MISKOLCI
JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

21. évfolyam
2026
2. szám

Miskolci Jogi Szemle a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

A szerkesztőbizottság elnöke: Prof. Dr. Nagy Zoltán

A szerkesztőbizottság titkára: Dr. Angyal Zoltán, dr. habil.

A szerkesztőbizottság tagjai: Prof. Dr. Horváth M Tamás, Prof. Dr. Nagy Marianna, Prof. Dr. Görög Márta, Prof. Dr. Menyhárd Attila, Prof. Dr. Pókecz Kovács Attila, Dr. habil. Komáromi László, Prof. Dr. Lévay Miklós, Prof. Dr. Madai Sándor, Prof. Dr. Kurucz Mihály, Dr. habil. Zaccaria Márton, Prof. Dr. Barzó Tímea, Prof. Dr. Csák Csilla, Prof. Dr. Paulovics Anita, Prof. Dr. Róth Erika, Dr. Sáryné Dr. habil. Gedeon Magdolna, Prof. Dr. Wopera Zsuzsa, Dr. Pusztahelyi Réka, dr. habil

A Tanácsadó Testület tagjai Dr. Angyal Zoltán, dr. habil. (ME); Dr. Asztalos Zsófia PhD; Prof. Dr. Balogh Elemér, (SZTE); Dr. Balogh Zsolt György, PhD (BCE, NKE ITKI); Prof. Dr. Barta Judit (ME, NKE); Prof. Dr. Bárd Károly(CEU); Dr. Deák Dániel, DSc. (BCE); Dr. Erdős Éva, PhD (ME); Prof. Dr. Farkas Ákos (ME); Prof. Dr. Földi András, DSc (ELTE); Prof. Dr. Görgényi Ilona (ME); Dr. Holló András, PhD (ELTE); Prof. Dr. Jacsó Judit(ME); Prof. Dr. Jakab Éva (SZTE); Dr. Józsa Zoltán, dr. habil (SZTE); Prof. Dr. Kajtár István (PTE); Prof. Dr. Karácsony András, DSc (ELTE); Dr. Károlyi Géza, PhD (DE); Dr. Kerezsi Klára, DSc (ELTE); Dr. Koncz Ibolya Katalin, PhD (ME); Dr. Kormos Erzsébet, PhD (ME); Dr. Kovács Péter, DSc (PPKE); Prof. Dr. Lévayné dr. Fazekas Judit (SZE); Dr. Lőrincz József, dr. habil. (ELTE); Dr. Mátyás Imre, PhD (ME); Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter (KRE); Prof. Dr. Mezey Barna, DSc (ELTE); Dr. Nagy Adrienn, PhD (ME); Prof. Dr. Nochta Tibor, (PTE); Dr. Nyitrai Péter, PhD (ME); Prof. Dr. Papp Tekla, DSc. (NKE); Prof. Dr. Prugberger Tamás, DSc (ME); Dr. Rácz Zoltán, PhD (ME); Dr. Sántha Ferenc, PhD (ME); Prof. Dr. Sáry Pál (ME); Dr. Simon István, dr. habil. (ELTE); Prof. Dr. Stipta István (KRE); Prof. Dr. Szabadfalvi József, DSc (DE); Prof. Dr. Szabó Imre (SZTE); Prof. Dr. Szabó István (PPKE); Prof. Dr. Szabó Miklós (ME); Prof. Dr. Takács Albert (NKE); Prof. Dr. Takács Péter, DSc (SZE); Prof. Dr. Torma András (ME); Prof. Dr. Tóth Mihály, DSc (PTE, KRE); Dr. Váradi Erika, PhD (ME); Prof. Dr. Várnay Ernő (DE).

A szerkesztőbizottság Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar H-3515 Miskolc–Egyetemváros, A6.épület fszt. 24. szoba, E-mail: mjsz@uni-miskolc.hu

Kiadja Egyetemi Kiadó, Miskolc
HU ISSN 1788-0386

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata
21. évfolyam (2026) 2. szám

Tanulmány

Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Czibrik Eszter – Ritó Evelin – Szabó Balázs:
Vadon élő állatok belterületi megjelenésének hatósági és társadalmi kezelése: Koncepciótanulmány egy integrált közigazgatási modell kialakítására 7
Árva Zsuzsanna – Bobonka Miklós Kornél:
Együtt vagy külön? Elméleti adalékok az adóigazgatás és a közigazgatási hatósági eljárás viszonyrendszeréhez..... 19
Hoffman István – Balogh Virág – Baranyi Bertold – Bencsik András – Fényes Marcell – Dombrovszky Borbála – Gönczi Lili – Karácsony Lili – Molnár Csaba – Pribelszki János – Szente András – Nagy Marianna:
Nagyvárosi igazgatás a koronavírus időszaka után: a Portói Nagyvárosi Terület igazgatásának elemzése 35
Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Móré Sándor – Nagy Attila Mihály – Rixer Ádám – Szabó Annamária Eszter:
Az önkormányzatiság aktuális kérdései 50
Varga Zs. András – Berkes Lilla – Gerencsér Balázs – Patyi Gergely – Varga Ádám:
A vászon, amire a képet festik – avagy a közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos identitása 75
Fábián Adrián – Rózsás Eszter:
A helyi önazonosságról szóló törvény alapvető rendelkezéseiről 95
Hohmann Balázs – Fábián Adrián – Szőke Gergely László:
Átláthatóság? Átláthatósági kötelezettség? Egy fogalom tartalmának ingadozásai az európai platformszabályozás területén 105
Lapsánszky András:
A hírközlési piaci versenyben fennmaradt állami tulajdon és szolgáltatások.....126
Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Czibrik Eszter – Ritó Evelin – Szabó Balázs:
A társadalmi innováció jelenléte a XXI. századi magyar közigazgatásban 141
Erdős Éva:
Gondolatok a nemzetközi és európai adójog fogalmi köréről.....162

„Elméletünknek gyakorlatibbnak, és gyakorlatunknak tudományosabbnak kell lennie." (Wlassics Gyula, 1916)

Ez a mondat több mint száz éve hangzott el; Torma András mégis úgy idézi, mintha ma írták volna. Aki ismeri a pályáját, tudja, hogy nem díszítő idézetről van szó: ez a kettős követelmény – a gyakorlat felé forduló elmélet és az elméletre épülő gyakorlat – az egész életművének szervezőelve.

A jelen kötet ennek az életműnek a hetvenedik születésnapja alkalmából állít emléket, és teszi ezt sajátos módon. Nem egyedi tisztelgések gyűjteménye, hanem a hazai közigazgatási jogi műhelyek közös megszólalása: az ország jogi karain működő tanszékek kollektívaként köszöntik az Ünnepeltet. Ennek a formának súlya van. Egy tanszék nem alkalmi szerzői közösség; közös tananyagot gondoz, közös mércét állít, és azt a szakmai álláspontot képviseli, amelyet évek vitáiban alakított ki. Amikor e műhelyek együtt vállalják a köszöntést, azt is elismerik, hogy Torma András munkássága nem egyetlen intézményhez, hanem a magyar közigazgatástudomány egészéhez tartozik.

A kötet tanulmányai jól mutatják, hol tart ma ez a tudományterület. Szó esik bennük a hatósági eljárásjog dogmatikai határairól, az önkormányzatiság megújuló és megoldatlan kérdéseiről, a közigazgatás alkotmányos meghatározottságáról, a helyi önazonosság új jogintézményeiről, az átláthatóság változó tartalmáról az európai szabályozásban, a hírközlés és az adóigazgatás közjogi összefüggéseiről, a nagyvárosi igazgatás világjárvány utáni tapasztalatairól, valamint a mesterséges intelligencia és a társadalmi innováció közigazgatási alkalmazásáról. Klasszikus dogmatika és technológiai kihívás egymás mellett – pontosan úgy, ahogyan az Ünnepelt életművében is összeér.

Torma András kutatói pályája ugyanis egy nagy kérdés köré épült: hogyan lehet korszerűsíteni a közigazgatást. Kalas Tibor professzor iránymutatása nyomán előbb a közigazgatási munka technikai eszközeit vizsgálta – ebből született a kandidátusi értekezése –, majd az információ és az informatika közigazgatási jelentőségét, később pedig az Európai Unió és a tagállamok igazgatásának kapcsolatát. Két monográfiája és az európai közigazgatásról, valamint az információ szerepéről szóló munkái a magyar szakirodalom megkerülhetetlen hivatkozási pontjaivá váltak. Ami ebben a pályaívben igazán figyelemre méltó, az nem a témák sokasága, hanem a következetesség, minden új irány ugyanannak az alapkérdésnek egy-egy újabb rétegét bontotta ki.

Oktatóként vallotta – és vallja ma is –, hogy a tantárgyfelelősnek kötelessége írott tananyagot adni a hallgató kezébe és azt folyamatosan korszerűen tartani. Mintegy százötven tankönyv, jegyzet és tansegédlet áll e meggyőződés mögött, magyar, német, francia és angol nyelven; ezekből nemcsak Miskolcon, hanem gyakorlatilag valamennyi hazai jogászképző intézményben tanultak és tanulnak

hallgatók. Aki ült az előadásain, arra is emlékszik, hogy a szakmai szigor nála sohasem járt fensőbbséggel, a legbonyolultabb összefüggéseket is közérthetően fogalmazta meg, a vitát nem elhárította, hanem kereste, a humort pedig a tanítás eszközének tekintette.

A Miskolci Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszéke számára mindez nem tudománytörténet, hanem mindennapi örökség. A Tanszék mai munkatársainak többsége azon az úton indult el, amelyet Torma András a tudományos diákkör vezetőjeként, témavezetőként és tanszékvezetőként épített ki: a szakmai utánpótlás nevelése nála nem egy esetleges lehetőség, hanem vezetői kötelezettség volt. Az az oktatási rend, azok a tananyagok és az az igényességi mérce, amely szerint ma dolgozunk, az ő évtizedeinek eredményei. Ezt az örökséget őrizni annyit jelent, mint továbbadni.

Intézetigazgatóként, dékánként, majd az egyetem rektoraként ugyanezt a szemléletet vitte tovább: a vezetést szolgálatnak tekintette, a Kar és az Egyetem ügyét pedig soha nem választotta el a szakma ügyétől. Hogy a Tanszék a Kar egyik legösszetartóbb közössége lett, abban ennek a felfogásnak meghatározó szerepe van.

Kedves Tanár Úr! A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke nevében köszöntünk a hetvenedik születésnapod alkalmából. Fogadd szeretettel ezt a kötetet, amelyben a magyar közigazgatási jog művelői közösen mondanak köszönetet. Kívánunk jó egészséget, töretlen alkotókedvet és még sok olyan szakmai vitát, amelyben – szokásod szerint – Te teszed fel az első kérdést: mi a cél?

Jó szerencsét! Isten éltessen sokáig!

Czékmann Zsolt
tanszékvezető
a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszéke nevében

tanulmány

Vadon élő állatok belterületi megjelenésének hatósági és társadalmi kezelése: Koncepciótanulmány egy integrált közigazgatási modell kialakítására[*]

Czékmann Zsolt[**] – Cseh-Zelina Gergely[***] – Czibrik Eszter[****] – Ritó Evelin[*****] – Szabó Balázs[******]

A tanulmány a belterületi vadmegjelenés egyre súlyosbodó társadalmi és közigazgatási problematikáját elemzi, amelyet az urbanizáció, az élőhelyek beszűkülése és a klímaváltozás is erősít. Feltárja a korábbi szabályozási anomáliákat és az ex lex helyzeteket, majd részletesen vizsgálja a 2026-os jogszabályváltozásokat, amelyek a polgármesterre telepítik a beavatkozási kötelezettséget. A kutatás egy integrált, hálózatos kockázatkezelési modellt dolgoz ki, amely a jogi, igazgatási és technológiai (AI-alapú) eszközök összehangolt alkalmazásával biztosítja az eredményes és prevenciós szemléletű fellépést.
Kulcsszavak: belterületi vadmegjelenés, közigazgatási kockázatkezelés, polgármesteri hatáskör, mesterséges intelligencia

Official and Social Management of the Occurrence of Wild Animals in Urban Areas: A Conceptual Study on the Development of an Integrated Public Administration Model
The study examines the increasingly complex social and administrative challenge of wildlife appearing in urban areas, driven by urbanisation, habitat fragmentation and climate change. It highlights the shortcomings and regulatory gaps of earlier frameworks, including ex lex situations, and analyses the 2026 legislative reform that assigns intervention responsibility to mayors. The research proposes an integrated, network-based risk management model that combines legal, administrative and technological (AI-based) tools to enable effective intervention and a shift towards preventive governance.

[*] *Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú "Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium" elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával.*
[**] Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.
[***] Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.
[****] Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.
[*****] Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.
[******] Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. TINLAB kutatási csoportvezető.

Keywords: urban wildlife presence, administrative risk management, mayoral competence, artificial intelligence

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.7

1. A kutatás társadalmi és igazgatási kontextusa

A huszonegyedik század urbanizációs folyamatai, az emberi populáció infrastrukturális terjeszkedése, a természetes élőhelyek fragmentációja, valamint a globális klímaváltozás együttesen alapjaiban alakították át a vadvilág és a modern társadalom évszázados kapcsolatrendszerét. A globalizáció és a városiasodás következtében a társadalom egyre inkább eltávolodott a természetes környezettől, miközben az ökológiai láncok felborulása és az élettér zsugorodása miatt a vadon élő állatok – kiemelten a vaddisznók, rókák, nyestek, valamint a fokozottan védett nagyragadozók, mint a barnamedve és a szürke farkas – egyre nagyobb gyakorisággal jelennek meg a sűrűn lakott települések belterületein.[1] Ez a jelenség napjainkra a puszta esztétikai vagy pszichológiai konfliktushelyzetek kialakulásán túlmutatva komoly vagyoni károkat (gépjárművek és ingatlanok rongálódása), közlekedésbiztonsági fenyegetéseket, szélsőséges esetekben pedig életveszélyes személyi sérüléseket is generál.

A tudományos diskurzus és a jogalkalmazói gyakorlat számára a legfőbb nehézséget az okozza, hogy a belterületi vadmegjelenés már rég nem csupán vadbiológiai vagy állatvédelmi kérdés, hanem kőkemény közigazgatási, jogi és közbiztonsági probléma, amelyre a hazai szabályozási környezet évtizedeken át nem tudott adekvát válaszokat adni. A hagyományos vadászati jog és a közigazgatási jog határvonalai a települések belterületén elmosódnak, ami hatásköri kollíziókat, intézményi felelősségi vákuumot és egyfajta törvényen kívüli (ex lex) állapotot eredményezett a helyi igazgatásban. A társadalom eközben azonnali, szakszerű és biztonságos beavatkozást vár el az állami és önkormányzati szervektől, miközben a városi lakosság sok esetben nem rendelkezik a megfelelő prevenciós ismeretekkel az ilyen típusú interakciók kezelésére.

Jelen koncepciótanulmány az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” (TINLAB) elnevezésű projekt keretében megvalósult kutatás eredményeit szintetizálja, a kutatás során keletkezett és publikált anyagokon alapul[2]. Célja egy olyan átfogó, elméletileg megalapozott és

[1] Lásd többek között: Nyhus, J. Philip: Human–Wildlife Conflict and Coexistence, *Annual Review of Environment and Resources,* 41 (2016), 143–171. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-085634; Prónay Kristóf – Nagy Eszter – Tari Tamás: Lakott-területi vadmegjelenésekből adódó konfliktusok jellemzői Budapest IV. kerületében. in: *Erdészeti Tudományos Konferencia* (szerk.: Czimber, Kornél), Sopron, Soproni Egyetem Kiadó, 2022, 311- 316. o.; Nagy Eszter – Zám Izabella: Vadfajok lakott-területi előfordulása Sopronban. in: *Erdészeti Tudományos Konferencia Kiadványa 2024* (szerk.: Czimber Kornél - Vágvölgyi Andrea - Kovács, Gábor), Sopron, Soproni Egyetemi Kiadó, 2025, 265-271. o.

[2] Czibrik Eszter – Cseh-Zelina Gergely: A belterületi vadmegjelenés problémáinak lehetséges kezelési megoldásai. *Jegyző és Közigazgatás*, 26 (2024) 2., 10–14. o.; 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. *KözigazgatásTudomány*, 5 (2025)

a gyakorlatban is implementálható közigazgatási megoldási modell felvázolása, amely a közigazgatás-tudományi, jogi, vadgazdálkodási, természetvédelmi, állatvédelmi, közegészségügyi, rendészeti és társadalmi konfliktuskezelési szempontokat integrálva ad választ erre a multidiszciplináris kihívásra.

2. Problémafelvetés és kutatási cél

A kutatás kiindulópontját az a problémafelvetés adja, hogy a vadon élő állatok belterületi megjelenésének kezelésében a magyar jogrendszer korábban csak részleges, töredezett, bürokratikus és sokszor életszerűtlen válaszokat tudott adni, ami a helyi hatóságokat eszköztelenné tette a lakosság védelmében. Míg az erdei környezetben a vadgazdálkodási szabályok tiszták, a települési térben az állam, az önkormányzat és a vadásztársaságok közötti felelősségi viszonyok tisztázatlanok maradtak, egészen a közelmúltban bekövetkezett normatív paradigmaváltásig.

A tanulmány kutatási célja annak bizonyítása, hogy a belterületi vadmegjelenés a közigazgatási kormányzás oldaláról elsősorban egy hálózatosított kockázati kormányzási kérdéskör, amely megköveteli a gyors reagálást, az ex ante megelőzést, valamint a technológiai innovációk (képfeldolgozás, mesterséges intelligencia) beemelését a hatósági eljárásrendbe. A kutatás fókuszában olyan alapvető kérdések tisztázása áll, mint a beavatkozási hatáskörök pontos elhatárolása védett és vadászható fajok esetén, a 2026. január 1-jével hatályba lépő új szabályozási környezet által biztosított lehetőségek feltárása, a kártérítési és intézkedési felelősség kógens megállapítása, valamint a társadalmi hatások és a lakossági kommunikáció anomáliáinak feloldása.

3. A közigazgatási beavatkozás jogi akadályai, avagy a vadászterület dichotómiája

A konfliktus jogi és igazgatási természetének megértéséhez a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) alapfogalmait kell vizsgálni. A magyar jog szerint a vad az állam tulajdonában van, azonban a vadászati jog, mint vagyonértékű jog, a földtulajdonosokat illeti meg, akik azt jellemzően a vadásztársaságoknak adják haszonbérbe. A szabályozás logikai alapproblémája a vadászterület fogalmi meghatározásában rejlik, ugyanis a Vtv. 8. § (2) bekezdés a) pontja egyértelműen

1., 18–29. o.; Cseh-Zelina Gergely – Czibrik Eszter: Management of the complex problems caused by urbanizing wild animals by authorities and local governments. *Multidiszciplináris Tudományok: A Miskolci Egyetem Közleménye*, 13 (2023) 3., 47–56. o.; Cseh-Zelina Gergely – Czibrik Eszter: Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai. *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 1., 203–214. o.; Szabó Balázs: The brown bear is not a toy the examination and management of social conflict caused by the appearance of wild animals in rural areas. *Curentul Juridic,* 102 (2025) 3., 52–60. o.; Szabó, Balázs: Sick fox in the city, or public health problems related to the appearance of wild animals in urban areas in Hungary – from an administrative perspective. in: Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 4. (szerk.: Varga Zoltán), Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2025, 335-341. o.

rögzíti, hogy a település közigazgatási belterülete nem minősül vadászterületnek.

Ebből a látszólag adminisztratív területi lehatárolásból a gyakorlatban bénító jogdogmatikai következmények fakadtak. Mivel a belterület nem minősül vadászterületnek, ott a klasszikus értelemben vett vadászati tevékenység nem folytatható. Ez a hatósági vákuum tette szükségessé a probléma differenciált megközelítését aszerint, hogy a felbukkanó állat a természetvédelmi jogszabályok alapján védett fajnak, vagy a vadászati jogszabályok alapján vadászható fajnak minősül-e.

3.1. A védett és fokozottan védett fajok kezelése. Különösen az északkelet-magyarországi régióban (például a Bükkben, a Sajó-völgyében és Miskolc peremkerületeiben) vált egyre gyakoribbá a fokozottan védett nagyragadozók – elsősorban a barnamedve és a szürke farkas, ritkábban a hiúz – lakott területi megjelenése. Míg Magyarországon ezek a találkozások eddig elsősorban társadalmi riadalmat okoztak, a szomszédos országok (például Szlovákia, Románia) statisztikái tragikusan igazolják, hogy ezen interakciók akár halálos kimenetelűek is lehetnek.

Amennyiben védett vagy fokozottan védett fajok egyedei lépnek a belterületre, az eljárásrend tisztább, mint a vadászható fajok esetében. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) rendelkezései alapján a cselekvési és beavatkozási jogosultság kizárólag a természetvédelmi szerveket, azaz a Nemzeti Park Igazgatóságokat (a továbbiakban: NPI) és a Természetvédelmi Őrszolgálatot illeti meg. A letális beavatkozás szigorúan tilos, a cél az állat életben tartása és természetes élőhelyére való visszajuttatása, kivéve azokat a legszélsőségesebb, extrém eseteket, amikor az állat közvetlen, más módon el nem hárítható életveszélyt jelent a lakosságra. Ezt a szigorú megközelítést az Európai Unió Élőhelyvédelmi Irányelve (Habitats Directive) is megerősíti, amely a szigorú védelmi rendszertől való eltérést csak nagyon szűk, kényszerítő közérdek (pl. közbiztonság) esetén teszi lehetővé.[3]

A beavatkozás gyakorlati metodikája az interdiszciplináris hálózatosodásra épül. A lokalizáció során az NPI munkáját a rendőrség (gyakran drónokkal és hőkamerákkal), a közterület-felügyelet, a mezőőrség és a helyismerettel rendelkező hivatásos vadászok segítik. A fizikai beavatkozás jellemzően altatólövedékes fegyverrel történik, amelynek használata a Vtv. 67. § (4) bekezdése és a 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vtv. vhr.) 60. §-a alapján szigorú adminisztratív kontroll alatt áll: alkalmazása a vármegyei kormányhivatal agrárügyi főosztályának előzetes, teljes eljárásban kiadott engedélyéhez kötött.

3.2. Vadászható vadfajok belterületi megjelenése indukálta az átmenetet a bürokráciából az operatív modellbe. A közigazgatási apparátus számára a legnagyobb terhet a vadászható nagyvadak (vaddisznó, őz) és a lakossági ingatlanokban komoly rágáskárokat okozó apróvadak (nyest, róka) jelentették. A szabályozás 2026 előtti és utáni állapota közötti különbségtétel kulcsfontosságú a modern közigazgatási modell megértéséhez.

[3] A TANÁCS 92/43/EGK IRÁNYELVE (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről 6. cikk (4) bek.

3.3. A 2026 előtti szabályozás és az ex lex állapot[4]. A 2026. január 1-je előtti időszakot tekinthetjük jogilag vitatottnak, kérdésesnek. Ha a vad konkrét materiális kárt okozott, az eljárást a fegyverekről és lőszerekről szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet 36. §-a szabályozta. A folyamat során az önkormányzat (jegyző) kérelmére a rendőrkapitányság egy rendkívül merev, személyre és statikus GPS koordinátákra szabott engedélyt adott ki a fegyverhasználatra. A vadgyérítést végző szakembereknek minden egyes tervezett gyérítő vadászat előtt be kellett jelentkeznie a rendőrségi diszpécsernél.

Még ennél is súlyosabb problémát jelentett a kárt még nem okozó, csupán riadalmat keltő vadak megjelenése, amely teljes ex lex helyzetet teremtett. Bár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) ismer gyorsreagálású intézményeket (automatikus döntéshozatal[5], azonnali végrehajthatóság[6], ideiglenes biztosítási intézkedés), ezek alkalmazásához hiányzott a specifikus ágazati törvényi felhatalmazás. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Katvéd. tv.) által definiált veszélyhelyzetbe[7] a vadmegjelenés elméletben beilleszthető volt, de a törvény nem nevesített beavatkozó szervet erre a konkrét feladatra. Hasonlóképpen, bár az önkormányzati rendészetek és mezőőrök rendelkezhettek sörétes fegyverrel, annak belterületi használatát a jogszabályok nem tették lehetővé.[8]

3.4. A 2026-os normatív fordulat és a polgármesteri hatáskör megteremtése. A jogalkotó az agrárminiszter feladatkörét érintő törvények módosításáról szóló 2025. évi XCVII. törvénnyel radikális paradigmaváltást hajtott végre, beiktatva a Vtv.-be a 74/C. és 74/D. szakaszokat („IV/A. fejezet Kárt okozó vagy kockázatot jelentő vad eltávolítása"). Ez az új szabályozás deklarálta, hogy a közbiztonságot veszélyeztető vad befogása és elejtése a belterületen kifejezetten az érintett település polgármesterének kötelező feladata.

A hatásköri és eljárási rezsim alapjaiban tisztult le. A rendőrségi engedélyezési kényszer megszűnt; a beavatkozáshoz csupán előzetes tájékoztatás szükséges, ami drasztikusan lerövidíti a reakcióidőt. A vadászati hatóság adminisztratív szerepe (vadazonosító kiadása) teljesen megszűnt ezen a területen. A szakszerűség garantálása érdekében a törvény előírja, hogy az elejtést kizárólag legalább 10 éve folyamatosan érvényes vadászjeggyel rendelkező személy végezheti, kötelezővé teszi a hangtompító, valamint ajánlottá teszi a hőkamera/éjjellátó használatát[9]. Ugyanakkor a jogalkotó szigorú rendelkezést hozott a tetemek kötelező megsemmisítéséről (vagy vadászatra jogosult hozzájárulásával történő élve

[4] A szabályozásról lásd részletesebben: Czibrik Eszter – Cseh-Zelina Gergely: A belterületi vadmegjelenés problémáinak lehetséges kezelési megoldásai. *Jegyző és Közigazgatás*, 26 (2024) 2., 10–14. o.
[5] Ákr. 40. §
[6] Ákr. 84. §
[7] Katvéd. tv. 3. § 9. pontja
[8] Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 21. § (2) bek. aa), ab) és b) pontjai.
[9] Vtv. 74/C. § (6) bek.

visszahelyezésről[10]), ami jelentős állategészségügyi garancia, de hatalmas finanszírozási teher az önkormányzatok számára (ATEV-ba szállítás, megsemmisítés költsége, hűtőkamrák biztosítása).

3.5. Felelősségi és kártérítési kötelezettség átrendeződése. A közigazgatási hatáskörök tisztázásával párhuzamosan a társadalmi feszültségek egyik fő forrása a belterületi vadkárok (gépjárműtörések, mezőgazdasági pusztítások) megtérítésének kérdése volt. Sokáig a károsultak a helyi vadásztársaságokat perelték a veszélyes üzemi felelősségre hivatkozva. A Kúria azonban a BH2022. 44. számú (Pfv.III.20.122/2021/7.) elvi jelentőségű határozatában egyértelmű iránymutatást adott, kimondva, hogy a település vadászterületnek nem minősülő belterületén az ott megtelepedett (urbanizálódott) vadászható állat által okozott kárért a vadászatra jogosult kártérítési felelősséggel nem tartozik.

