetve egyedi döntések összefüggéseinek megvilágítását, mindezek révén az egységes ítélkezési gyakorlat és a kodifikáció számára biztosított segítséget, sőt, általánosságban a jogalkalmazás támogatását és a jogtudomány képviselőinek (az elméleti jogászoknak) nyújtott segítséget is (Gellért, 2001, 16). „A kommentár megkülönböztető jele, és ennyiben tér el a többi műfajtól, hogy az e csoportba sorolható művektől alapvető elvárás [...] a joggyakorlatot befolyásoló véleményformáló szellemi erő megléte. Más kérdés, hogy vannak olyan ambiciózus művek, amelyek egyenesen a jogpolitikára, sőt esetleg valamelyik ágazati politikára is kívánnak hatni” (Ferenczy, 2006, 543).

A *tanulmány* műfaja a fentiekhez képest rövidebb (jellemzően 1-2 ív terjedelmű), de ugyanúgy lényeges a megelőző kutatás, az új tudományos eredmények rögzítése és a tudományos dokumentáció (láb-, illetve végjegyzetek, bibliográfia). *Összefoglaló elnevezés*, számos – a ta-

¹⁰ Feltétlenül ilyennek tekinthetjük a következő munkákat: Fazekas & Ficzer (2004), Lőrincz (2007), Patyi & Varga (2013), Lapsánszky et al. (2024).

¹¹ Jó példa erre a közös szakigazgatás-tankönyv: Lapsánszky (2020).

¹² Részletesebben ld. még: Koi (2022).

nulmány céljához igazodó – altípusa ismert. Általában folyóiratokban és tanulmánykötetekben található. A tanulmány elvileg nem tartalmazhat kizárólag leíró részeket. A tanulmányokkal szemben a (közigazgatási) jogtudományban is *egyre inkább elvárássá válik a 21. században, hogy empirikus úton feltárt eredményekre is támaszkodjon a szerző*, így indokolt a tanulmány és az esszé műfajának megkülönböztetése is, amennyiben utóbbi minden esetben egy elméleti megközelítést is tartalmazó, az intézmények (jogintézmények) szűkebb körét érintő, érvelő, illetve értékelő megközelítést alkalmaz. A tanulmánynál gyakran rövidebb, feltétlenül lényegre törő és olykor vállaltan szubjektív(ebb) hangvételű is – anélkül azonban, hogy a tudományos alapállást feladná (Kerepeszki & Schrek, 2023, 67). *Gyakran személyeket vagy intézményeket köszöntő évfordulós kötetekben találkozhatunk ezekkel, illetve az oktatásban is, úgy is mint beadandó, előrehaladást tanúsító rövid lélegzetű, de a tudományosság alapvető kritériumait teljesítő hallgatói munkákkal.*

Sajátos műfaj – a tanulmány és az esszé határán – a *vitaanyag*: mindenképpen tömör, olykor tudatosan leegyszerűsített problémafelvetés és -ábrázolás, továbbá sűrített érvkatalógus jellege jellemzi, emellett stílusában is kifejezetten vitára ingerlő. A vita kezdeményezője gyakran maga a tudományos folyóirat (a közigazgatási jogtudományt is közelebbről érintő kérdésekben például a *Jogtudományi Közöny* vagy a *Közjavak* a húszas évek derekán), de egy-egy, a szűkebb kérdéskör tekintetében elismert szerző is lehet elindítója a vitának.¹³ A kezdeményező írásműtől természetesen nem elválaszthatóak a születő válaszok és a vitáról beszámoló vitaismertetések. A vitaanyaggal némileg rokon műfaj a *pamflet* is, amelyre az utóbbi évtizedek nemigen szolgáltatnak példát. A pamflet is vitaanyagként jön létre, de rendkívül erős – a szűken vett szakmai érvek mellett általánosabb politikai érveket is alkalmazó – társadalom-, illetve intézménykritika jellemzi. Okfejtése szintén karikírozott, tudatos túlzásokkal terhelt, de a humor legkülönbözőbb formáit is szívesen alkalmazza.

Szintén a tanulmány és az esszé határán „táncol” a *kutatási ismertetés (kutatási jelentés)*, amely – jobb esetben – jegyzetapparátussal bír és alátámasztott, azaz tudományosan értékelhető állításokat tartalmaz, miközben gyakran töredezett, felsorolásszerű formája miatt megkülönböztetendő az egyéb műfajoktól.

A fentiektől az *ismeretterjesztő cikket* (és az annak alapjául szolgáló ismeretterjesztő előadást) az különbözteti meg, hogy bár utóbbi tudományos eredményeket kíván közvetíteni, de döntően nem szakmai közönség (gyakorló jogászok és igazgatási szakemberek, egyetemi oktatók, kutatók) számára. Sajátossága, hogy nem elsősorban új eredményeket közvetít, de az ismeretek átadásának formája mindig közvetlenebb a tudományban megszokottnál (szókincse közelebb áll a köznapi beszédhez, a szakkifejezéseket csak a szükséges mértékben alkalmazza, írásos formájában gyakran nélkülözi, vagy csak korlátozottan tartalmazza a lábjegyzeteket, szövegközi hivatkozásokat), szóbeli formájában pedig gyakran cél a szórakoztatás, a nem jogász érdeklődők számára is érdekes részletek kiemelése, karikírozása. A teljesség kedvéért tegyük hozzá azt is, hogy „a népszerűsítő jellemzően nem saját eredeti belátásait fogalmazza meg, hanem elsősorban mások felismeréseit mutatja be összegző módon” (Rixer, 2020b, 381).

Önálló műfaj a *szótár* is, amely logikailag elválaszthatatlan a *szócikk* műfajától. A szótárak a szükséglet-alapú, tudományos információ kutatás eszközeként jelennek meg (Nielsen, 2023, 433). Ezek a terminológia-menedzsment eszközei is, illetve vagy tematikus vagy pedig alfabetikus módon rendszerezett szószedetekkel, szócikkekkal stb. bíró, mind előíró, mind leíró jellegű funkciókat ellátó jelenségcsoportok. Mind a nyelvi kódolásban, mind pedig a de-

¹³ Ld. pl.: Finta (2019).

kódolásban segítik a jogászokat (szakembereket), mind pedig a laikus jogkeresőket (Nielsen, 2023, 433). A legátfogóbb, összefoglaló elnevezés a jogi szótár (*legal dictionary*), miközben a szakirodalom különbséget tesz a jogi szótár, jogi lexikon, illetve a jogi enciklopédia között is (e szavak általános jelentései közti különbségeknek megfelelően) (Greenberg, 2014). Az angol nyelvű irodalomban különbséget tesznek a *legal dictionary*, *law dictionary* és *judicial dictionary* között is. Ezeknek az instrumentumoknak vannak bizonyos közös tartalmi elemeik is, úgymint a) a felhasználóknak szóló utasítás, leírás, amely megkönnyíti a mű hatékony használatát, továbbá b) – értelemszerűen – maguk a szöszedetek, szócikkek stb., valamint c) igen gyakran az *appendices* is.

A (*közigazgatási*) jogi szótár kapcsán rögzíthetjük, hogy az angol közvetítő nyelvvé válása során nem csupán a szomszéd népekkel való megértésben vette át a korábbi latin, német, illetve orosz nyelv szerepét, hanem a legkülönbélebb tudományokban, így a közigazgatás-tudományban is (noha kizárólagosságról természetesen továbbra sem beszélhetünk) (Rixer, 2020a, 88). A vizsgált körben a nyelvi megformáltság tekintetében kijelenthető, hogy – bár a legtöbb munka támaszkodik nyelvi és szakmai lektorok közreműködésére – ezek szóhasználatra azonos témakör esetében is rendkívüli változatosságot mutat (Rixer, 2020a, 88). Olykor a legelemibb fogalmak (Magyarország Alaptörvénye; illetve irányítás, felügyelet, ellenőrzés) angol nyelvű fordításai esetében is szembeötlő az egységes terminológia hiánya, illetve a „rokon” jellegű, ám nem azonos tartalmú kifejezések (pl. rendészet/rendvédelem) „csereszabatos” volta (Rixer, 2020a, 88). Ennek a gyakran a hazai tudományos párbeszédet, illetve a nem magyar olvasó megértését is nehezítő „sokszínűségnek” több oka is van.¹⁴ Ezek között említhetjük az angolszász jogi terminológia „megfeleltethetőségének” nehézségeit, az EU-s terminológia hiányosságait,¹⁵ illetve azt a tényt is, hogy kevés a napi tudományos és/vagy hatósági tevékenységben egyaránt jól használható kiadvány, annak ellenére is, hogy a piacon a ma széles körben használt műszavakat és a hatályos jogot legalább nagy vonalakban visszatükröző és világos elhatárolásokkal is operáló – angol-magyar, illetve magyar-angol jogi/közigazgatási szótárakat, elektronikus szótárakat, szöszedeteket, illetve (terminológiai) adatbázisokat is beleszámolva – több tucat ilyen kiadvány található (Rixer, 2013, 19).

A terminológiai adatbázisok jelentik (tehát) a következő említendő műfajt. A közérthetőség, az akadálymentes jogi kommunikáció, valamint a szabványosítás igényei a jogalkotásban, a jogalkalmazásban és a jogszabályok fordításában is elemi erővel jelennek meg (Fóris, 2023). Egyebek mellett a terminológiai harmonizáció fontos eszközei a nyilvános terminológiai adatbázisok, azokon belül is a fordítói terminológiai adatbázisok, amelyek a fordítások során keletkezett és használatos magyar terminusok tárolására és kezelésére szolgálnak (Fóris & Rixer, megj. a.). Az európai uniós jogszabályfordítási munkák Magyarország 2004-es csatlakozását megelőzően az Igazságügyi Minisztériumban (IM) folytak, céljuk az EU működtetése során használatos jogszabályok magyar nyelvre fordítása és a magyar nyelvű ekvivalens terminológia

¹⁴ A magyar szavak, kifejezések idegen nyelvű fordításainak „sokszínűsége” a szűken értelmezett nyelvi, nyelvhasználati nehézségeken túl részben annak is köszönhető, hogy a politikai döntéshozók, illetve jogalkalmazó szervek a szükségesnél, illetve lehetségesnél ritkábban támaszkodnak a döntés-előkészítés fázisában a – részben idegen nyelvű – tudományos kutatások eredményeire, gyakran csupán szelektíven és utólagosan használják azokat önnön döntéseik legitímálására.

¹⁵ Ezen vonatkozásokban a szupranacionális bíróságok (EJEB, EuB stb.) gyakorlata a nyelvi egységesítést nagymértékben szolgálta, különösen az angolszász jogintézményeken „túltekintő”, „nemzetköziesebb” angol jogi nyelv(használat) kialakításával. Ezzel együtt a „helyi” sajátosságok pontos – azaz a valós tartalmakat visszatükröző – nyelvi leírásában, megjelenítésében hiányosságok, illetve látványos párhuzamosságok figyelhetők meg.

létrehozása, illetve harmonizációja volt (Fóris & Rixer, megj. a.). A fordítások során keletkezett magyar nyelvű terminológiát kezdetben az IM által fenntartott Termin adatbázisban¹⁶ tették közzé. A EU-csatlakozástól kezdve az EU jogi-igazgatási működtetéséhez kapcsolódó magyar terminusokat az Európai Unió terminológiai adatbázisában, a IATE-ban¹⁷ tartják nyilván és kezelik. A Termin adatbázis sem szűnt meg, sőt, új funkciót kapott néhány évvel ezelőtt. Jelenleg a magyar (magyarországi) jogszabályok terminusait tartalmazza magyarul és angolul (Fóris & Rixer, megj. a.). Az IM 2017-ben átfogó jogszabályfordítási programot indított el (az OFFI-val¹⁸ együttműködésben), melynek célja az volt, hogy a magyar jogszabályok angol nyelven is elérhetők legyenek (Fóris & Rixer, megj. a.). A magyar jogszabályok egy részét angol nyelvre fordították, az angol nyelvű jogszabályokat a *Nemzeti Jogszabálytárban*, a jogszabályok fordítása során keletkezett terminusokat pedig a Termin adatbázisban tették közzé. A munkákhoz *Jogszabályfordítási útmutatót* készítettek, amely általános formai, módszertani, helyesírási, tagolási útmutatót tartalmaz (Gáspár & Somssich, 2019a; Gáspár & Somssich, 2019b).

Önállóan kell említenünk – a legtágabban vett szótárak típusán belül, a korábban említett felosztás szerint – az *enciklopédiát* is. Magyarországon az az Internetes Jogtudományi Enciklopédia említendő, amelynek „[...] célja a teljes magyar jogtudomány aktuális tudásállapotának bemutatása és minden érdeklődő számára ingyenesen elérhető, megbízható tudásbázis megteremtése a magyar jogi kultúra fejlesztésének érdekében”.¹⁹ A rovatlistában önálló elem a Közigazgatási jog, összesen 42 szócikkkel.

Az enciklopédikus feldolgozás reneszánszát jelzi hazánkban az a tény is, hogy Robert von Mohl *Az államtudományok encyclopaediája* című munkája ismételten megjelent, méghozzá az Államtudományi klasszikusok sorozatban.²⁰

A rövidebb műfajok felé elmozdulva elsőként az *absztrakt* bemutatása látszik szükségesnek. Az absztrakt (kivonat) vagy tervezett munkákra vonatkozó pályázatok, támogatási kérelmek ebíráhatóságához szükséges tartalmi összefoglaló, vagy – gyakrabban – az elkészült tudományos mű rövid összefoglalója, ami folyóirat esetében részben a tanulmány befogadásához, részben pedig a későbbi olvasók tájékozódásához elengedhetetlen. Az absztrakt – és a különböző, nagyobb terjedelmű műveket bemutató *absztraktfüzet* – orientációs célokat szolgál: információt nyújt a szöveg(ek) tartalma, különösen a vizsgált kérdés(ek) mibenléte, a feldolgozás módszere és az elért eredmények tekintetében.

Önállóan érdemes említeni a *prezentációt* is, amely maga is egy összefoglaló elnevezés. Sajátossága, hogy általában szóbeli előadáshoz kapcsolódó, tudatosan leegyszerűsített, ám tudományos értékkel bíró jogi termék. A prezentáció egyrészt lehet az előadás szövege vagy annak rövidített, egyszerűsített, a főbb csomópontokat megjelenítő változata. Régebben ún. *handoutként*, az előadás szövegének egy, a helyszínen terjesztett (hozzáférhetővé tett) írott változataként; ma már inkább csak *ppt*, *prezi* vagy más vizuális formájú produktumként, amely szintén megjelenik a külső, fizikai valóságban, vetített formában (akár valamely fizikai helyszínen projektálva, akár egy online felületen keresztül). A prezentáció valamennyi típusára jellemző, hogy általában nemcsak szöveget, hanem egyéb szimbólumokat, illetve ábrákat, képeket is tartalmaz.