A bírói érvelés logikája szerint, mivel a vadásztársaság a belterületen nem folytathat vadgazdálkodási tevékenységet, és nincs ráhatása az állományra, az objektív alapú kárfelelősség nem állapítható meg, kivéve, ha a károsult bizonyítani tudja a társaság felróható magatartását (pl. szakszerűtlen hajtóvadászat a falu határában). Ez a döntés dogmatikailag tiszta, ugyanakkor a károsultakat jogorvoslati vákuumba taszította, ami szintén katalizálta a 2026-os törvénymódosítást. Azzal, hogy a jogalkotó a polgármesterre telepítette az eltávolítási kötelezettséget, a felelősségi centrumot is áthelyezte. A jövő bírói gyakorlatának egyik legrelevánsabb kérdése lesz, hogy megállapítható-e az önkormányzat mulasztásos közigazgatási kárfelelőssége abban az esetben, ha a polgármester bizonyíthatóan tudott a magas kockázatú vad jelenlétéről, de elmulasztotta a Vtv. IV/A. fejezete szerinti kötelező eltávolítást.

4. Technológiai integráció, AI a vadkezelésben

A polgármesterekre háruló új feladatkör és a társadalmi elvárások hatékony kiszolgálása nagyban támogatható a megfelelő helyszínekre telepített, modern vizuális megfigyelőrendszerek (CCTV) és az adatvezérelt technológiák integrálása nélkül. A TINLAB kutatás kiemelt megállapítása, hogy a városokban eredetileg bűnmegelőzési célból telepített térfigyelő kamerák kiváló alapot biztosítanak a vadon élő állatok valós idejű lokalizálására, különösen, ha azokat mesterséges intelligenciával (a továbbiakban: AI) és gépi látással (computer vision) kombinálják.

Az AI algoritmusok képesek valós időben megkülönböztetni a vadállatokat az emberektől és a gépjárművektől. Ennek eredményeként a rendszer automatikus korai riasztást küldhet a polgármesteri ügyeletnek vagy a rendőrségnek, amint egy nagyvad belép az előre meghatározott védett zónába (geofencing). Nemzetközi jó gyakorlatok is alátámasztják a technológia hatékonyságát, például Lengyelországban (Krakkó) AI-vezérelt okos csapdákat (smart traps) alkalmaznak, amelyek szenzorai csak a vaddisznó belépésekor záródnak, elkerülve a kóbor kutyák befogását, míg Barcelonában a technológiával megtámogatott integrált rendészet két év alatt 70%-kal (1321-ről 417-re) csökkentette az incidensek számát.

[10] Vtv. 74/D. § (1)-(2) bek.

A kamerarendszerek kiterjesztett használata ugyanakkor szigorú adatvédelmi és etikai korlátokba ütközik. Az EU Általános Adatvédelmi Rendelete (a továbbiakban: GDPR) és a hazai NAIH gyakorlata megköveteli a jogszerűséget, a célhoz kötöttséget és az adattakarékosságot. A vadmegfigyelés jogalapja jellemzően a közérdekű feladat végrehajtása (GDPR 6. cikk (1) bek. e) pont), azonban a rendszereket a „privacy by design" (beépített adatvédelem) elve mentén kell kialakítani. Ez magában foglalja a kamerák megfelelő pozicionálását a magánterületek elkerülése érdekében, a rögzített emberi arcok és rendszámok automatikus kitakarását (blurring/masking), valamint az éjszakai időzített működést, amint azt a sikeres írországi (Ballyhaunis) modell is bemutatta. Továbbá az EU mesterséges intelligenciáról szóló rendelete (a továbbiakban: AI Act) 2026-tól szigorú megfelelési követelményeket támaszt a hatósági döntéstámogató rendszerekkel szemben, különösen az automatizált döntések esetében.

4.1. Integrált Közigazgatási Kezelési Modell a belterületi vadmegjelenésekre. A fent vázolt jogi, igazgatási és technológiai peremfeltételekre építve a tanulmány egy komplex, integrált közigazgatási kezelési modellt dolgozott ki. A modell a társadalmi innováció azon elméletén nyugszik, miszerint a hálózatosított közigazgatás képes az előzetes prevenciót, a valós idejű beavatkozást és a transzparens kommunikációt egységes ciklusba szervezni.

4.1.1. Előzetes Kockázatértékelés (Dinamikus Kockázati Mátrix). A beavatkozás arányosságának biztosítása érdekében az incidenseket egy dinamikus kockázati mátrix (Risk Heat Map) mentén kell besorolni, amely elválasztja a Katvéd. tv., a Tvt. és a Vtv. által kezelt szintetizált fenyegetéseket. Az 1. számú táblázat elemzése strukturáltan mutatja be a kockázati kategóriákat és az azokhoz rendelt protokollokat.

Kockázati Kategória	Definíció és Indikátorok	Hatáskör és Elsődleges Beavatkozási Protokoll
Alacsony kockázat	A vad puszta vizuális észlelése belterületen. Távolságtartó, természetes viselkedés. Kizárólag esztétikai vagy enyhe pszichológiai konfliktus. Károkozás nem történik.	Önkormányzat és Lakosság. A bejelentési rendszeren (applikáció, diszpécser) rögzítik az észlelést. Passzív megfigyelés (CCTV), lakossági edukáció és figyelemfelhívás (pl. közösségi média).

Közepes kockázat	Ismétlődő célzott élelemkeresés (pl. hulladékgyűjtők borogatása). Kisebb vagyoni károk, kertek feltúrása, infrastrukturális rágáskárok (nyest, róka).	Polgármester, Közterület-felügyelet. Fizikai prevenciós eszközök telepítése (zárt kukák). Polgármesteri döntés alapján élvefogó csapdák (smart traps) kihelyezése az állatvédelmi normák betartásával. Áthelyezés erdőterületre.
Magas kockázat	Agresszív vagy az embertől nem félő (habituálódott) viselkedés. Jelentős és ismétlődő vagyoni kár, kritikus közlekedésbiztonsági fenyegetés. Lakossági területek (parkok, temetők) megszállása.	Polgármester, Szerződött Vadász, Rendőrség, Állategészségügy. Azonnali polgármesteri intézkedés a Vtv. IV/A. fejezete alapján. Rendőrség előzetes értesítése, területbiztosítás. A vad azonnali kilövése hangtompítós, hőkamerás fegyverrel. Kötelező tetemmegsemmisítés (ASP teszt).
Rendkívüli (Extrém) kockázat	Közvetlen, más módon el nem hárítható életveszély emberre nézve. Akut közegészségügyi veszély (pl. veszettség klinikai gyanúja). Fokozottan védett nagyragadozó (medve) belterületi interakciója.	NPI (Természetvédelmi Őrszolgálat), Rendőrség, Polgármester. Katasztrófavédelmi logika szerinti azonnali reagálás. Védett faj esetén kizárólagos NPI hatáskör: vegyszeres kábítás vagy (végszükségben) kilövés. Terület teljes lezárása drónos támogatással.

1. sz. táblázat – saját szerkesztés

4.1.2. Hatásköri és Szereplői Mátrix. A fenti kockázati szintek kezeléséhez az integrált modell definiálja a bevont hálózat tagjainak pontos szerepét. Ezt a Hatásköri és Felelősségi Mátrix (RACI Mátrix alapú leosztás) szemlélteti, amely kiküszöböli a

korábbi ex lex állapotokból eredő felelősségi vákuumot.

Szereplő	Kiemelt Feladatok és Felelősségi Kör az Integrált Modellben
Polgármester	2026-tól a vadászható fajok eltávolításának kizárólagos, kötelező felelőse. Szerződteti a vadászt, elrendeli az akciót, finanszírozza a logisztikát és a tetemmegsemmisítést. Irányítja a lakossági kommunikációt.
Jegyző	A helyi közigazgatás szakmai vezetése. Koordinálja a lakossági panaszok jogi kezelését, biztosítja az önkormányzati intézkedések jogszerű adminisztrációját és az éves statisztikai adatszolgáltatást.
Rendőrség	Engedélyező hatóságból tájékoztatott, támogató szervvé válik. A gyakorlatban az előírt feltételek (min. 10 éves vadászjegy) ellenőrzését végzik. Szükség esetén (magas/rendkívüli kockázat) területbiztosítást hajt végre.
Közterület-felügyelet / Mezőőrség	Helyszíni felderítést, megfigyelést és területbiztosítást végezhet. Bár lőfegyverrel rendelkezhetnek, annak belterületi használata korlátozott, elsősorban prevenciós és riasztási feladataik vannak.
Vadászatra jogosult / Szerződött vadász	A vadásztársaságot kártérítési felelősség nem terheli. A fizikai beavatkozást a polgármesterrel szerződött, legalább 10 éve érvényes vadászjeggyel rendelkező személy végzi speciális eszközökkel.
Nemzeti Park Igazgatóság (NPI)	Kizárólagos hatáskör a védett fajok belterületi megjelenése esetén. A Természetvédelmi Őrszolgálat végzi az altatást, a csapdázást, az azonosítást és az áttelepítést.
Állategészségügyi hatóság (NÉBIH)	Magas kockázat esetén a közegészségügyi (pl. ASP, veszettség, ...stb.) mintavételi protokollok, valamint a kötelező tetemártalmatlanítási / megsemmisítési szabályok felügyelete és

	betartatása.
Lakosság	Információszolgáltatás a bejelentési rendszer felé. A prevenciós előírások (zárt kukák, etetési tilalom) betartása. Panaszkezelési visszacsatolás.

2. sz. táblázat – saját szerkesztés

4.1.3. A Bejelentési Rendszer és Beavatkozási Protokoll

A modell egy integrált bejelentési rendszerre épül, amely a lakossági bejelentéseket (applikáció, 112) és a mesterséges intelligencia/gépi látás, gépi tanulás (CCTV) által generált automatikus riasztásokat egy központi ügyeleti diszpécserszolgálathoz továbbítja. Ez Miskolc esetében pl. A Miskolci Önkormányzati Rendészet diszpécser központja. A beavatkozási folyamat a következő lépcsőket követi:

1. Detekció és validáció: Az algoritmus vagy a diszpécser azonosítja a fajt és a lokációt.
2. Kockázati besorolás: A döntési fa alapján az előzetesen szakmailag kifejezetten felkészített diszpécser(ek) egyike megerősíti, megállapítja a MI általi beazonosítást, hogy védett vagy vadászható fajról van-e szó, és besorolja az incidenst a kockázati mátrix megfelelő szintjére.
3. Mozgósítás: vadászható vad esetén azonnal értesítik a polgármesterrel szerződött, 10 éves tapasztalattal rendelkező gyérítési koordinátort, aki a szerződött hivatásos vadászkat, tájékoztatva a lehető leghamarabb a területre irányítja egyiküket.
4. Helyszíni beavatkozás: A területen szükséges biztosítási intézkedések megtétele után megtörténik az élvefogó csapda aktiválása vagy a szakszerű kilövés.
5. Utókövetés: A tetem elszállítása az állati fehérjefeldolgozó üzembe (ATEV) vagy előzetesen kijelölt egyéb helyszínre (pl. Néhib) történik a gyérítő által, miután dokumentálta a kilövést, ártalmatlanítást, emellett elvégzi a kötelező állategészségügyi mintavételezést, valamint az eset regisztrálását a polgármesteri nyilvántartásba.

4.1.4. Lakossági Kommunikáció, Prevenció és Utólagos Visszacsatolás (A Megelőzési Ciklus). A technológiai és fizikai beavatkozások önmagukban nem képesek hosszú távon megoldani az urbanizált vadvilág problémáját, mert ehhez elengedhetetlen a lakossági edukáció és a preventív kommunikáció. A kríziskommunikációs protokoll megköveteli a transzparenciát, a lakosságot tájékoztatni kell a térfigyelő kamerák használatának céljáról (adatvédelmi aggályok eloszlatása), valamint valós idejű figyelmeztetéseket kell kiadni a magas kockázatú állatok mozgásáról.

A prevenciós pillér a települési hulladékgazdálkodás átszervezésére (zárt kukák, az illegális zöldhulladék-lerakók felszámolása) és az etetés szigorú szankcionálására épít, megszüntetve a vadakat a városba vonzó elsődleges táplálékforrásokat. Az utólagos visszacsatolás szakaszában az önkormányzatok a regisztrált adatok elemzésével finomhangolják a beavatkozási protokollokat (PDCA ciklus: Plan-Do-

Check-Act), mérve a meghozott intézkedések hatékonyságát, ahogyan az a barcelonai modell (70%-os csökkenés) esetében is történt.

5. Összegző következtetések

A vadon élő állatok települési környezetben történő megjelenése a 21. századi közigazgatás és társadalmi innováció egyik legkomplexebb problémakörévé alakult ki. Az elemzés rávilágított arra, hogy a magyar jogrendszer sokáig adós maradt a probléma adekvát rendezésével, megnehezítve az önkormányzatok dolgát egy folyamatosan növekvő ökológiai és közbiztonsági nyomással szemben. A 2026. január 1-jén hatályba lépő agrártárgyú törvénymódosítások érdemi lépést tettek a korábbi bürokratikus, többszereplős és ex lex állapotok felszámolása felé azáltal, hogy kógens módon a polgármesterekre telepítették a kárt okozó vadászható fajok eltávolításának feladatát, miközben a Kúria egyértelműsítette a vadásztársaságok kárfelelősségének hiányát a belterületen.

Ugyanakkor a normatív felhatalmazás önmagában nem elegendő a sikeres válságkezeléshez. A koncepciótanulmányban kidolgozott integrált közigazgatási és kockázatkezelési modell bizonyítja, hogy a probléma fenntartható megoldása megköveteli a hálózatosított kormányzást: a rendőrség, a természetvédelmi (NPI) és állategészségügyi hatóságok, a vadászok és a civil lakosság szoros, protokollal vezérelt együttműködését. Továbbá a jövő hatósági gyakorlata elképzelhetetlen a mesterséges intelligenciával támogatott kamerarendszerek (AI+CCTV) bevonása nélkül, amelynek során a technológiai hatékonyságot a legszigorúbb adatvédelmi (GDPR) és etikai garanciákkal kell kiegyensúlyozni. A közigazgatás előtt álló legnagyobb kihívás ezen új feladatok logisztikai és pénzügyi terheinek áthidalása, valamint a reaktív kríziskezelésről a proaktív, adatalapú megelőzésre történő áttérés lesz.

Irodalomjegyzék

- 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. KözigazgatásTudomány, 5 (2025) 1., 18–29. o. https://doi.org/10.54200/kt.v5i1.91.
- Czibrik Eszter – Cseh-Zelina Gergely: A belterületi vadmegjelenés problémáinak lehetséges kezelési megoldásai. Jegyző és Közigazgatás, 26 (2024) 2., 10–14. o.
- Cseh-Zelina Gergely – Czibrik Eszter: Management of the complex problems caused by urbanizing wild animals by authorities and local governments. Multidiszciplináris Tudományok: A Miskolci Egyetem Közleménye, 13 (2023) 3., 47–56. o. https://doi.org/10.35925/j.multi.2023.3.5.
- Cseh-Zelina Gergely – Czibrik Eszter: Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai. KözigazgatásTudomány, 3 (2023) 1., 203–214. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.58.

- Nagy Eszter – Zám Izabella: Vadfajok lakott-területi előfordulása Sopronban. in: Erdészeti Tudományos Konferencia Kiadványa 2024 (szerk.: Czimber Kornél – Vágvölgyi Andrea – Kovács, Gábor), Sopron, Soproni Egyetemi Kiadó, 2025, 265–271. o.
- Nyhus, J. Philip: Human–Wildlife Conflict and Coexistence, Annual Review of Environment and Resources, 41 (2016), 143–171. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-085634.
- Prónay Kristóf – Nagy Eszter – Tari Tamás: Lakott-területi vadmegjelenésekből adódó konfliktusok jellemzői Budapest IV. kerületében. in: Erdészeti Tudományos Konferencia (szerk.: Czimber, Kornél), Sopron, Soproni Egyetem Kiadó, 2022, 311–316. o.
- Szabó Balázs: The brown bear is not a toy the examination and management of social conflict caused by the appearance of wild animals in rural areas. Curentul Juridic, 102 (2025) 3., 52–60. o. https://doi.org/10.62838/cjjc-2024-0053.
- Szabó, Balázs: Sick fox in the city, or public health problems related to the appearance of wild animals in urban areas in Hungary – from an administrative perspective. in: Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 4. (szerk.: Varga Zoltán), Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2025, 335-341. o.

Együtt vagy külön? Elméleti adalékok az adóigazgatás és a közigazgatási hatósági eljárás viszonyrendszeréhez

Árva Zsuzsanna[*] - Bobonka Miklós Kornél[**]

A tanulmány az adóigazgatási eljárás és az általános közigazgatási hatósági eljárás közötti kapcsolódási pontok elméleti, elvi keretrendszerét vizsgálja nemzetközi összehasonlításban. A 2016-2017-ben elfogadott eljárási jogszabályok Magyarországon élesen elválasztották a két rendszert. A változást a szakírók és a törvény indokolása során a német rendszer adaptálásával indokolták. A tanulmány így szükségszerűen áttekinti a német rendszert befolyásoló elvi, elméleti alapokat, amely mellett az amerikai rendszer elvi szempontjait vizsgálja meg. Bár az angolszász rendszerek általánosságban is meglehetősen távol állnak a kontinentális jogi gondolkodástól és az amerikai közigazgatási eljárási törvényre ez fokozottan igaz, azonban az amerikai vita során felsorakoztatott érvek olyan általános elemeket is tartalmaznak, amelyek a magyar rendszerre is adaptálhatók.
Kulcsszavak: adóigazgatási eljárás, közigazgatási eljárás, kivett eljárások, német adóigazgatási eljárás, amerikai adóigazgatási eljárás

Together or separately? Theoretical considerations on the relationship between tax administration and administrative procedures

This study examines the theoretical and conceptual framework of links between tax administration and general administrative authority procedures through an international comparison. The two systems were separated quite distinctly by the procedural legislation that was adopted in Hungary in 2016–17. This change was justified by experts and in the explanatory memorandum to the law as an adaptation of the German system. Therefore, the study necessarily reviews the theoretical and conceptual foundations that influence the German system, while also examining the theoretical aspects of the American system. Although Anglo-Saxon systems generally differ greatly from continental legal thinking — particularly regarding American administrative procedure law — the arguments put forward in the American debate contain general elements that can be adapted to the Hungarian system.
Keywords: tax administrative procedure, administrative procedure, specific procedures, German tax administrative procedure, U.S. tax administrative procedure

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.19

[*] Egyetemi tanár, tanszékvezető, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

[**] Doktorjelölt, Marton Géza Doktori Iskola, NAV Hajdú-Bihar Vármegyei Adóigazgatóság végrehajtási igazgatóhelyettes.

Bevezetés

Torma András Tanár Úr kivételesen gazdag életműve a közigazgatási jogi témakörök sokaságát érinti. Ezek közül az egyik klasszikus részterület a hatósági eljárási jog, amelynek kapcsán immár több mint 7 éve alkalmazandó azon szabály, amely szerint az adóigazgatási eljárásra nem terjed ki az általános közigazgatási eljárás hatálya. Az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. 8. § (1) bekezdés c) pontja alapján az adó- és vámigazgatási eljárások a kivett eljárások közé tartoznak. A változás nem volt teljesen előzmény nélküli, hiszen a jelenlegi szabályozást megelőző, 2004-ben elfogadott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (2) bekezdés b) pontja már privilegizált eljárásként kezelte a területet, ami azt jelentette, hogy az adóigazgatási eljárás szabályai elsődlegesek a közigazgatási eljáráshoz képest és az általános közigazgatási szabályokat csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.

A jelenleg hatályos magyar rendszer indokát expressis verbis a német mintavétel jelenti és a kodifikáció során konkrét utalás is történt a német rendszerre[1], így szükséges megvizsgálni a német adóigazgatási eljárási rendszer kialakulását és viszonyát a német közigazgatási joghoz. A másik sajátos megoldás az amerikai, amely ugyan a kontinentális rendszerrel kevés közös pontot mutat, ugyanakkor igazat kell adnunk Torma Andrásnak, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy a magyar jogtudomány túlzottan az európai megoldásokra koncentrál[2]. Holott a közigazgatási eljárással fennálló interakció heves és a dogmatikai érveket is előhívó változásai miatt feltétlenül kutatásra érdemes.

A kérdés teljeskörű vizsgálata[3] jelen tanulmány keretei között nem történhet meg, azonban az itt felvetett szempontok és érvek adalékul szolgálhatnak a további dogmatikai vizsgálatokhoz.

1. A német példa

Németország Európában az elsők között szabályozta az adóigazgatási eljárást egy egységes birodalmi törvény által. A jelenleg hatályos Abgabeordnung (a továbbiakban: AO) előzményének tekinthető Reichsabgabeordnung (a továbbiakban: RAO) 2019-ben ünnepelte a 100 éves keletkezését (születésnapját), amelynek alkalmából a Szövetségi Pénzügyminisztérium 2019-ben egy kiadványban[4]

[1] Hajas Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr, *Új Magyar Közigazgatás*, 4 (2016) 3., 19. o.

[2] Torma András: Constancy and Change in Public Administration and Administrative Law, *Curentul Juridic*, 99 (2024) 4., 53. o.

[3] A román megoldásról lásd még: Iovănaș, Eugenia: Consideration Regarding the Exercise of Legality Control by the Prefect According to the Romanian Administrative Code, in: *Public Law at the Crossroads of Technology, Jurisprudence and Governance in Contemporary Europe* (szerk.: Takemura, Hitomi – Steve, O. Michael), Bucharest, Paris, Calgary, ADJURIS – International Academic Publisher, 2025, 46-54. o.

[4] BMF: 100 Jahre Abgabenordnung. Monatsbericht des BMF, 2019, Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-100-jahre-abgabenordnung_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (2025. július 10.)

emlékezett meg a 1919. december 13-én született birodalmi adótörvénykönyv (RAO) keletkezésének körülményeiről és szabályozásának főbb állomásairól.

A RAO létrehozásában jelentős szerepet játszott a birodalmi államadósság exponenciális növekedése. Számszerűleg az I. világháború előtt az államadósság 1913-ban még 5 milliárd márka volt, majd 1918-ban ez már 150 milliárd márka fölötti összegre növekedett. Az elkerülhetetlenné vált reformra 1918 szeptemberében a birodalmi kincstár adott megbízást. A kodifikáció során a fő szerpete Enno Becker, felsőbb tartományi bíró játszotta, aki az Oldenburgi Felsőbb Közigazgatási Bíróság 1907-es megalakulása óta bírója volt. Igaz, ahogyan ezt más tanulmány kiemelte nem kifejezetten pénzügyi jogi, hanem polgári és büntetőjogi területen, bár korábban a vasúti igazgatásban is dolgozott[5]. A munka során Becker saját bevallása szerint a „semmiből" alkotta meg az egyéges eljárási törvényt oly módon, hogy áttekintette valamennyi adószabályt, amelyekből összefoglalta az eljárási jogi rendelkezéseket és azokat egységesítve alkotott közös szabályt[6]. Ennek során azonban több szempontból sem volt könnyű dolga, hiszen egyrészt az egyes adószabályok vegyesen tartalmaztak anyagi és eljárási jogi előírásokat, amelyek között az előbbiek voltak túlsúlyban és a meglehetősen kevés eljárásjogi szabály is heterogén volt. A másik nehezítő tényezőt az jelentette, hogy az adójognak ebben az időszakban még nem volt dogmatikája, így hiányoztak az általános alapelvek, az adójogi szaknyelv és fogalomalkotás. Mindezek miatt azt az 50 évvel későbbi emlékezés is kiemelte, hogy Becker munkája nagyfokú kreativitást igényelt[7].

A tervezet végül 1919. április közepén készült el, amelyet megküldtek a szövetségi államoknak és a Birodalmi Pénzügyi Bíróságnak észrevételezésre, majd a birodalmi pénzügyminiszter, Matthias Erzberger 1919. július 13-án konferenciát is szervezett. Bár a támogatás nem volt egyöntetű, 1919 szeptemberében megkezdték a törvénytervezet tárgyalását. A törvényhozási vitában azt hangsúlyozva, hogy a törvény jelentősége a polgári perrendtartással állítható egy szintre. A zárószavazás 1919. november 27-én történt, majd a Reichsrat is jóváhagyta december 13-én és a birodalmi elnök még aznap aláírta és december 23-án hatályba lépett a törvény.

Az emlékezés kiemelte, hogy a tudományos vita gyakorlatilag csak ezután kezdődött meg, mint ahogyan az adójog dogmatikájának a kidolgozása is. Alapvetően a tudományos kritika minden kétség mellett[8] mégis méltatta Enno Becker munkásságát, aki dogmatikai alapok nélkül alkotott egy új – és mint az idő ezt igazolta – igencsak időtálló törvényt, míg más recenziók a közigazgatási eljárási jogra történő hatást hangsúlyozták, amelynek kodifikációja ekkor még nem történt meg[9].

A kapkodva és a történelmi szükségszerűségek okán létrejött kodifikáció tehát meglehetősen tartósnak bizonyult. A kódex csaknem 50 évig maradt hatályban. Az újabb kodifikációs igény és előkészítés 1963 őszén kezdődött meg az alábbi célterületek mentén, amelyek egyben jól jelzik a változás indokoltságát is:

---

[5] Tipke, Klaus: Fünfzig Jahre Reichsabgabenordnung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 94, (1969) 2., 224-225. o.

[6] BMF: i. m. 43 o.

[7] Tipke: Fünfzig Jahre Reichsabgabenordnung, *Archiv des öffentlichen Rechts,* 94, (1969) 2., 226. o.

[8] Így egyes tudósok kifejezetten korainak tartották még a szabályozást. *Uo*. 228. o.

[9] Lassar, Gerhard: Review of Reichsabgabenordnung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 48 (1925) 3., 372. o.

- az általános jelleg helyreállítása,[10]
- a rendszer javítása és a fogalmak meghatározásának az általános közigazgatási joghoz való igazítása,
- az adóügyi igazságszolgáltatás kiegyenlítése és a jogbiztonság,
- az adóellenőrzés megfelelő kodifikációja és
- az egyéb egyedi kérdések tisztázása.

A célok között tehát kettő is szorosan eljárásjogi volt. Így időközben egyre erősödő problémát jelentett a több kiegészítő törvény megalkotása, amely egyre inkább erodálta a törvény általános jellegét, valamint a közigazgatási kodifikációval való összhang megteremtését.

A fentiek miatt Alex Möller szövetségi pénzügyminiszter létrehozott egy munkacsoportot egy újabb reform előkészítése érdekében. A munkacsoport eredetileg egy 356 paragrafusból álló, indoklással ellátott tervezetet terjesztett 1969 végén a miniszter elé, de a törvényhozási tényleges előkészítés csak 1974-ben kezdődött. Azonban az adóhatóságokra háruló nagy munkateher miatt a hatálybalépést 1977-re tolták ki és ugyanúgy a 7. választási ciklusban fogadták el 1976-ban[11], mint az általános eljárási törvény tervezetét, amely ugyancsak 1977-ben lépett hatályba.

E körben kiemelendő, hogy Németország az egyik legkésőbb teremtette meg a közigazgatási eljárás általános kodifikációját, amely tehát Németországban kifejezetten egyidős a jelenleg hatályos adóigazgatási eljárási törvénnyel. Az eljárási törvény tervezete kapcsán egyértelmű volt, hogy kivett eljárásként értelmezik az adóigazgatási eljárást, amelynek addigra már saját története volt, hiszen egyik legkorábbi kodifikációja történt meg[12].

Az általános közigazgatási eljárási előkészítő anyagok kifejezetten is utaltak arra, hogy az adótörvénykönyv reformja előkészítés alatt áll és feladatul tűzték, hogy az előkészítés keretében azt is megvizsgálják, hogy a közigazgatási eljárási törvény rendelkezései milyen mértékben vehetők át az új adótörvénykönyvbe[13]. Az összhang megteremtésének igénye több ponton is kifejezetten felmerült a törvény előkészítése során, így különösen szociális területen. A szövetségi kormányt kifejezett feladata volt, hogy a közigazgatási eljárási törvény, az adótörvénykönyv és a szociális törvénykönyv tervezetének megvitatása során törekedjen arra, hogy a tervezetek eljárásjogi rendelkezései a tartalom és a szövegezés szempontjából is igazodjanak egymáshoz, amennyire ez csak lehetséges a különböző területek sajátosságai alapján. Külön kitértek arra is, hogy a közigazgatási eljárási törvény tervezetében néhány – különösen az újonnan beiktatott rendelkezések közül – eltér a szövetségi parlament pénzügyi bizottsága által már jóváhagyott, az adótörvénykönyvben szereplő párhuzamos rendelkezésektől. Ilyen történt a területi hatály, a hatóság

[10] Tipke, Klaus: Neukodifikation des Allgemeinen Steuerrechts in der Abgabenordnung, *JuristenZeitung*, 31 (1976) 22., 704. o.
[11] BMF: i. m. 44-46. o.
[12] Deutscher Bundestag 7. Wahlperiode (1973) Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Online: https://dserver.bundestag.de/btd/07/009/0700910.pdf (2025. július 17.) 7. o.
[13] Deutscher Bundestag: i. m. 33. o.

kizárása, az eljárási iratokba való betekintés, a határidők számítása és a döntés indokolására irányadó szabályok kapcsán[14].

Ugyanakkor a későbbi kritikák leginkább az alapelvek hiányát rótták fel mind a korábbi, mind a jelenlegi eljárási törvénnyel szemben, hiszen mindkét jogszabály viszonylag kevés számú elvet tartalmaz. Emiatt egyes szerzők a törvénykönyv elnevezést is túlzásnak érezték és amiatt is különösen sajnálatosnak tartották mindezt, mivel alapelveket csak a német alkotmány (alaptörvény) tartalmaz és a kettő összhangjának a megteremtése így a Szövetségi Alkotmánybíróság feladatává vált. A tanulmány kiemelte, hogy az adótörvénykönyvek megalkotása során lett volna lehetőség az alapelvek megfogalmazására kifejezetten az adójog szempontjából, különösen is hangsúlyozva a jogkövető magatartás és az adóztatás méltányosságának elvét. Ezek az alapelvek szétszórtan és többé-kevésbé immanensen ki is tűnnek a törvényből, ám az adótörvénykönyv egészében inkább a technikai előírások dominálnak, miközben az etikai alapok nem válnak láthatóvá. A másik fontos kritikai észrevétel a fogalmak tisztázatlanságára vonatkozott, amelynek okát Tipke például abban látta, hogy míg a RAO-t Becker egyedüli szerzőként alkotta, addig az 1977-es AO már egy sokszerzős munka volt, amely különböző szemléleteket hozott és bár a fogalomhasználatot sikerült egységesíteni, a fogalmi magyarázatok kapcsán már nem lehet egységes rendezőelvet felfedezni[15].

A közigazgatási eljárási joggal való összefüggés kapcsán a tanulmány azt emelte ki, hogy az általános közigazgatási eljárási jog nem feleltethető meg az adójog igényeinek – és ugyanez a megállapítás vonatkozik a szociális jogra is, amely ugyancsak kivett eljárás a német jogban. Konkrét példaként a közigazgatási aktusokkal kapcsolatos szabályozás azonosságát bírálta, ugyanis az adójogban a monetáris közigazgatási aktus sajátosságait külön is figyelembe kellett volna venni. Így álláspontja szerint a monetáris közigazgatási aktusok esetén nemcsak a visszavonás szabályai lényegesek, de azok módosítása is, amely az érintett javára, mind a hátrányára is megtörténhet, amely a bizalmat ronthatja, hiszen az 1-éves határidő előtt bármi megtörténhet[16].

Az alapelvek kapcsán Noah Zimmermann[17] az adójog és az alkotmányjog, valamint az uniós jog általános dogmatikájának összevetése alapján igyekezett néhány alapelvi szabályt körvonalazni az alkotmánybíróság esetjogát is figyelembe véve. Ilyen elvként határozta meg a jogrendszer ellentmondásmentességét, amelyet a jogállamiság, jogbiztonság keretrendszerébe illeszthetünk, a kiszámíthatóságot, amely ugyancsak a jogbiztonság része, az egyenlő bánásmód követelményét, valamint a strukturális végrehajtási hiányosságok tilalmát, amely az anyagi és eljárási jogi szabályok összhangjára utal a jogrendszer működését és gyakorlati alkalmazását is figyelembe véve.

A fenti kérdések mellett a német irodalom általános, dogmatikai szempontból is foglalkozott a két eljárásjog különválasztásával. Ennek során vizsgálták külön is a két

[14] Deutscher Bundestag: i. m. 107. o.
[15] Tipke: Neukodifikation des Allgemeinen Steuerrechts in der Abgabenordnung 1977 705. o.
[16] *Uo.* 706. o.
[17] Zimmermann Noah: „Allgemeine" Dogmatik speziell für das Steuerrecht?, *Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht*, Bd. 22 Geprägte Freiheit 2023/24, 2024, 102-110. o.

törvény fejlődését egymás relációjában és a különválasztást magát is értékelték. A különböző vélemények ellenére közös kiindulópont volt, hogy a közigazgatási jog alapkövének nem az adójog tekinthető, mivel a modern közigazgatási jog jelentősen túlmutat azon, amihez az adójog modellként szolgálhat. Mindez még akkor is így van, ha a mai adóigazgatás jellemzően már nem pusztán beavatkozó jellegű, hanem egyre inkább engedélyező jellegűvé.

Sokkal fontosabb kérdésnek tekintették, hogy az adójogot kizáró közigazgatási jog veszít-e valamit. Ezt a kérdést már egy 1926-os konferencián is vizsgálták, amelynek során egyes szerzők szkeptikusak voltak, míg más szerzők valójában eltértek a témakörtől és nem ahhoz szóltak hozzá. Közel egy fél évszázaddal később, az újrakodifikáció időszakában már inkább azt gondolták, hogy az általános közigazgatási jog a közigazgatási jog speciális területeiből táplálkozik, ilyen terület az adójog is. Az általános közigazgatási jog feladata, hogy az egyedi jelenségek sokaságából kiemelje és rendszerezze azokat a közös elemeket annak érdekében, hogy az egyedi jelenségek beilleszthetők legyenek az így kialakított rendszerbe, mint egységbe. Amit az általános rész nem vesz és nem is veheti át a speciális részek specifikus alapvető tartalmából és alapvető formáiból, azt nem is tudja tükrözni. Kifejezetten a német jogra vonatkozó sajátosságként emelték ki továbbá a szociális jogállammal való kapcsolatot, amelyben az újraelosztás eszköze is az adó, hiszen az államnak előbb be kell szednie azt, amit később kiad[18].

2. Egy különleges út: az amerikai adójog

2.1. Elvi alapok a kiválasztás indokai. Az USA-ban a 2000-es évek után egy komolyabb dogmatikai vitasorozat indult az adóhatósági eljárások általános közigazgatási eljárásnak való megfeleltetése érdekében a lent részletesebben tárgyalandó elhíresült Mayo-határozat eredményeként. A vita középpontjában az adóhatósági eljárás különlegességének tézise állt a közigazgatási eljárással szemben annak ellenére, hogy az USA-ban az adóigazgatási eljárásra az 1946-ban elfogadott általános közigazgatási eljárási törvény (The Administrative Procedure Act - APA) is vonatkozott. Fontos azonban már elöljáróban megjegyezni, hogy az APA nem azonos a kontinentális értelemben vett közigazgatási eljárással, hanem egy olyan speciális közigazgatási szervekre vonatkozó szabály, amelyet akár alkotmányos jelentőségűnek is szoktak nevezni, hiszen a közigazgatási jogalkotást érinti, mint eljárást és azt szabályozza. Az amerikai irodalom[19] éppen ezért a pénzügyi, adóigazgatási – nem kongresszusi jogalkotás – specialitását helyezi középpontba, ami gyökeresen eltér nemcsak a magyar, de a teljes kontinentális rendszertől. A vita fő elemét azonban az adóigazgatás általános eltérő, különlegességi doktrínája jelentette és az említett Mayo-határozat ebben hozott változást egy bírósági ítélet által, amely egyben a korábban is létező tudományos vitákat is fellobbantotta az adóigazgatás kivételes jellegéről.

[18] Tipke: Fünfzig Jahre Reichsabgabenordnung, *Archiv des öffentlichen Rechts,* 94, (1969) 2., 256. o.
[19] Grewal, Amandeep S.: Taking Administrative Law to Tax: Foreword, *Duke Law Journal*, 63 (2014) 8., 1625. o.

Ezen vita keretében feldolgozták az amerikai adóigazgatási eljárás szabályozásának főbb történelmi állomásait és több olyan dogmatikai kérdést is vizsgáltak, amelyre csak érintőleges irodalom áll rendelkezésre hazánkban. Ugyanakkor fontos megjegyezni azt is, hogy nemzetközi adóügyi kontextusban a tudósok[20] alkalmanként az amerikai rendszer kapcsán "adóügyi kivételességre" hivatkoztak arra utalva, hogy az Egyesült Államok a világ többi részén érvényesülőktől eltérő adószabályokat fogad el és tart fenn. Ez több tekintetben is igaz, így nemcsak a common law és precedens-rendszer sajátosságai jelentenek eltérést, valamint az állami szervek hatáskörgyakorlására vonatkozó szabályok sajátosak, de mindezek a közigazgatási eljárási törvényben is jelentős differenciákat okoznak. Mindezen jelentős eltérések ellenére is érdemes azonban foglalkozni az amerikai-rendszerrel, hiszen az adóigazgatási eljárás és a közigazgatási eljárási törvény különbözőségével, illetve összefüggéseivel kapcsolatos vitában olyan érvek is felmerültek, amelyek általános jellegűek is lehetnek és a kontinentális rendszerű országokra is alkalmazhatóak.

2.2. Az amerikai adóigazgatási eljárás kialakulásának kezdetei. Az adóigazgatási eljárás megszületése az USA-ban jóval a közigazgatási eljárást megelőzően történt meg. Bryan T. Camp[21] arra mutatott rá, hogy a valódi kezdetek – hasonlóan a német rendszerhez – pénzügy okokra vezethetők vissza. 1862-ben a polgárháború miatt drasztikus mértékben növelni kellett a bevételeket, amely miatt a Kongresszus egy átfogó adótörvényt fogadott el 1862. július 1-jei törvényként. A törvény több anyagi jogi szabály és új adónemek (mint a jövedelemadó bevezetése) mellett új, országos igazgatási struktúrát hozott létre az adóigazgatásban, amelynek mintájául a korábbi vámtarifatörvények szolgáltak. Az igazgatási struktúra kialakítása egyben eljárási, dogmatikai elemeket is magával vont. A törvény alapján ugyanis az országot körzetekre osztották fel és minden körzetben az elnök kinevezhetett egy belső adóbeszedőt, amely mellett minden körzetben létrehozták az adóellenőr pozícióját is, akinek a feladata a bevallások áttekintése és az adó megállapítsa volt, amelyet a beszedők szedhettek be. Ezzel az adómegállapítás és a beszedés funkciói szétváltak egymástól és Camp ezt az elemet tartja az egyik legfontosabbnak, amely az adóigazgatást más szakigazgatási, szabályozási rendszerektől elválasztja és azoktól is jelentősen meg is különbözteti.

A két terület szervezetileg is különvált, az adó beszedésére a Kongresszus létrehozta az Internal Revenue Commissioner of Internal Revenue nevű szervezetet a Pénzügyminisztérium alá rendelve. A szervezet már a megalakulás évében rohamos fejlődésnek indult, a kezdetben három főből álló szervezet az év végére egy közel 4000 fős szervezetté változott. Mindez a szervezet első vezetőjének George S. Boutwell szervezőtehetségének volt köszönhető, aki területileg és tematikusan is megszervezte a hivatalt a beszedés hatékonysága érdekében. Szintén az ő érdeme volt a típushatározatok létrehozása, amelyek alapján a gyakran ismétlődő

[20] Zelenak, Lawrence: Maybe Just a Little Bit Special, After All? *Duke Law Journal*, 63 (2014) 10., 1901. o. vagy Schneider, Bernard: The End of Taxation Without End: A New Tax Regime for U.S. Expatriates, *Virginia Tax Review*, 32 (2012) 1., 3-4. o.

[21] Camp, Bryan T.: A History of Tax Regulation Prior to the Administrative Procedure Act, *Duke Law Journal*, 63 (2014) 8., 1694-1695. o.

kérdésekben egy kiadványt adott ki évente. Ez utóbbiak azonban néhány kérdésben az eredeti típushatározatokhoz képest eltérő állásfoglalást tartalmaztak, amely által mintegy tükrözték a hivatal addig felhalmozódott tapasztalatait[22]. Ezek az értelmezések azonban hamarosan kötelező érvényűvé váltak, amelyek ellen már igen korán igyekeztek a jogászok – sikertelenül – fellépni.

A jogfejlődésben jelentős mérföldkövet jelentett, hogy 1946-ban megszületett az APA, amelynek hatálya kiterjedt az adóigazgatási eljárásra is. Ennek ellenére az adójog különállása gyakorlatban továbbra is megmaradt annak specialitásaira és különlegességére tekintettel. A jogsértések középpontjában a Pénzügyminisztérium, illetve az adóhatóság útmutatói álltak, amelyek kapcsán a gyakorlat egyáltalán nem követte az APA szabályozását. Ezt a gyakorlatot kezdetben hallgatólagosan fogadták el a folyamatban résztvevők, majd később bírósági döntésekkel is szentesítették az eltérés lehetőségét.

E körben fontos momentum, hogy az APA kifejezetten lehetővé tette általánosságban az ügynökségi útmutatók kiadását és konkrét szabályokat tartalmazott a kiadás vonatkozásában. Ennek fontos momentuma, hogy amennyiben a Kongresszus jogalkotó hatalmat biztosít kormányzati szerveknek, az APA tartalmazza az ezzel kapcsolatos jogszerűségi garanciákat és lehetővé teszi azok megtámadását szövetségi bíróság előtt[23].

Egy ilyen – egyébként egy környezetvédelmi kérdéssel kapcsolatos – ügy volt a Chevron U.S.A. Inc. kontra Natural Resources Defense Council Chevron-ügy, amelyben az elhíresült Chevron-féle kétlépcsős tesztet kidolgozták 1984-ben. A teszt alapján a bíróságoknak egyrészt azt kell megvizsgálniuk ügynökségek által kiadott jogszabály-értelmezések kapcsán, hogy a Kongresszus közvetlenül rendelkezett-e az adott kérdésről, azaz jogszabály rendezi-e a kérdést, másodsorban, ha nincs ilyen, akkor vizsgálni kell, hogy az ügynökség értelmezése mennyiben tekinthető megengedhetőnek, azaz ésszerűnek[24].

A tesztet később a bíróság a United States v. Mead Corp. ügyben hozott határozatában tovább cizellálta. A Mead-döntés után ugyanis a Chevron-tesztet csak akkor kell alkalmazni, ha az ügynökség értelmezése a kongresszus által delegált hatáskör folytán kötelező a felekre. Az adóügyben született értelmezések feltétlenül ilyennek minősülnek[25].

Mindezek ellenére a bíróságok hosszú ideig továbbra sem vállalták az adóügyben született értelmezések felülvizsgálatát. Ebben hozott 2011-ben a Mayo Foundation for Medical Education & Research v. United States ügyben született döntés jelentős fordulatot. A kérdés középpontjában a rezidensek jogállása állt, nevezetesen, hogy diáknak vagy dolgozónak kell-e őket tekinteni a társadalombiztosítás szempontjából. A pénzügyminisztérium 2004-es rendelete alapján ugyanis nem jogosultak adóvisszatérítésre, miközben a szövetségi biztosításokról szóló törvény alapján a

[22] Camp: i. m. 1696-1699. o.
[23] Murphy, Richard: Pragmatic Administrative Law and Tax Exceptionalism, *Duke Law Journal*, 64 (2014) 21., 24. o.
[24] Murphy: i. m. 26. o.
[25] Hickman, Kristin: The Need for Mead: Rejecting Tax Exceptionalism in Judicial Deference, *Minnesota Law Review*, 90 (2006), 1538. o.

diákok mentesülnek az adó megfizetése alól. Az ügy különlegessége, hogy ekkor állapította meg először a bíróság, hogy a Chevron-teszt ugyanúgy alkalmazandó a Pénzügyminisztérium általános hatáskörű rendeleteire, mint a közigazgatási jog más területein. Ezzel a bíróság az általános közigazgatási jog doktrínáinak alkalmazhatóságára vonatkozó szélesebb körű "nincs kivétel" megközelítést szentesítette és a továbbiakban a Pénzügyminisztériumra is éppúgy alkalmazni rendelte azokat az általános elveket, amelyek azt szabályozzák, hogy egy ügynökségnek mikor kell hirdetményi és véleményezési eljárást alkalmaznia egy szabály kihirdetéséhez[26].

Az ügyben tehát a Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta az egységes közigazgatási megközelítés fontosságát[27]. A bíróság döntése hatalmas jelentőségű volt. Hiszen közel 30 éven át a Pénzügyminisztérium rendeletei szinte teljesen érinthetetlennek minősültek a bíróságok részéről, míg a Mayo-döntés után a bíróságok akár beavatkozhattak az adópolitikába. Mindez felszínre hozta egyrészt az adóügyek különbözőségének a kérdését a közigazgatási jogtól, másrészt azt a dilemmát, hogy ha a bíráknak lehetővé teszik, hogy az adójogi útmutatókat a bíróság felülvizsgálja, akkor ezzel megnő annak a valószínűsége, hogy a hasonló helyzetű adófizetőket nem kezelik majd a bíróságok annyira egyformán, mint az adóhatóság. A bíróságok értelmezési kérdések megoldására vonatkozó képességét több sajátosság (így a kérelemhez kötöttség vagy a precedensrendszer) is akadályozza, amely az adott ügyekben ugyancsak eltérő lehet.[28]

A szakírók[29] ekkor egy rugalmas és kreatív középutat javasoltak, amely a Pénzügyminisztérium hatáskörét is sokkal inkább tiszteletben tartja. Így bár a bíróságok feladata a jogszabály értelmének meghatározása, de eközben jelentős súlyt tulajdonítanak az ügynökség jogszabályértelmezésének is. A bíróságok mindezt gyakran az ügynökség speciális szakértelmével indokolták. Mindezt 1944-ben a Skidmore-ügyben született döntés erősítette meg. Ennek alapján a bíróságoknak figyelemmel kell lenniük az általuk alkalmazott jogszabály ügynökségi értelmezésére, megadva az ügynökség elemzésének azt a súlyt, amelyet az ésszerűen megérdemel.

Különös figyelmet érdemel, hogy a fenti elv még az APA előtt megszületett, azonban hatása azon is átívelt. Empirikus vizsgálatokkal azt is igazolták, hogy a Bíróság rugalmas és kreatív megközelítése bár a közigazgatási jogban különlegesnek minősül, valójában nem befolyásolja túl gyakran az ügyek kimenetelét. A bíróságok hasonló arányban adnak igazat a feleknek függetlenül attól, hogy a Skidmore- vagy a Chevron-elvet alkalmazzák-e. Ugyanakkor tény, hogy a bíróságok nem dolgoztak ki egyértelmű tesztet annak meghatározására, hogy mely szabályok igényelnek az APA-szerinti véleményezési eljárást és melyek nem. Mindez különösen nagy probléma akkor, ha - ahogyan erre Grewal professzor rámutatott - nem könnyű megkülönböztetni egymástól az értelmező és a jogalkotói szabályokat. Ennek alapján azt javasolta, hogy a bíróságok legyenek figyelemmel a Kincstár történeti

[26] Murphy: i. m. 29. o.
[27] Grewal: i.m. 1625-1626. o.
[28] Hickman: The Need for Mead: Rejecting Tax Exceptionalism in Judicial Deference, *Minnesota Law Review*, 90 (2006) 1540-1541. o.
[29] Murphy: i.m. 25-26. o.

hagyományaira, mivel a bíróságok tartoznak a Kincstárnak némi „nagyvonalúsággal" az értelmezés során[30].

Ahogyan ezt a vitában valamennyi szerző érzékeltette, az adóigazgatás specialitását érintő vitának várhatóan koránt sincs vége. Bár a rendszer alapvetően eltér a magyar szabályozástól mind a hatásköröket, mind az általános közigazgatási eljárási szabály részletszabályait tekintve, de a fejlődési ív vonatkozásában is, mégis érdekes megvizsgálni, hogy a 2014 után fellángolt szakmai vitában milyen – esetenként rendszertani, dogmatikai – érvek hangzottak el az adóigazgatási eljárás különlegessége mellett vagy az ellen érvelve. Az amerikai rendszer bemutatásának legfőbb érve ugyanis, hogy elindított egy olyan beszélgetést, amely több szempontot is vizsgált az adóigazgatási eljárás különbözőségét illetően[31]. Ennek alapján érdemes megvizsgálni a vita dogmatikai elemeit.

2.3. Az amerikai irodalom dogmatikai érvei. Sajátos elemek és kérdések az amerikai adóigazgatási eljárás kapcsán. Az amerikai rendszer fő kérdése tehát az adóspecifikusság kérdése, amely alapján az indokolható az adóigazgatás különállása a közigazgatás más elveitől. Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy a szakirodalmi vitában felhozott érveket tematizáljuk annak érdekében, hogy abból dogmatikai következtetéseket lehessen levonni immár – reményeim szerint – az amerikai rendszer sajátosságaitól is függetlenül.

2.3.1. Történetiség, hagyomány. A történetiség, azaz az adóigazgatás időben jóval korábbi kialakulása több szakíró tanulmányában fontos érvként szerepelt, amely alapján az adóigazgatási eljárás történeti különállása, illetve történeti hagyományai iránti tisztelet alapján tartják alkalmazhatatlannak az APA-t az adójog területén.

Camp az adóhatósági útmutatók kiadása és a kiadási eljárás felülvizsgálatán keresztül mutatta be a fenti megfontolással kapcsolatos ellentmondásokat. Rámutatott, hogy az ügynökségek munkájának fontos része, hogy útmutatást adjanak olyan kérdésekben, amelyek sajátos, kifejezetten az adóigazgatási eljárásban jelentkező eljárási, hatásköri problémákat vetnek fel az APA tükrében. Kifejezetten az útmutatók kapcsán a szerző két olyan csomópontot említett, amelyek kapcsán tettenérhető az adóigazgatási gyakorlatnak az APA-tól való eltérése. Ilyen az útmutatók publikálása, és ezzel szoros összefüggésben az, hogy a bíróságok milyen szabályok alapján vizsgálják felül az iránymutatást, az APA-nak való megfelelést kérik-e számon vagy más elveket vesznek figyelembe, ha valaki vitatja azok érvényességét. Ugyanakkor ezek kérdések nemcsak az adóeljárásban jelennek meg, de a közigazgatás jog más speciális területei kapcsán is felvetődhetnek[32]. A Mayo-határozat érvelése ez utóbbi sajátosság kapcsán hozott fordulatot. Bár az adójog külön kezelésével a kommentátorok általánosságban egyetértettek, de azt is bemutatták, hogy valójában nincs lényeges különbség az adóigazgatási és más közigazgatási szervek munkája között, és a különállás valójában kizárólag a hagyományok tiszteletén alapul.

[30] Murphy: i.m. 35. o.
[31] Grewal: i.m. 1633. o.
[32] Camp: i.m. 1675-1680. o.

Camp arra is felhívta a figyelmet, hogy a külön kezelés megszüntetése azért is aggályos, mert az APA-t tekinti fő kiindulópontnak és az APA elvei felől közelít az adóigazgatáshoz, holott történetileg éppen ennek az ellenkezője indokolható[33]. Ennek igazolásául bemutatta, hogy az APA egyes követelményei az adóigazgatási eljáráson miért nem számonkérhetők, illetve azt, hogy egyes APA-előírásokat a bírósági gyakorlat mennyiben erodált már az idők során. Példaként említi az APA azon előírását, amely szerint a jogszabályalkotást kezdeményező ügynökségnek értesítést kell kiadnia a javasolt értelmező szabály feltételeiről vagy lényegéről, továbbá az érintett kérdések leírásáról. Az APA ezen előírását Camp egyenesen komikusnak nevezte. Hasonlóan alkalmazhatatlannak tartotta az ún. tömör nyilatkozat kiadását is, amelyre az állampolgárok észrevételeket írhatnak, hiszen egyrészt valamely adószabály tömör leírása önmagában is a lehetetlenséget súrolja. Majd mindezek alapján rámutatott, hogy amennyiben a különlegesség megszűnik, az összességében nagyon nagy veszteségnek bizonyulhat, hiszen jelentősen ronthatja az állami bevételeket.

A fő érvet tehát Camp számára a történetiség jelentette a dogmatikai érvek helyett. Camp szerint döntő fontosságú, hogy az APA világa 1947-ben kezdődött, de az amerikai adóigazgatás 1789-ből eredeztethető, így az adójog jóval más területek előtt szembesült alapvető közigazgatási jogi kérdésekkel.