¹⁶ Termin. Online: <https://termin.im.gov.hu/>

¹⁷ Interactive Terminology for Europe. Online: <https://iate.europa.eu/>

¹⁸ Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda. Online: <https://www.offi.hu/>

¹⁹ Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Online: <https://ijoten.hu/az-enciklopediarol>

²⁰ Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024, Budapest – a könyv Heckenast Gusztáv 1866-os kiadása alapján készült. Sorozatszerkesztő: Patyi András.

A prezentációval rokon műfaj a *poszter*. Eltűnőben van, bár a 2024-es NISPAcee-konferencián, a grúziai Tbilisziben még volt (a két benevezett poszter egyike egy magyar résztvevő munkája volt). A tudományos poszternek – egy teljes tudományos műhöz vagy előadáshoz hasonlóan – tartalmaznia kell egy téma- és problémafelvető bevezetést, a módszerek bemutatását, a kifejtést és az eredményeket, de mindezt rendkívül rövid, tömör, jól érthető, áttekinthető formában, hiszen a poszter lényege, hogy egyben, vizuálisan is egy oldalon vagy egyetlen slide-on vázolja fel az egész (!) kutatást. Így a tudományos eredményeket grafikusán érdemes ábrázolni, rendszerezni diagramok, illusztrációk és táblázatok segítségével: a látvány, a dizájn és a vizuális ábrázolás minősége eme műfaj esetében „bírokra kel” a tudományos tartalommal is.

Nem kifejezetten jogtudományi, sőt nem is a tudománynak fenntartott műfaj a *nekrológ*, de az elődök, jeles kortárs szerzők és tudományművelők, a joggyakorlat alakításában is szerepet játszó aktorok iránti tisztelet folyamatosan helyet biztosít ennek a közigazgatási jogtudományban is.²¹

Sajátos, nem önálló műfaj a *tárgymutató* folyóiratban, egyéb kötetben.²² Ennek jelentősége is folyamatosan csökken, hiszen ezen információkat a legtöbb írásmű esetében már keresőszavak használatával is gyorsan összegyűjthetjük.

Rokon, és szintén nem önálló műfaj a *bibliográfia*, valamint az *annotált bibliográfia*. Előbbi, a bibliográfia dokumentumok – tipikusan a tudományos mű elkészítése során felhasznált – jogi termékek rendszerező jegyzéke, míg utóbbi, az annotált bibliográfia rendszerint olyan ajánló jellegű bibliográfia, amelynek tételeit annotáció (a tartalom rövid kifejtése) egészíti ki.²³

A *recenzió* szintén rövid, folyóiratban megjelenő munka, amelynek sajátossága, hogy egyetlen – tipikusan tudományos, ritkábban ismeretterjesztő jellegű monográfia (szintézis), illetve kivételesen tanulmány vagy esszé bemutatását, illetve szakmai értékelését végzi el. Legalább két jól elkülöníthető altípusa érzékelhető a hazai közigazgatási jogtudományban is: egyrészt az ismertető (ajánló) jellegű, amely döntően az adott műre koncentrálni és tényyszerűen ismerteti a mű szerkezetét és a tartalom lényegesnek gondolt elemeit, de minimális értékelés mellett teszi ezt;²⁴ és létezik a kritikai jellegű recenzió is, amely több értékelést tartalmaz, gyakran összehasonlító – más, hasonló művekre utaló – módon, és az elemzett mű érdemei mellett hangsúlyosabban mutat rá a munka esetleges gyengeségeire, hiányosságaira, belső ellentmondásaira is. A kritikai típusú recenzió általában a következő, hasonló témában születő munka vagy munkák kíváncsán tartalmára nézve is tartalmaz megállapításokat. A magyar közigazgatási jogtudomány csak kivételesen kínál példát a valódi kritikai recenzióra, az egészséges tudomány egyes hagyományos „kényszermechanizmusainak” – még az államszocializmusban történt – kiiktatása ugyanis oda vezetett, hogy a magyar közigazgatástudományi folyóiratokból jórészt eltűnt az érdemi tudományos vitákban is megmutatkozó kritikai hangvétel (például a recenziók – immár hagyományosan – nem tartalmazzak az adott mű gyengeségeit, hiányosságait tagláló részeket).²⁵

²¹ Ld. pl.: Halász & Imre (2011).

²² Ld. pl.: Sz.n. (2020, 100).

²³ Ld. pl.: DE (2020). A 193–197. oldalak között Közigazgatási jog címszó alatt pontosan egy tucat mű összefoglalását olvashatjuk.

²⁴ A közigazgatási jogtudományban ez kevésbé szerencsés: Madarász 1978-ban tesz is egy óvatos megjegyzést a Lőrinc Lajos, Nagy Endre és Szamel Lajos által jegyzett egyik munkával kapcsolatban, miszerint „a korrekt információközléshez képest az egyéni értékelő vélemények kisebb súllyal jelentek meg” (Madarász, 1978, 421).

²⁵ A csekély számú kivétel egyike a következő munka: Balázs (2016).

Nem elsősorban a terjedelme által meghatározott műfaj a *blog*, mindazonáltal semmiképpen sem a leghosszabb, legterjedelmesebb szövegtípusról van szó. Internetes műfajként alapvetően az ún. „személyes szövegtípusba” tartozik (ide sorolható például a chat, blog, vlog, komment, poszt) akkor is, ha nem csak legszűkebb körünknek címezzük azokat. Az internetes írásbeliség élőbeszédhez közelítő sajátosságai – a kommunikáló felek közötti távolság áthidalása, a gyors, akár azonnali visszajelzés lehetősége – az élőbeszédre jellemző sajátosságokkal ruházza fel az internetes írott szövegeket is. Ezek jellemzője, hogy kevésbé kidolgozottak, lazábban szerkesztettek, kevésbé normakövetőek, mint más írások. „A blog alapvetően naplószerű, személyes műfaj, azonban a témától függően akár a tudományos szövegtípusba tartozó, erősebben szerkesztett, precízen fogalmazott ismeretterjesztő [...] szövegek is alkothatnak blogot. A blogírás egyik fontos eleme a magánszféra és a nyilvánosság közötti funkciókülönbség felismerése, valamint tudatos használata”. A blogok tudományba történő belépése, ottani térhódítása annak is köszönhető, hogy jól igazodik a vizsgált területek változási irányaihoz, s ezen keresztül a tudományos eredmények közvetítésének, akár azonnali (!) megjelenítésének is ideális fórumaként jelenik meg. „A blogok is folyamatosan változnak: a bejegyzések akár utólag is módosíthatóak, az olvasók is megírhatják gondolataikat, véleményüket egy-egy kommentben a blogbejegyzésekkel kapcsolatban. A hipertexteknek köszönhetően pedig egy-egy blogon szereplő bejegyzés akár önálló életre is kelhet” (NKP, n.d.). A hazai közigazgatás-tudományban, és ezen belül a közigazgatási jogtudományban jelentős kísérlet a KOZJAVAK.HU (Közjavak) internetes folyóirat,²⁶ amely nevében is a „A DE Közzolgáltatási Kutatócsoport blogja”-ként jelenik meg, s a fent részletezett sajátosságok jelentős részét élteti is. Összefoglaló jelleggel is rögzíthető, hogy perspektivikus műfajról van szó, amely a tanulmány, az esszé és a komment műfaji elemeit elegyítő online szövegtípus.

Sajátos – és a tudományosság kritériumainak megléte tekintetében kétségeket ébresztő – internetes szövegtípus az *e-mail* is, amelynek levélrész (szövegtörzse) – pillanatnyi, erősen szituatív, egyedi rendeltetésétől függően – lehet a személyes, de lehet a hivatalos szövegtípusba tartozó, feltétlenül rövid „alkotás” is, úgy is mint a tudományos párbeszéd ma is leggyakoribb eszköze. Az e-mail esetében külön kell szólnunk a csatolmányról is, amely terjedelmesebb jogi termékek (akár kézikönyv vagy terjedelmesebb tanulmány) továbbítására is alkalmas – ám ebben az esetben az e-mail csupán az üzenet formája (csatornája) lesz, s nem annak műfaja. Az online tudományos kommunikáció eszközei a különféle *videokommunikációs platformok* is (Microsoft Teams, Zoom stb.), amelyek különösen a Covid19-koronavírus-járvány időszakában váltak általánosan használt, s immár megkerülhetetlen felületekké. Ezek esetében sem önálló műfajról van szó, hanem a jogi termékeket a tudományos közeg, illetve a szélesebb nyilvánosság számára hozzáférhetővé tevő csatornáról, amely részben szóbeli közlést (közvetített) tesz lehetővé, részben pedig a korábban bemutatott „kisműfajok” (prezi, ppt stb.) számára teremti a kontextust.

Szintén nem a hossza által meghatározott, ám általában nem a legterjedelmesebb műfaj az *életrajz* (biográfia), ami egy konkrét személy élettörténetén keresztül tesz jobban hozzáférhetővé (jog)intézményeket, szakpolitikai, jogalkotási, jogalkalmazási kérdéseket, szakigazgatási problémákat, vagy éppenséggel a tágabb szakmai-társadalmi környezet bemutatásán keresztül teszi lehetővé következtetések levonását is. Az archontológiai kutatások hazai előretörésével a közjogtudományban is egyre lényegesebbé válik. Az életrajz főbb altípusai az *élettörténet*, a *pályakép*, valamint a *hatástörténet* (Kerepeszki & Schrek, 2023, 83) – és persze ezek vegyes

²⁶ <https://kozjavak.hu/>

megoldásai (Zongor, 2022). A *prozopográfia* egyszerre több életút kvantitatív adatelemzési módszerrel történő feldolgozását jelenti, nevezik *kollektív életrajznak* is (Kerepeszki & Schrek, 2023, 83). Sajátossága, hogy nem az egyének történetét kutatja, hanem egy csoport jellemzőit vizsgálja, az összesített adatokból vonva le következtetéseket, s éltetője általában a különféle szakmai jegyzékek, összesítések felhasználásával dolgozó archontológia.

Az életrajzzal rokon műfaj az *önéletrajz* (autobiográfia),²⁷ amely a szépirodalom és a közigazgatási (jog)tudomány határán mozog, sok esetben az egyes állami-jogi intézmények történeti értelmezéséhez, a jogtörténeti elemzésekhez számos vonatkozásban elengedhetetlen alapanyagot biztosítva. Lényeges előnye, hogy gyakran az *oral history* egyik lehetséges alternatívája, pótlója.

Végül emlékezzünk meg az *interjú* műfajáról is, amelyre – ha nem is nagy számban –, látnunk példát a hazai közigazgatás(i jog)tudományban is. A rövidebb formátumok mellett azonban hiányzik az ún. *életinterjú* (vagy életútinterjú) – amely szintén az *oral history*-t rögzít(het)(e)né.

3. A műfajok összevetése és rendszerezése

A korábban ismertetett műfajok csoportosítása körében az egyik lehetséges megoldás az önálló és nem önálló műfajok közötti különbségtétel. A nem önálló műfajok esetében vagy arról van szó, hogy az adott műfaj főszabályként egy másik műfaj részeként, szerkezeti elemeként jelenik meg (pl. absztrakt vagy bibliográfia), vagy csupán egy önálló jogi termékhez képest korlátozott mennyiségű információt tartalmaz, általában a teljeskörű, illetve részletes problémafeldolgozás szándéka nélkül (pl. egy e-mail törzsszövege, amelyben a küldő a tudományos álláspontját rögzíti a hagyományos magánlevél mintájára, de e körben említhető példaként a ppt is). Hasonló a helyzet egy interjú esetében is, ahol nincs szó adott kérdéskör (intézmény vagy probléma) valamifajta teljesség igényével történő feldolgozásáról, csupán lazán összekapcsolódó kérdések említéséről, esetleges megjelenítéséről – a tudományos megközelítést és apparátust legalább részben nélkülöző formában.

Azon esetekben, amikor csupán a tudományos mű közlésének vagy továbbításának platformjaként szolgál az adott eszköz, illetve felület (például e-mail csatolmánya esetében, egy korrektúrázott változat szerző számára történő visszaküldése körében), de a tudományos produktum nem ott jön létre, *nem is feltétlenül beszélhetünk tudományos műfajról, sokkal inkább tudományos színtérről vagy csatornáról.*

A műfajok tudományos hierarchiában elfoglalt hely alapján történő megkülönböztetése alapvetően maga is az önálló és nem önálló műfajiság kritériumaihoz igazodik, azzal a pontosítással, hogy a hagyományosan „értékes” műfajok (kézikönyv, monográfia, tanulmány) értéke az utóbbi időben valamennyi felsőoktatási intézményben bevezetett teljesítményértékelések hatására, valamint a korábbiakhoz képest szigorúbb feltételeket támasztó doktori képzések stb. hatására folyamatosan relativizálódik, amennyiben a mennyiségi szemléletben fogant teljesítménykényszerek mentén a rövidebb műfajok (vagy éppenséggel a négy oldal terjedelmet elérő „tanulmányok”) erősen felértékelődnek.

Szintén lényeges a hagyományos, illetve újabb műfajok szerinti felosztás, csoportosítás a vizsgált körben. A digitalizáció térhódítása itt is egy lényeges rendezőelv: a tudományos blogok, illetve a videokommunikációs platformok felé történő eltolódás a tudománykommunikációban,

²⁷ Ehhez ld.: Zongor (2019).

a tudományos teljesítmények hozzáférhetővé tételében jelentős változásokat jelentenek, s ez a változás vélhetően folytatódik is – különös tekintettel a tudományos ismeretterjesztés növekvő jelentőségére, ami szintén a széles körben és könnyen hozzáférhető felületek és formák felé mozdít(hat)ja el a teljes tudománykommunikáció súlypontját is. Ez azt is jelenti, hogy a jelen tanulmányban nem vizsgált, a hagyományos „írásbeli műfajokon” túlmutató, egyéb tudományos műfajok/csatornák (például a tudományos Youtube-csatornák) részletesebb vizsgálata is indokolt.

4. Összefoglalás – értékelés

Számos elhatárolási kérdés merült fel a téma kifejtése során: így például vannak olyan műfajok is, melyek kapcsán kérdéses a *tudományos jelleg* (pl. indokolás), itt – a tudományosság definícióját megalkotva – inkább a nem felé hajlunk. Sőt, detektáltunk olyan jogi termékeket is, amelyekről a saját definíciónk alapján is nehéz eldönteni, hogy tudományos műről van-e szó (pl. terminológiai adatbázis), illetve vannak olyan tudományos műfajok is, amelyek főszabályként *nem önállóak, általában* csupán egy vagy több műfaj szerkezeti elemeként vannak jelen (pl. bibliográfia²⁸).