Camp professzor is elismerte azonban, hogy ez a megközelítése az APA általánossága ellen szól és annak a megfordítását jelenti. Mégis a történetiségre alapozva alapvetően utasítja el az APA elsődleges jogforrás jellegét az adóigazgatás tekintetében. Álláspontja szerint valójában két egyenrangú területről van szó, amelyet azzal is indokolt, hogy a Kongresszus nem légüres térben alkotta meg az APA-t, és az APA sem légüres térben működik. Így a bíróságoknak is figyelembe kell venni eljárásuk során az adóigazgatás történetét, amikor az APA-t alkalmazzák[34]. A történetiség elvét azonban a fentieken túl szinte valamennyi szerző[35] ismétlődő jelleggel döntő fontosságú érvként említette.

2.3.2. Bonyolult. A történetiség mellett a másik klasszikus érv az adójogra általánosan jellemző bonyolultság. Lawrence Zelenak professzor tanulmányában amellett érvelt, hogy az adóigazgatási eljárás kivételessége nem mellőzhető, ugyanis az adójog különlegessége nemcsak az adójogászok szerint érvényesül, hanem mindenki más szerint is a jogi oktatási rendszertől kezdve egészen a gyakorló jogászok tevékenységéig, beleértve nemcsak az ügyvédek, de a bírák tevékenységét is. Zelenak aprólékosan bemutatja, hogy valójában mindenki úgy tekint az adójogra a jogászok között is, mint a jog "egyedülállóan bonyolult" területére, és ez halmozottan érvényesül a nem jogász társadalomban, amelyet egy Albert Einsteinnel kapcsolatos anekdotával is alátámaszt.[36]

---

[33] Camp: i.m. 1682. o.

[34] Grewal: i.m. 1631. o.

[35] Murphy: i.m. 22. o. vagy Hickman, Kristin: Administering the Tax System We Have, *Duke Law Journal*, 63 (2014), 1753. o.

[36] Zelenak rámutat, hogy az amerikai adóhatóságok honlapján gyakran idézik Einstein egyik mondatát, amely szerint "A legnehezebb dolog a világon a jövedelemadó." Lásd erről Zelenak: i. m.1907. o. De a mondást valóban gyakran idézik mind angol, mind német nyelvterületen. Lásd például Lipman, Francine

Ugyanakkor azt is elismeri, hogy minden szabály bonyolult. Bármely terület specialistái hajlamosak azt gondolni, hogy az ő területük különleges. Különösen ilyen területek például a trösztjog vagy a környezetvédelmi jog. Mégis, alapvetően arra a következtetésre jut, hogy az Internal Revenue Code rendkívül bonyolult volta különleges bánásmódot érdemel. Ugyanakkor arra is figyelmeztet, hogy többnyire nem adóügyi emberek, akik azt hiszik, hogy az adó különleges, hanem a jogászok és az átlagemberek. Így Hickman is hivatkozik például Einsteinre[37], aki ugyancsak rendkívül bonyolultnak találta az adószabályokat. Bár elismeri, hogy a bonyolultság kétség kívül nehezen nevezhető nemhogy dogmatikai, de még jogi érvnek sem.

2.3.3. Jogtudományi megközelítés kontra bevételi imperatívusz. A jogi jellemzők középpontjában ugyancsak a Kincstár által kiadott általános hatósági rendeletek állnak, amelyeket többször útmutatónak is neveznek, annak ellenére, hogy ezek a rendeletek jogilag kötelező erejű szabályok és így az általános közigazgatási jog szerint a "jogalkotás"[38] körében értelmezhetők. Ezen normák visszaható hatályú alkalmazásának a kérdése élénk vitát váltott ki a 2014 utáni időszakban.

Az előzmények között említhető, hogy 2012-ben a Kongresszus kifejezetten széles körű felhatalmazást adott a Pénzügyminisztériumnak arra, hogy visszamenőlegesen alkalmazandó rendeleteket fogadjon el az Internal Revenue Code (a továbbiakban: IRC) 7805(b) §-a szerint[39]. A jogszabályhely felhatalmazta a Pénzügyminisztériumot, hogy a végleges rendeleteket visszamenőlegesen már attól az időponttól alkalmazza, amikor a Pénzügyminisztérium a hivatalos lapban (Federal Register) közzétette a javasolt (ideiglenes) rendeletet, és a rendelet várható tartalmát leíró nyilvános közleményt kiadták. Megjegyzendő, hogy adóügyben az IRC alapján egyébként más esetekben is jogosult a Pénzügyminisztérium visszamenőlegesen hatályos rendeleteket elfogadni. Ilyen, ha a Pénzügyminisztérium a Kongresszus által a vonatkozó törvényi megfogalmazás hatályba lépését követő tizennyolc hónapon belül fogad el egy rendeletet; vagy ha "visszaélések megelőzésére" vagy eljárási hibák kijavítására törekednek.

A Pénzügyminisztérium a viták során alapvetően háromféle módon viszonyult az APA megsértéséhez. Sok esetben arra hivatkozott, hogy az általános hatáskörű rendeletei valójában nem jogalkotó, hanem "értelmező jellegűek", és ezért nem is igényelnek az APA szerinti értesítési és véleményezési eljárásokat[40]. Hickman azonban a 2003. január 1. és 2005. december 31. között közzétett rendeleteket megvizsgálva bemutatta, hogy az APA megsértése szinte általánossá vált, hiszen az esetek kevesebb mint 60%-ában feleltethető meg az eljárás az APA szabályainak. A rendeletek 40%-ban tehát eltértek az általános eljárási szabályoktól, amelynek okait

J.:"The Hardest Thing in the World to Understand Is the Income Tax." — Albert Einstein, Pro Bono Matters*, ABA Tax Times*, (2013) 4., 9. o. vagy Keeley, Brian: *Human Kapital*. OECD, 2007, Online: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/de/publications/reports/2007/02/human-capital_g1gh7c78/9789264047952-de.pdf (2025. július 15.) 55. o.

[37] Hickman: Administering the Tax System We Have, *Journal of Tax Administration*, 1 (2015) 1., 1600. o.

[38] Uo. 1718-1719. o.

[39] Uo. 1720-1760. o.

[40] Murphy: i.m. 22. o.

számba véve Hickman arra jutott, hogy a Pénzügyminisztérium az értelmező szabály mellett sokszor „nyomós ok"-ra hivatkozott, míg a fennmaradó ügyekben indokolás nélkül nem alkalmazta az APA szabályait. Utóbbi „nyomós ok"-nak azt nevezték, ha a szabály betartása kivitelezhetetlen, szükségtelen vagy ellentétes lenne a közérdekkel. Ez azonban formai, tartalmi vagy sokszor egyszerre mindkét aspektusból problémákat vet fel, és a hivatkozás mögött Hickman[41] ténylegesen a bevételi szempontok érvényesítését igazolta az általa vizsgált konkrét ügyekben.

A Legfelsőbb Bíróság ezt a gyakorlatban következetesen elfogadta figyelemmel arra, hogy az adók gyors és biztos rendelkezésre állása a kormányzat számára elengedhetetlenül szükséges. Így a szakirodalom[42] "bevételi imperatívusznak" nevezte az érvelést. Más szerzők, így David Weisbach és Jacob Nussim[43], arra mutatnak rá közigazgatási szervezéselméleti kérdéseket is figyelembe véve és egészen Taylor és Simon elméletét is felhasználva, hogy az adórendszer célja a kormányzati kiadási programok végrehajtása és az adójog esetében az intézményrendszer és az eljárás is ezt szolgálja alapvetően dogmatika elvek nélkül.

A jogtudományi megközelítés az adóigazgatási eljárás azon sajátosságait emeli ki, amelyek részben a jogi jellemzőkből, részben a peres stratégiák kombinációjából adódnak, amelyek sok esetben egymást is erősítik. A peres stratégia sajátossága, hogy az ügyvédek sem hivatkoznak jellemzően az általános közigazgatási jogi normáktól való eltérésekre az adóügyekben, vélhetően annak várható sikertelensége miatt is, miközben a bírák az ügyvédi beadványokra támaszkodtak, így voltaképpen alig merül fel a közigazgatási joggal való összefüggés kérdése[44].

A fenti leegyszerűsítő értelmezés ellenére kijelenthető, hogy a bevételek beszedése nyilvánvalóan minden adórendszer egyik legfontosabb funkciója, ugyanakkor az adórendszer egyszerre több célt szolgál, amely elemzése azonban már túlmutat jelen dolgozat keretein[45]. Ennek igazolásául az amerikai rendszerben az egyik empirikus tanulmány[46] bemutatta, hogy az adóigazgatás milyen szerepet tölt be a kormányzati tevékenységben, így konkrétan milyen mértékben foglalkozik a szociális jóléti és szabályozási programokkal, célokkal és funkciókkal, nem pedig a hagyományosabb bevételnöveléssel.

3. Összegzés helyett: Most akkor kivételes az adójog vagy nem?

Az amerikai és a német rendszer rövid elemzése után feltehetjük a kérdés, hogy akkor végül mi a szakirodalom konklúziója, valóban kivételes-e az adójog. Míg a

[41] Hickman, Kristin: Coloring Outside the Lines: Examining Treasury's (Lack of) Coloring Outside the Lines: Examining Treasury's (Lack of) Compliance with Administrative Procedure Act Rulemaking Requirements, *Notre Dame Law Review*, 82 (2007) 5., 1749-1787. o.

[42] Hickman: Administering the Tax System We Have, *Journal of Tax Administration*, 1 (2015) 1., 1720. o.

[43] Weisbach, David A. – Nussim, Jacob: The Integration of Tax and Spending Programs, *Yale Journal Law*, 113 (2004) 5., 983-997. o.

[44] Zelenak: i.m. 1909. o.

[45] Deák Dániel: Adójogi globalizmus, *Állam- és jogtudomány*, 56 (2015) 3., 29-54. o.

[46] Hickman: Administering the Tax System We Have, *Journal of Tax Administration*, 1 (2015) 1., 1736-1753. o.

német irodalom egy konszolidált álláspontot követ, amely a kivételesség pártján áll, az amerikai irodalomban már sokkal heterogénebb, hiszen egy de iure egységes, de facto külön kezelt rendszerről beszélhetünk. Itt az adóügyi kivételesség mellett érvelők azt állítják, hogy az adóigazgatás az általános közigazgatási jogtól eltérő formákat öltött, amelyre változatos indokokat hoznak fel, amelyek közül kiemelendő a történetiség, a bonyolultság és az állami funkciók ellátásában betöltött kiemelt szerep. Az adóügyi kivételesség bírálói szerint a közigazgatási jog általános elveinek az adózási kontextusban ugyanúgy érvényesülniük kell, mint más kontextusokban. Az amerikai rendszer a vitában érvként hozza fel az egységesség mellett az egyszerűség és a jogállamiság elvét, míg a kivételesség mellett a pragmatizmus és a rugalmasság elveit. Azt azonban még az amerikai szerzők is elismerik, hogy az Egyesült Államok közigazgatási jogának fejlődése nem egy dogmatikailag tisztázott és szilárd alapokkal bíró terület, amely valószínűleg még hosszabb ideig így is marad, így dogmatikai kérdésekben az európai jog számára nem adhat konkrét kiindulópontot, de a vitában felhasznált érvek felhasználhatók lehetnek.

Az amerikai rendszerrel kapcsolatos jelentős dogmatikai eltérések ellenére mégis adhat némi támpontot az értelmezési keretekhez a nemzetközi elemzés, amelyek alapján néhány általános következtetés levonható. Ezek a következők:

Mind a német, mind az amerikai irodalomban hangsúlyosan jelentkezett a történetiség és a hagyományok tisztelete. A német irodalomban ez csaknem egyértelmű, hiszen több mint egy évszázados megkérdőjelezhetetlen különállásról beszélünk, míg az amerikai rendszerben a viták során merült fel igen komolyan ez az érv.

Ugyancsak mindkét rendszerben fontos szempontot jelentett, és mintegy a rendszer kiindulópontját is, hogy az adójog az állami feladatok megvalósítását szolgálja, amely mintegy vezérelvként folyamatosan végigkíséri a jogfejlődést.

Mindezt összegezve körvonalazódhat egy komplex megközelítés, amely általános és kivételes helyett, egy másik területként kezeli az adójogot.

Ezzel szemben a magyar megoldásban a hosszú ideig történő együttes alkalmazás mintegy magával hozta, hogy a közigazgatási elvek felől közelítünk az adójoghoz. A vizsgált rendszerekben ez korántsem egyértelmű, hiszen az amerikai jogban a bírósági döntések ingadoznak a közigazgatási elvek számonkérhetősége kapcsán, míg a német rendszerben a fent említett történetiség elvét tiszteletben tartva járnak el. Az amerikai irodalomban pedig a 2014 körül felerősödött jogtudományi vita egyik kompromisszumos irányzata[47] amiatt javasolja a kivételesség elismerését, hogy ha az adóügy kivételessége nem is teljesen védhető, de mégis jobban védhető, mint a kivételességellenes kritikák.

Ami bizonyosan megállapítható, hogy a jogszabályok értelmezése nem kizárólag az adójog gyakorlására jellemző feladat. Ehhez kapcsolódóan kiemelkedően fontos figyelembe venni a hatósági eljárási jog fogalmát[48], valamint azon irányelvet[49], hogy

[47] Grewal: i.m. 1632-1633. o.

[48] Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól, in: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (szerk.: Patyi András), Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012, 30. o.

[49] Hajas: i.m. 19. o.

a kivett eljárások csak olyan eljárások lehetnek, amelyek egyéb jellemzőik kapcsán megfelelnek a hatósági eljárás általános fogalmának.

Azok az elvek, amelyek valamely jogszabály értelmezésére vonatkoznak, a kódex értelmezésére is érvényesek. Az adójogi terület egyedülálló összetettsége azonban valóban többé teszi azt egy átlagos területnél. Paradox módon ugyanakkor a jogrendszer jelenkori differenciáltsága jelentősen erodálta az adójog specialitását, hiszen egyedüli jelentős kivételként jelentkezett. Ezáltal egyet kell értenünk azon szerzők[50] megállapításával, akik arra is felhívják a figyelmet, hogy a terület különlegesként kezelése valójában elzárta az adott területet a jog más területeitől, amely által rontotta az adójog dogmatikai fejlődését. Ez a hatás azonban valójában kölcsönönösen is érvényesül más területek vonatkozásában.

Irodalomjegyzék

- BMF: 100 Jahre Abgabenordnung. Monatsbericht des BMF, 2019, Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-100-jahre-abgabenordnung_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Letöltve: 2025. július 10.)
- Camp, Bryan T.: A History of Tax Regulation Prior to the Administrative Procedure Act, *Duke Law Journal*, 63 (2014) 8., 1673-1715. o.
- Deák Dániel: Adójogi globalizmus, *Állam- és jogtudomány*, 56 (2015) 3., 29-54. o.
- Deutscher Bundestag 7. Wahlperiode (1973) Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Online: https://dserver.bundestag.de/btd/07/009/0700910.pdf (Letöltve: 2025. július 17.).
- Grewal, Amandeep S.: Taking Administrative Law to Tax: Foreword, *Duke Law Journal*, 63 (2014) 8., 1625-1633. o.
- Hajas Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr, *Új Magyar Közigazgatás*, 4 (2016) 3.,18-25. o.
- Hickman, Kristin: Administering the Tax System We Have, *Duke Law Journal*, 63 (2014), 1718-1770. o.
- Hickman, Kristin: Coloring Outside the Lines: Examining Treasury's (Lack of) Coloring Outside the Lines: Examining Treasury's (Lack of) Compliance with Administrative Procedure Act Rulemaking Requirements, *Notre Dame Law Review*, 82 (2007) 5., 1727-1807. o.
- Hickman, Kristin: The Need for Mead: Rejecting Tax Exceptionalism in Judicial Deference, *Minnesota Law Review*, 90 (2006),1537-1619. o. https://doi.org/10.24926/265535.938
- Iovănaș, Eugenia: Consideration Regarding the Exercise of Legality Control by the Prefect According to the Romanian Administrative Code, in: *Public Law at the Crossroads of Technology, Jurisprudence and Governance in Contemporary*

[50] Grewal: i.m. 1633. o.

Europe (szerk.: Takemura, Hitomi – Steve, O. Michael), Bucharest, Paris, Calgary, ADJURIS – International Academic Publisher, 2025, 46-54. o.
- Keeley, Brian: *Human Kapital*. OECD, 2007, Online: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/de/publications/reports/2007/02/human-capital_g1gh7c78/9789264047952-de.pdf (Letöltve: 2025. július 15.).
- Lassar, Gerhard: Review of Reichsabgabenordnung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 48 (1925) 3., 371-374. o.
- Lipman, Francine J.:"The Hardest Thing in the World to Understand Is the Income Tax." — Albert Einstein, Pro Bono Matters*, ABA Tax Times*, (2013) 4.
- Murphy, Richard: Pragmatic Administrative Law and Tax Exceptionalism, *Duke Law Journal*, 64 (2014) 21., 21-35. o.
- Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól in: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (szerk.: Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012.
- Schneider, Bernard: The End of Taxation Without End: A New Tax Regime for U.S. Expatriates, *Virginia Tax Review*, 32 (2012) 1., 1-76. o.
- Tipke, Klaus: Fünfzig Jahre Reichsabgabenordnung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 94, (1969) 2., 224-262. o.
- Tipke, Klaus: Neukodifikation des Allgemeinen Steuerrechts in der Abgabenordnung 1977, *JuristenZeitung*, 31 (1976) 22., 703-706. o.
- Torma András: Constancy and Change in Public Administration and Administrative Law, *Curentul Juridic*, (2024) 4., 52-71. o. https://doi.org/10.62838/cjjc-2024-0028.
- Weisbach, David A. – Nussim, Jacob: The Integration of Tax and Spending Programs, *Yale Journal Law*, 113 (2004) 5., 955-1028. o. https://doi.org/10.2307/4135709.
- Zelenak, Lawrence: Maybe Just a Little Bit Special, After All? *Duke Law Journal*, 63 (2014) 10., 1897- 1920. o.
- Zimmermann, Noah: „Allgemeine" Dogmatik speziell für das Steuerrecht?, *Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht*, Bd. 22 Geprägte Freiheit 2023/24, 2024, 102-110. o.

Nagyvárosi igazgatás a koronavírus időszaka után: a Portói Nagyvárosi Terület igazgatásának elemzése*

Hoffman István – Balogh Virág – Baranyi Bertold – Bencsik András – Fényes Marcell – Dombrovszky Borbála – Gönczi Lili – Karácsony Lili – Molnár Csaba – Pribelszki János – Szente András – Nagy Marianna**

A fejezet a Portói Nagyvárosi Terület (Area Metropolitana do Porto – AMP) közigazgatási és szolgáltatási rendszeréről szóló, a 2020. februárjában folytatott kutatás eredményeihez kötődő, a koronavírus járvány hosszútávú hatásainak vizsgálatát elemző újabb kutatás főbb eredményeit mutatja be. A kutatócsoport empirikus tanulmányt végzett Portóban, közvetlenül a COVID-19-járvány kitörése előtt. A tanulmányban a 2020-ban kezdődött polikrízis hatását elemezzük. A szabályozási és szervezeti keret nem változott jelentősen a polikrízis hatására következtében, de a gyakorlat, és különösen a közérdekű szolgáltatások területén végzett tervezési tevékenységek koncentráltabbá váltak. Az önkormányzatok közötti együttműködés a közérdekű szolgáltatások (humán közszolgáltatások) területén viszonylag korlátozott maradt. Így a polikrízis nem csupán egy átmeneti „gerjesztett állapot", hanem tartós hatással van ezekre a rendszerekre.

Kulcsszavak: Área Metropolitana do Porto, szolgáltatásnyújtás, önkormányzatok közötti együttműködés, koncentráció, COVID-19, polikrízis

Urban governance after the coronavirus era: analysis of the administration of the Porto Metropolitan Area

This paper presents the main results of a follow-up research on the administration and service provision system in the Porto Metropolitan Area. The research group conducted an empirical study in Porto just before the outbreak of the COVID-19 pandemic. The impact of the polycrisis, which started in 2020, is analysed in this paper. The regulatory and organisational framework has not been significantly transformed as the result of the multiple crises and shocks, but the practice, and especially the planning activities in the field of the services of general economic interest, have become more concentrated. The cooperation in the field of the services of general interests (human services) has remained relatively limited. Thus, the

* A kutatás az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék kutatócsoportja által végzett empirikus vizsgálatokon alapul, a 2020-as és 2023-as terepkutatások eredményeire támaszkodva. A tanulmány elkészítését az NKFIH és az OTKA támogatta.

** Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének munkatársai.

polycrisis is not just a temporary "excited state", but it has permanent impact on these systems.
Keywords: Área Metropolitana do Porto, service provision, inter-municipal cooperation, concentration, COVID-19, polycrisis

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.35

Bevezetés

Az ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi Karának oktatóiból, valamint hallgatóiból álló kutatócsoport 2019-ben és 2020-ban összehasonlító városi közigazgatási kutatási projektet folytatott Portóban és Budapesten. A projekt fő célja a különböző nagyvárosi igazgatási modellek eltérő módszereinek és szabályozási elemeinek azonosítása volt. A két nagyvárosi terület eltérő közigazgatási megoldásokat követ. A budapesti nagyvárosi térség egy részben összevont megoldást valósított meg, mivel 1950-ben a „Nagy-Budapest" létrehozásával az akkori budapesti nagyvárosi terület önkormányzatainak többsége egy kétszintű közigazgatási egységbe olvadt össze. A budapesti nagyvárosi agglomeráció az elmúlt évtizedekben jelentősen bővült, azonban az igazgatási szerkezet csak korlátozottan változott, az 1990-es évek végén csak egy városfejlesztési tanácsot hoztak létre, és különböző konzultációs fórumok alakultak ki.[1] A Porto-i nagyvárosi terület (AMP – Área Metropolitana do Porto) 1991-ben jött létre, eredetileg 9 települést foglalt magában, ma már 17 település tartozik hozzá, és – amint az később látható lesz – kötelező önkormányzatközi együttműködésnek tekinthető.[2] Ennek az összehasonlító kutatásnak a főbb eredményeit 2020-ban és 2021-ben tették közzé, és azok főként a két városi terület közötti különbségeket és hasonlóságokat mutatták be.[3]

Az első, az utánkövetési kutatás alapjául szolgáló empirikus vizsgálatot 2020. február 4. és 8. között, röviddel a COVID-19 világjárvánnyá szélesedése előtt végeztük Portóban. Így a COVID előtti korszak közszolgáltatás-szervezési és igazgatási megoldásait jól tudtuk elemezni A jelen írás alapjául szolgáló új, az első kutatás egyfajta „monitoringjának" tekinthető kutatást 2023. február 22. és 25. között, a COVID-19-járvány és az orosz-ukrán háború kitörése után folytattuk. Így a kutatás eredményei a polikrízis két különböző nagyvárosi agglomerációra gyakorolt hatását mutatják be.

Az eredeti és a követő kutatás egyaránt multidiszciplináris módszert alkalmazott. Alapvetően azonban a jog- és közigazgatás-tudományok megközelítésén alapulnak, részben pedig a közgazdaságtan, a politikatudomány eszközeire is épülnek. Mivel ez

[1] Lásd Szegvári Péter: Divat-e még a „retro" a hazai területpolitikában? *Comitatus – Önkormányzati Szemle,* 33 (2023) 236, 184–185. o.

[2] Lásd Zimmermann, Karsten – Feiertag, Patricia: *Governance and City Regions: Policy and Planning in Europe*, London & New York, Routledge 2022, 279–280. o.

[3] Az eredeti kutatási eredményeket az alábbi magyar nyelvű cikk foglalta össze: Budai Kata, Dancs Tamás, Dombrovszky Borbála, Ferge, Péter, Kárász Marcell, Kári Gergely, Lukács Domokos, Vasas Zsolt Renátó, Cseh Kristóf Balázs, Molnár Csaba, Papp Dorottya, Bencsik András, Hoffman István, Fazekas János, Összehasonlító igazgatási és szolgáltatási kutatás Portoban, *Jegyző és Közigazgatás,* 22 (2020) 1, 18–24. o.

a 2020-as vizsgálatunk[4] követő kutatása, kvalitatív, empirikus, összehasonlító, félig strukturált interjúkon és vizsgálatokon alapul. A kutatás empirikus része miatt a cikk egy nagyobb kutatócsoport munkáján alapul. A kutatócsoport -tagjai az ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest) Jogi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékének professzorai, habilitált docensei, adjunktusai, PhD-hallgatói és hallgatói asszisztensei (MA-hallgatók) voltak. Ezért a cikk szerzőinek száma viszonylag nagy.

A kutatók igyekeztek követni a 2020-as empirikus kutatás mintáit az utolagios vizsgálat során, az eredmények összehasonlíthatóságának érdekében. Jelen írásunk összefoglalja a Portoi Nagyvárosi Területen (AMP) végzett vizsgálatunk főbb eredményeit, és bemutatja a polikrízis válság[5] „gerjesztett állapotát" követő különbségeket egy nagyvárosi agglomerációban, valamint ezeknek a többszörös sokkoknak a közszolgáltatási rendszerre és a helyi közigazgatásra gyakorolt hatását.

1. A városi kormányzás szervezeti kerete Porto városában – decentralizáció a portugál közigazgatási rendszerben

A portugál helyi-területi igazgatás és az önkormányzati rendszer a napóleoni közigazgatási modellen alapul. A portugál rendszer hagyományosan erősen centralizált,[6] olyannyira, hogy a szakirodalom Európa egy leginkább centralizált országának nevezi.[7] A kettő és fél szintű önkormányzati rendszer két teljes értékű egységen, a terülti önkormányzatokon, a régiókon (*regiões administrativas*), valamint a települési szintű önkormányzati egységeken (*municípios*) alapul, azonban a portugál rendszerben beszélhetünk egy „fél" szintről, a települési szinten belüli részönkormányzati egységekről (*kerületek*, *freguesias*) is. A szárazföldi Portugáliától távolabb fekvő két terület, Madeira és az Azori-szigetek, mint *autonóm régiók (regiões autónomas)* különleges státusszal rendelkeznek. Ezenkívül a 2013. évi 75. törvény létrehozott egy sajátos, kötelezően kialakítandó önkormányzati társulásnak tekinthető szervezetet, a törvényben meghatározott nagyvárosi agglomerációkban kialakítandó nagyvárosi területeket (*áreas metropolitanas*).[8]

Az önkormányzatok feladatait törvény határozza meg.[9] Az önkormányzatok általános feladata a lakosság érdekeinek előmozdítása és védelme, a településen belüli részönkormányzati egységekkel szorosan együttműködve. Ezt az általános meghatározást egy, a feladatokat felsoroló rendelkezés követi, amely szerint az

[4] Hasonló jellegű, a COVID-19 hatásait utólagosan vizsgáló közigazgatás-tudományi kutatást mutatott be az alábbi cikk: Kuhlmann, Sabine - Franzke, Jochen: Multi-Level Responses to COVID-19: Crisis Coordination in Germany from an Intergovernmental Perspective, *Local Government Studies,* 48 (2022) 2.