A fejezetben bemutatott és elemzett műfajok közül némelyek stabilan tartják pozíciójukat, egyesek növekvő jelentőségűek a magyar közigazgatási jogtudományban (pl. ismeretterjesztő cikkek, blog-bejegyzések, kollektív életrajzok – *általában a rövidebb műfajok*), mások „lassan elenyésznek” (pl. poszter, konferencia handout), megint másokra pedig szükség lenne, s várhatóan meg is jelennek majd (pl. életinterjúk). Vannak olyan műfajok is, amelyek nem kapnak megfelelő figyelmet, a tudományos közbeszédben, diszkurzusban jelentőségükhöz és növekvő számukhoz képest is alulreprezentáltak (ilyen pl. a szótár). Sikerült azonosítani olyan műfajokat is, amelyek a vizsgált területen (is) alapvetően diszfunkcionálisan működnek, alacsony hatásfokkal felelnek meg az egyébiránt közmegegyezéssel műfaji követelményeknek (pl. recenzio).

Ahogy a jog- és szépirodalom megközelítésben is egyértelmű, hogy a regény a megfelelő forma a jogi problémák árnyalt, *az olvasó érdeklődését is fenntartó* bemutatására²⁹ és akár teljes jogi dokumentumok megjelenítésére is, úgy ahhoz hasonlóan a közigazgatási jogtudomány számára is egyértelmű, hogy adott kérdéskör érdemi, tartalmilag is összetett feldolgozásának ideális formája (műfaja) általában a *monográfia*, a *kézikönyv* (illetve azok szituációfüggő változatai, így az értekezés vagy a tankönyv) és a *tanulmány*, amennyiben ezek teszik lehetővé a vizsgált intézmény előzményeinek, jelenének és lehetséges változ(tat)ásainak a szerző gondolatait is tartalmazó, szükséges mértékű, valamilyen értelemben átfogó kifejtését.

Jelen kutatás – éppen alapkutatás-jellege miatt – a közigazgatási jogtudományi munkákra és műfajokra koncentrált, de a további vizsgálatok során hasznos lehet az itt rögzített eredmények összevetése más jogtudományi területek hasonló tárgyakra irányuló kutatásainak eredményeivel. Szintén a lehetséges – és egyúttal megkerülhetetlen – további kutatási irányok között említhetjük az MI által generált szövegek műfaji és egyéb szempontok szerinti vizsgálatait.

²⁸ Bár ennek esetében is előfordul, hogy valamely témában önállóan jelenik meg a frissebb hazai-nemzetközi szakirodalmat felsoroló bibliográfia. De az összes bibliográfián belül ezek egy törpe minoritást képeznek.

²⁹ Jól ragadja meg a regénynek az élet totalitását ábrázoló lehetőségeit Virginia Woolf: „A regény, s azt hiszem, minden művészet az életről való víziókat a maga intenzív és sértetlen teljességében akarja megragadni, nem pedig összetevőire bontva, szempontok szerint értelmezve.” Idézi: Ottlik Géza William Somerset Maugham *Salvatore* c. novellájának ismertetőjében, a pontos hely megjelölése nélkül. Online: <https://mek.oszk.hu/01000/01003/01003.htm>

Hivatkozások

- Árva Zs. (2017). A szabálysértési jog alapjai. In Balázs I. (Szerk.), *Közigazgatási eljárások* (pp. 172–188). Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Baitz A. et al. (1993). *A jegyzők kézikönyve*. Magyar Közigazgatási Intézet.
- Balázs I. (2016). Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. *Közigazgatási jog IV. Állam- és Jogtudomány*, 57(3), 148–157. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/43473>
- Balla L., Harangozó A., & Móré S. (2017). *Szabálysértési jog*. Patrocinium.
- Balla Z., Buzás G., Rixer Á., & Szilvássy Gy. P. (2013). *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. Rejtjel.
- Berényi S., Szamel L., Baracka R., & Iváncsics I. (1984). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. BM.
- Boros A., & Darák P. (Szerk.). (2018). *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <https://tinyurl.com/3pet3xdb>
- DE ÁJK oktatói és hallgatói munkaközössége. (2020). A 2015-ben megjelent jog- és államtudományi tárgyú könyvek annotált bibliográfiája – 1. rész. *Pro Futuro*, 7(1), 163–212. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2017/1/4755>
- Ellington, H., & Harris, D. (1986). *Dictionary of instructional technology*. Kogan Page.
- Fazekas M., & Ficzer L. (2004). *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris.
- Ferenczy E. (2011). A jogtudomány művelésének műfajai: az indokolás? *Jogtudományi Közöny*, 66(2), 110–116. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3489801>
- Ferenczy E. (2006). A jogtudomány művelésének műfajai: a kommentár. *Állam- és Jogtudomány*, 47(4), 543–575. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2791190>
- Finta I. (2019). A 2020 utáni uniós fejlesztéspolitika tervezett jogi szabályozása – avagy mennyire a vidék ellen (vitaanyag). *Új Magyar Közigazgatás*, 12(1), 66–77. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/181826>
- Fóris Á. (2023). A terminológiasztratégia szempontjai a jogi-közigazgatási területen. *Glossa Iuridica*, 10(3), 35–64. <https://doi.org/10.55194/GI.2023.3.2>
- Fóris Á., & Rixer Á. (megj. a.). *Kétnyelvűség a tudományban: Út a jogi-közigazgatási terminológiasztratégiához*.
- Gáspár E., & Somssich R. (2019a). A magyar jog fordítva: Az Igazságügyi Minisztérium átfogó fordítási projektje a magyar joganyag angol nyelvű elérhetőségének biztosítására. *Fontes Iuris*, 5(1), 55–60. Online: <https://real-j.mtak.hu/22139/4/688-474-PB.pdf>
- Gáspár E., & Somssich R. (2019b). Nemzeti jog nemzetközi térben, avagy terminológiai és stilisztikai dilemmák a magyar joganyag angol nyelvre fordítása során. In Szoták Sz. (Szerk.), *Diszciplínák találkozása. Nyelvi közvetítés a XXI. században* (pp. 28–41). OFFI Zrt.
- Gellért Gy. (Szerk.). (2001). *Polgári Törvénykönyv magyarázata*. KJK-Kerszöv.
- Greenberg, D. (2014). The Challenges of Compiling a Legal Dictionary. In M. Mac Aodha (Ed.), *Legal Lexicography. A Comparative Perspective* (pp. 59–74). Ashgate.
- Halász I., & Imre M. (2011). In memoriam Lőrincz Lajos (1935-2010). *Jogtudományi Közöny*, 66(3), 199–201. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3035100>
- Holmes, R. (1997). Genre analysis, and the social sciences: An investigation of the structure of research article discussion sections in three disciplines. *English for Specific Purposes*, 16(4), 321–337. [https://doi.org/10.1016/S0889-4906\(96\)00038-5](https://doi.org/10.1016/S0889-4906(96)00038-5)
- Jacsó J., & Sántha F. (2012). *Közigazgatási büntetőjog*. Miskolci Egyetemi Kiadó.

- Karlovitcz J. (2002). Tankönyvi, tankönyvelméleti alapfogalmak. *Könyv és Nevelés*, 2(2), 47–59. Online: <https://epa.oszk.hu/01200/01245/00006/cikk7.html>
- Kerepeszki N., & Schrek K. (Szerk.). (2023). *Bevezetés a történettudományba és a történelemkutatás módszereibe*. Kronosz.
- Koi Gy. (2022). Pillantás a hazai közigazgatási jog tankönyvirodalmi fejlődésének mérföldköveire II. (1949–2019). *Új Magyar Közigazgatás*, 15(2), 60–68. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/155729>
- Lapsánszky A. (Szerk.). (2020). *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer.
- Lapsánszky A., Patyi A., & Varga, Zs. A. (2024). *A magyar közigazgatási jog általános tanai*. Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Lőrincz L. (2007). *Közigazgatási jog*. HVG-ORAC.
- Madarász T. (1978). Merre tart a közigazgatástudomány? *Jogtudományi Közlöny*, 33(7), 421–429.
- Martonyi J., Berényi S., Szamel L., & Szatmári L. (1966). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó Vállalat.
- Naszladi G. (2019). Recenzió az Institutiones Administrationis könyvsorozatról. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(4), 120–121.
- Nemzeti Köznevelési Portál (NKP). (n.d.). *Magyar nyelv 10. I. Szövegtan*. Online: https://nat2012.nkp.hu/tankonyv/magyar_nyelv_10/lecke_01_005
- Nielsen, S. (2023). Legal lexicography and legal information tools. In L. Biel, & H. J. Kockaert (Eds.), *Handbook of Terminology. Vol. 3. Legal Terminology* (pp. 433–457). John Benjamins Publishing Company. <https://doi.org/10.1075/hot.3.leg4>
- Patyi A., & Rixer Á. (Szerk.). (2014). *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk.
- Patyi A., & Varga Zs. A. (2013). *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus.
- Raft M. (Szerk.). (1982). *A helyi-területi közigazgatás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Rixer Á. (2013). A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 1(3), 4–22. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/16923>
- Rixer Á. (2020a). *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Online: <https://shorturl.at/Wnm24>
- Rixer Á. (2020b). A közigazgatási jogtudomány, mint népszerű tudomány. *Glossa Iuridica*, 7(1–2), 379–402. Online: <https://shorturl.at/N9hFg>
- Sárközyné Szabó P., & Nagy-Zöld V. (2007). *Módszertani útmutató a helyi önkormányzati rendeletek szerkesztéséhez*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Sz.n. (2020). „2020. ÉVI TÁRGYMUTATÓ”. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(4), 100.
- Szamel L. (1986). *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Szamel L., & Ivancsics I. (1970). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész I. A honvédelmi és a belső rend biztosítására irányuló igazgatás. (Egységes jegyzet. Állam- és jogtudományi karok)*. Tankönyvkiadó Vállalat.
- Torma A. (Szerk.). (2001). *Szabálysértési jog*. Virtuóz.
- Zongor G. (2019). Gondolatok dr. Vincze Ferenc Jegyző-Könyv címmel írt visszaemlékezésére kapcsán. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(4), 109–112. Online: <https://tinyurl.com/2buxxvmd>
- Zongor G. (2022). Élete a polgármesterség. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(1), 102–104.



EGYEDI VAGY ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI AKTUS A KÖZLEKEDÉSI TÁBLA?¹

*Töprengés a közúti jelzések és más, a közdolgok
közhasználatára vonatkozó közigazgatási cselekmények
aktustani minősítéséről*

ROZSNYAI KRISZTINA^{*} 

^{*} Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: rozsnyaik@ajk.elte.hu.

Absztrakt

A tanulmány a közúti jelzések közigazgatási aktustani minősítésével foglalkozik, ennek során egyfelől vizsgálja az azokra vonatkozó szabályokat, valamint a hasonló aktusokkal kapcsolatban kialakított szabályozást és bírói gyakorlatot a normativitás és egyediség fényében. Az általános hatályú rendelkezéssé minősítés vizsgálatát követően az egyedi döntésként való minősíthetőség kérdését járja körbe, s ezt követően helyezi azt összehasonlító jogi kontextusba a német, illetve svájci közigazgatási jog e kérdésre adott válaszában bemutatásával. A konklúzió a hatékony jogvédelem biztosítottságára és más, közhasználattal kapcsolatos döntések egyedi aktuskénti szabályozására tekintettel inkább az egyedi döntéskénti minősítést javasolja, elismerve azt, hogy az általános hatályú rendelkezés is elfogadható kategóriát jelent.

Kulcsszavak

általános hatályú rendelkezés, közigazgatási bírói út, közigazgatási cselekmény, egyedi döntés, közúti jelzés, közlekedési tábla

Abstract

The study deals with the classification of road traffic signals as administrative activity, examining the rules applicable to them, as well as the rules and judicial practice in relation to comparable acts in the light of normativity and individuality. Following the examination of the possibility to classify these signs as administrative acts of general scope, the question of their classification as individual administrative decisions is examined, completed by a comparative legal context in which the approach of the German and Swiss administrative law to this question

¹ A szerző köszönetet mond Fazekas Mariannának és Kárász Marcellnek értékes kritikai megjegyzéseikért.

is presented. The conclusion suggests a preference for classification as an individual decision in view of the guarantee of effective judicial protection and the fact that other public use decisions are regulated as individual acts, too, while acknowledging that a provision with general scope is nevertheless an acceptable category.

Keywords

administrative acts of general scope, access to administrative courts, administrative action, individual decision, traffic signals, road signs

1. A közlekedési táblák jogi minősítése – miért és hogyan?

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján kialakuló bírói gyakorlatban a fent említett tárgykörben már található olyan kúriai döntés (Kfv.II.37.393/2020/5.), amelyben a Kúria eljáró tanácsa kifejti, hogy „közigazgatási jogvita tárgya lehet, vagyis közigazgatási perben vitathatóvá vált a közlekedési tábla jogszerűsége is, az ugyanis egyedi ügyben alkalmazandó, a Jat. hatálya alá nem tartozó, általános hatályú rendelkezés.” Ez már csak azért sem meglepő, mert számos szakmai felkészítő előadáson elhangzott az, hogy a közlekedési táblák általános hatályú aktusokként támadhatóak lesznek. Sajnos azonban „e határozatból sem derül ki, hogy milyen jogi érvelés nyomán jutott erre, azaz a jelzőtáblák miért és hogyan merítik ki a közigazgatási cselekmény fogalmi elemeit. (...) Szintén nem indokolta meg a bíróság, hogy a jelzőtábla miért általános hatályú rendelkezés, csupán arra utalt, hogy az nem tartozik a Jat. hatálya alá” (Kárász, 2025, 169). Kárász Marcell az e gondolatokat tartalmazó tanulmányát zárva felhívást intézett a közigazgatási jogtudomány művelőieihez a Kp. 4. §-ban foglalt fogalmak tisztázása érdekében. E felhívás apropóján szeretnék most az általános hatályú rendelkezés fogalmának vizsgálatához hozzájárulni a közlekedési táblák minősítésével kapcsolatos kérdéskör vizsgálatán keresztül.

A közlekedési táblák közigazgatási jogi minősítése nem könnyű kérdés, a tartalmi kérdéseket itt meg nem előlegezve már csak azért sem, mert ellentétben a közterület nem rendeltetésszerű (azaz magán-) használatának kérdéskörével – amelyről az utóbbi időben szinte polémia alakult ki a szakirodalomban, *par excellence* arról, hogyan, melyik jogágban szerencsésebb annak kezelése (F. Rozsnyai, 2024; Horváth, 2023; Papp, 2022) –, a közterület rendeltetésszerű használata elhanyagolt terület. A közlekedési táblák pedig fogalmilag itt helyezhetők el.

A közlekedési táblák aktustani helyének meghatározása kapcsán, némiképpen tágabbra nyitva a kérdést, e tanulmány tehát azt vizsgálja, hogy a rendeltetésszerű használat mibenléte hogyan „határozódik meg”, s a normatív és egyedi aktusok hogyan kapcsolódnak egymáshoz e területen (illetve ezekhez hasonló területeken). E kérdéskörön belül – a közlekedési táblákra és a tanulmány terjedelmi korlátaira is tekintettel – a közúthasználathoz kapcsolódó sajátos jogintézményekkel kívánok ehelyütt foglalkozni.

A közutak, akárcsak az egyéb közdolgok használatának szabályozása többszintű rendszerben történik. Vannak egyrészt törvényi szabályok, amelyek bizonyos szempontból eligazítanak az egyes közdolgok használatának mikéntjéről. Példa erre a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (Méptv.), s még inkább ilyen volt az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.), amely még a közterület rendeltetéseit is meghatározta. E rendelkezések azonban csak keretet adnak a használathoz, az egyes, elsősorban ingatlanok minőségének meghatározása számos további aktus – például közlekedési táblák, illetve más

közúti jelzések – révén történik. Ilyen aktusok egyfelől a közhasználatot megalapozó aktusok, amelyek az ingatlannyilvántartási bejegyzést megelőzik, másfelől pedig a közhasználat mibenlétét, tartalmát meghatározó aktusok. Miközben a két kör nem határolható teljesen el egymástól, gyakorta egy és ugyanaz aktusban történik mindkettő (F. Rozsnyai, 2020; Hoffman, 2016b), különösen utóbbiak természete nem teljesen tisztázott.²

A közhasználat módját tartalmilag kijelölő aktusok leginkább a normativitás vagy egyediség kérdéseként merültek eddig fel a jogalkotásban és a bírói gyakorlatban, nem kifejezetten a közlekedési táblákkal kapcsolatban, hanem azokkal sok tekintetben analóg módon például a műemlék- és örökségvédelmi vagy természetvédelmi aktusok, vagy a szabad mozgás és tartózkodás konkrét megvalósulását szabályozó vagy korlátozó döntések kapcsán. Ezek ugyanis mind “Janus-arcú” döntések. A Janus-arcúság abban áll, hogy egyetlen konkrét dologra vonatkozik egy közhatalmi döntés, e szempontból tehát a közhasználat tartalmát megszabó egyedi döntésekről van szó. Ugyanakkor ezek a döntések tipikusan nem individualizáltak abban az értelemben, hogy nincs feltétlenül meghatározott címzett körük.³ A továbbiakban tehát a közutak használatához kapcsolódó ilyen aktusok minősítését meghatározó jellemzők feltárására tesz a tanulmány kísérletet úgy, hogy a konkrét felől halad az általános felé, a normatív-egyedi tengelyen. Nem titkolt cél annak utána járni, hogy vajon az általános hatályú rendelkezés valóban alkalmas eszköz-e a közdolgok használatának szabályozására, minősíthetőek-e a közlekedési táblák és a hasonló eszközök ekképpen, vagy sem.

2. A közlekedési táblákra és egyéb közúti jelzésekre vonatkozó szabályozás

Annak érdekében, hogy a jogi természetét vizsgálni lehessen a cím szerinti, közdolgok közhasználatára vonatkozó aktusoknak, a rájuk vonatkozó szabályozást kell először feltárni. Ezt a közlekedési táblák témakörén keresztül vizsgálja a tanulmány.

A közlekedési táblákkal kapcsolatban viszonylag kevés közigazgatási bírósági jogalkalmazási esetet tudunk felmutatni, a legtöbb a közlekedési szabályszegések miatti felelősség alóli, a közlekedési táblák nem megfelelő kihelyezésére hivatkozó kimentéssel kapcsolatos. Ezekben az esetekben tipikusan elutasította a bíróság a felperesek kereseteit. Ha mégsem, akkor az azért történt, mert valóban nem megfelelően helyezték ki a táblákat, tipikusan különös helyzetekre reagáló, ideiglenes közlekedési táblák esetében fordult ez elő (pl. időszakosan megváltoztatott parkolási rend, amelyet csak az utca egyik végén jeleztek).

Mivel a Kp. előtti időben a bírói gyakorlat a forgalomszervezéssel kapcsolatos jogvitákat polgári bírósági hatáskörbe tartozónak vélte, elsősorban polgári bírósági ügyeket lehet fellelni a közlekedési táblákhoz kapcsolódóan. Birtokvédelmi perként indult, de végül a felülvizsgálat során szomszédjogi igényként ismerte el a Kúria a gyalogosövezetté alakított utcába való behajtás jogát egy másik utcából megközelíthető társasház esetében (Pfv. 20.193/2020/6.).

² Nem elfelejtve, hogy a közterületi minőséget végsősoron az ingatlannyilvántartási bejegyzés adja meg a közterület statikus fogalmi meghatározásából kiindulva, e „szimpla” hatósági aktussal ehelyütt nem foglalkozunk. Persze annyiban ez is releváns a témánk szempontjából, hogy abban az esetben senki nem vonja kétségbe az egyedi hatósági aktus mivoltot, noha a közhasználatot a közterületi minőség kinyilvánításán keresztül ez az aktus alapozza meg. Az külön vizsgálandó kérdés lehet, hogy ez konstitutív vagy deklaratív hatályú aktus. Az aktusok láncolatában betöltött szerep alapján inkább utóbbi, figyelemmel a bírói gyakorlatra is (EBD 2017.03.K11).

³ Ez a tipikus eset. Sokszor a dolog tulajdonosa a címzett, sőt akár bizonyos esetekben ügyfél is, de tipikus esetben a dologt használók tulajdonképpen közvetetten válnak címzettek.

A közlekedési táblákkal összefüggésében még polgári kártérítési perek fordulnak elő. Így egy ügyben a további károsodás elkerülése érdekében a felperes azt kísérelte meg elérni, hogy a bíróság kötelezze az önkormányzatot sebességkorlátozó táblák kihelyezésére (BH2010. 272), egy másikban pedig – a kialakult gyakorlattal összhangban – a bíróság kimondta, hogy pusztán a vadveszélyre figyelmeztető közlekedési tábla kihelyezése nem mentesíti a közútkezelőt a kártérítési felelősség alól, ha az egyéb szükséges intézkedéseket a vadak távoltartása érdekében nem tette meg, így pl. az autópálya melletti vadvédelmi kerítés hibáját haladéktalanul nem hárította el (BH2010. 7.). A megfelelő közlekedési táblák vagy útfelfestések kihelyezése elmaradásának a problematikája is felmerül polgári bíróságok előtt, de birtokvédelmi kérdésként, a közterületet használó vagy használni akaró felek közötti polgári jogvitában, ahol a tábla hiányát a bíróság úgy kezelte, hogy a szomszéd általi közterület-használatot minősítette szükségtelen zavarásnak (Bisztriczki & Dajkó, 2019, 39–47).

2.1. Közlekedési táblák, fényjelző készülékek és útburkolati jelek

A KRESZ, azaz a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet II. része tartalmazza az ún. közúti jelzésekre vonatkozó szabályokat. E közúti jelzések sokfélék, ide tartoznak a rendőr és a jelzőőr jelzései, a különböző fényjelző készülékek (közlekedési lámpák), az útburkolati jelek és a közúti jelzőtáblák. Utóbbi kategóriába számos típus tartozik, számunkra most a kötelezettséget megállapító, „parancsoló” táblák, a közlekedési lámpák és az útburkolati jelek az igazán izgalmasak. A „parancsoló” táblák közé a KRESZ értelmében az utasítást adó jelzőtáblák és a járművek forgalmára vonatkozó tilalmi jelzőtáblák – az elsőbbséget szabályozó jelzőtáblák, valamint a megállási és várakozási tilalmat jelző táblák – tartoznak. Ezek mellett számos olyan tábla van, amely a figyelmet hívja fel, illetve tájékoztat (pl. útvonaltípust jelző táblák, veszélyt jelző táblák, tájékoztatást adó jelzőtáblák). A közúti jelzések többsége – még amikor csak veszélyeket jeleznek vagy útvonaltípusról adnak tájékoztatást – különféle tilalmakat és parancsokat közvetítenek, hiszen például egy autópályán más szabályok szerint kell közlekedni, mint egy autóúton. Ezek mibenlétét az egyes táblákhoz kapcsolódóan, illetve az általános szabályain keresztül a KRESZ fejti ki.

A közlekedési táblákhoz nagyon hasonlóak a jelzőberendezések, amelyek közé a közlekedési lámpák is tartoznak. A különbség az, hogy többféle parancsot tud közvetíteni egy-egy lámpa, dinamikusán változik tehát az általa közvetített magatartásszabály.

Az útburkolati jelek szintén parancsokat közvetítenek, csak éppen nem három, hanem két dimenzióban. Sokszor a táblák érvényesülését segítik, gyakran együtt is alkalmazzák ezeket, mint például a záróvonalat az előzni tilos vagy a megfordulni, balra kanyarodni tilos táblákkal, vagy éppen a parkolóhelyek kijelölése esetében. A felfestések parancsokat, tilalmakat önállóan is közvetítenek, ilyen pl. a kereszteződésekben alkalmazott sárga sávós útfestés, amit szabadon kell hagyni. Ugyanígy, az autós nem használhatja a buszsávot, sem a motoros (elvileg) a biciklisávot.

Ha még azt is tekintetbe vesszük, hogy a közúti jelzőtáblát és a közlekedési lámpa vagy vasúti jelzőberendezés által közvetített parancsot rendőr vagy jelzőőr is közvetítheti, akkor az intézkedésekkel való rokonság sem tagadható. A közúti jelzések alkalmazása esetében is sajátos, finális programozottság érvényesül, erre is igaz bizonyos mértékig Magyary Zoltán alábbi gondolata: „Intézkedések kibocsátásakor a hatóságok a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaznak, hanem a közérdek, célszerűség és méltányosság szerint mérlegelik a helyzetet és szabad belátásuk szerint, diszkrecionális hatalommal hoznak létre eredményeket” (Magyary, 1942, 588). A KRESZ a tábla parancsát, tehát az aktus tartalmát,

az előírható kötelezettséget meghatározza, de azt nem, hogy konkrétan hol helyezi ki a közigazgatási szerv. Hasonlóképpen, mint ahogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény meghatározza az alkalmazható rendőri intézkedéseket.

Mivel nem kondicionális normák alapján valósítja azokat meg a közlekedési táblák elhelyezésére felhatalmazással rendelkező szerv, ezek az aktusok jogilag kevésbé kötöttek lesznek. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban Kkt.) szabályai természetesen megfelelő keretet teremtenek a mérlegelés megfelelő használatához, a kellő jogi kötöttség e törvény és a végrehajtására megalkotott rendeletek szabályai révén biztosítottak.

A táblák kihelyezését a forgalomszervezési tevékenység foglalja rendszerbe. A Kkt. 12. § (2) bekezdése értelmében a közutak forgalmi rendjét félreérthetetlenül úgy kell kialakítani, hogy azt a közlekedés résztvevői kellő időben és könnyen felismerhessék. A forgalmi rend kialakításához a szükséges és lehető legkevesebb közúti jelzőtáblát kell használni. E rendelkezés azonban csak a célszerűséget, hatékonyságot érintő szabály. Az egyes táblák kihelyezése már tulajdonképpen csak eszközcselekmény abban az értelemben, hogy a forgalmi rend kialakítása hosszú folyamat. A KRESZ e forgalomszervezési döntések kialakításához és közléséhez szükséges (alaki) szabályokat tartalmazza, hiszen egyfelől azt határozza meg, milyen tartalmú aktusokkal szabályozható a közutak használata, másfelől ezeket hogyan kell „közölni”. Ez tehát pusztán a forma és az alakiség. A tartalmi döntéseket, hogy például mekkora sebességgel lehet egy konkrét úton haladni, vagy melyik utca lesz egyirányú, a parkolás hol hogyan alakul, a jogszabályok már nem kondicionálják – ezek ugyanúgy szakmai döntések, mint más ágazatokban, csak itt e szakmai döntéseket aztán a kihelyezett táblák és egyéb jelzések közvetítik, nem pedig jogszabályok, szabályzatok és egyedi hatósági aktusok. Természetesen, ahogy más ágazatokban, itt is találunk ezek tartalmát meghatározó szakmai keretszabályokat, ezeket miniszteri rendeletek tartalmazzák, ilyenek többek között a közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló 83/2004. (VI. 4.) GKM rendelet, illetve a forgalomirányító jelzőlámpák követelményeiről, tervezési, telepítési és üzemeltetési előírásairól szóló 41/2003. (VI. 20.) GKM rendelet.

A forgalomszervezés során a KRESZ értelmében számos érdeket kell figyelembe venni, hiszen mind a közlekedésben részt vevők, mind a közutakat gazdasági tevékenységük végzéséhez igénybe vevők érdekeire figyelemmel kell lenni. Különös figyelmet kell fordítani a gyalogos átkelőhelyek elhelyezésére és megjelölésére, a közúti csomópontok és vasúti átjárók forgalmának szabályozására, a gyalogos- és kerékpáros forgalom biztonságára és – belterületen – a tömegközlekedés zavartalanságára. Fokozottan védeni kell a közúti forgalomban résztvevő gyermekeket, időskorúakat, valamint a mozgáskorlátozottakat és egyéb testi fogyatékosokat. A forgalom szabályozásánál a közúti közlekedés érdekeit és a kereskedelmi egységek áruval való ellátásához fűződő érdekeket – a közlekedés zavartalanságának és biztonságának megóvása mellett – összhangba kell hozni. Ezek a rendelkezések mutatják, hogy a jogalkotó tisztában van azzal, hogy a forgalomszervezés (és így az egyes táblák kihelyezése) egy érdekmatrix által determinált, s ebből következően minden egyes döntés érdekek közötti választást is jelent és jog- és érdeksérelmet okozhat. Vagyis joghatást vált ki. Különösen is hangsúlyosan jelenik meg ez a közút lezárása, forgalmának korlátozása esetén, hiszen annak rendeltetésszerű használatát meggátolja, ami pedig a szabad helyváltoztatáshoz való alapjogot érinti. Erre nem csak felhatalmazást ad a Kkt., hanem kifejezetten a települési önkormányzat képviselő-testületének feladatává teszi a lakott területek, azokon belül is különösen a történelmi városrészek, a műemléki és védett természeti területek, továbbá a gyógy- és üdülőhelyek túlzott forgalomtól való fokozott védelmét. E célból mind forgalomszabályozási eszközök, mind megfelelő várakozási díjak alkalmazására sor kerülhet, sőt, kell, hogy sor kerüljön. A közút lezárására vagy forgal-

mának korlátozására, a forgalom elterelésére csak különös feltételek esetén nyílik egyébként lehetőség a közút kezelője számára: így a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága vagy az időjárási körülmények miatt a Kkt. 14. § (1) bekezdésének a) pontja szerint. Külön kiemeli a Kkt. azt, hogy e felhatalmazás alapján a közút kezelője forgalombiztonsági érdekből a tehergépjárművek közlekedését ideiglenesen korlátozhatja, amíg a biztonságos közlekedés feltételei helyre nem állnak. A felhatalmazás céljához illeszkedő közigazgatási cselekvés érdekében a forgalmat korlátozó, lezáró jelzéseket az ok megszűnésekor haladéktalanul el kell távolítani, s amennyiben a lezárásra indokolatlanul vagy a szükségesnél nagyobb mértékben vagy hosszabb időtartamra került sor, az abból eredő kárért a közút kezelője helytállni tartozik.