[5] Lásd Karpiuk, Mirosław - Kostrubiec, Jarosław: Provincial Governor as a Body Responsible for Combating State Security Threat, *Studia Iuridica Lublinensia,* 33 (2024) 1, 108–110. o.

[6] Lásd OECD, *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* Paris 20202020, 92. o.

[7] Lásd Abrantes, Ruben Duarte: Decentralization and (De)Politization in Portugal, *Perspectivas – Journal of Political Science,* 20 (2019), 38. o.

[8] Teles, Felipe: *Decentralization and Local Politics*, in: *The Oxford Handbook of Portuguese Politics* (szerk.: Fernandes, J.M - Magelhães, P. C. - Costa Pinto, A.), Oxford, Oxford University Press, 2023.

[9] A Portugál Köztársaság 1976. évi alkotmányának 236. cikke.

önkormányzatok feladatai közé a a) helyi infrastruktúra; b) az energia; c) a helyi közlekedés és kommunikáció; d) az oktatás, tanítás és szakképzés helyi feladatai; e) a helyi örökség, kultúra védelme és a helyi tudomány támogatása; f) a szabadidő és sport, g) a helyi egészségügyi feladatok; h) a szociális segítségnyújtás; i) a lakhatás; j) a helyi polgári védelem; l) a helyi környezet és köztisztasági feladatok, m) a helyi fogyasztóvédelem; n) a helyi fejlesztések elősegítése; o) a területrendezés és városépítés; p) az önkormányzati rendőrség működtetése; és a q) külső szereplőkkel történő igazgatási együttműködés tartozik. Lehetőség van arra is, hogy a portugál kormány államigazgatási hatásköröket ruházzon át az önkormányzatok egyes szerveire.

A Portugál Köztársaság[21.]kormányának egyik fő célja a helyi önkormányzatok hatásköreinek megerősítése és ezáltal a megfelelő közszolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőségének előmozdítása volt a 2015-öt követő időszakban[10] A decentralizációs folyamat Portugáliában azonban – Pálné Kovács Ilona megjelölésével élve – cinikusnak nevezhető, mivel a kormány bizonyos felelősségi köröket átruházott anélkül, hogy a központi kormányzat a szükséges pénzügyi hátteret biztosította volna. Ezáltal a decentralizáció csak igazgatási, és nem politikai jellegű, mivel a kormány továbbra is ellenőrzi, hogy az önkormányzatok szervei hogyan végzik feladataik.[11] A decentralizációs folyamat célja az volt, hogy a településeknek új hatásköröket ruházzanak át. Ezek a hatáskörök magukban foglalják az oktatást és az egészségügyet, a szociális tevékenységeket, a kultúrát, az örökségvédelmet, a lakhatást, a polgári védelmet, az erdőgazdálkodást, a közlekedést, az állatvédelmet, az élelmiszerbiztonságot, a tűzvédelmet és a közparkolást. A települések általában támogatják a hatékony decentralizációt, de ellenzik azt, ha nem biztosítják a megfelelő finanszírozást.[12]

A helyi önkormányzatok hatásköreinek átruházásáról szóló kerettörvény ([13]) előírja, hogy a helyi önkormányzatok hatásköreinek átruházását 2019-ben kell végrehajtani, kivéve, ha egy önkormányzati egység elutasítja a hatáskörök átruházását. Az átruházást azonban csak 2021. január 1-jéig utasíthatják el, amely időpontban a hatáskörök átruházottnak minősülnek. A COVID-19-járvány miatt az új hatáskörök kötelező átruházásának új határidejét 2021. január 1-jéről 2022. március 31-re halasztották.[14] A törvényben nem egyértelmű az új átruházott feladatok finanszírozása, ami aggodalmakat váltott ki.[15]

Az oktatás területén az 50/2018 törvény előírja, hogy a közoktatással kapcsolatos helyi beruházások tervezéséért, irányításáért és végrehajtásáért elsődlegesen a települési önkormányzati szervek felelősek. A települési önkormányzatok felelősek

[10] Portugália, *Programa do XXI Governo Constitucional 2015–2019*, https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx (hozzáférés: 2025.3.31.).

[11] de Sousa, Luís - da Cruz, Nuno F. – Fernandes, Daniel: The Quality of Local Democracy: An Institutional Analysis, *Local Government Studies,* 49 (2021) 1, 7–12. o.

[12] Grifo, Ana – Marques, João Lourenço: O discurso europeu na governação local da educação em Portugal, *Revista Lusófona de Educação,* 59 (2021) 133–136. o.

[13] 50/2018. törvény, 2018. augusztus 16.

[14] Lásd az 56/2020 sz. törvényerejű rendeletet, 2020. augusztus 20.

[15] Lásd Nunes, A. M. - Ferreira, D.C.: A Critical Analysis of Decentralizing the Portuguese Public Healthcare Provision Services, *International Journal of Environmental Research and Public Health,* 19 (2022) 20.

például az iskolai étkeztetés biztosításáért és az iskolai étkezdék irányításáért; a gyermekek és diákok támogatásáért az iskolai szociális tevékenységek területén; az oktatási források irányításában való részvételért; az iskolák működéséhez, valamint az oktatási, tanítási és sporttevékenységekhez kapcsolódó áruk és szolgáltatások beszerzésében való részvételért.[16]

A decentralizáció másik fontos területét az egészségügyi alapellátás jelentette. Ennek újraszabályozása Portugáliában 2014-ben kezdődött, a szabályozás végrehajtására pedig 2019-ben, a 23/2019[17] sz. törvényerejű rendelettel került sor, amely az egészségügyi alapellátással kapcsolatos egyes hatásköröket átruházott az önkormányzatokra. Ez a törvény az egészségügyi ellátás területén 1993-ban elindult dekoncentrációs folyamatot fejlesztette tovább, ugyanis itt már nem területi államigazgatási szervekre – 1993-ban Nemzeti Egészségügyi Szolgálatot öt regionális egészségügyi ügynökségre szervezték át, ezek látták el az állami kórházak felügyeletét és ellenőrzését – hanem helyi önkormányzatokra bíztak szolgáltatásszervezési feladatokat. Az egészségügyi ágazat tervezéséért és szervezéséért az egészségügyi miniszter felelős.[18] A decentralizáció nem hozott forradalmi változást, csupán az infrastrukturális feladatokat ruházta át a helyi önkormányzati szervekre, míg a klinikai területen minden a kormány hatáskörében maradt.[19]

2. A térség rezilienciájának előmozdítása – regionális fejlesztések a polikrízis idején

Portugália EU-csatlakozását követően öt NUTS II régió jött létre a szárazföldön, amelyek a területfejlesztés alapját képezték. Az öt régió: Észak, Közép, Lisszabon, Alentejo és Algarve. Portó az Északi (portugálul: Norte) régióban található. A 21. század elejéig a regionális fejlesztés meglehetősen centralizált modellt követett, de aztán jelentősen átalakították, nagyobb szerepet szánva a helyi önkormányzatoknak az államigazgatási szervek továbbra is jelentős hatáskörei mellett, és kisebb egységek, a nagyvárosi fejlesztési övezetek, az „Área Metropolitana" megjelenésével Portóban és Lisszabonban. Minden területen a regionális fejlesztési ügynökségek irányítják a fejlesztést, amelynek az általános területfejlesztési célok mellett fontos célja a külföldi tőke bevonzása és az infokommunikációs technológiák erősítése.[20]

Az eredeti (2020-as) kutatásban vizsgált időszak fejlesztéseit meghatározó tervdokumentum a „Europe 2020 – Portugal 2020" elnevezésű, Portugália és az Európai Bizottság közötti partnerségi megállapodás volt. Portugália összesen 25

[16] Lásd az 50/2018 törvény 11. cikkét.
[17] Lásd a 2019. január 30-i 23/2019 sz. törvényerejű rendeletet.
[18] Lásd J. de Almeida Simões - G. Figueiredo Augusto - I. Fronteira - C. Hernández-Quevedo: *Portugal: Health System Review*, 2017, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/330211/HiT-19-2-2017-eng.pdf?sequence=7&isAllowed=y (2025.08.31.).
[19] Lásd Nunes – Ferreira: i. m.
[20] Lásd Balsas, Carlos J.L.: A Study of Porto's Polycentric Metropolitan Development and Governance at the Turn of the Millennium, *International Journal of Regional and Local History,* 15 (2020) 2, 136–139. o.

milliárd euró fejlesztési támogatást kapott. Ebből az összegből a Norte régió 3,4 milliárd euróra volt jogosult. A Norte egy kevésbé fejlett régió (ahol az egy főre jutó GDP a régióban az Európai Unió átlagos egy főre jutó GDP-jének kevesebb mint 75%-a), ami azt jelenti, hogy a programok fő célja a Norte régió és más régiók közötti regionális egyenlőtlenségek megszüntetése és csökkentése volt. A program különös figyelmet fordított a régió önkormányzatai együttműködésének ösztönzésére. A régióban végrehajtott programok elsősorban a portói térség különleges jellemzőire, például a bortermelésre vagy az idegenforgalomra összpontosítottak.[21]

Az Európai Unió új, 2021–2027-es pénzügyi időszaka, a többéves pénzügyi keret teljes költségvetése 1216 milliárd euró, amelyhez további 807 milliárd euró járul a rendkívüli helyreállítási eszköz, a Next Generation EU keretébe integrált helyreállítási és ellenállóképességi eszköz. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy ez határozza meg a kohéziós alapokat, amelyekhez a jogosult tagállamok a fejlesztési céljaik elérése érdekében a periódus alatt hozzáférhetnek. Portugália esetében az európai strukturális és beruházási alapokból származó támogatás összege a 2021–2027-es pénzügyi ciklusban több mint 17,57 milliárd eurót tesz ki, szemben az előző hét év összesen 16,9 milliárd eurójával.[22]

A helyreállítási és ellenállóképességi -eszköz (RRF) egy ideiglenes eszköz, amelyet a tagállamok számára lehet biztosítani annak érdekében, hogy gazdaságuk és társadalmaik fenntarthatóbbá, reziliensebbé és a zöld és digitális átállásra felkészültebbé váljanak, összhangban az EU prioritásaival, és hogy kezeljék az európai szemeszter keretében a gazdasági és szociális politika koordinációjára vonatkozó országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat. Nem része az európai strukturális és beruházási alapoknak, de a NextGenerationEU (NGEU) alapok legfontosabb eszközének tekinthető.[23] Portugália a teljes összegből 22,2 milliárd eurót kapott, ebből 16,3 milliárd eurót támogatás formájában és 5,9 milliárd eurót hitel formájában. A RRF-támogatások azonban nem a Norte régió általános regionális fejlesztésére, hanem specifikusan a helyi közlekedésre és a diákok lakhatására vannak elkülönítve. Ez alapvetően az egész országra jellemző, mivel a RRF-támogatásokat elsősorban a klímavédelemre, a zöld átállásra és a társadalmi problémák kezelésére fordították.[24]

[21] Lásd Budai et al.: i.m. 22–23. o.

[22] Lásd: Európai Bizottság, *2021–2027 Cohesion Policy Overview*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27 (2023.12.15.).

[23] Lásd Pazos, Serafin - Vidal, A: Legal Perspective on the Origins and Evolution of the EU Cohesion Policy, in: EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach, in: *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach*, (eds.: Dotti, N.F. - Musiałkowska, I. - Hurtado, S. de Gregorio – Walczyk, J.), Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, 2024, 50–52. o.

[24] Lásd Ferrão, João - Pinto, Hugo - Caldas, José Maria Castro - do Carmo, Renato Miguel: Vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego: Uma análise exploratória sobre perfis socioeconómicos municipais e impactos da COVID-19 em Portugal, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais,* 63 (2023), 173–176. o.

3. A polikrízis hatása a Portói Nagyvárosi Térség tömegközlekedési rendszerére

2020. október 22-én Portugália miniszterelnöke bejelentett egy 43 milliárd euró összegű infrastruktúra-beruházási programot. A projekt elsősorban a közlekedési és az energetikai szektort érintette, az előbbi 21,7 milliárd eurót kapott.[25] A terv a nemzeti költségvetésből, az európai strukturális alapokból, a helyreállítási alapokból és magánbefektetésekből származó forrásokat tartalmazott. A projekt a RRF társfinanszírozásán alapult, amely összesen 16 644 millió eurót biztosított támogatások és hitelek formájában.[26] A portugál helyreállítási és ellenállóképességi eszköz terve „infrastruktúra-komponensében" foglalkozott a közlekedési szektorral. Ennek középpontjában a fenntartható, intermodális közlekedési rendszer kihívásai álltak, valamint célul tűzték ki az elégtelen közúthálózati összeköttetések miatt fennálló alacsony területi kohézió erősítését és a vállalkozások versenyképességének növelését.[27] A fent említett alapok jelentősen hozzájárultak az Portói Nagyvárosi Terület, az AMP közlekedési rendszerének fejlesztéséhez, amelynek fő szereplői a városi kötöttpályás közlkedésért elsődlegesen felelős Metro do Porto, a közúti közlekedési és egyes kisebb kötöttpályás közösségi közlekedési rendszereket működtető Sociedade de Transportes Colectivos do Porto (STCP), valamint a rendszerbe integrált portugál államvasút, a Comboios de Portugal (CP).[28]

A Metro do Porto számára a finanszírozás jelentős növekedése egy új vonal (rózsaszín vonal) üzembe helyezését, valamint a már meglévő sárga vonal meghosszabbítását jelentette, amely Porto városát Vila Nova de Gaia településsel köti össze, így a déli agglomerációs részek kapcsolatait is erősítik. A közbeszerzési szerződések aláírása késedelmet szenvedett az uniós közbeszerzési eljárás ellen benyújtott keresetek miatt, azonban végül a Portói Közigazgatási és Pénzügyi Bíróság a közlekedési szolgáltató javára döntött.[29] A folyamatot lassította, hogy a portugál jog alapján a nagyobb összegű közbeszerzéseket *előzetes* jóváhagyás céljából a Számvevőszékhez kell benyújtani.[30] Az új, rózsaszín vonal építése, amely egy új hidat is magában foglal a Douro folyó felett, 2023 végén kezdődött el.[31] 2023 októberében a Metro do Porto további négy új vonal bevezetését jelentette be, amelyek 38 új állomás építését és 37 kilométernyi útvonalat foglalnak magukban.[32] Az új vonalak

[25] Lásd Európai Bizottság, *ECSO Country Fact Sheet – Portugal*, October 2021, 29–31. o.

[26] Lásd: Ministério do Planeamento, *Recuperar Portugal, Construindo o futuro*, Plano de Recuperação e a Resiliência, 2021.8.22.

[27] Lásd a Bizottság szolgálati dokumentumát, Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal, SWD(2021) 146 final, Brüsszel, 2021.6.16., 3.1, 7. komponens.

[28] Budai et al.: i.m. 16–24. o.

[29] Lásd River Plaza, *Metro do Porto Has Signed a 98.9 Million Contract to Extend the Yellow Line*, 2021.1.12., https://www.riverplaza.pt/en/metro-do-porto-has-signed-a-98-9-million-contract-to-extend-the-yellow-line (2023.12.18.).

[30] Lásd az 1997. augusztus 26-i 98/1997 törvény 5. cikke (1) bekezdésének c) pontját.

[31] RTP, *Metro do Porto lança concurso para novo projeto*, 2023.10.13., https://www.rtp.pt/noticias/pais/metro-do-porto-lanca-concurso-para-novo-projeto_n1521002 (2025.04.28.).

[32] Metro do Porto, *Quatro novas linhas no projeto Metro 3.0*, 2023.10.17., https://www.metrodoporto.pt/pages/771?news_id=488 (2025.4.28.).

bővítik a polgárok tömegközlekedési lehetőségeit, ösztönözve az ingázókat az autók használatáról való áttérésre, így ez a klímakatasztrófa elleni küzdelem részét is képezi, mivel a fejlettebb tömegközlekedés csökkentheti a CO_2-kibocsátást.

Mivel a tömegközlekedési rendszer fejlesztésének egyik fő célja a zöld átállás és az intermodalitás, a Bizottság REPower EU terve keretében hidrogénüzemű buszjáratot vezetnek be. A tervet Portugália RRF-je finanszírozza, és az Ukrajna megszállása által okozott nehézségek és energiaellátási zavarok elleni eszközként szolgál, új intézkedéseket vezetve be az energia megtakarítására és az energiaellátás diverzifikálására.[33] A gyors buszjárat-rendszer (BRT) 2023 utolsó negyedévében épült meg, összekötve a városi peremterületeket a város központjával.[34] Az elmúlt években az STCP rendszerben is nőtt a környezetbarát buszok száma, ami jelentősen csökkentette a terület CO_2-kibocsátását.[35] Mivel az STCP rendszer általános városi tömegközlekedési rendszernek tekinthető, ezért megerősödött a települések közötti együttműködés szerepe ezen a területen.

A CP esetében 4,5 milliárd euró értékben nagysebességű vasútvonal építését kezdték meg Lisszabon és Portó között. A köz- és magánszféra közötti partnerség (PPP) keretében megvalósuló vonal kiépítése Portugália egyik legfontosabb közlekedési projektjének számít. A program célja az utazási idő és a CO_2-kibocsátás csökkentése, a vasúti hálózat kapacitásának növelése, a gazdaság fellendítése és a vasúti közlekedésre való átállás ösztönzése. Ezenkívül épül egy új, határokon átnyúló nagysebességű vonal Porto, Valença és Vigo (Spanyolország) között, amelyet 2030 után terveznek integrálni a Porto–Lisszabon vonalba. Ezek a projektek a különböző nagyvárosi területek közötti összeköttetés erősítéséhez kapcsolódnak.[36]

A források jelentős növekedése mellett a jogi keret kedvező módosítása is szerepet játszott a fent említett projektek megvalósításában. Mind a közbeszerzési törvénykönyvet, mind a 30/2021 sz. törvényerejű rendeletet [37], amely az európai alapokból finanszírozott vagy társfinanszírozott szerződésekre vonatkozó különleges intézkedéseket tartalmazza, 2022 novemberében módosították. A 78/2022 sz. törvényerejű rendelet új szabályokat vezetett be a tervezési-kivitelezési szerződésekre vonatkozóan, és lehetővé tette a digitálisan aláírt dokumentumok nélküli ajánlatok elfogadását.[38] Korábban, a COVID-19-járvány, az ukrajnai háború

[33] Az orosz Ukrajna-inváziót követően módosították az RRF szabályozási keretét, és a RePower EU alternatív energiaforrások használatát és alkalmazását elősegítő eszközeit is beépítették a mechanizmusba. E módosítás alapján a portugál RRF-et is módosították, és kissé megváltoztatták a hangsúlyát, így az energiatakarékossági és diverzifikációs kérdések is bekerültek a portugál keretbe. Lásd Baroncelli, Stefania: *Recovery and Resilience Facility*, in *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, (szerk.: Fabbrini, F. – Petit, C.A.), Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, 2024, 111–113. o.

[34] Lásd Porto, *Bus Rapid Transit System tender launched to link Boavista to Foz in 2023*, http://dev.porto.pt/en/news/bus-rapid-transit-system-tender-launched-to-link-boavista-to-foz-in-2023 (2025.8.28.).

[35] Lásd Porto, *There Are 21 New STCP Buses Running on CNG in Porto*, http://dev.porto.pt/en/news/there-are-21-new-stcp-buses-running-on-cng-in-porto (2025.4.28.).

[36] Lásd Szobi, Pavel - Nigrin, Tomáš - Oravec, Juraj: Political Will and Economic Necessity? The Construction of High-Speed Rail Networks in Portugal and East Germany, *Review of Economic Perspectives,* 23 (2023) 1, 28–29. o.

[37] Lásd a 30/2021 sz. törvényerejű rendeletet (2021. május 7)

[38] Lásd a 78/2022 sz. törvényerejű rendeletet (2022. november 7.)

és az energiaválság okozta korlátozások miatt, a 36/2022 sz. törvényerejű rendelet kivételes és ideiglenes árkiigazítási rendszert hozott létre a közbeszerzési szerződésekre vonatkozóan.[39] A módosítások elsődleges célja az EU-források felhasználásával megvalósuló közbeszerzések megkönnyítése volt.

A közlekedési ágazat elmúlt néhány évben tapasztalt robbanásszerű növekedése aláhúzza a tömegközlekedés területén folytatott önkormányzatok közötti együttműködés jelentőségét, amelyet nemcsak nemzeti, hanem uniós szinten is ösztönöznek. A kiterjedt tömegközlekedési rendszer létrehozása nemcsak növeli az Portói Nagyvárosi Terület, mint sajátos társulás jelentőségét a régióban, hanem támogatja Portugália fenntarthatósági célkitűzéseit is.

4. A vízgazdálkodás racionalizálása Porto városi területén

Kutatásunkban a portói vízgazdálkodásra összpontosítottunk, amely szektor a közelmúltban jelentős változásokon ment keresztül a portugál közigazgatásban.

A vízgazdálkodás általában a helyi önkormányzatok feladata, de sok országban az államigazgatás is jelentős szerepet játszik benne. Portugáliában viszont a vízgazdálkodás kizárólag az önkormányzatok felelőssége[40], az államigazgatás csak szabályozási jogkörökkel rendelkezik. A portugál városok ezért jellemzően vállalatok révén gondoskodnak a vízellátásról, de ez többféle formát ölthet: egyes önkormányzatok magánvállalatokkal kötnek szerződést, mások önkormányzati tulajdonú vállalatokra bízzák a feladatot, mint például Portó önkormányzata. 2006 óta a város és környéke teljes vízellátását egyetlen nagy vállalat, az Águas e Energia do Porto biztosítja. Alapszabálya szerint ez a vállalat felelős a régió vízellátásáért, a szennyvízelvezetésért, a szennyvíztisztításért, a csapadékvíz elvezetéséért és a vízvezetékek kezeléséért. A vállalat 160 476 ügyfelet szolgál ki, és több mint 500 000 lakosnak biztosít vizet. Átlagosan naponta 45 130 köbméter ivóvizet szállít Portó lakosainak.[41] Érdemes megjegyezni, hogy 2020 novemberétől Portó energiaellátását is az Águas e Energia do Porto kezeli.

Az elmúlt évtizedekben Portó vízellátása komoly problémákkal szembesült: a gyors városi növekedés miatt a területen átfolyó patakok több mint 75%-át csővezetékekbe vezették és eltemették, hogy a felszínen további építkezésekre legyen lehetőség, ami veszélyezteti a város lakóinak életminőségét. Először is betiltották a további vízcsővezetékek és feltöltések építését, másodszor pedig részletes stratégiát dolgozott ki (vízérzékeny városi tervezés) az ökoszisztéma és a biológiai sokféleség egy részének helyreállítására.[42] Egy olyan platformot alakítottak ki, amely összegyűjti az összes rendelkezésre álló adatot a vízgazdálkodásról, rendszerezi azokat, és hozzáférhetővé teszi a hatóságok és a polgárok számára. Az

[39] Lásd a 36/2022 sz. törvényerejű rendeletet (2022. május 20).
[40] 1997. január 8-i 9.433. sz. törvény.
[41] Lásd: Nemzetközi Vízügyi Szövetség, https://iwa-network.org/aguas-do-porto (2023.8.27.).
[42] Bentley Systems, *Oporto Water Utility Develops Technology Platform for Integrated Management of Urban Water Cycle: Fully-Integrated Water Management Efficiently Uses Existing Resources*, 2019, https://www.bentley.com/wp-content/uploads/CS-H2Porto-LTR-EN-LR.pdf (2025.4.28.).

elmúlt néhány évben a vállalat azon dolgozott, hogy a H2OPORTO még hozzáférhetőbbé váljon a nyilvánosság számára, ezért elérhetővé tette a platformot okostelefonokon is.

5. „Vissza a jövőbe" – a COVID-19-járvány után újra fellángolt lakhatási válság és a megoldási kísérletek

A Portói Nagyvárosi Terület önkormányzati vezető tisztségviselői a velük 2020-ban és 2023-ban folytatott interjúkban folyamatosan külön hangsúlyt fektettek a lakhatási helyzet javításával kapcsolatos önkormányzati programokra. A lakhatási szegénység az agglomerációs térség különböző önkormányzatait eltérő módon érintette, azonban közös problémaként jelent meg a lakások megfizethetősége, a lakhatás minősége és a hajléktalanság kezelése.

A lakhatási szegénység kérdései különböző formákban jelen vannak az elmúlt évtizedekben Portugália nagyvárosi területein, beleértve az portói agglomeráció, az AMP területét is. Az egyik mutató a lakhatási költségek túlterheltségi aránya, amely azt mutatja, hogy a háztartások hány százaléka fordítja jövedelmének több mint 30%-át lakhatási költségekre. 2019-ben, a COVID-19-járvány előtti évben a lakhatási költségek túlterheltségi aránya Portugáliában 5,9% volt, és a lakosság 18,9%-a élt „anélkül, hogy gazdasági ereje lett volna [otthonát] megfelelően fűteni".[43] Ugyanebben az évben a lakhatási költségek túlterheltségi rátája 6,2% volt a Norte régió túlnyomórészt nagyvárosi területein[44], amely ebben az időszakban átfedésben van az AMP-vel. A világjárvány idején a lakhatási költségek túlterheltsége kissé csökkent a nagyvárosi területeken, de nőtt a Norte régió közepes városi területein. Ezek a ráták 2019 és 2022 közötti időszakban eltérték vagy meghaladták az országos átlagot.

Az AMP Portugália egyik legdrágább ingatlan- és bérleti piaca, különösen a 2008-as nagy pénzügyi válság utáni fellendülés óta. A portugál lakáspiacot évtizedek óta a megfelelő lakások hiánya jellemzi, azonban a 2010-es évek közepe óta új kihívások jelentek meg. Mivel a válság utáni gazdasági fejlődést „jelentős turisztikai fellendülés hajtotta", az ingatlanárak „az egekbe szöktek" a turisták által legnépszerűbb területeken, Algarve-ban, a Lisszaboni Nagyvárosi Területen (azaz a főváros agglomerációjában) vagy az AMP-ben.[45] A turizmus intenzívebbé válásával megjelentek a rövid távú bérbeadások (pl. Airbnb) és a „nem szokásos lakosok" lakásigénye, ami versenyhelyzetet teremtett a hagyományos, hosszú távú lakáshasználat terén, és megnövelte a keresletet, ami az ingatlan- és bérleti árak emelkedéséhez vezetett.[46] 2017-ben a megfizethető lakhatással kapcsolatos

[43] Lásd INE Statistics Portugal, *As Pessoas 2019*, Lisboa 2020, 33–34. o.

[44] A lakhatási költségek túlterheltségi aránya (%) lakóhely szerint (NUTS – 2013) és városi területek tipológiája szerint.

[45] Lásd Allegra, Marco: Simone Tulumello, Alessandro Colombo, João Ferrão, The (Hidden) Role of the EU in Housing Policy: The Portuguese Case in Multi-Scalar Perspective, *European Planning Studies,* 28 (2020) 12, 2309–2312. o.

[46] Lásd Guinand, Sandra: Packaging Oporto: Hypercommodification of Its City Centre? in: *A Research Agenda for Heritage Tourism* (szerk.: Barbas, M. Gravari), Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2020, 107–110. o.

kérdések miatt az ENSZ megfelelő lakhatással foglalkozó különleges jelentéstevője látogatást tett a városban, és a következőket állapította meg a turisztikussá válás és a lakhatás megfizethetősége kapcsán: „Egyes ingatlantulajdonosok, különösen Lisszabon és Porto történelmi központjaiban, úgy döntenek, hogy vagy felújítják ingatlanjaikat, vagy átalakítják őket luxus bérlakásokká rövid távú bérbeadásra, vagy eladják ingatlanjaikat külföldi befektetőknek, akik gyakran ugyanezt teszik. Mivel az éjszakai árak átlagosan olcsóbbak, mint a szállodai szobáké, de jövedelmezőbbek, mint a hosszú távú bérleti díjak, ez ösztönzi az ingatlantulajdonosokat arra, hogy otthonukat vagy épületeiket ennek megfelelően alakítsák át, ami viszont csökkenti a rendelkezésre álló lakások számát, és emeli a lakásárak szintjét ezekben a városrészekben".

Ugyanakkor, hasonlóan a legtöbb AMP-tag országos átlagához, a köz tulajdonú lakások aránya meglehetősen alacsony, ezért a városi vagy szociális lakások kínálatának lehetőségei is korlátozottak. Az AMP-n belül azonban jelentős különbségek vannak: Portóban a lakások 13%-a önkormányzati tulajdonban van, ami jóval meghaladja az országos vagy regionális átlagot.[47]

A COVID-19-járvány paradox módon tovább hozzájárult az AMP lakás- és bérleti piacának turizmus központúvá válásához. 2020-ban és 2021-ben, amikor világszerte járványügyi zárlatok voltak érvényben, Portugália népszerű úti céllá vált. A „digitális nomádok" és a távmunkások (különösen a gazdagabb EU-tagállamokból) a festői és viszonylag megfizethető Portugáliába és sokan közülük a portói agglomerációba vándoroltak. Az önkormányzati vezető interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a világjárvány idején e csoport bérleti igénye hozzájárult a lakáshiányhoz és az árak emelkedéséhez a portói agglomeráció egyes településeinek a lakáspiacán.

Ez a kérdés azt is megmutatta, hogy az AMP tagjainak egyéni politikái hogyan zavarhatják más tagok terveit és negatív externáliákat okozhatnak. 2019 júliusában, nem sokkal a világjárvány előtt, Porto városi tanácsa elfogadta a NUD/254724/2019/CMP számú határozatot, amelyben szabályozást javasolt a rövid távú bérbeadásokra vonatkozóan. A javaslat a rövid távú bérbeadások szerepe és súlya alapján különböző zónákat hozott létre, és a zónáknak megfelelően adták ki az engedélyeket. A tanács emellett hat hónapos felfüggesztést fogadott el az új engedélyek kiadására a leginkább érintett zónákban. Ezt a tilalmat és a javasolt szabályozást a városi tanács NUD/151652/2020/CMP számú határozata felfüggesztette, elismerve a turisztikai szektor pandémiával kapcsolatos gazdasági nehézségeit. 2022 októberében a rövid távú bérbeadási engedélyek ideiglenes tilalmát újra bevezették Porto belvárosában.[48] Eközben Porto korlátozásokat vezetett be a rövid távú bérbeadási szektorra, de a kereslet nem csökkent, csak áthelyeződött más AMP-tagokhoz, különösen Vila Nova de Gaia-hoz. Miközben Porto szigorúan fellépett a rövid távú bérbeadások ellen, a szomszédos Vila Nova de Gaia-ban megnőtt a rövid távú bérbeadások száma, és ezzel együtt a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatos problémák is, interjúalanyaink szerint.

[47] Lásd Allegra, Marco - Tulumello, S. - Allegretti, Giovanni: *Housing Policy in the Political Agenda: The Trajectory of Portugal*, in: *Identifying Models of National Urban Agendas: Comparative Studies of Political Agendas* (szerk.: Gelli, F. – Basso, M.), Cham, Palgrave Macmillan, 2022, 321–326. o.

[48] NUD/568523/2022/CMP.

Ezeknek a tapasztalatoknak ellenére az AMP tagjai továbbra is települési önkormányzati – és nem az AMP, mint az egész agglomerációra kiterjedő együttműködés – szinten kezelik a lakhatási megfizethetőség és a turisztikai célú lakáshasznosítás által generált válságot. 2023-ban Porto végre elfogadta a 495-A/2023 számú rendeletet a helyi szálláshelyek fenntartható növekedéséről Portóban, a 2019-es javaslatot logikáját követve. Vila Nova de Gaia viszont úgy döntött, hogy új lakások építésével és megvásárlásával, valamint a régebbi lakások és épületek felújításával bővíti a városi lakásállományt. A város jelenleg végrehajtja a „Re-Co2-i01 beruházás a lakhatáshoz való hozzáférés támogatására" programot, amelynek finanszírozását főként az EU helyreállítási és ellenállóképességi alapjának társfinanszírozása biztosítja. A projekt célja a városi lakásállomány több mint 500 egységgel történő bővítése.[49]

6. Záró gondolatok

A városi közigazgatás és a szolgáltatásnyújtási rendszereknek a COVID-19-világjárvány és az azt követő polikrízis hatására jelentősen átalakultak, amelynek kutatása a közigazgatás-tudomány fontos kérdése. Kutatócsoportunknak lehetősége nyílt összehasonlító kutatást végezni egy különösen érintett területen, a portói agglomerációban 2020-ban és 2023-ban, Így elég pontos képet kaptunk a COVID-19-járvány „gerjesztett állapotát" és a későbbi polikrízist megelőzően. Világossá vált, hogy a COVID-19-járvány a nagyvárosi térségben is az együttműködéses megoldások, a koncentráció motorjaként értelmezhető. Nyilvánvaló, hogy a közös tömegközlekedési projektekhez az AMP önkormányzatainak, sőt a portugál központi kormányzatnak is együtt kell működnie, különösen az fejlesztési projektek esetében, amelyek a portugál vasúti hálózaton alapulnak. Ezek a projektek hasonlóan kapcsolódtak az orosz Ukrajna elleni inváziót követő energiaválsághoz. A tömegközlekedés fejlesztési projektjei a vasúti közlekedés előnyben részesítésére (a Metro do Porto fejlesztése) és a klímabarát és üzemanyag-hatékony kocsik beszerzésére összpontosítottak. Ezek a reformok még koncentráltabb tömegközlekedési tervezési rendszert igényeltek, mivel ezek a projektek az AMP több önkormányzatát érintik, amelyeknek újra kell definiálniuk helyi közlekedési és közúti stratégiáikat. A többszörös sokkhatások, az energiaválság, valamint 2023-ban és 2024-ben még az éghajlati katasztrófa miatt ez a megközelítés mára állandósult. Hasonlóképpen, a vízgazdálkodási rendszer is koncentráltabbá vált, és amint azt korábban említettük, ez szorosan összefügg az éghajlati katasztrófa kihívásaival, különösen a szélsőséges éghajlati események kezelésével.

Érdekes azonban, hogy a szakirodalomban a válságok a centralizációs reformok gyorsító tényezőjeként értelmezhetők,[50] a portugál oktatás reformja során a túlságosan centralizált rendszer jelentősen decentralizálódott. A látszólagos

[49] Estratégia Local de Habitação, https://www.gaiurb.pt/pages/936?news_id=570 (2024. 12. 21.).

[50] Lásd Bouckaert, Geert – Kuhlmann, Sabine: Introduction. Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. in: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: Governance and Public Management* (szerk.: Kuhlmann, Sabine – Bouckaert, Geert), London, Palgrave Macmillan, 2016, 5–10. o. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_1.

ellentmondás azzal oldható meg, hogy a reform kiterjedt fiskális megszorítási elemeket tartalmaz, és ezért egyfajta cinikus decentralizációnak tekinthető.[51]

A COVID-19 mint ideiglenes „gerjesztett állapot" megfigyelhető volt a lakhatás területén. 2020-ban lakhatási válságot figyelhettünk meg, amely összefüggésben állt a városi életmóddal, az AMP-ben tapasztalt nagyon intenzív turizmusnövekedéssel és részben a dzsentrifikációval. A COVID-19-járvány miatti utazási korlátozások idején az (túlzott) turizmus szerepe gyengült az AMP-ben. Ez negatívan hatott a térség gazdaságára, de a lakhatási válság akkor „enyhült". A COVID-hez kapcsolódó utazási korlátozások „gerjesztett állapotát" követően, 2021 és 2022 után a lakhatási válság visszatért a térségbe. A COVID „pihenőidőszaka" azonban lehetőséget nyújtott a válság kezelésére irányuló projektek előkészítésére, és az önkormányzati lakhatási támogatás kiépítése, fejlesztése az AMP önkormányzatainak fontos kérdésévé vált, és az RRF által társfinanszírozott projekteket is indítottak.

Ha megvizsgáljuk az AMP igazgatási szerkezetét, látható, hogy az nem változott jelentősen, a jogi keret ugyanaz maradt, de a kihívások a szolgáltatásnyújtás gyakorlatában az együttműködés erősödéséhez vezettek.

A fenti eredményeket tartalmazó kutatásunk közös, a tanszék számos szenior és junior kutatójának közös munkájával magyar nyelvű írással szeretné az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének közössége köszönteni a nagyvárosi igazgatás, szolgáltatásszervezés és társulások körében is publikáló Torma András nyugalmazott rektort, professor emeritust a 70. születésnapja alkalmából.

Irodalomjegyzék

- Abrantes, Ruben Duarte: Decentralization and (De)Politization in Portugal, *Perspectivas – Journal of Political Science,* 20 (2019), 33–44. o. https://doi.org/10.21814/perspectivas.336.
- Allegra, Marco – Tulumello, Simone – Allegretti, Giovanni: Housing Policy in the Political Agenda: The Trajectory of Portugal, in: *Identifying Models of National Urban Agendas: Comparative Studies of Political Agendas* (szerk.: Gelli, Francesca – Basso, Matteo), Cham, Palgrave Macmillan, 2022, 311–332. o. https://doi.org/10.1007/978-3-031-08388-4_12.
- Allegra, Marco – Tulumello, Simone – Colombo, Alessandro – Ferrão, João: The (Hidden) Role of the EU in Housing Policy: The Portuguese Case in Multi-Scalar Perspective, *European Planning Studies*, 28 (2020) 12., 2307–2329. o. https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1719474.
- Balsas, Carlos J.L.: A Study of Porto's Polycentric Metropolitan Development and Governance at the Turn of the Millennium, *International Journal of Regional and Local History*, 15 (2020) 2., 131–145. o. https://doi.org/10.1080/20514530.2020.1835060.

[51] Lásd Kuhlmann, Sabine – Dumas, Benoît Paul – Heuberger, Moritz: Reform Trends in: *The Capacity of Local Governments in Europe: Governance and Public Management* (szerk.: Kuhlmann, Sabine – Dumas, Benoît Paul – Heuberger, Moritz), Cham, Palgrave Macmillan, 2022, 92–100. o. https://doi.org/10.1007/978-3-031-07962-7_4.

- Baroncelli, Stefania: Recovery and Resilience Facility, in: *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law* (szerk.: Fabbrini, Federico – Petit, Christy A.), Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing, 2024, 110–127. o. https://doi.org/10.4337/9781035328161.00016.
- Borges, Isabel – Brás, Sandra – Machado, Aadriana – Leite, Sónia – Costa, Eusébio – Mota, Stéphanie: Digital Nomads: A Growing Trend in Hospitality in Portugal, [in:] Smart Innovation, Systems and Technologies, in: *Advances in Tourism, Technology and Systems* (szerk.: de Carvalho, João Vidal –Liberato, Pedro – Peña, Alejandro), Singapore, Springer, 2022, 549–559. https://doi.org/10.1007/978-981-16-9701-2_45.
- Bouckaert, Geert – Kuhlmann, Sabine: Introduction. Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context in: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: Governance and Public Management* (szerk.: Kuhlmann, Sabine – Bouckaert, Geert), London, Palgrave Macmillan, 2016, 1–21. o. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_1.
- Budai Kata – Dancs Tamás – Dombrovszky Borbála – Ferge Péter – Kárász Marcell – Kári Gergely – Lukács Domokos – Vasas Zsolt Renátó – Cseh Kristóf – Molnár Csaba – Papp Dorottya – Bencsik András – Hoffman István – Fazekas János: Összehasonlító igazgatási és szolgáltatási kutatás Portoban, *Jegyző és Közigazgatás*, 22 (2020) 1., 18–24. o.
- de Sousa, Luís – da Cruz, Nuno F. – Fernandes, Daniel: The Quality of Local Democracy: An Institutional Analysis, *Local Government Studies*, 49 (2021) 1., 1–29. o. https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1882428.
- European Commission, *ECSO Country Fact Sheet – Portugal*, October 2021.
- Ferrão, João – Pinto, Hugo – Castro Caldas, José Maria – do Carmo, Renato Miguel: Vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego: Uma análise exploratória sobre perfis socioeconómicos municipais e impactos da COVID-19 em Portugal, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 2023, 63, 161–182. o. https://doi.org/10.59072/rper.vi63.72.
- Grifo, Ana – Marques, João Lourenço: O discurso europeu na governação local da educação em Portugal, *Revista Lusófona de Educação*, 59 (2021) 59., 133–136. o. https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle59.08.
- Guinand, Sandra: Packaging Oporto: Hypercommodification of Its City Centre?, in: *A Research Agenda for Heritage Tourism* (szerk.: Gravari-Barbas, Maria), Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, 101–116. o. https://doi.org/10.4337/9781789903522.00015.
- Hoffman István – Fazekas János – Bencsik András – Bodó Bálint Imre – Budai Kata – Dancs Tamás – Dombrovszky Borbála – Ferge Péter – Kári Gergely – Lukács Domokos – Kárász Marcell – Gönczi Lili – Vasas Zsolt Renátó – Cseh Kristóf Balázs – Papp Dorottya – Molnár Csaba: Comparative Research on the Metropolitan Administration and Service in Porto, *Studia Iuridica Lublinensia*, 29 (2020) 4., 13–31. o. https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.4.11-30.
- INE: Statistics Portugal, *As Pessoas 2019*, Lisboa 2020.
- Karpiuk Mirosław – Kostrubiec Jarosław: Provincial Governor as a Body Responsible for Combating State Security Threats, *Studia Iuridica Lublinensia*,

33 (2024) 1, 107–122. o. https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.1.107-122.
- Kuhlmann, Sabine – Dumas, Benoît Paul – Heuberger, Moritz: Reform Trends in: *The Capacity of Local Governments in Europe: Governance and Public Management* (szerk.: Kuhlmann, Sabine - Benoît Paul – Heuberger, Moritz), Cham, Palgrave Macmillan, 2022, 73–106. o. https://doi.org/10.1007/978-3-031-07962-7_4.
- Kuhlmann, Sabine – Franzke, Jochen: Multi-Level Responses to COVID-19: Crisis Coordination in Germany from an Intergovernmental Perspective, *Local Government Studies,* 48 (2022) 2., 312–334. o. https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1904398.
- Nunes, Alexandre Morais – Ferreira, Diogo Cunha: A Critical Analysis of Decentralizing the Portuguese Public Healthcare Provision Services, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19 (2022) 20., 1–10. o. https://doi.org/10.3390/ijerph192013390.
- OECD: *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, Paris 2020, https://doi.org/10.1787/fea62108-en.
- Pazos-Vidal, Serafin: A Legal Perspective on the Origins and Evolution of the EU Cohesion Policy, in: *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach* (szerk.: N.F. Dotti, Nicola F. – Musiałkowska, Ida – de Gregorio Hurtado, Sonia – Walczyk, Julia), Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing, 2024, 47–64. o. https://doi.org/10.4337/9781802209402.00014.
- Szegvári Péter: Divat-e még a „retro" a hazai területpolitikában?, *Comitatus – Önkormányzati Szemle*, 33 (2023) 246., 183–190. o. https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.183.
- Szobi, Pavel – Nigrin, Tomáš – Oravec, Juraj: Political Will and Economic Necessity? The Construction of High-Speed Rail Networks in Portugal and East Germany, *Review of Economic Perspectives*, 23 (2023) 1., 19–34. o. https://doi.org/10.2478/revecp-2022-0017.
- Teles, Filipe: Decentralization and Local Politics, in: *The Oxford Handbook of Portuguese Politics* (szerk.: Fernandes, Jorges M. – Magelhães, Pedro C. – Costa Pinto, António) Oxford, Oxford University Press, 2023, 212–224. o. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192855404.013.14.
- Zimmermann, Karsten – Feiertag, Patricia: *Governance and City Regions: Policy and Planning in Europe*, London–New York Routledge, 2022, https://doi.org/10.4324/9781003201922.

Az önkormányzatiság aktuális kérdései

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs - Molnár Péter - Móré Sándor - Nagy Attila Mihály - Rixer Ádám - Szabó Annamária Eszter[*]

Jelen tanulmány az önkormányzatiság néhány aktuális kérdését járja körül, így a helyi közösségek részvételét a döntések előkészítésében (különös tekintettel az innovatív, például közösségi médiás megoldásokra), a települési önkormányzatok közművelődésben betöltött szerepét, a jegyző különleges feladatait a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási eljárásában, valamint a nemzetiségi önkormányzatok helyi önkormányzatokkal kötött együttműködési megállapodásainak kérdéskörét.
Kulcsszavak: önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, közművelődés, részvétel a döntések előkészítésében, közösségi média, jegyző, választási eljárás, együttműködési megállapodás

Current Issues in Local Government

This study examines several current issues related to local governments, such as the participation of local communities in decision-making (with particular emphasis on innovative solutions, such as the use of social media), the role of local governments in community education and cultural life, the special tasks of the municipal clerk in the election process of local government representatives and mayors, and the issue of cooperation agreements between minority self-governments and local governments. The study also puts the focus on the role of local governments in ensuring the right of local residents to access culture.
Keywords: local governments, minority self-governments, community education, participation in decision-making, social media, municipal clerk, election process, cooperation agreement

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.50

E tanulmány tisztelgés Torma András Professzor Úr 70. születésnapja alkalmából. A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszéke kollektívaként is szeretné kifejezni nagyrabecsülését Professzor Úr iránt, különös tekintettel arra, hogy többen tanítványai és tanszéki munkatársai, mások 'csupán' tanítványai, megint mások pedig folyamatos emberi és szakmai támogatásának hálás haszonélvezői lehettünk az elmúlt évtizedekben.
Szívből kívánjuk, hogy még sok-sok fehér abrosz melletti beszélgetésben és szakmai vitában tanulhassunk Tőled! Isten éltessen!

[*] A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének munkatársai.

1. A helyi közösség részvétele a döntések előkészítésében

1.1. Bevezetés. A helyi közösségek bevonása az őket érintő döntések előkészítésébe nem új keletű szempont az önkormányzatok vizsgálata körében: a szakirodalom leggyakrabban a részvétel, illetve konzultáció fogalmai mentén ragadja meg a kérdést. Mindkét fogalom jól értelemezhető a (központi) kormányzati hatalom szintjén[1], és a helyi önkormányzatok szintjén is. Jelen alfejezet arra vállalkozik, hogy röviden áttekintse azokat a konzultatív jellegű szerveket és mechanizmusokat, amelyek ma helyi szinten léteznek – úgy, hogy mindeközben kiemelten kezeli az elmúlt évek fejleményeit.

A konzultáció pontos fogalma nehezen meghatározható, célszerű egy rendkívül tág fogalommal (általános vagy gyűjtőfogalommal) operálva elöljáróban azt rögzíteni, hogy *a konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelynek célja, hogy legalább egyikük – a demokratikus, illetve minőségi jogalkotás biztosítása érdekében – megismerje a másik véleményét*.[2] Ebbe a fogalomba a legszűkebb értelmezések is belefférnek, azok, amelyek a konzultációt mindössze az érdemi döntéselőkészítésben és tényleges döntésben való részvételnél gyengébb „kérdezz–feleleknek" tekintik, és azok is, amelyek a legtágabban vett társadalmi párbeszéd valamennyi formáját, így például a népszavazást is e fogalom alá sorolják. A definícióban a 'két szereplő' kifejezés arra a lényeges körülményre utal, hogy nem csupán a közigazgatási szerv, esetünkben a helyi önkormányzat (szerve) lehet kezdeményezője és lefolytatója ennek a konzultációnak, hanem a (helyi) civilek is felléphetnek a döntéselőkészítés és -hozatal katalizátoraiként. Bármi is legyen azonban a definíciónk pontos tartalma, a jelenségcsoport jelentősége mindenképpen abban keresendő, hogy a képviseleti demokrácia részvételi demokrácia irányába történő elmozdulása zajlik, amennyiben valamennyi társadalmi aktor egyre inkább azonosul azzal az elképzeléssel, hogy az állampolgárok két választás között is beleszólhassanak a közügyekbe, részt vehessenek a döntéshozatali folyamatokban, és érdemben befolyásolhassák is a róluk szóló (helyi) döntéseket[3]. A digitalizációval, az online közigazgatási szolgáltatásokkal összefüggésben jelent meg – immár közel negyedszáz esztendeje (!) – az *együttműködő közvetlen demokrácia*, vagy másként: *hálózati-tanácskozó demokrácia* fogalma is, amely az online szolgáltatások olyan területét jelöli, amely csatornákat nyit a közügyekben való online részvételhez[4], az e-részvételre (e-konzultációra) támaszkodik, továbbá újonnan formálódó közösségeken (projekt

[1] E körben lásd Rixer Ádám: Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a küldő konzultatív szervekre, *Glossa Iuridica*, 10 (2023) 4., 161–210. o.; Rixer Ádám: Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében, *Glossa Iuridica*, 11 (2024) 1–2., 395–416. o.; Rixer Ádám: Consultation and central public administration in Hungary, *International Journal of Public Law and Policy*, 10 (2024) 3., 334–358. o.

[2] Rixer 2023: i.m. 162. o. Ez a definíció egyúttal magyarázatot is ad arra, hogy jelen tanulmányban – egyebek mellett – miért nem foglalkozunk a hatósági eljárásban megvalósuló civil szervezeti részvétel helyzetével és fejlesztésének lehetőségeivel.

[3] Madarász Csaba – Nizák Péter: Innovatív társadalmi részvételi módszerek és gyakorlatok Európában és Magyarországon, *Pólusok*, 3 (2022) 2., 86. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.02.04.

[4] Millards, Jeremy –Horlings, E.: Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020. ICT for Government and Public Services. August 2008, 69. o.

teameken) és horizontális, illetve vertikális vitaszíntereken megvalósuló tanácskozásokon alapul.[5]

Fel kell tennünk azt a kérdést is, hogy – a fentieken túl – mely okok játszanak leginkább szerepet a téma jelentőségének folyamatos növekedésében? A legáltalánosabb válaszok között a demokrácia válságaként említett jelenségre érdemes utalnunk, amennyiben „…csökken a demokratikus képviseleti szervekbe vetett bizalom mértéke, megkérdőjeleződik legitimitásuk, a közbeszéd minőségének romlása miatt pedig egyre többen fordulnak el a politikától"[6]. Ez a folyamat látszólag éppen a részvételi intézmények ellenében hat, ám a közpolitika formálóitól a tudomány képviselőiig az a többségi álláspont, hogy éppen ellenkezőleg, az így keletkező bizonytalanságot és űrt a részvételi típusú intézmények képesek kitölteni: egyrészt „az állampolgárok döntésbe való bevonása visszaadhatja a politikába vetett hitet", másrészt objektíve is „pozitív hozzáadott értéke lehet annak, ha az egyének közvetlenül beleszólhatnak a döntéshozatalba".[7]

A fogyasztói elvárások növekedésére, az újabb urbanizációs ciklusok fejleményeire, a már említett legitimációs válságra a helyi önkormányzatoknak új kormányzási módszerekkel, új menedzsmentmegoldásokkal is reagálniuk kell. Az önkormányzatok részéről a legáltalánosabb válasz a döntéshozatali folyamatok résztvevői körének kiszélesítése, a partnerségek kiépítése. A hagyományos „közigazgatással" szemben a '90-es évektől kezdve egyrészt egyre nagyobb szerep jutott a különböző szervezeteknek, érdekcsoportoknak a helyi politika alakításában, másrészt elengedhetetlenné vált az állampolgárok minél nagyobb mértékű bevonása is a helyi döntéshozatalba, hiszen egyre nyilvánvalóbb, hogy – *ez esetek egy jelentékeny részében* – maguk az állampolgárok a legalkalmasabbak a helyi problémák felismerésére és gyakran az azok megoldásába való bekapcsolódásra, sőt a már felmerült problémákon túltekintő településtervezésben[8] való aktív részvételre is. „A governance paradigmájának képviselői, közöttük Gerry Stoker (…), meghirdették az „Új lokalizmus" mozgalmát (*New Localism*), mivel úgy vélték, hogy a változó világ kihívására helyi szinten lehet a legmegfelelőbb választ adni"[9], a „közösségi vezetés" (*community leadership*) megvalósításával.

A lakossági részvételre vonatkozóan többféle (nagyrészt induktív módon megalkotott) elmélet született az elmúlt évtizedekben. Közülük talán a leghíresebb Sherry Arnstein modellje[10], amely a lakossági részvétel „létrája"-ként ismert (*Arsteni's Ladder of Citizen Participation*). Arnstein a lakossági részvétel legfontosabb elemének a hatalom újraelosztását, a társadalmi előnyök és hátrányok elosztását

---

[5] Ld. bővebben Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 122. o.

[6] Pintér Melinda: A konzultáció mint a deliberáció egyik formája? A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján, *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, (2021) 3., 169. o.

[7] Uo.

[8] Csanádi Gábor – Csizmady Adrienne – Kőszeghy Lea: Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban, *Tér és Társadalom*, 24 (2010) 1., 15–36. o.

[9] Tamás Veronika: Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja, in: *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban* (szerk.: Kovács Imre), Budapest, Argumentum, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020, 168. o. 167–194. o.