Mindebből talán azt a nagyon általánosító következtetést levonhatjuk, hogy a közlekedési táblák kihelyezésének legfőbb célja – ahogy a közigazgatási tevékenységnek az esetek jelentős részében – a lehetséges veszélyek megelőzése és rizikók minimalizálása. A veszélyek és rizikók feltérképezése a közigazgatás feladata, akárcsak azok kezelésére a szakmailag megfelelő intézkedések megtétele. Nagyon absztraktnak vizsgálva a gyalogosövezetté minősítés is belefér ebbe, nemcsak a különféle sebességhatároló vagy várakozást, megállást tiltó táblák.⁴

2.2. Speciális közterületek közhasználata

Hasonló módon szabályozni kell a speciális közterületek használatának rendjét is. Erre nézve nincsenek jogszabállyal intézményesített táblák, hiszen itt a használat módja máshogy alakul, nincsen szükség a szabályok gyors, tömör jelzések révén való közvetítésére. Az önkormányzati rendeletek közterület (zöldterület)-használatra megállapított rendeleti szabályait a bejáratnál kifüggesztett házirend tartalmazza, ami egyre gyakrabban alkalmaz piktogramokat a szabályok közvetítése érdekében, és a zöldterületen is gyakorta találunk táblákat, amelyek ezeket közvetítik, illetve a közhasználat módját kijelölik (pl. fűre lépni, dohányozni stb. tilos), tehát a közlekedési táblákhoz hasonlóan minősülhetnek. Kifejezetten ilyen lesz például a kutya-futtató kijelölése. Itt teljesen a közlekedési táblákkal azonos mechanizmusok érvényesülnek, hacsak ki nem jelöli az önkormányzati rendelet (leginkább mellékletével) konkrétan a kutya-futtatókat. Mindezekben közös, hogy akkor kell őket egyedi ügyben alkalmazni, ha az általuk felállított szabályt nem tartotta be valaki.

Arra a kérdésre azonban, hogy a közlekedési táblák egy-egy közlekedési helyzet absztrakt vagy konkrét, általános vagy egyedi rendezését jelentik-e a forgalmi rend kialakításának folyamatában, valójában nem található támpont, és tulajdonképpen mind a négy megoldás szóba jön, attól függően, hogy hogyan tekintünk ezekre. Ha általában egy adott hely, helyiség forgalmi rendjének kialakítása során egy részkérdés rendezéseként tekintünk rá, akkor absztrakt szabályozásnak is minősíthető, hiszen meghatározatlan számú közlekedési esemény során teljesí-

⁴ A gyalogosövezetté minősítés említése kapcsán (annak a szövegből való törlése helyett) csak röviden utalnék arra, hogy a közterület rendeltetésének megváltoztatása, a speciális közterületi minőség kinyilvánítása is izgalmas vizsgálati tárgy lenne – amivel itt azonban nem tudunk foglalkozni terjedelmi okokból sem – hiszen, ha egy park közepén játszótérrel hoznak létre, vagy egy részét kutya-futtatóvá alakítják, akkor e döntés jogi természete is kérdéseket fog felvetni, akárcsak például a parkolóhelyek zöldszigetekké alakítása, vagy egy korábban skateboardingra használt terület e tevékenységet ellehetetlenítő átalakítása. Ezeket a változásokat közúti jelzések révén is fogják közölni, sőt lehet, hogy ez az egyetlen változás, mint ahogy az a gyalogosövezetté minősítésnél vagy a parkolóhelyek megszüntetése esetében akár elő is fordulhat, de nem ez a jellemző. Ezek olyan várostervezési kérdések, amelyek messze túlmutatnak e tanulmány témáján.

tendő magatartásszabályok közvetítéséről van szó. Ha viszont arra fókuszálunk, hogy konkrét helyszínre ad helyzetre szabott rendelkezést, már konkrét szabályozásnak is minősíthetjük. Ha pedig a címzetti kör felől nézzük, akkor általános szabályozásnak minősíthetjük, hiszen mondhatjuk, hogy teljesen meghatározatlan és nyitott a címzetti kör. Végül megpróbálhatjuk egyedinek is tekinteni a közlekedési táblát, hiszen egyfelől egy konkrét ingatlan(együttes) jellemzőjét határozza meg, másfelől pedig mindig az épp arra haladó közlekedésben részt vevő számára közvetít valamilyen kötelezettséget.

Az ingatlanokkal kapcsolatban ez a dilemma a közúthasználton túl is fennáll, mint azt a bevezetőben említettük: egyszerre határozzák meg az ingatlan minőségét, jellemzőit és ezen keresztül az ingatlant használó, birtokló, stb. személyek számára magatartási szabályokat is rögzítenek, amelyek tipikusan önkéntes jogkövetéssel érvényesülnek, s elsősorban az ingatlanok feletti rendelkezési jog gyakorlása, illetve az ingatlanok fizikai mivoltát megváltoztató cselekmények esetén merül fel a hatósági engedélyek szükségessége (például egy műemlék épület felújítása vagy értékesítése, vagy egy természetvédelmi területen bányászati tevékenység végzése). Érdemes ezért a jogalkotásban és jogalkalmazásban eddig felmerült dilemmákat röviden áttekinteni.

3. A normatív és egyedi aktusok megkülönböztetésének egyes dilemmái

3.1. A közdolgok használatát konkretizáló aktusokkal kapcsolatos dilemmák a tételes jogban

A Janus-arcúságot és a formaválasztás dilemmáját különösen szépen illusztrálja a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, amelynek egyik „barlang-védelmi” felhatalmazó rendelkezése minden lehetséges közigazgatási aktust felvonultat:

48. § (4) Ha a barlang természetes állapotának fenntartása szükségessé teszi, felszíni területére jogszabály, a természetvédelmi hatóság, vagy a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére más, hatáskörrel rendelkező hatóság korlátozást rendelhet el, illetve az védett természeti területté nyilvánítható. (...)

Már itt feltűnik az, hogy egyes esetekben a meghozandó aktus formáját határozza meg a norma (jogszabály), míg másik fordulában az aktuskibocsátót és az aktus tartalmát rögzíti és a formáról hallgat a jogalkotó. E szakaszban találunk olyan konstellációt is, amelyből kiderül, hogy a jogszabály miniszteri rendelet (is?) lehet:

48. § (2) Azokat a teljesen vagy túlnyomóan mesterséges üregeket, amelyeknek a felületén utólag létrejött szakmai, tudományos szempontból jelentős képződmények alakultak ki, vagy természetvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőségűek, a miniszter védetté nyilváníthatja. A védetté nyilvánított mesterséges üregekre e fejezet előírásait kell megfelelően alkalmazni.

(3) Barlang vagy a (2) bekezdés szerinti üreg védettségét, vagy fokozott védettségét a miniszter feloldhatja, ha a védelmének, fokozott védelmének fenntartásához természetvédelmi érdek többé nem fűződik.

A 37. § talán magyarázatot ad arra, hogy a formáról miért hallgat a jogalkotó. A „hatóság” fogalom használatból eredően feltehetően a hatósági határozatot választotta, ezeknek azonban nincsen címzettje:

37. § (1) Védett természeti területen lévő közúton a közlekedést (tartózkodást) – ha az a védett természeti területet vagy értéket zavarja, veszélyezteti, károsítja – a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére az úti ügyi hatóság korlátozza vagy megtiltja. A védett természeti területen lévő vagy azt érintő víziúton a hajózási tevékenység folytatását – ha az a védett természeti területet vagy a természeti értéket zavarja, veszélyezteti, illetve károsítja – az illetékes természetvédelmi hatóság kezdeményezésére a hajózási hatóság korlátozza vagy megtiltja.

(2) Védett természeti területen vagy annak meghatározott részén a közlekedést és a tartózkodást, az (1) bekezdésben foglalt kivétellel – ha a védelem érdekei szükségessé teszik – a természetvédelmi hatóság korlátozhatja, illetve megtilthatja.

Van, ahol többféle aktus jelenik meg egyszerre, egyfelől egy egyedi hatósági engedély a belépéshez, másfelől viszont a szabad belépést biztosító, turistautakat és tanösvényeket kijelölő (véltetően normatív) közigazgatási aktusok, akárcsak a 37. § első bekezdéseiben:

40. § (1) Fokozottan védett természeti területre történő belépéshez – a jelzett turistautak és tanösvények kivételével – a természetvédelmi hatóságnak az igazgatóság szakértői véleményének figyelembevételével kiadott engedélyre van szükség. A külön jogszabályok alapján erre feljogosított személyek – feladatuk ellátásához szükséges mértékben – engedély nélkül beléphetnek.

Ha valamiféle rendezőelvet keresnénk a szabályozásban, esetleg arra hivatkozhatnánk, hogy amikor konkrétan tiltásokról van szó, mint pl. a közlekedés, területre belépés, akkor a hatósági döntést megfelelőnek véli a jogalkotó, míg amikor általánosságban a védetté nyilvánításról, tehát egy dolog, ingatlan jellemzőjéről van szó, ami számos életviszonyt érinthet, akkor rendeli el a korlátozást inkább jogszabály. További szempontként felhozható, hogy a különböző fajta védettségek, általános jellemzők kinyilvánítása hagyományosan jogszabályban történik (ld. pl. az építési-örökségvédelmi igazgatásban a műemlékké nyilvánítás, helyi védettség alá helyezés). Mielőtt a kapcsolódó bírói gyakorlatot vizsgálnánk, érdemes a kapcsolódó szakirodalmi álláspontokat is megismernünk.

3.2. Szakirodalmi „felmentés”

Berényi Sándor az államigazgatási aktusok osztályozása kapcsán utal arra, hogy

az államigazgatási aktusok tekintetében a normatív és az egyedi aktus elhatárolása problematikus. Az államigazgatási szervek szervező, igazgatási tevékenysége a normatív és egyedi aktusok óriási tömegét igényli és az aktusoknak az államigazgatási tevékenységek és funkciók sokrétűsége következtében rendkívül bonyolult rendszere jön létre. A normatív és az egyedi aktusok abszolút megkülönböztetése ebben a bonyolult rendszerben nem mindig lehetséges. A szocialista állam- és jogtudományban ezért vitatott egyes államigazgatási aktusok normatív, illetve individuális jellege (így például többen azt a hirdetményt, amely a sorkötelezettek jelentkezésének időbeni és helybeli beosztását tartalmazza, normatív ak-

tusnak minősítik, ezt egyesek általános államigazgatási aktusnak tekintik, azaz olyan individuális aktusnak, amelynek a címzettjei nem nevesítettek). Véleményünk szerint léteznek olyan aktusok, amelyeknek vannak normatív elemei, de ugyanakkor számos elemük az individuális, egyedi aktusra jellemző (új magatartási szabályt nem tartalmaznak, közvetlen jogi következményük van). Ezért nem szükséges minden aktust elhelyezni a normatív és egyedi aktusok rendszerében és ez elvileg nem is lehetséges. A lényeges az, hogy minden aktus kibocsátásának jogalapja, eljárási rendje, jogi hatása a tételes jogban pontosan meghatározott legyen. (Berényi, 1984, 583)

A szakirodalom ezen túl e kérdéssel ilyen szempontból nem, és egyébként is inkább az absztrakt kategorizálás szintjén (Jakab, 2009, 195), illetve a piacsabályozással összefüggésben (Kovács, 2009; Kovács et al., 2016) foglalkozott. Madarász nem tesz említést ilyen aktusokról a normatív aktusok alcím alatt (Madarász, 1987, 299–303). Ez jelentheti persze azt, hogy ezeket az egyéb aktusokat egyedi aktusoknak tekinti. Erre később visszatérünk.

3.3. Az egyediség-normativitás „gordiuszi csomójának” elvágása? Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat és a jelenleg is velünk élő probléma

Az egyes dolgokkal, ingatlanokkal kapcsolatos, azok egyes közjogi jellemzőit meghatározó aktusok besorolásának kérdése kapcsán az alkotmánybírósági joggyakorlat a 2000-es években tulajdonképpen Berényi Sándor előbb idézett megállapításait, különösen is az utolsó mondatokat vehette alapul. Jól illusztrálja ezt az az ügy, amelyben a láppá minősítés kapcsán szembesült az Alkotmánybíróság azzal a kérdéssel, hogy a jogvédelem biztosítottságára tekintettel melyik is a megfelelő döntési forma, mert valójában sem a jogszabály, sem a hatósági aktus nem megfelelő. Az Alkotmánybíróság egyetértett a jogszabályi formában való döntés helyességével, és „csak” mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a jogi szabályozás nem rendelkezett külön jogorvoslatról. Ugyanakkor kérdéses, hogy a jogszabályokkal szembeni igencsak korlátos jogorvoslati lehetőség jelenthet-e valódi jogvédelmet (53/2002. (XI. 28.) AB határozat). Nem véletlenül helyezkedett a Holló András által jegyzett – és a közigazgatási jogi dogmatika talaján álló – különvélemény arra az álláspontra, hogy hatósági határozatot kellene hozni. A jogvédelem szempontjából akkor az lett volna az egyedül megfelelő minősítés. A jogszabályokkal szembeni szubjektív jogvédelem hiányára nézve végül az a megoldás alakult ki a gyakorlatban, hogy normatív döntés születik először, majd sor kerül az ezt konkretizáló hatósági aktus kibocsátására is, már amennyiben erre logikailag lehetőség van. Ez a helyzet például az építési tilalom elrendelése esetében: a képviselő-testület önkormányzati rendeletben mondja ki azt, majd e rendelet alapján születnek az egyedi hatósági határozatok. Ez az utóbb kialakított megoldás a dogmatika fényében persze vitatható. Az önkormányzati rendelettel szemben nincsen közvetlen, szubjektív jogorvoslati lehetőség,⁵ a hatósági határozat pedig tulajdonképpen a jogszabályban megtestesülő döntésnek csak végrehajtási aktusa, s mint ilyen, valójában járulékos közigazgatási cselekménynek minősül, de ha nem is, valódi, hatékony jogorvoslat nincsen biztosítva ilyen konstrukció esetén sem, hiszen a döntést tartalmilag nem a hatósági határozat hordozza. Ugyanez a dilemma jelenik meg olyan esetben, amikor a döntés bíróság előtt nem támadható formában születik meg (pl. számvevőszéki jelentés, miniszteri rendelet). Ilyenkor rendre az Alkotmánybírósághoz kerülnek ezek az ügyek,

⁵ Persze az absztrakt, illetve konkrét normakontroll eljárások rendelkezésre állnak, de az érintett személy maga csak alkotmányjogi panasszal tud élni.

mert a mesterséges kettéválasztás a jogvédelmi problémát nem tudja valójában megoldani (pl. a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat vagy a 18/2024. (XI. 11.) AB határozat). Némi párhuzam a közlekedési táblákkal is van, hiszen a forgalomszervezési döntések is e normatív döntésekhez hasonlóak, amelyeket aztán a közlekedési táblák konkretizálnak az egyes ingatlanokra.

Ez a kettéosztottság az útépitési érdekeltségi hozzájárulás kivetése esetében is megfigyelhető, azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben a rendelet tulajdonképpen jognyilatkozatok pótlásának az eszköze. Ez a konstrukció a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyek, valamint a helyi önkormányzat együttműködésének olyan formája, amely az alapvetően helyi lakossági érdeket szolgáló közút építésére (vagy földút szilárd burkolattal való ellátására) irányul. Az útépitési együttműködés formáját a résztvevők maguk határozzák meg. Amennyiben ebben az együttműködésben az érdekeltek több mint kétharmada részt vesz, a képviselő-testület az útépitési együttműködésben részt nem vevő, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyt a résztvevők által vállalt anyagi hozzájárulás mértékéig – a rendeletében meghatározott módon – útépitési érdekeltségi hozzájárulás fizetésére kötelezheti (Kkt. 31. §). A vízgazdálkodási közfeladatok esetén is közcélú érdekeltségi hozzájárulást kell fizetni, ha a feladatot nem vízitársulat vagy nem víziközműtársulat látja el (a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 8. § (2)–(3) bekezdései alapján). Ebben az esetben miniszeri rendelet állapítja meg a hektáronkénti mértéket, és a járási hivatal veti ki a konkrét összeget hatósági határozatban.

3.4. A tárgyiságra koncentráló helyesebb irány

A rendőri intézkedésekkel kapcsolatban a jogvita természetéből adódóan másképp merült fel ez a kérdés a felsőbbbíróági gyakorlatban. A rendőri intézkedések némelyikénél is megjelenik az normativitás – egyediség problémája, szétválaszthatatlansága. Eme esetenkénti Janus-arcúságra jó példa a Kossuth tér művelési területté nyilvánítása (EBH 2009. 2600). Itt azért nem okozott végül is problémát a művelési területté minősítés, mert a Legfelsőbb Bíróság azt a rendőri intézkedések közé tartozó, „közterület forgalom előli elzárása” rendőri intézkedésként minősítette, amely így panasszal (és azt követően bírósági úton) volt támadható (F. Rozsnyai, 2018, 69–72). Vagyis itt is a közterület mint dolog jellemzőjének konkrét meghatározása vált lényegessé és vezetett az egyediségen keresztül a jogvédelem biztosítására.

Mint látható, e kérdéseket a jogalkalmazói gyakorlat kifejezetten a jogvédelem felől vizsgálta, nem pedig aktustani szempontból, s ez szintén azt erősíti, hogy az ilyen típusú döntések jogszabályba foglalása nem helyes (Berényi, 1984, 583).

4. Az általános hatályú rendelkezés

Részben e gordiuszi csomó feloldatlanságának folyamányaként jelent meg a Kp. megalkotása során a közigazgatási tevékenység gyűjtőfogalom, amely a közigazgatási cselekmény és elmulasztása fogalmán keresztül a közigazgatási aktusok széles körét öleli fel. A hatósági határozat fogalma helyébe az annál jóval tágabb egyedi döntés került, amely fogalom Madarász Tibor hierarchián kívüli igazgatási aktusait nagyrészt átfogja (Fazekas, 2017). Mellé felsorakoztak egyrészt a kétoldalú aktusok (Nagy, 2022), másrészt pedig az általános jellegű aktusok, a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó „általános hatályú rendelkezések”. Témánk szempontjából ez utóbbi nagyon jelentős tágítása a bírói hatáskörnek – és egyben az aktusok körének is – hiszen itt az általános és a normatív fogalmak összemosódása nyomán

tulajdonképpen normatív aktusokról van szó. Kárász Marcell az általános hatályú rendelkezés egyedi aktustól való elhatárolhatóságát a normativitásra alapozza. Egyfelől eltérő a két aktustípus címzetti köre, hiszen az általános hatályú rendelkezés esetében – a Jakab András által adott meghatározás szerint – a jogalanyokat leíró halmaz nyitott, azaz a halmaznak bármikor lehetnek új elemei, szemben az egyedi aktusok zárt címzetti körével, ahol a jogalanyokat leíró halmaz nem aktualizálódik minden pillanatban. A normativitás szempontjából fontos – bár nem definíció szerint megkövetelt – különbségnek tekinti Kárász másfelől, hogy a normatív aktusokban előírt magatartást a címzettek *általában* tartósan, folyamatosan vagy ismétlődően kötelezettek vagy jogosultak tanúsítani, míg az egyedi aktusok esetében nem ez a tipikus (Kárász, 2025, 165–166).

Az általános hatályú rendelkezés fogalmi körébe tartozó aktusok bírósági kontrollja esetében a Kp. már meglévő alapokra épített, hiszen rövidebb-hosszabb ideje bírói törvényességi ellenőrzés alatt álltak a köztestületi törvények partikuláris szabályozásai révén a köztestületi szabályzatok (Barabás, 2014). Az önkormányzati jogalkotás kontrollja azonban alkotmányjogi, különös bírósági eljárásban történik, nem véletlen tehát, hogy az általános hatályú rendelkezés előbbieket nem is fogja át (Hoffman, 2016a), hanem csak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá nem tartozó aktusokat, az uniós terminológiával „nem jogalkotási” aktusokat.

Maga az általános hatályú rendelkezés fogalom is az uniós jogból származik (Szegedi, 2016, 189–195), bár némiképpen eltérő a koncepció (Somssich, 2021). A Kp. rendszerében a jogi aktusok – 2019 óta szinte kizárólag (Kárász, 2022b) – az ezeket alkalmazó egyedi jogi aktusokkal összefüggésben vihetők bíróság elé. Összhangban az elsősorban a szabályozott iparágakban megfigyelhető nemzetközi tendenciákkal (Kovács et al., 2016), a piaci liberalizációhoz szorosan kapcsolódik ez a fogalom, az amerikai ügynökségi jogalkotás (Forgács, 2014) lehetőségének kérdése a szabályozó hatóságok révén szükségképpen az uniós jogban is megjelent, s ehhez jogi kereteket kellett teremteni, ami nem volt konfliktusmentes folyamat (Szegedi, 2012).

Az általános hatályú rendelkezés Kp.-ben való megjelenésének nem csupán fogalmi szinten van köze az uniós joghoz. A generálklauzula egyébként is átfogta volna ezeket, hiszen a közigazgatási cselekménynek nem fogalmi eleme az egyediség, az normatív jellegű is lehet (Barabás, 2022). Kétségtelen azonban, hogy a Kp. 4. § (3) bekezdésében való kifejezett megjelenítést – túl a bíróságok részéről követelt exemplifikatív felsoroláson – jelentősen katalizálta az a kötelezettségszegési eljárás, amelyet többek között a jogorvoslati lehetőség hiánya miatt indított az Európai Bizottság Magyarország ellen a Harmadik Energiacsomag nem megfelelő átültetése miatt.⁶ Az önálló szabályozó szervek rendeletei mint jogszabályok ugyanis csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatóak meg, s az alkotmányossági kontroll nem biztosít hatékony jogvédelmet.⁷

A fogalom Kp.-ban való megjelenése mindenképpen fontos, hiszen a generálklauzulából való levezetéséhez bizonyosan hosszabb-rövidebb bírói útkeresés vezethetett volna el, és

⁶ Az INFR(2014)2271 ügyben a hivatalos felszólítás 2015 február 26-án kelt, 2018-ban fordult a Bizottság az EUB-hoz, de 2021 szeptember 23-án lezárásra került az ügy (ld. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/IP_18_4487; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4486). Arról sajnos ismeretünk nincsen, hogy a kötelezettségszegési eljárást miért szüntette meg a Bizottság, de vélhetően az általános hatályú rendelkezés fogalma bevezetésének nincs ehhez köze, hiszen továbbra is a rendeleti formát használják az önálló szabályozó szervek.

⁷ Mindennek ellenére az energijog területén (s)em váltották ki az általános hatályú rendelkezések a jogszabályokat.

– az ennél jóval „egyszerűbb” kategóriák⁸ még mindig bizonytalan sorsából kiindulva (Fekete, 2023, 90–96) – sajnos bizonytalan is lenne. A nevesítés tudatosabb jogalkalmazói tevékenységet tesz lehetővé mind a felperesek, mind az alperesek szempontjából. Fontos azt is látni, hogy az általános hatályú rendelkezéseknek nem csak a harmonizált területeken, mint pl. a versenyjogban van jelentősége (Kárász, 2022a). Praktikusan konkretizálódott a Jat. 24. § (3) bekezdésében foglalt „[á]llami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz” és ezáltal létrejött a vele szembeni jogvédelem is, tehát itt is jelentős spill-over hatással találkozhatunk (Kárász, 2025, 172).

A Jat. által említett körön kívül is lehet fontos szerepe ezeknek az általános hatályú rendelkezéseknek. Ez az eszköz ugyanis a bíróság előtt támadható normatív közigazgatási aktusként alkalmas formának tűnhet a fenti jellemzőkkel rendelkező, közdolgok jellemzőit, használatának módját meghatározó döntések szempontjából.

A 2. fejezet végén nagyon röviden bemutatásra került, hogy a közlekedési tábla az absztrakt-konkrét, egyedi-általános mátrixban többféleképpen is elhelyezhető. Noha a megjelenési formája más, mint például a köztisztviselői szabályzatoké, ugyanúgy a Jat. hatálya alá nem tartozó aktusként valamilyen tulajdonsággal rendelkező személyek körére tartalmaz önkéntes jogkövetéssel érvényesülő általános magatartásszabályokat, amelyek megszegése esetén az arra felhatalmazott jogalkalmazó szerv ezeket egyedi ügyben alkalmazva valósít meg közigazgatási cselekményt (tipikusan szankcionál). Ám elképzelhető egy olyan érvelési irány is, amely inkább az egyediségre, illetve a konkrétságra alapoz. A közlekedési tábla ugyanis sokkal konkrétabb, mint az absztrakt köztisztviselői norma: egy konkrét ingatlan használatát rendezi és – különösen, ha a közlekedési lámpákat is bevonjuk a vizsgálódásba – egyedi parancsot ad az éppen arra közlekedő személy(ek)nek. Éppen ezért nem lehet hátrádolni az általános hatályú rendelkezéskénti minősítést megtalálva, hanem végig kell vezetni az egyedi döntésként való minősítés kérdését is.

5. A közlekedési táblák mint „hierarchián kívüli egyedi aktusok”

5.1. A közigazgatási cselekmények és a közhatalmi aktusok

A továbbiakban azt vizsgáljuk, milyen közigazgatási cselekménynek minősülhetne még a közúti jelzés az általános hatályú rendelkezésen kívül. Ugyanis azt sem jelenthetjük ki feltétlenül, hogy – ahogy a fent idézett AB határozathoz fűzött különvélemény és a természetvédelmi törvény egyes rendelkezései is mutatják – a hatósági határozat fogalma ne foglalhatna magában ilyen jellegű döntéseket. Ezzel rögtön vissza is érünk ahhoz a nem újkeletű problémához, hogyan is definiálható a hatósági határozat, ami pedig szorosan összefügg az eljárási kódex hatályának kérdésével, hiszen a kettő egy „ördögi kört” alkot (Madarász, 1987, 300). Az Ákr. – az Áe. folyamatos módosításainak és a Ket.-nek a talaján állva – ezt némiképpen megtörte persze a kivett eljárások körének igen tágra nyitásával, de a probléma ezáltal csak fokozódott. Ma ugyanis már nem mondhatjuk egyszerűen azt, hogy „hatóságának tekinthető az az aktus, amelynek kiadására (megalkotására) és érvényesítésére az eljárási kódex hatálya kiterjed (és ezen kívül a szabálysértési eljárásban kiadott aktusok)” (Madarász, 1987, 300). Hiszen hiába állapította meg már 1987-ben Madarász Tibor Szamel Lajosra hivatkozva, hogy kifelé irányuló, azaz hierarchián kívüli aktus nem lehet ún. „diszkrecionárius”, azaz diszkrecionális jogkörben

⁸ Elég csak a még mindig előforduló, tájékoztató levélben közölt döntéseket, köztisztviselői etikai határozatokat vagy közterület-elnevezési döntéseket megtámadó keresetlevelek visszautasításokra gondolni.

hozott aktus. Érdeemes megfontolnunk Madarász Tibornak a „jogalkalmazási (hatósági) aktusok és jogilag kötetlen aktusok a hierarchián kívüli igazgatásban” címszó alatt kifejtett gondolatait a Kp. szemüvegén keresztül. A Kp. által biztosított bírói útra tartozó közigazgatási cselekményeket veszi itt ugyanis Madarász tulajdonképpen számba, csak éppen az előrehozott jogvédelem szempontjából, amely szintén nem lehet kisebb kör. Ehhez a jogalkalmazásos aktust a jogilag kötetlen aktussal állítja szembe.

Maga Otto Mayer különbséget tesz már a határozat (Entscheidung) és az intézkedés (Verfügung) között. Határozatnak a jogilag kötött tartalmú aktust nevezi, intézkedésnek minden egyéb közigazgatási jogi aktust, függetlenül attól, hogy a hatóság annak tartalma alakításában teljesen szabad-e, vagy csak bizonyos korlátok között mozoghat. Tomcsányi is értékeli a határozat és intézkedés O. Mayernél jelzett különbségét (Labandra hivatkozva), de – amikor a hatósági aktusokat osztályozza – az elnevezéseket már nem használja. Hatósági aktusnak tekinti a diszkrecionárius intézkedéseket (rendőri aktusokat) és a „szigorú jogszabályi alapon” kiadott aktusokat. (...) A „kötött” és a „szabad” aktus megkülönböztetése Forsthoffnál is az egyikféle aktusosztályozás eredménye.