[10] Arnstein, Sherry R.: A ladder of citizen participation, in: *The City Reader* (szerk.: LeGates, Richard T. – Stout, Frederic), New York, Routledge, 2000, 240–252. o.

meghatározó döntésekben való érdemi részvételt tartja; minden olyan modell, amelyben ez nem történik meg, véleménye szerint formális, üres, a hatalom-nélküliek számára alapvetően frusztráló folyamat, illetve jelenségcsoport. A lakossági részvétel lehetséges módjait Arnstein egy (egydimenziós) létrával ábrázolja – elkülönítve 1. a manipuláció létrafokát, amely a részvétel hiánya (azaz befolyásolás nem lehetséges), 2. a terápia, 3. az információ, 4. a konzultáció, 5. a megbékítés, kiengesztelés, 6. a partnerkapcsolat, 7. az átruházott hatalmi funkciók létrafokát, valamint 8. a közösségi irányítás szintjét. Saját meghatározása szerint voltaképpen csak a legfelső három szint (6-8.) jelenti a valódi lakossági részvételt a tervezési folyamatokban, az ez alatti szintek annak csak valamilyen formális modelljét mutatják.[11]

1.2. Hazai megoldások, hagyományos és innovatív intézmények.

1.2.1. Hagyományos megoldások. A vonatkozó szakirodalom áttekintésekor azzal szembesülhetünk, hogy abban egyként megjelennek a rendszerváltozás óta hagyományosan e körbe sorolt intézmények, és azok is, amelyek leginkább az elmúlt évtized fejleményeiként ragadhatóak meg. A leghagyományosabb eszközök között találunk jogilag nem szabályozott eszközöket is, amennyiben a döntések befolyásolásához az érdekérvényesítés hagyományos csatornái is nyitva állnak a civilek előtt, úgymint „az informális lobbizás, érdekkijárás, a tiltakozás különböző formái (tüntetés, petíció, éhségsztrájk stb.).”[12]

A szintén hagyományosnak tekinthető, ám jogi természetű és közvetlenebb befolyásolást lehetővé tevő intézményes megoldások között érdemes említenünk:

a) hogy jelölő szervezetként is megjelenhetnek a civilek a helyi önkormányzati választásokon. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 3. § 3. c) pontja értelmében jelölő szervezet lehet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választás kitűzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt, valamint egyesület, a szakszervezet kivételével. A politikai döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás legegyértelműbb formája, amikor a civilek a képviselői mandátum megszerzésével teljes jogú önkormányzati képviselőként lényegében „maguk hozzák” a döntéseket. Egyáltalán nem példa nélküli, hogy egy településen többséget szerezzen egy civil szervezet: más települések mellett Soroksáron, Gödöllőn is több cikluson keresztül civilek birtokolták a testületi helyek többségét, és a polgármesteri tisztséget is;[13]

b) hogy a képviselő-testületek azon bizottságaiban, amelyek a civilség kritériumainak megfelelő külső tagokat is bevonnak, értékes előkészítő munka zajlik, természetesen a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok megtartása mellett;

[11] Bővebb értelmezését lásd Lukovich Tamás: *A posztmodern kor városépítészetének kihívásai*, Budakalász, Szószabó Stúdió, 1997.
[12] Tamás: i.m. 178. o.
[13] Tamás: i.m. 179. o.

c) hogy láthatunk *vegyes* típusú szerveket is; példaként lásd az államigazgatási és önkormányzati szerveket, továbbá közigazgatáson kívüli aktorokat is bevonó *Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok* munkáját a korábbiakban;[14]

d) hogy az ún. civil tanácsnok[15] intézménye is a bevonódást, információcserét, a vélemények megjelenítését, a meglévő kapcsolatok mélyítését szolgálja. Számos esetben találkozunk a civil vagy civil *és egyházi* kapcsolatok tanácsnokaival, akiknek általában főbb feladatai közé tartozik a kapcsolattartás a helyben működő civil és egyházi szervezetekkel, közösségekkel, továbbá a részvétel a civil szervezeteket érintő koncepciók, döntések előkészítésében, valamint a civil és egyházi szervezetek önkormányzati támogatási rendszerének kialakításában, a már létező rendszerek hatékonyságának fejlesztésében. A tanácsnokok segítik a civil szervezetek települési közéletben történő megjelenését, egyúttal közvetítik a szervezetek kérdéseit, észrevételeit, javaslatait a döntéshozó fórumok felé. A vizsgált területen különösen lényeges, hogy a kapcsolat személyes legyen, hogy *adott esetben* a problémákat, lehetőségeket a szervezet tevékenysége szerinti helyszíneken, a civil szervezet céljával összefüggő valós környezetben is megtapasztalja, érzékelje az önkormányzat hús-vér 'képviselője';

e) hogy régóta létező intézmény a közmeghallgatás is, amellyel kapcsolatban azt érdemes rögzítenünk, hogy egyes szegmensekben – leginkább a vármegyék esetében – csupán kötelességszerűen létezik, vagy egyáltalán nem kerül alkalmazásra[16]. Az ezen intézményt érintő újabb változások – *az elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve honlapon történő megtartás lehetővé tételével* – egyszerre szűkítették és bővítették az érdemi bevonódás lehetőségét a civilek vonatkozásában is;[17]

f) hogy a helyi népszavazási[18] kitűzések száma folyamatos csökkenést mutat az utóbbi években – és nem csak a veszélyhelyzet ideje alatti eltérő rendelkezések miatt.

1.2.2. Innovatív megoldások. A fentebb bemutatott megoldások mellett az elmúlt években a gyakorlatban, illetve az elemzésekben is egyre inkább előtérbe kerülnek a *demokratikus innovációk* újabb formái is, mind az önkormányzatok oldalán, mind pedig a civilek oldalán. Az utóbbiakra vonatkozó elemzésekben a civil

[14] Erre nézve lásd bővebben: Németh Zsolt – Budaházi Árpád (szerk.): *A rendőr helye és szerepe a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában*, Budapest, RTF – Nemzeti Drogmegelőzési Intézet, 2006.

[15] Mötv. 34. § A képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

[16] Lásd Héder Ákos: A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra, *Glossa Iuridica*, 4 (2017) 3-4., 104–136. o.

[17] Mötv. 54. § A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatás a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül, *a)* lehetőség szerint a különböző helyszínen jelen lévők között, egy időben, valós idejű kommunikációt lehetővé tévő, kép és hang egyidejű továbbítására alkalmas elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve *b)* a honlapon való közzététel útján is megtartható. (…).

[18] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 32-61. §-ai.

szervezetek által elindított – leginkább az innovatív digitális lehetőségekre kihegyezett, az adatokhoz való hozzáférést vagy éppen a petíciók indítását megkönnyítő – segítő programok (KiMitTud, szabad.aHang) leírásai jelennek meg.[19] Ezek gyakran közvetett, 'részvételre képesítő' lehetőségek, amelyek érdemi lehetőséget teremthetnek a demokratikus folyamatokba való bekapcsolódásra, illetve a civil készségek fejlesztésére.

Egy sajátos innovációként, a polgárok és az önkormányzatok új együttműködési formájaként rögzíthetjük az *utcaközösségek rendszerét*, illetve az *utcabizalmi rendszert* is, amelyben a „bizalmi embereket" a helyben lakók választják. Ők képviselik az itt élő lakosok problémáit, igényeit az önkormányzat felé, egy önálló információs csatornát kialakítva és fenntartva. A megoldás a 2020-as években kezdett el terjedni Magyarországon.

Az időben – legalábbis hazánkban – *legújabb és lényeges innovációk* között említhetjük

a) a *közösségi gyűlés* intézményét.

„A közösségi gyűlés a részvételi demokrácia egyik emblematikus eszköze, amely egyesíti magában és tovább fejleszti számos más részvételi alapú eszköz (pl. közmeghallgatás, közösségi tervezés, közvéleménykutatás, népszavazás előnyeit és tulajdonságait. A közösségi gyűlés egy adott közösség tagjainak legalább 40, de akár 100-200 fős, reprezentatív csoportja, akiket véletlenszerűen, sorsolással választanak ki a jelentkezők közül, ügyelve arra, hogy a résztvevő csoport összetétele hasonló legyen a teljes közösségéhez. A gyűléseket azért hívják össze, hogy egy nyílt tanácskozásba vonják be egy adott politikai kérdésről, biztosítsák jólinformáltságukat, és a viták mentén ajánlásokat fogalmazzanak meg a megvitatott kérdéssel kapcsolatban. A résztvevők először szakértők és különböző érdekcsoportok előadásaiból informálódnak a témáról, megismerik a tényeket, majd facilitátorok segítségével, egymás véleményét is megismerve, közösen mérlegelik a különböző megoldási lehetőségeket, a gyűlés végére pedig javaslatokat fogalmaznak meg a döntéshozóknak. A közösségi gyűlések mérete, hatóköre (helyi, regionális, nemzeti), feladatai (napirend-meghatározás, ellenőrzés, értékelés stb.), állandósága és egyéb jellemzői eltérőek lehetnek";[20]

b) valamint a *részvételi költségvetés* intézményét is. Ahogyan Madarász és Nizák fogalmaznak: „Az elsősorban az önkormányzatok körében népszerű részvételi költségvetés módszertan alkalmazását Kispest kezdte 2017-ben, azóta pedig csatlakozott Budapest Főváros és az 1., 3., 7., 8., 9., 13.,19., 22. kerület, valamint Szentendre, Gyöngyös, Kozármisleny és Vép. 2023-ban Pécs és Budakalász is tervez részvételi költségvetést. Habár a fenti folyamatok mindegyikét nyugodtan nevezhetjük részvételi költségvetésnek, nem teljesen ugyanarról a folyamatról van szó. Az ötletgenerálás, a szavazás és a kiválasztás folyamata gyakran eltérő az egyes önkormányzatoknál, mint ahogy az informatikai háttér, vagy az elkölthető források arányai is eltérőek kerületenként, településenként. A közösségi gyűlések városi módszertanának alkalmazása is megjelent az elmúlt években. Budapest Főváros, Miskolc, Érd szervezett eddig közösségi gyűlést hazánkban. A Főváros első,

[19] Madarász – Nizák: i.m. 85. o.
[20] Madarász – Nizák: i.m. 92-93. o.

véletlenszerűen kiválasztott polgárokból álló gyűlése 2020-ban a klímavészhelyzetről szólt, Miskolcon Levegőt! címmel levegőminőségi témában, míg Érden 2022-ben az „Utak és kiutak – hogyan tegyük Érdet alvóvárosból élővárossá?" kérdés köré szerveződött a közösségi gyűlés. A módszer hazai alkalmazásának tekintetében a közösségi gyűlések sokkal egységesebb képet mutatnak, nincsenek strukturális vagy jelentős eljárásbeli különbségek, az összes hazai közösségi gyűlés megvalósításánál ugyanaz a civil szervezet, a DemNet Alapítvány segédkezett (DemNet, 2023)."[21] A részvételi költségvetések hazai tapasztalatainak igen terebélyesre nőtt a hazai irodalma.[22]

Az elmúlt években természetesen az önkormányzati honlapo(ko)n,[23] illetve közösségi médiás felületeken keresztüli kommunikáció számos további formája is elterjedt (fennmaradt), és az ezzel kapcsolatos kutatások is jelentős eredményeket értek el.[24]

1.2.2.1. Konzultáció és részvétel a közösségi médiában – realitás vagy illúzió?. Napjainkra egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a digitális közigazgatás egyik kulcskérdése az állampolgárok bevonása a döntéshozatalba, azaz végső soron a részvétel erősítésének a kérdése. Ezt jelzi az is, hogy a tárgyban publikált nemzetközi elemzésekben, programokban a részvétel (participation) vizsgálata meghatározó jelentőséggel bír, gyakran önálló mutatót is képez.[25]

Magyarországon a 2010-es években a digitális közigazgatás ismét a közigazgatás-fejlesztés egyik meghatározó kérdésévé vált. Ezt a folyamatot már az Alaptörvény is előrevetítette 2011-ben. Az Alaptörvény XXVI. cikk rögzítette azt az elvárást, miszerint az állam köteles törekedni az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. A rendelkezés mögött meghúzódó logikára pedig a T/2627. számon beterjesztett javaslat indokolása világított rá, amelyben kifejezésre került az az álláspont, miszerint a modern technológia fejlődésével történő lépéstartás érdekében az államnak fel kell használnia azokat az új műszaki megoldásokat és tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják. Az Alaptörvény

[21] Madarász – Nizák: i.m. 104. o.

[22] Lásd például Németh Márton: Az állampolgári részvétel új intézményének első hazai tapasztalatai. Részvételi költségvetések Budapesten és a fővárosi kerületekben (2016-2022), *Polgári Szemle*, 18 (2022) 1–3., 338–350. o. https://doi.org/10.24307/psz.2022.1124.

[23] Lásd például a 'Budapesti Lakógyűlés' online projektet. https://lakogyules.budapest.hu/ (Letöltve: 2025. 09. 05.).

[24] Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter: Social media usage on the local level of public administraion in Hungary, in: *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies : The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings* (szerk: Misuraca, Gianluca), Belgrade, NISPAcee Press, 2023, p. 1.; Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban, in: *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra* (szerk.: Homicskó Árpád Olivér), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022, 51-70. o.; illetve Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Czékmann Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, in: *Az internetes platformok kora* (szerk.: Török Bernát – Ződi Zsolt), Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 53–63. o.

[25] Vö. az ENSZ E-Government Survey-kkel, vagy az OECD Government at a Glance jelentéseivel.

digitális közigazgatás-koncepciója tehát bár célként határozza meg az esélyegyenlőséget és a közügyek átláthatóságának biztosítását és fejlesztését, kifejezetten nem szól a társadalmi bevonásról. Az elmúlt évtized alapvetően centralizált, programalapú fejlesztési hulláma főként a technológia környezet egységesítésére (Ügyfélkapu továbbfejlesztése, Cégkapu, vagy DÁP), valamint az ügyintézés új környezetének kialakítására irányult (az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény vagy a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény). A törekvések mögött mindennek megfelelően nem annyira a bevonás, mint a hatékony állam megteremtésének igénye állt, a hatékonyságban pedig a költséghatékonysági elem dominált.

A központi fejlesztésekkel mutat párhuzamot az önkormányzati digitális reform is. A települési önkormányzatok vonatkozásában a 2010-es évek szervezeti-strukturális újragondolása teremtette meg a lehetőségét annak, hogy a sajátos magyar önkormányzati modellből eredően korábban legfeljebb szigetszerű fejlesztésekre kárhoztatott települési önkormányzatok digitális közigazgatással összefüggő modernizációja központilag felügyelté váljon. A folyamat legfontosabb egyben legemblematikusabb eredménye az önkormányzati ASP-rendszer bevezetése, amely nemcsak a hazai megítélés szerint sikertörténet, de nemzetközi fogadtatása is jórészt pozitív.[26]

A rendszer fejlesztésekor az alapvető cél az volt, hogy egy olyan integrált önkormányzati szoftvercsomag kerüljön biztosításra az önkormányzatok részére, amely a lehető legtöbb működési folyamat támogatására alkalmas. Ennek megfelelően került kialakításra a kötelezően alkalmazandó adó-, a gazdálkodási-, az ingatlanvagyon-kataszter-, az ipar- és kereskedelmi-, a hagyatéki leltár- és az iratkezelő szakrendszer, továbbá az elektronikus ügyintézés (ELÜGY) portál és a választható Települési Portál.[27] Míg a kötelezően alkalmazandó modulok jellemzően back-office folyamatokat támogattak vagy az elektronikus ügyintézéshez biztosítottak eszközöket, a társadalmi részvétel inkább a Települési Portál modullal állt összefüggésben. A modul funkciói között már megjelentek egyes, az állampolgári részvételt támogató elemek (így az online szavazás, az események és közmeghallgatások közzétételének lehetősége, a közérdekű adatok egyszerű publikálása), ezek azonban inkább tekinthetők a tájékoztatás és a vélemények egyszerű begyűjtésének eszközeinek, mintsem a valódi, kétirányú konzultációénak. A Települési Portál voltaképpen egy könnyen adminisztrálható, költséghatékony központi honlap kialakítására alkalmas eszköz, amely eredeti célja szerint a piaci alapon üzemeltetett honlapokat tömegesen váltotta volna le. 2025-re nyilvánvalóvá vált, hogy ez nem történt meg, az önkormányzatok körében a portálrendszer alkalmazása elenyésző arányú.

A *formális* digitális platformok a közigazgatás önkormányzati alrendszerében tehát nem váltak érdemi konzultációs terekké. Mindez szükségszerűen felveti a

[26] Ld. OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2015, https://doi.org/10.1787/9789264213555-en.

[27] Részletesen ld. az *Alkalmazásközpont dokumentumtár*át. Elérhető: https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/dokumentumtar (2025. 11. 05.).

kérdést, hogy ha a formális állampolgári bevonás nem valósult meg az intézményesített online felületeken, vajon az *informális, de széles körben használt* közösségi média – a maga közvetlenségével és interaktivitásával – képes-e betölteni ezt a szerepet. A közösségi médiafelületek közigazgatásban történő alkalmazásának előnyeire sokan felhívták már a figyelmet.[28] A közösségi média közigazgatási használata azért tűnik logikusnak, mert eredeti funkciója – az emberek közötti kapcsolattartás, gyors információcsere – pontosan arra alkalmas, amire a nyitott, transzparens közigazgatásnak is szüksége lenne. A platformok működéséből fakadóan az információk gyorsan és nagy elérés mellett terjednek, így nemcsak krízishelyzetekben (pl. veszélyhelyzet, közszolgáltatási zavar), hanem új helyi szabályok, rendezvények, fontos döntések kommunikációja során is hatékony csatornát jelentenek az önkormányzat és a lakosság között. Ha egy önkormányzat tudatosan használja ezeket az eszközöket – nemcsak tájékoztatásra, hanem kérdések, visszajelzések, vélemények gyűjtésére is –, akkor a közösségi média nem pusztán hírközlő felületté, hanem az állampolgári részvételt és a bizalomépítést támogató kapcsolattartási terévé válhat.

Ebből a feltevésből indult ki több olyan kutatásunk is, amelyek a közösségi média önkormányzati alkalmazásait vizsgálták, többek között a részvétel perspektívájából. Több mintavételes vizsgálat[29] alapján pedig kijelenthető, a közösségi médiahasználat, azon belül is elsődlegesen a Facebook alkalmazása a települési önkormányzatok egyik legfontosabb kommunikációs eszközévé vált. A platformok alacsony belépési küszöböt, közvetlen elérhetőséget és azonnali visszajelzést kínálnak, ami első látásra ideálisnak tűnhet a társadalmi részvétel erősítéséhez.

Mindezt kiegészíthetjük néhány további megfigyeléssel is. Mint arra korábban is rámutattunk, az önkormányzatok online kommunikációs tevékenységei körében célszerű elkülöníteni a kötelező, a praktikus és a nem kötelező és az önkormányzati közfeladat-ellátással összefüggésben nem is különösebben indokolható kommunikációt.[30] Vizsgálataink alapján kijelenthető, hogy a közösségi média jelenléte leginkább a második (közmeghallgatásnak nem minősülő, ám a döntéshozó véleményét érdemben befolyásolni képes egyeztetések vagy szavazások, a közösségi költségvetés, de a helyi jelentőségű hírek és a településmarketing) és a harmadik csoportban domináns, a közzétételi kötelezettség elsődleges eszköze továbbra is az önkormányzat statikus honlapja. A fenti két csoportból a részvétel és a konzultáció leginkább a második kategóriában tud érvényesülni, ahol a formális előírások lazábbak, és nagyobb teret kap az interaktivitás.

Fentebb már hivatkozott empirikus kutatásaink alapján a közösségi média részvételi jellegű önkormányzati alkalmazásával kapcsolatban a várakozásinktól nagyban eltérő eredményekkel szembesültünk. Eredményeink azt támasztják alá, hogy a települési önkormányzatok jelentős része érdemi, a részvételt erősítő

[28] Mickoleit, A.: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, Paris, OECD Publishing, 2014, 3. o.

[29] Csáki-Hatalovics – Varga – Molnár: i.m.; vagy Varga Ferenc: A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei és azok mérhetősége, *KözigazgatásTudomány,* 4 (2024) 2., 140–161. o. https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.83.

[30] Bővebben ld.: Csáki-Hatalovics – Molnár – Czékmann: i.m.

közösségimédia-tevékenységet nem folytat és noha az egyes megosztott tartalmak elérése esetenként magas lehet, e posztok tartalmi szempontból nem feltétlenül kötődnek sem az állampolgári részvételhez, sem pedig az önkormányzati közfeladat-ellátáshoz.

Vizsgálataink alapján e ponton fel kell ismernünk, hogy a közösségi média Magyarországon nem igazán tudja ellátni az állampolgárok tényleges bevonását. Ha pedig sem az önkormányzati honlapokon (a formális digitális térben), sem a közösségi médiában (informális térben) nem valósul meg érdemi bevonás, akkor az a digitális közeg intézményesítésének hiányából fakadhat, azaz kijelenthető, hogy a magyarországi települési önkormányzati gyakorlatban a digitális bevonás tere nem épült ki intézményesen. Másként megfogalmazva: Az ASP-rendszer ugyan létrehozott egy technikai infrastruktúrát, ez az infrastruktúra azonban nem eredményezi a szélesebb körű bevonást. A közösségi média pedig kínál ugyan kommunikációs csatornát, ám teszi ezt érdemi intézményi beágyazottság nélkül. Ebből következik, hogy a „digitális bevonás" a magyar önkormányzati gyakorlatban csak kezdetlegesen van jelen. Amennyiben a digitális közigazgatás célja valóban az állampolgári részvétel erősítése, akkor a jövőbeni fejlesztéseknek nem csak új platformokat, hanem új logikát is létre kell hozniuk.

1.2.2.2. Az innovációk csoportosítása. A fenti konkrét intézményi példákon túl „Az innovációk tematikus kategóriákba is sorolhatóak, köthetők a választások és a szavazási eljárások reformjához (pl. speciális kvóták), az állampolgárok informálásához (pl. konzultációk, tanácskozások) az állampolgárok döntéshozatalba való bevonásához (részvételi költségvetés), a közvetlen demokrácia eszközeinek használatához (népszavazás), és az e-demokrácia eszközeihez (pl. e-szavazás)".[31]

Amennyiben az egyes fenti demokratikus innovációkat további módokon is rendszerezni szeretnénk, csoportosításuk – Madarász és Nizák megközelítésében – aszerint is elvégezhető, „hogy azok 'top-down' (felülről lefelé létrehozott) vagy bottom-up' (alulról felfelé létrehozott innovációk-e. A top-down innovációk azok, melyek új intézményeket, új eljárásokat (pl. fékek és ellensúlyok rendszerének fejlesztése, elszámoltathatóság erősítése) hoznak létre, a bottom-up innovációk pedig az állampolgárok döntéshozatlaba való jobb bevonását, és az állampolgárok képességeinek, önrendelkezési lehetőségeinek fejlesztését" célozzák.[32]

Amikor a bevonás hagyományos és újabb, innovatív megoldásait tekintjük át, érdemes rögzítenünk azt is, hogy a társadalmi részvétel ösztönzésnek van egy tágabb fogalma, megközelítése is, amennyiben – ahogyan ez Miskolcon is történt 2019 és 2024 között – *nem kizárólag a közpolitikai döntéshozatalhoz kapcsolódó technikák alkalmazására kerülhet sor* (közmeghallgatás, lakossági fórum, közvéleménykutatás, tárgyalás, közösségi gyűlés, közösségi tervezés), *hanem közösségfejlesztő fókuszú eszközök bevetésére is* (közösségi kezdeményezések támogatása, szociális ötletmaraton stb.).[33]

---

[31] Madarász – Nizák: i.m. 89. o.

[32] Madarász – Nizák: i.m. 88. o.

[33] Havasi Virág: A társadalmi bevonás és társadalmi részvétel ösztönzésének módszerei – Miskolci tapasztalatok, *Szellem és Tudomány*, (2024) 2-3., 129. o. A tanulmány bemutatja a Miskolcon, a 2019–2024-es önkormányzati ciklusban a társadalmi részvétel ösztönzésére alkalmazott módszereket. Az

1.3. Melyek azok a fontosabb jelenségek, illetve komplex jelenségcsoportok, amelyek ma Magyarországon az önkormányzatok szintjén (is) nehezítik a civil részvételt a társadalmi érdekek helyi feltárásában, becsatornázásában és érvényesítésében? A fentiekben bemutatott, tipikusan intézményes megoldások léte és terjedése (alkalmazása) önmagában még nem jelenti, hogy azok egyike-másika feltétlenül hatékony is, és azt még kevésbé, hogy ne lennének olyan tényezők, amelyek kifejezetten akadályokként jelennek meg a (helyi) közösségek döntéshozatalba való bevonása során. Ezeket tekintjük át – röviden, pontokba szedve – a következőkben.

1. „A helyi szintű részvétel kereteit az önkormányzati törvény biztosítja, de azt látnunk kell, hogy a közvetlen részvételi eszközöknek ezen a szinten is csak kiegészítő szerepe van. A képviselőtestület határozza ugyanis meg, mekkora teret enged a részvételi folyamatoknak (…). További gátló tényező, hogy az állami szinten megfigyelhető centralizációs törekvések elérték az önkormányzatokat is. A helyi önkormányzatok mozgástere beszűkült, feladataik jelentős részét elvonták, költségvetésük lecsökkent. A helyi önkormányzatok központi kormányzattól való függése azonban nemcsak ettől nőtt, hanem a fejlesztési források elosztásának új rendszere is ezt a folyamatot erősíti”.[34]

Ehhez hozzátehetjük, hogy – a 2020-as években is folytatódó trendként – összességében a felhasználható források köre és a felhasználás jog által szabott keretei tekintetében is szűkülés tapasztalható. „Az önkormányzatok hatáskörei szűkültek, számos intézmény fenntartása központi szintre került (oktatás, egészségügy), így komplex programok kidolgozására nincs, vagy csak korlátozott a lehetőség”,[35] ami – értelemszerűen – a döntésekbe való bevonás lehetőségeit és objektív súlyát is csökkenti, csökkentheti.

2. Általánosságban is megfigyelhető volt Magyarországon az elmúlt két évtizedben, hogy „a bevonás és részvétel jogban rögzített, garanciákkal is védett formáit, a klasszikus érdekegyeztető mechanizmusok egyes formáit „kötelezettség nélküli konzultáció, sőt sok esetben az egyszerű tájékoztatás váltotta fel”.[36]

3. Fontos, hogy a valódi figyelem az országos innovációkon van, a médiában (médiumokban) és a tudományban is csak ezek jelennek meg érdemben, illetve ez alól általában Budapest jelent kivételt.

4. Bátran kijelenthető, hogy a vizsgált területen rendelkezésre állnak a megfelelő, alkalmas intézmények – a probléma inkább az, hogy ezek nem feltétlenül működnek

elemzés kitér arra, hogy az adott módszereknek mik a céljai és mik a korlátai; hogy a konkrét esetekben hogyan zajlottak a részvételi folyamatok, milyen problémák merültek fel a megvalósításuk folyamán és milyen gyakorlati következményekkel jártak, milyen utóélettel rendelkeznek.