Hans J. Wolff nyolcféle klasszifikációjának egyike is a jogi kötöttség foka szerinti különbségtétel. E szerint háromféle közigazgatási aktust különböztet meg: a kötött, a szabad mérlegeléses és a szabadon alakítható aktust. Nála az „intézkedés” (Verfügung) nem szinonimája a szabadon alakítható aktusnak, hanem az aktus tartalma szerinti tagolásban szerepel (Madarász, 1987, 305–306).

E szakirodalmi áttekintést követően jön „a lényeg”:

5. Ha a jogalkalmazásos és a jogilag kötetlen döntések szféráját egymástól elkülönítettük, akkor már ennek a distinkciónak az eljárásjogi konzekvenciáját is könnyen levonhatjuk. Azt ti., hogy politikai, törvényességi garanciális érdek elsősorban a jogalkalmazásos döntések eljárásjogi kötöttségéhez fűződik. Ezért általános követelményként lehet megfogalmazni, hogy az eljárási kódex hatálya alá tartozzék minden jogalkalmazói döntést vagy egyéb jogalkalmazói cselekményt kívánó ügy. A jogilag kötetlen döntések esetében *sem lehet azonban lemondani a döntési eljárás szabályozottságának igényéről* [kiemelés tőlem RK]. Hisz a kötetlenség csak annyiban indokolt, hogy a döntési feltételeket az anyagi jogban nem lehet előre „programozni”, a döntési eljárás szabályozásának viszont éppen az anyagi jogi szabályozás hiánya folytán az igazgatottak számára garanciális jelentősége van. (Csak speciális szabályozás szükséges, mert ez a fajta döntési processzus egészen más struktúrájú, mint a jogalkalmazói döntés esetében.)

A hierarchián kívüli igazgatás e kétfajta aktusának a megkülönböztetése után megfogalmazható két követelmény. Az egyik az, hogy a jogilag kötetlen döntések szféráját a lehető legszűkebbre célszerű szorítani, vagyis a jogalkalmazásos döntések körének bővítését helyes célul tűzni. A döntési szabadság anyagi jogi korlátozását, feltételekhez kötését kell megvalósítani mindenütt, ahol ezt a döntések természete megengedi. A másik követelmény abban foglalható össze, hogy az állampolgárokat érintő döntéseket kivétel nélkül jogalkalmazásos döntésekként kell szabályozni, figyelembe véve és kihasználva a mérlegelési jog különböző erősségű fokozataiban rejlő differenciálási lehetőségeket is (Madarász, 1987, 306–307).

Az az olvasata lényeges e gondolatoknak témánk szempontjából, hogy „a jogalkalmazásos döntések” jóval tágabb kört jelentenek, mint a mai magyar közjogi gondolkodásban a hatósági

határozatok, hiszen minden olyan eset, amikor a közigazgatás kifelé irányult, a közigazgatási jog szabályait alkalmazva joghatást kiváltó cselekményt valósít meg a közigazgatási jog által szabályozottan, nem lehetne ma már abban az értelemben jogilag kötetlen aktus, hogy ne lenne vele szemben jogvédelem biztosítva: előzetesen az eljárási szabályok kialakításán keresztül és utólag, a közigazgatási bírói kontroll által. A befejezésként megfogalmazottak pedig arra mutatnak rá, hogy lehet, hogy a hatósági döntés fogalmának igen szűkre szabottsága helyett ma már végre – a kivett eljárások körének folyamatos növelése helyett – tágabban kellene a jogalkotónak a jogalkalmazásos döntésekre, de legalábbis a (nem jogalkotási) közhatalmi döntésekre megfogalmazni garanciális jellegű általános szabályokat, s ennek megfelelően akár az Ákr. tekintetében újragondolni a közigazgatási ügy fogalmát.

És mindezt azért kellett leírni, mert a közdolgozokkal kapcsolatos, hatósági határozatnak csak fenntartásokkal minősíthető döntések is minősíthetőek valójában jogalkalmazásos döntéseknek, és következésképpen valamiféle szabályozott eljárásrendben kell, hogy létrejőjenek.

E töprengés során érdemes a német szabályozást is megnéznünk: a német általános eljárási törvény (VwVfG) 35. §-a részben kifejezetten a közlekedési táblákkal kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek és ellenmondások kiküszöbölése érdekében született. Ez azt is meg fogja mutatni, hogy a Kp. általános hatályú rendelkezés fogalma jelenlegi formájában jóval szűkebb, mint a hasonló nevű német jogintézmény (Allgemeinverfügung).

5.2. A dinglicher Verwaltungsakt („tárgyi közigazgatási aktus”) és a sachenrechtliche Allgemeinverfügung („dologi jogi általános intézkedés”)

A második világháborút követően a megélénkült német aktustani szakirodalomban és a bírói gyakorlatban kiterjedt viták övezték a közúti jelzések minősítésének a kérdését. A jogegység helyreállítása érdekében a jogalkotó ezekre egy legáldefinícióval reagált. A jogszabály vagy egyedi aktus dilemmára a választ az 1976-ban elfogadott német általános eljárási törvény (VwVfG) 35. §-a adja meg, amikor a közigazgatás aktusok fogalmát a következőképpen szabályozza:

Közigazgatási aktusnak minősül minden olyan rendelkezés, határozat vagy egyéb közhatalmi intézkedés, amelyet egy hatóság a közjog területén egyedi ügy szabályozása/rendezése érdekében hoz, és amely közvetlen kifelé irányuló joghatást kíván kiváltani. Az általános intézkedés *olyan közigazgatási aktus, amely általános jellemzők alapján meghatározott vagy meghatározható személyek körének szól, vagy valamely tárgy közjogi jellegét vagy a köz általi használatát érinti.*⁹

E definíció második mondata különösen is érdekes a számunkra, hiszen az Allgemeinverfügung, az „általános intézkedés” kifejezetten nem jelent meg ezidáig a hazai szakirodalomban, és a Kp. 4. § (3) bekezdés c) pontja szerinti általános hatályú rendelkezéssel nem feltétlenül azonosítható.

A német szabályozás kialakulásának egyik okát éppen a közlekedési táblák minősítésének nehézségei adták. Míg a Verwaltungsakt Otto Mayer óta létező kategória, az Allgemeinverfü-

⁹ VwVfG § 35 [Begriff des Verwaltungsaktes] Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

gung csak a VwVfG megalkotásakor vált e kategória részévé, és más tartalommal, mint a Kp. általános hatályú rendelkezése. Nagyon érdekes az a fejlemény témánk szempontjából, hiszen hasonló volt a dilemma, ti. hogy minek tekinthetőek a közlekedési táblák: egyedi közigazgatási aktusnak, általános intézkedésnek vagy normatív aktusnak?

Ernst Forsthoff tankönyve a közigazgatási aktusok (ezek a német dogmatika szerint szűkebb kör, mint a magyarban, mert csak a közhatalmi, kifelé irányuló, joghatást célzó cselekményeket értik ezeken) tárgyalása során a közhasználatot megalapozó aktusokat címzett nélküli aktusoknak tekinti, amelyek tárgyakra vonatkoznak és a személyeket csak közvetetten, reflexhatások révén érintik (Forsthoff, 1955, 299). A közlekedési táblákat a közigazgatási aktusok körén kívül eső „általános hatályú intézkedésnek” (Allgemeinverfügung) minősítette, és a későbbi kiadásban részletesebb érvelést adva egyben jelezte, hogy ezek atipikusak, mert nem határozható meg a címzetti körük (Forsthoff, 1971, 217). E gondolatokon elindulva Norbert Niehues doktori értekezése Dinglichkeit im Verwaltungsrecht („Tárgyiság a közigazgatási jogban”) címmel azt a koncepciót vázolta fel a közdolgok jellemzőit meghatározó közigazgatási cselekményekkel kapcsolatban, hogy azok címzett nélküli közigazgatási aktusok. Ehhez abból indult ki, hogy jogviszony nem csak személyek között, hanem tárgyakra nézve is fennállhat (Niehues, 1963, 55). Újítása, a „tárgyi közigazgatási aktus” (dinglicher Verwaltungsakt) hamar a tankönyvirodalomban is helyet kapott konzulense, Wolff révén (Wolff, 1963, 258). A szakirodalom és a bírói gyakorlat azonban nagyon széttartó volt, sokan normának minősítették továbbra is a közúti jelzéseket. A jogegységesítést végül a szövetségi szintű általános közigazgatási eljárásjogi kódex végezte el a már fent idézett leleménnyel, hiszen egyszerűen kiegészítette az Allgemeinverfügung addigra bevett fogalmát (személyek meghatározott vagy meghatározható körére vonatkozó rendelkezés) a második fordulattal, ezzel létrehozva annak dologi jogi alfaját (sachenrechtliche Allgemeinverfügung), az addig meglévő személyjogi (personenrechtliche Allgemeinverfügung) első alfaj mellé (Gornig, 1985, 74–75).

Érdekes még a kérdés svájci recepcióját megvizsgálni: itt egyesek éppen az általánosan konkrét jelleg miatt egyedi aktusnak tekintik (Jaag, 1985, 193), míg az újabb tankönyvirodalom az általános intézkedést a normativitás és az egyediség közötti átmenetként kezeli: konkrét helyzetet rendez, de nagyobb, egyedileg meg nem határozható személyi körnek címezve. Ez tehát a lényegi különbség a hatósági aktusokhoz képest, hogy a címzetti kör nyitott. A svájci bíróságok ebből kiindulva a hatósági aktusokkal azonosan kezelik ezeket, a bírói út ezekkel szemben is nyitva áll. A német szabályozáshoz hasonlóan könnyített eljárási szabályok vonatkoznak a nyilatkozattételre és az eljárás megindítására. A svájci gyakorlat is használja az Allgemeinverfügung két fajtáját írott szabály hiányában is, és feltehetően ez vezetett ahhoz, hogy árnyaltabbá vált a minősítés kérdése. Ez ugyanis a perindítás kérdésében, az érintettség vizsgálatánál csapódik le tulajdonképpen, mert a meghatározott vagy meghatározható személyi kör esetében inkább az incidenter felülvizsgálat érvényesül, tehát szükséges az azon alapuló egyedi aktus, míg a nyitott címzetti kör esetén nincs egyediesítő aktusra szükség, maga az Allgemeinverfügung egyedi döntésként minősül (Häfelin et al., 2020, 209–210).

6. Végezetül: Jó-e, ha általános hatályú rendelkezésnek minősül a közlekedési tábla?

Mint látható, a német Allgemeinverfügung más fogalmi elemeket jelenít meg, mint az általános hatályú rendelkezés. Utóbbinál a Jat. 24. § (3) bekezdésére, valamint a szabályozó hatósági normatív aktusokra való koncentráció következményeként ugyanis a normativitás, és az abból fakadó egyedi ügyben való alkalmazhatóság kritériuma állt a középpontban, az uniós jogi be-

hatások okán is. Ugyanakkor az előző német szakirodalmi kitérő, s a Svájcban a keresetindításnál alkalmazott megkülönböztetés azt a feltevést erősíti, hogy tulajdonképpen nem szól az ellen sem semmi, hogy egyedi döntésnek minősítsük a közigazgatási cselekmény kategóriáján belül a közdolgok használatával, jellemzőivel kapcsolatos döntéseket. Noha a közlekedési tábláknál az általános hatályú rendelkezés sem rossz választás, hiszen azok tartósan általános magatartási szabályt állítanak fel, és az azokat megszegők szankcionálása során egyedi ügyben alkalmazzák is, ez a helyzet a szintén közúti jelzésnek minősülő közlekedési lámpáknál vagy rendőri jelzéseknél már nem áll fenn azok említett dinamikus jellege miatt: a piros lámpánál éppen várakozók köre körülhatárolt, és a lámpa folytonosan változó parancsokat közöl, amely közlés nem maradandó.

Érdemes még a közúti jelzések körén kívül is megnézni két, a közhasználat körébe tartozó közdolgokra vonatkozó aktust is, amelyek szabályozása szintén az egyedi döntésként való minősítés mellett szól. Természetesen, ahogy ez már az eddigiekből kiderült, számos olyan döntés is van, amelyeket normatív aktusok formájában hoznak meg, de most csak a közigazgatási cselekmény kategóriáján belüli döntésekről, tehát az egyedi döntésként vagy általános hatályú rendelkezésként való minősítésről lesz szó.

6.1. Közterületek közhasználatát érintő egyéb döntések jogi minősítése

6.1.1. Közterületek elnevezése

A táblák a közterületek elnevezése esetén is megjelennek: a települési önkormányzat köteles arról gondoskodni, hogy minden belterületi közterület és lakott közterület el legyen nevezve, és ki kell helyeznie az ezt közvetítő, utcanévet és számozást tartalmazó táblát. Ehhez fontos szabályokat állapít meg a Mötv. E szabályoknak két csoportját különböztethetjük meg: egyfelől a beazonosíthatóság követelményéhez, másfelől pedig a közterület közösségi jellegéhez kapcsolódnak. A beazonosíthatóságon túl ugyanis fontos politikai–társadalmi jelentősége van a közterületek elnevezésének: a kollektív emlékezet elemeit is jelenthetik, főleg közszereplők, egyéb híres emberek nevét hordozó vagy éppen fontos eseményekre utaló, vagy akár a történelmi traumák feldolgozását segítő¹⁰ elnevezések. A közterület elnevezéséről hozott döntés ugyanakkor inkább egyedi döntésnek minősíthető, hiszen egyedi ügyben alkalmazni nemigen kell azt közigazgatási szerveknek. Természetesen van általános jellege, mert mindenkinek ezzel az elnevezéssel kell illeszkednie az adott közterületet, és a korábbi elnevezése a közterületnek nem használható. A közterületet a képviselő-testület nevezi el, az, hogy ez a határozata normatív vagy egyedi, a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán, az illetékes bíróság kiválasztásakor tud felmerülni, hiszen az egyedi határozatokkal kapcsolatos jogvitákat az általános hatáskörű elsőfok, azaz a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek, míg a normatív határozatokat a Kúria jogosult elbírálni (Balázs et al., 2023). Ez azonban csak 2020 óta van így, előtte minden önkormányzati határozat megítélése – a normatív is – az elsőfokú bíróságok hatáskörébe tartozott. Így az nem ad eligazítást, hogy a jogtárban fellelhető, de a Kp. hatálybalépése előtt indult, tiltott elnevezésekkel kapcsolatos ügyek az elsőfokú bíróságok előtt indultak (pl. Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12. K. 27.052/2014/5., vagy Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.27.139/2015.). A legutóbbi ilyen ismertebb ügy (Horn Gyula sétány) a Fővárosi Törvényszék előtt indult, tehát a kormányhivatal (helyesen) egyedi döntésként minősítette a 428/2022. (VI. 8.) Főv. Kgy. határozatot, és ezzel a bíróság is egyetértett (110.K.701.546/2023/19).

¹⁰ Ilyenek például a Budapest Főváros II. kerületében a két világháború között alkalmazott, erdélyi helyszíneket idéző elnevezések (pl. Érmelléki, Torockó, Hargita, Gyergyó utca).

A közterület elnevezéséről hozott döntés magánérdeket is sérthet. A Rezső tér átnevezése kapcsán, ahol a rossz helyrajzi szám megjelölések miatt nem a térnek azon része kapta a Szenes Iván tér elnevezést, ahol a névadó halála előtt lakott, az átnevezésről szóló határozatot a névadó örököse megtámadta az ezáltal okozott jogsérelemre hivatkozva bíróság előtt. Az elsőfokú bíróság, mintha a Kp. hatályba sem lépett volna, kifejtette, hogy ez a határozat nem az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági határozat, s visszautasította a keresetlevelet. Holott azt kellett volna vizsgálnia, hogy közigazgatási cselekményről van-e szó, amit a közigazgatási jog által szabályozottan közigazgatási szerv adott-e ki. Mind a három jellemző meglett volna, mert az önkormányzat, a Kp. definíciója alapján is, közigazgatási szervként, a közterületek elnevezésére vonatkozó közigazgatási jogi szabályok alapján hozta meg határozatát, amelynek van joghatása, s az örökös jogának érintettsége sem kérdéses. Minderre tekintettel a visszautasító végzést a Fővárosi Törvényszék ugyan megsemmisítette és érdemi elbírálásra utasította az elsőfokú bíróságot (Kpkf. 12. 671354/2018/2), de részletesebb minősítést nem adott a bíróság, és az ügy végül nem jutott el a Kúriára. Annyit tudunk itt is csak leszögezni, hogy közigazgatási cselekmény az elnevezésről hozott döntés, amely bíróság előtt támadható, a törvényességi felügyeleti perek tanulsága szerint feltehetőleg egyedi döntés.

6.1.2. Szobrokról, emlékhelyek kialakításáról szóló döntések

A szobrok felállítása és az emlékhelyek kialakítása, emléktáblák elhelyezéséről való döntések is e körbe sorolhatóak, a közterület közös emlékezés célját szolgáló rendeltetéséhez kapcsolódnak. Központi szabályozás vonatkozik a közös emlékezési funkcióhoz kapcsolhatóan a műalkotások és egyéb köztárgyak (azaz a „közterületen álló, illetőleg egyébként közhasználatra szolgáló művészeti, kegyeleti, szobor, emlékmű, díszkút, szökőkút, közvilágítási, közlekedéssirányítási, hírközlési, postai, kertészeti stb. műtárgyak, illetőleg utcabútorok.”) közterületen való elhelyezésére. Ezek tulajdonképpen a közterület tartozékai, amennyiben közterületen vannak elhelyezve. A Hatásköri tv. (a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény) 109. §-a alapján az elnevezésekhez hasonlóan szintén a települési önkormányzat képviselő-testülete határozza meg, hogy művészeti alkotás közterületen, valamint önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról ki dönt.

Eredetileg ez a fővárosban a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető jogosultság volt, akárcsak az elnevezés, jelenleg azonban a tulajdonosi pozíció dönt: Budapesten fővárosi tulajdonú közterület vagy épület esetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület vagy épület esetében a kerületi önkormányzat képviselő-testülete dönt.¹¹ Döntési jogát némiképpen korlátozza, hogy a döntéshez a műalkotás művészi értékére vonatkozóan szakvéleményt kell beszerezni, ez azonban nem köti az önkormányzatot, de a szakvélemény beszerzésének elmulasztása jogszerűtlenné teszi a képviselő-testület döntését. A szobor kihelyezéséről való döntés a szabályozás alapján feltehetőleg nem minősül hatósági aktusnak, bár itt sem lenne ez a minősítés ördögtől való,

¹¹ A hivatkozott rendelkezés módosításának előzménye, hogy egyes bekezdéseikhez kapcsolódóan több alkotmánybírósági döntés is született, így például az 1090/B/2005. AB határozat, amely elutasította azt az indítványt, amely az eredeti osztott hatásköri szabályozást kifogásolta, amelynek értelmében az érintett kerületi önkormányzat egyetértéséhez volt kötve a fővárosi közgyűlés döntése, vagy a szintén elutasító 666/B/2007. AB határozat, ahol az indítványt az elutasította, hogy a Htv. 109. § (1)–(3) bekezdéseinek rendelkezései nem egyértelműek, fogalomhasználatuk ellentmondásos, ezért nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének.

az egyedi döntés azonban vitán felül megáll. Az általános hatályú rendelkezéssé minősítés itt nézetem szerint nem merül fel.

Igen érdekes a védetté nyilvánítás, amely aktusra nemrég a XII. kerületi turul szobor kapcsán sor került. Az ideiglenes védelmet a kormányhivatal hatósági határozatban mondta ki a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény 121. §-a alapján, a végleges védelmet pedig az örökségvédelemért felelős miniszter rendeletben tervezi kimondani.

6.2. A jogvédelem

Felmerül mindezek után persze a kérdés, hogy miért kell ezzel a kérdéssel ennyit foglalkozni, hiszen akár egyedi döntés, akár általános hatályú rendelkezés, az itt tárgyalt, közterületek közhasználatával kapcsolatos döntések mind közigazgatási cselekménynek minősülnek. Valóban, az kétségtelen, hogy ezek a bírói gyakorlat szerint is közigazgatás cselekmények. Ám nem csak dogmatikai szempontból nem mindegy, hogy egyedi döntésekről vagy általános hatályú rendelkezésekről van-e szó. Az igénybe vehető jogvédelem szempontjából nagyon fontos ez a kérdés. A Kp. eredeti szabályozási koncepciója szerint csupán annyiban volt lényeges a kérdés, hogy az általános hatályú rendelkezés eredetileg csak akkor volt önállóan támadható, ha közvetlenül hatályosult és így okozott jogsérelmet, az ilyen esetben az általános hatályú rendelkezés megtámadásához egyedi döntésre nem volt szükség. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejhet.) elfogadása nyomán azonban az általános felperesek e joga elenyészett, immár csak a törvényességi felügyeleti szerv, illetve az ügyész jogosult az általános hatályú rendelkezés önálló megtámadására, egyéb személyek csak az általános hatályú rendelkezést egyedi ügyre alkalmazó egyedi aktussal együtt támadhatják meg azokat (Kárász, 2022b). A bevezetőben említett ügy is ilyen konstellációval rendelkezett. A svájci bírói gyakorlat mutat rá a legjobban, hogy ez szükségtelen (vagy még inkább a jogvédelmet ok nélkül csorbító) szűkítés volt, hiszen a perindítási jog vizsgálata körében a bíróság kellően be tudja szűkíteni a bírói utat.

A bíróság döntési jogköre is jóval korlátozottabb ez utóbbi esetben, ugyanis csak a konkrét ügyben való alkalmazhatóság tilalmát mondhatja ki. Megsemmisítési joga csak akkor van a bíróságnak, ha az előbb említett privilegizált felperesek indítják a pert.¹² Ez a közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciója felől vizsgálva olyan korlátozás, amely kérdésessé teszi az így biztosított jogvédelem hatékonyságát. A jogvédelmi szint tehát hasonlóan alakul, mint az önkormányzati rendeletek esetében: az általános felperes az általános hatályú rendelkezéseket közvetlenül nem támadhatja meg, közvetlen hatályosulás esetén sem. Míg az önkormányzati rendeleteknél ilyen esetben alapjogi sérelem esetén biztosított a közvetlen Alkotmánybírósághoz fordulás, az általános hatályú rendelkezések esetén ez sem adott, legfeljebb a jogerős bírósági döntés elleni alkotmányjogi panasz.

S minthogy a Kp.-nak a rendeltetése és vele együtt a közigazgatási ügyben eljáró bíróságoknak a legfőbb feladata a hatékony jogvédelem biztosítása, az egyedi döntésként való minősítés szolgálja inkább ennek megvalósulását. Azt hiszem, hogy az egyedi döntés tág fogalmára tekintettel minden további jogalkotás nélkül sincs semmilyen akadálya az egyedi döntésként való minősítésnek, ha a német gyakorlathoz hasonlóan azt a jellemzőt veszi a bíró alapul, hogy egy közdolog jellemzőjének meghatározásáról van szó ezekben az ügyekben. Azon ugyanakkor érdemes lenne elgondolkodni, hogy az Ákr. hatályának a bővítése nem lenne-e időszerű.

¹² A megváltoztatás itt egyáltalán nem lehetséges.

Hivatkozások

- Balázs I., Balogh Z. P., Barabás G., Bencsik A., Danko F., Fazekas J., Fazekas M., F. Rozsnyai K., Fürcht P., Hoffman I., Hoffmanné N. I., Kecő G., Króneisz G., Nagy M., & Szalai É. (2023). Nagy M., & Hoffman I. (Szerk.), *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (negyedik, hatályosított kiadás). ORAC.
- Barabás G. (2014). A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről: Közigazgatási bíróság által gyakorolt normakontroll közigazgatási perben. *Jogesetek Magyarázata*, 5(4), 37–62.
- Barabás G. (2022). Kp. 4. §. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Szerk.), *Nagy-kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Berényi S. (1984). 15. Az államigazgatási aktus. In Berényi S., Iváncsics I., Baraczka R., & Szamel L. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész*. BM Könyvkiadó.
- Bisztriczki L., & Dajkó P. (2019). Birtokvédelem „házon kívül”. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(4), 35–49. Online: <https://shorturl.at/hKdb4>
- F. Rozsnyai K. (2018). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*. ELTE Eötvös. Online: https://www.eltereader.hu/media/2020/04/Rozsnyai_Hatekony-Jogvedelem_READER.pdf
- F. Rozsnyai K. (2020). Közterület-igazgatás. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 310–328). Wolters Kluwer.
- F. Rozsnyai K. (2024). D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, 79(12), 533–543. <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- Fazekas M. (2017). Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 72(10), 453–462. Online: <https://real-j.mtak.hu/10792/49/JK%2010%20egybe.pdf>
- Fekete O. (2023). A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre. *FORVM*, 13(3), 83–99. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/82507>
- Forgács A. (2014). Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 69(12), 569–578. Online: <https://real-j.mtak.hu/1027/57/jk1412.pdf>
- Forsthooff, E. (1955). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (5. kiad., Köt. 1).
- Forsthooff, E. (1971). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (10. kiad., Köt. 1).
- Gornig, G.-H. (1985). *Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme. Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG*. Duncker & Humblot.
- Häfelin, U., Müller, G., & Uhlmann, F. (2020). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (8. kiad.). Dike.
- Hoffman I. (2016a). A helyi önkormányzati normakontroll a tervezetek nyomán. *Közjogi Szemle*, 9(4), 26–33. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4738413>
- Hoffman I. (2016b). A közterületek és a közutak hasznosításával kapcsolatos általános kérdések. *Jegyző És Közigazgatás*, 18(5), 23–25. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3075689>
- Horváth M. T. (2023). Boncasztalon. *Jogtudományi Közlöny*, 78(10), 454–462. Online: <https://real.mtak.hu/id/eprint/211971>
- Jakab A. (2009). *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus.

- Jaag, T. (1985). *Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt*. Schultess.
- Kárász M. I. (2022a). A szakmai kamarák normatív aktusai feletti közigazgatási bírói kontroll egyes perjogi kérdései. In Fazekas M. (Szerk.), *Jogi tanulmányok 2022* (pp. 225–238). ELTE. <https://doi.org/10.56966/2022.15.Karasz>
- Kárász M. I. (2022b). Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 77(1), 1–10. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9137011>
- Kárász M. I. (2025). Általános hatályú rendelkezések a közigazgatási bírói gyakorlatban. *Magyar Jog*, 72(3), 163–173. <https://doi.org/10.59851/mj.72.03.4>
- Kovács A. Gy., Tóth T., & Forgács A. (2016). The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts. *ELTE Law Journal*, 2, 53–70. Online: <https://ojs.elte.hu/eltelj/article/view/5132>
- Madarász T. (1987). *Közigazgatás és jog*. KJK.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Nagy M. (2022). Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 77(4), 137–146. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8701812>
- Niehues, N. (1963). *Dinglichkeit im Verwaltungsrecht* [Doktori értekezés]. Münster.
- Papp T. (2022). A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, 77(4), 147–153. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1749953>
- Somssich R. (2021). Magánszemélyek kereshetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: Teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?. In Varju M., Fazekas F., Bartha I., & Papp M. (Szerk.), *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában* (pp. 102–125). Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- Szegedi L. (2012). A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai. *Pénzügyi Szemle*, 57(3), 368–379.
- Szegedi L. (2016). *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: A szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása* [Doktori disszertáció, Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE)]. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2016.057>
- Wolff, H. J. (1963). *Verwaltungsrecht* (5. kiad., 1. kötet). C.H. Beck.

TARTALOM

ÁRVA ZSUZSANNA: A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ REPRESSZÍV
FUNKCIÓJA A GLOBÁLIS JOGI TÉRBEN 5

CZÉKMANN ZSOLT, CSEH-ZELINA GERGELY, CZIBRIK ESZTER,
RITÓ EVELIN, SZABÓ BALÁZS: MEDVE A KERTEK ALATT,
AVAGY A VADÁLLATOK BELTERÜLETI MEGJELENÉSÉNEK
VIZSGÁLATA A TÁRSADALMI KONFLIKTUSOK
SZEMPONTJÁBÓL 18

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS, ILOSVAI ANDRÁS,
KARACS KRISTÓF IMRE, KURUNCZI GÁBOR, OLÁH ANDRÁS,
SULYOK ANDRÁS ATTILA, TORNAI KÁLMÁN, VARGA ÁDÁM:
A DIGITÁLIS TRANSZFORMÁCIÓ HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI
FOLYAMATOKRA: LEHETŐSÉGEK ÉS KIHÍVÁSOK 30

LENTNER CSABA, HORBULÁK ZSOLT: SZLOVÁKIA EGYES
MUNKAERŐPIAC-SZABÁLYOZÁSI SZEGMENSEINEK
ELEMZÉSE 46

NAGY MARIANNA: A SZERZŐDÉS MINT METAFORA? 65

NAGY NIKOLETT ANNA: AZ ESG RENDELKEZÉSEK
IMPLEMENTÁLÁSA A HAZAI JOGI KÖRNYEZETBE
ÉS A VONATKOZÓ FELÜGYELETI KÉRDÉSEK A SZABÁLYOZOTT
TEVÉKENYSÉGEK FELÜGYELETI HATÓSÁGA TEKINTETÉBEN . . 80

RIXER ÁDÁM: A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY MŰFAJAI . 103

ROZSNYAI KRISZTINA: EGYEDI VAGY ÁLTALÁNOS
KÖZIGAZGATÁSI AKTUS A KÖZLEKEDÉSI TÁBLA? 118