[34] Madarász – Nizák: i.m. 100. o. A leírtakhoz szorosan kapcsolódik az Mötv. 53. § (3) bekezdésének tartalma, amely szerint: „A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. (…)”.

[35] Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 22 (2013) 4., 7–34. o.

[36] Madarász – Nizák: i.m. 109. o.

megfelelően, például a helyi népszavazás, közmeghallgatás is jogi értelemben kiüresedő, korlátozott formává váltak az idők során. *A jelentősebb hagyományos intézmények gyengülése jogi és bizalmi deficitet hoz létre, illetve a meglévő gyengeségeket tovább erősíti*: a melléjük felzárkózó újabb – tipikusan digitális – intézmények sok esetben kevésbé szabályozottak, a folyamatok egészét tekintve nehezen átláthatóak és kimenetelüket, tényleges megvalósulásukat (hasznosulásukat) tekintve is bizonytalanabbak. Ennek jelentősége pedig abban áll, hogy e megoldások *önmagukban* nem képesek ellensúlyozni a különféle válságok által csak tovább erősített, erősen deficites alaphelyzeteket, kiindulópontokat.

5. A szakirodalom gyakran használja a jelenségek leírása során (leginkább a nehézségekkel összefüggésben) a *tokenizmus*, illetve *populizmus*[37] fogalmait, gyakran utal a helyi vezetés, a helyi elit kontraszelekciójának és belterjességének jelentőségére,[38] s e megközelítések a leggyakrabban a demokratikus deficitekre utalva külön is kiemelik a bevonás, konzultáció gyakran kötelességszerű voltát, jellegét, illetve azt, hogy ezek alkalmazása gyakran inkább kényszer a kezdeményezők számára, semmint a közösségek életének szerves részévé vált, természetes 'technológia'.[39] Ettől nehezen elválasztható körülmény a is hátráltatja a helyi szintű integrációt.

6. Az új, helyi részvételi intézmények helyi jogalkotással történő megteremtése tekintetében is számos jogi természetű akadály mutatkozik.[40]

7. A részvételi technikák bevezetésében és alkalmazásában a legnagyobb gyengeség – a lassú megvalósulás mellett - szinte minden hazai esetben a kommunikációs tevékenység volt,[41] értve ez alatt az információk áramlásának módozataiban, a közölt információk relevanciájában, naprakészségében, az esetleges döntések megismertetésének, a tényleges hasznosulás bemutatásának gyengeségeit.

9. A szakirodalom a bevonás korlátai között régóta jelzi, hogy a bevonás érdekében tett lépések olykor a korábbiaknál is igazságtalanabb és egyenlőtlenebb helyzeteket teremtenek, gyakran csupán új (helyi) elitek felemelkedését szolgálva, de a többségi érdekeket újfajta módon torzítva.[42]

10. szintén visszatérő elem a lehetséges és a gyakorlatban is leírt akadályozó tényezők között, hogy az érdemi szakértői bázis hiánya számos esetben megnehezíti, hogy a civilek, illetve általánosságban a helyi tudások közvetítői igazán hasznossá válhassanak az adott önkormányzat számára.[43]

---

[37] Erre nézve lásd Rixer, Ádám: The concept of populism and its meanings in Hungary, *Central European Papers*, 8 (2020) 2., 9-28. o. https://doi.org/10.25142/cep.2020.004.

[38] Pálné Kovács: i.m.

[39] Malgorzata, Madej – Soós Edit: Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban, *Pólusok*, 3 (2022) 1., 3-24. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.01.01.

[40] Cseh Balázs Kristóf: Az autonóm helyi jogalkotás korlátai. Esettanulmány a Fővárosi Önkormányzat jogalkotási gyakorlatából, *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 2., 118-131. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.60.

[41] Havasi: i.m. 129. o.

[42] Lásd részletesebben: Csanádi – Csizmady – Kőszeghy: i.m. 18. o.

[43] Tuza Benedek – Kovács Zoltán: A részvételi demokrácia kihívásai a városfejlesztésben. Budapesti tapasztalatok, *Civil Szemle*, 21 (2024) 4., 133. o. https://doi.org/10.62560/csz.2024.04.7.

Összefoglaló jelleggel is elmondható, hogy a konzultatív szervek és mechanizmusok fejlesztése a hazai közélet egyik kitörési pontja, a képviseletiből részvételi irányba elmozduló demokráciánk egyik fontos területe. Ezen belül pedig a – több politikai és tudományos figyelmet kapó – központi szervek által megvalósított konzultációk mellett a helyi megoldások szerepe is vitathatatlan, és az utolsó néhány év érdemi innovációi is leginkább ott jelentek meg. Külön is érdemes kiemelni, hogy az újabb megoldások egy érdemi része nem közvetlenül kapcsolódik az online léthez, miközben persze ma már kevés olyan színtér és intézmény van, ahol a honlapokon és közösségi médián keresztüli kommunikáció megspórolható lenne.

A rövid áttekintés alapján is jól látszik, hogy a hagyományosabb, alapvetően statikus, pontszerű, reaktív és részben a konfrontációt erősítő intézményes megoldások helyett, illetve mellett a proaktivitásra építő, a fenntartható innovációk kialakítását elősegítő, és a folyamatszerűség felé eltolódó megoldások erősítése látszik az egyik leglényegesebb új fejlődési/fejlesztési iránynak. Ahol már nem az „állam és lakosság" viszonyrendszer peternalisztikus és szelepmechanizmus funkcióban kimerülő dinamikái érvényesülnek, hanem a döntések előkészítésébe, illetve a tényleges döntésekbe való bevonás rendszeres és érdemi formákat is ölt.

A hazai szakirodalom áttekintése nyomán látható, hogy mind a hagyományosabb, mind pedig az újabb megoldások tekintetében a helyi intézmények összehasonlítása intenzíven zajlik, különösen Lengyelország, Észtország, illetve Ausztria jelennek meg gyakran ezekben az összevetésekben, lehetséges mintákról és fejlesztési irányokról szóló tanulmányokban, oly módon méghozzá, hogy az egyik elemzett ország majd' minden esetben Magyarország.[44] Érzékelhető az is, hogy az elemzések egy jelentős részében – számos vonatkozásban – egyfajta referenciapontként funkcionálnak a Magyarország számára megfogalmazott nemzetközi ajánlások (GRECO, OGP) is.

2. A települési önkormányzatok közművelődésben betöltött szerepe

A Torma András Professzor Úr tiszteletére készülő kötetben a települési önkormányzatok közművelődésben játszott szerepének felvillantását választottam résztémaként. Kedves András, amikor erre a témára hangolódtam, azonnal eszembe jutott Nagykálló városa, ahol születtél és felnőttél. Számos beszélgetés során előkerültek emlékeidből az otthon szerzett tapasztalatok, emlékek, a szülői ház képe. Éppen ezért a legnagyobb tisztelettel úgy éreztem, hogy nem állok meg a résztéma alaptörvényi, törvényi szintjén, hanem azt Nagykálló gyakorlatán keresztül, vagyis annak tükrében mutatom be, hogy vajon alaptörvényi és törvényi kötelezettségének szülővárosod milyen keretben tesz eleget. Fogadd szeretettel! (Szabó Annamária Eszter)

A téma kibontása során elsőként szükséges arra utalni, hogy Alaptörvényünk a XI. cikk (1) bekezdésében deklarálja a magyar állampolgárok művelődéshez való jogát. E bekezdésben az alkotmány nem a „közművelődés" fordulatot használja, éppen ezért lehet arra a következtetésre jutni, hogy a művelődéshez való jogra

[44] Pl. Pintér: i.m.; illetve Malgorzata – Soós: i.m.

tágabb kategóriaként tekint az alkotmányozó. Ezt a tézist az is alátámasztja, hogy amikor a XI. cikk (2) bekezdésében immár az állam intézményvédelmi kötelezettségének listázása következik, első helyen említi a közművelődés kiterjesztését és általánossá tételét, mint a művelődéshez való jog érvényesülésének általános garanciáját. Az alkotmányos alapvetéshez igazodva a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Törvény) 73. § (1) bekezdése állampolgári oldalról közérdeknek titulálja a közművelődéshez való jog gyakorlását, amelynek támogatása pedig közcélként van meghatározva ugyanebben a szakaszban. E közérdek érvényesítése és közcél megvalósulása egyrészt az állam, másrészt a helyi önkormányzatok feladata. A közigazgatás (állam és helyi önkormányzatok) vállát nyomó közművelődéssel összefüggő „teher" kétségkívül zömében a helyi önkormányzatok feladatát jelenti. Ez a szervezeti egység – lévén a legközelebb van az állampolgárokhoz – tudja leginkább felmérni a helyi „szükségleteket" és tudja azt egyrészt a jogalkotás, másrészt a szolgáltatások elérhetősége útján biztosítani.

A Törvény 76. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása, amelyből rendeletalkotási kötelezettsége is következik. E kötelezettséget a Törvény 83/A. § (1) bekezdése tételesen is megfogalmazza, és előírja a helyi nemzetiségi önkormányzatokkal való egyeztetési kötelezettséget is. A közművelődési rendeletben kell kitérni arra, hogy a helyi önkormányzat mely szolgáltatást nyújtja és azt is meg kell határoznia, hogy azt milyen formában tudja biztosítani. Érdekességként kell utalni rá, hogy a Törvény előírja a közművelődési rendelet öt évente történő felülvizsgálati kötelezettségét az önkormányzatoknak. A Törvény szerint alapvetően három módon támogathatja a helyi önkormányzat a közművelődési tevékenységet a településen: egyrészt un. alapszolgáltatások megszervezésével, másrészt pénzügyi eszközökkel, harmadrészt pedig lakossági képviselet (Közművelődési Kerekasztal)[45] biztosításával. A Törvény 76. § (3) bekezdése határozza meg, mi minősül közművelődési alapszolgáltatásnak, e szerint ide tartozik: a művelődő közösségek létrejöttének elősegítése, működésük támogatása, fejlődésük segítése, a közművelődési tevékenységek és a művelődő közösségek számára helyszín biztosítása; a közösségi és társadalmi részvétel fejlesztése; az egész életre kiterjedő tanulás feltételeinek biztosítása; a hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése feltételeinek biztosítása; az amatőr alkotó- és előadó-művészeti tevékenység feltételeinek biztosítása; a tehetséggondozás- és -fejlesztés feltételeinek biztosítása, valamint a kulturális alapú gazdaságfejlesztés. A felsoroltak közül a Törvény szerint a művelődő közösséges létrejöttének és közművelődés helyszínének biztosítása minden helyi önkormányzat kötelező közművelődési feladata, amelyet elláthat úgy, hogy a közművelődési tevékenység végzésének helyszínét biztosítja, vagy a művelődő közösség számára bemutatkozási lehetőségeket teremt, illetve a lakosság bevonásával fórumot szervez, ahol a lakosok megfogalmazhatják a feladatellátással kapcsolatos észrevételeiket, javaslataikat.

[45] Lásd erről: Szabó Annamária Eszter: Kulturális igazgatás, in: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2013, 191–227. o.

Nagykálló város képviselő testülete a fenti általános szabályok keretein belül fogadta el a közművelődésről szóló 2/2022. (I. 27.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör.).

Az Ör. szerkezete teljes mértékben illeszkedik a Törvényben meghatározott három irányhoz, amelyen keresztül a helyi önkormányzat támogathatja a települési közművelődést. Kitér ugyanis az Ör. elsőként arra, hogy a helyi önkormányzat milyen közművelődési alapszolgáltatásokat lát el, másodszor annak pénzügyi keretit rendezi, végül pedig szól a helyi lakosság bevonásának módjáról. Az Ör. szerint alapszolgáltatás a közösségi és társadalmi részvétel fejlesztése. Ezen belül a helyi önkormányzat a művelődési tevékenység végzésének helyszínét biztosítja, valamint lehetőséget teremt a művelődéssel összefüggő tevékenység bemutatására (bemutatkozásra). A helyszín biztosítás a Törvény szerint két módon történhet meg: közösségi színtéren,[46] vagy közművelődési intézményen keresztül. A közművelődési intézmény lehet egyrészt művelődési ház, művelődési központ, kulturális központ, többfunkciós közművelődési intézmény, népfőiskola, népi kézműves alkotóház, gyermek-, illetve ifjúsági ház, továbbá szabadidőközpont. Nagykállóban a fentiek közül Művelődési Központ működik,[47] amelynek megújítására a helyi önkormányzat 2022-ben sikeres pályázatot nyújtott be. Ennek köszönhetően 2025. szeptemberére elkészült a Kállai Kettős Rendezvény, Konferencia- és Szabadidőközpont. A jövőben már ez az új intézmény lesz a színtere a város kulturális életének.

A központ működtetésén túl a helyi önkormányzat igyekszik elősegíteni az egész életre kiterjedő tanulás feltételeinek, valamint a hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése feltételeinek biztosítását. Kiemelendő, hogy az Ör. kitér az amatőr alkotó- és előadó-művészeti tevékenység feltételeinek biztosítására is.

Az önkormányzat közművelődési feladatainak ellátásáról az önkormányzat által alapított gazdasági társaság (Nagykállói Közhasznú Nonprofit Kft.) útján gondoskodik.

Ez a szerv látja el a közművelődési alapfeladatokat, a közösségi színtérrel kapcsolatos teendőket, építtetője az új városi szabadidőközpontnak, továbbá közreműködik a városi rendezvények, fesztiválok, nemzeti ünnepekhez és városi hagyományokhoz kapcsolódó rendezvények szervezésében, lebonyolításában. Kiemelendő, hogy e gazdasági társaság fontos szerepet játszik Nagykálló kulturális örökségének megőrzésében is, gondozza ugyanis a település helytörténeti gyűjteményeit, bemutatótermeit. Ezen belül múzeumként üzemelteti a nagykállói Általános Iskola (alsó tagozatának) udvarában álló, 1720-ban épült Tanoda, eredeti nevén ScolaReformata Magnó Kalloviensis épületét, amely Szabolcs megye első középiskolája volt. Jelenleg iskolatörténeti emlékeket őriznek itt: több száz éves

[46] A közösségi színtér formája lehet egyrészt a kizárólag közművelődési alapszolgáltatások megszervezésének helyszínt biztosító közösségi színtér vagy a közművelődési alapszolgáltatások mellett egyéb tevékenységeknek, szolgáltatások megszervezésének is helyszínt biztosító integrált közösségi és szolgáltató tér.

[47] A Törvény 78/A. § (1) bekezdése szerint a művelődési központ a helyi közösségi művelődést szervező, legalább öt közművelődési alapszolgáltatást biztosító közművelődési intézmény. Tevékenysége településrészre, kerületre, egy településre, több egymással határos településre vagy egy járásra terjedhet ki.

okmányokat, tankönyveket, oktatási segédeszközöket, évszázados iskolapadokat, táskákat, füzeteket, íróeszközöket.

2005 decemberében nyílt meg az Ámos Imre Képtár, ahol a nagykállói születésű, festő 52 képe látható: grafikák, akvarellek, olajfestmények, karcolatok. Fenntartása alá tartozik még a Szilágyi István Emlékház és Helytörténeti Gyűjtemény, ahol a Kállai Kettős táncballada történetét, koreográfiáját, az egykori kállai vár makettjét, és a település 1848-49-es szabadságharc idejéből fennmaradt emlékeit őrzik. A helytörténeti gyűjtemény napjainkban 4000, főként néprajzi tárgyú emlékén keresztül mutatja be a település múltját.

Az Ör. szerint az önkormányzat a közművelődési alapszolgáltatási feladatok ellátását saját költségvetésből finanszírozza, ezen belül az önkormányzat megállapodást kötött a Nagykállói Közhasznú Nonprofit Kft.-vel a közművelődési feladatok ellátására.

Összefoglalva megállapítható, hogy Nagykálló város önkormányzata eleget tett a közművelődéssel összefüggő jogalkotási kötelezettségének, e szerint reménykedni lehet abban is, hogy a városban pezsgő kulturális rendezvényeken gyakorolhatják a lakosok művelődéshez való jogukat.

Ezidáig tehát a város lakosainak szemszögén keresztül került bemutatásra a művelődéshez való jog gyakorlásának kerete, vagyis azzal foglalkozott az írás, hogy a helyi önkormányzat saját lakosainak kultúra iránti érdeklődését hogy tudja kielégíteni. Ezen túl a következőkben röviden arra szeretnék kitérni, hogy a nem helyi lakosok (ide látogató turisták) hogyan ismerhetik meg Nagykálló város önkormányzata által gondozott értékeket. Egyáltalán van-e ilyen irányban kötelezettsége a helyi önkormányzatoknak?

Ennek bemutatása során is az Alaptörvény rendelkezéseiből kell kiindulnunk, hiszen a fent idézett, a művelődéshez való jogot deklaráló XI. cikk rendelkezésein túl az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése fontos állami és egyben mindenkire, így az önkormányzatokra vonatkozó értékvédelmi kötelezettséget ír elő. A helyi értékek védelmének első és egyben legfontosabb eleme a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Érték tv.) szerint ezeknek a lajstromba (számba)vétele. Először is helyi szinten szükséges azt rögzíteni, hogy egy adott közösség (önkormányzat) mit tekint értéknek. Az Érték tv. 2. §-a szerint ennek megfelelően „[a] nemzeti értékek megóvandó értékek, azonosításukban, rendszerezésükben, adataik nyilvántartásba vételében és folyamatos frissítésében, gondozásában a természetes személyek, települési önkormányzatok, a vármegyei önkormányzatok, a települési, külhoni települési, a vármegyei és az országos nemzetiségi önkormányzatok, a hatáskörrel rendelkező állami szervek, a Magyar Állandó Értekezlet (a továbbiakban: MÁÉRT) külhoni tagszervezetei és az általuk megbízott természetes és jogi személyek működhetnek közre".

A meglévő kulturális értékeink számbavétele esetén a leltár alapegységének tekinthetőek az Érték tv. szerinti települési értéktárak. Ezeket a települési önkormányzatok hozhatják létre, az Érték tv. szóhasználatából következtethetünk arra, hogy ez már – összevetve a közművelődési feladatokkal – már nem kötelezően ellátandó feladata lesz az önkormányzatoknak. Az értéktár létrehozásában az

önkormányzat által létrehozott Települési Értéktár Bizottság közreműködhet. Ez a szerv tarthatja a kapcsolatot a Vármegyei Értéktár Bizottsággal is, megosztva a rendelkezésre álló értéktári adatokat, információkat. E bizottsági forma az Érték tv. szerint nem kötelező a települési önkormányzat dönthet úgy, hogy ezzel a feladattal más szervezetet bíz meg, például állami, települési önkormányzati, egyházi vagy civil szervezetet, közalapítványt, ilyen szervezet által fenntartott intézményt vagy annak szervezeti egységét, vagy a településfejlesztésben tevékenykedő külső településfejlesztési, vidékfejlesztési szervezetet.

Nagykálló esetében is így történt, ugyanis a kulturális értékek megőrzésével kapcsolatos feladatokat a Nagykállói Közhasznú Nonprofit Kft. látja el.

Nagykálló önkormányzata a helyi lakosság számára lehetőséget biztosít arra, hogy az általuk értéknek minősülő elemek esetében javasolják az értéktárgy történő felvételt. A javaslatot a polgármesternek kell beküldeni, amely ingyenesen megtehető.

Jelenleg az értéktárban szerepelnek a következő kulturális értékek: a Szabadság tér, a Szilágyi István Emlékház és helytörténeti gyűjtemény, a Téka Népművészeti Tábor, Simonyi József huszárőbester hőstettei, a Római Katolikus Templom, a Rákóczi-torony, a Nagykállói Református Templom, Taub Eizik Izsák Sírhelye, az egykori megyeháza épülete, Kállai Lakodalmas – népi jelenet, Nagykálló zenei öröksége és kórusmozgalma, a Kállai Kettős zenéje és tánca, Dr. Korányi Frigyes munkássága (szülőháza), Ratkó József munkássága, az Ínségdomb, Görög Katolikus Templom, az Ámos Imre Képtár, a Járásbíróság épülete, Harangod épületei.

3. A jegyző különleges feladatai a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási eljárásában

I. A választási eljárás kitüntetett szerepét mutatja, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, a nemzetiségi önkormányzati képviselők, valamint az Európai Parlament tagjai választásának előkészítése, lebonyolítása során felmerülő feladatok kiemelkednek a mindennapi közigazgatási tevékenységek közül. A választási eljárás során a jogszabályok megfelelő alkalmazása csak abban az esetben biztosítható, ha az eljárás teljes folyamatában érvényesül az átláthatóság, a pártatlanság és a politikai befolyástól való függetlenség. A választási jogszabályok alkalmazása, a választási eljárás törvényes lebonyolítása elsősorban a választási szervek, azaz a választási bizottságok és a választási irodák feladata. A választási szervek két típusa különböző szintekre különül el, eltérő feladat- és hatáskörrel, melyek megosztása biztosítja a választási alapelvek maradéktalan megvalósulását, továbbá a választás lebonyolításának jogvesztő határidőn belül történő hatékony és gördülékeny végrehajtását. Ennek a vegyes modellnek a gyakorlati előnye, hogy a professzionális szakmai előkészítő és lebonyolító tevékenység elkülönül a választással kapcsolatos döntések meghozatalát ellátó szervtől.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 66. §-a a polgármesteri hivatalt vezető jegyzőre – a települési önkormányzat képviselő-

testületének egyik, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) nevesített szervére – telepíti a helyi választási iroda (a továbbiakban: HVI) vezetőjének feladatait.[48] Ezen feladatok lefedik a választási eljárás szinte teljes folyamatát.[49] A választási irodák feladatai nem csupán a választás napjára korlátozódnak, hiszen már a kitűzését megelőző hónapoktól megkezdődik az előkészítő munka. Ennek során kell a helyi választási iroda vezetőjének az alábbi különleges, kizárólag a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásához kapcsolódó törvényi kötelezettségeknek eleget tennie.

II. A jegyző feladata a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását megelőzően az elnyerhető mandátumok számának a megállapítása. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv az általános választást megelőző évben október 15-ig adja át a települések, a vármegyék, illetve a főváros lakosság számának szeptember 1-jei adatait a Nemzeti Választási Iroda számára, amely ezen adatokat három napon belül közli a HVI vezetőjével. A HVI vezetője ezt követően október 31-ig határozatban állapítja meg a települési (fővárosi kerületi) önkormányzat képviselő-testület megválasztandó tagjainak számát.

III. Ezt követően a tízezernél több lakosú településen az egyéni választókerületek kialakítása, illetve felülvizsgálata a HVI vezetőjének következő fontos feladata.[50] A választókerületeket a helyi választási iroda vezetője a helyi választási bizottság véleményének megismerését követően alakítja ki úgy, hogy

- azok összefüggő területet alkossanak,
- a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen; valamint
- a választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától – településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel – legfeljebb 15 %-al térhet el.
- Az egyéni választókerületek kialakításáról szóló határozat kötelező tartalmi eleme:

[48] A Ve. azonban nemcsak a jegyzőre támaszkodik: a választási szervek mellett számos esetben a helyi önkormányzatot, a képviselő-testületet és a polgármestert nevezi meg a választási eljárás sokrétű feladatai címzettjeként. Hazánkban az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják, az Mötv. a képviselő-testület szervei közt határozza meg többek között a polgármestert, a polgármesteri hivatalt, továbbá az azt vezető jegyzőt. Mindezeken túl – nem konkrét feladatszabással összefüggésben – az önkormányzatok is nevesítve jelennek meg a választási eljárás egyes szakaszaiban (pl. ajánlások gyűjtése, kampány szabályok).

[49] Előfordulhat, hogy a jegyző nem látja el a választási iroda-vezetői megbízatásából fakadó kötelezettségét, és ez a mulasztás olyan fokú, amely a választás lebonyolítását veszélyezteti. Ebben az esetben a jegyző helyett a TVI vezetője – az NVI elnökének egyetértésével – a választási irodai feladatok ellátására egy másik választási irodát bíz meg.

[50] A választókerületek kialakítása a választójog egyenlőségének alapelvével szoros összefüggésben álló kérdés. A választókerületek kialakítása során figyelembe veendő elvi szempontokra az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában hívta fel a figyelmet. A testület e határozatban az országgyűlési választókerületek kialakításáról tett megállapításokat, azonban megjegyezte, hogy a határozatának indokolásában foglalt elvi szempontok más választástípusokban, így az önkormányzati választások során is irányadók.

- a választókerületek határa,
- központi névjegyzék alapján a választókerületben választásra jogosultak száma,
- a választókerület választásra jogosultjai számának a településen egy választókerületre jutó választásra jogosultak száma átlagától való eltérésének mértéke,
- az 5 %-nál nagyobb eltérés indoka, valamint
- a helyi választási bizottság véleménye.[51]
- Figyelemmel arra, hogy a beosztás alapját képző adatok folyamatosan változnak, a HVI vezetője az általános választást megelőző évben, a szeptember 1-jei adatok alapján november 30-ig módosítani köteles a választókerületi beosztást, ha
- a település lakosainak száma tízezer fölé emelkedik vagy megváltozik az egyéni választókerületek száma, vagy
- valamelyik egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számának átlagától való eltérése meghaladja a 20 %-ot.

Tekintettel arra, hogy a hatályos törvény alapján első alkalommal 2010-ben került kialakításra a választókerületi beosztás, a 2024. évi általános választást megelőző évre számos helyen megváltozott az egyéni választókerületek száma vagy aránytalanság jött létre a választókerületek létszámai között, ezért sok településen vált szükségessé a választókerületek határainak módosítása. A határozatokat a HVI vezetője a helyben szokásos módon tizenöt napra közzéteszi.

A helyi választási irodák vezetőinek a választókerületek kialakítását érintő 2023. évi döntéseit több esetben megtámadták az illetékes törvényszékeken. Ezek közül két fővárosi döntést nevesítek. Budapest V. kerületében a HVI vezető 8 választókerületet alakított ki. A körzetek átlaglétszámától való 5% feletti eltérés indoka a belváros speciális funkciója, valamint azon igény volt, hogy a történelmi múltú, azonos funkciójú városrészek ne kerüljenek feldarabolásra. Budapest XVI. kerületében[52] pedig tizenkét választókerületből nyolc 5% feletti eltérést mutatott az átlaglétszámtól – ebből egy 20% feletti és kettő 15% feletti eltéréssel –, amit a kerület történelmi hagyományai, településszerkezeti és földrajzi viszonyai, az elmúlt években újonnan beépült területekre beköltöző polgárok nagy száma, és a 2014. évi választókerületi beosztás fenntartásának szándéka indokolt a HVI vezetőjének határozata szerint. A bíróság mindkét esetben helytállónak találta az indokolást vitató kérelmezői álláspontot, azonban a döntéseket nem megváltoztatta, hanem megsemmisített és az érintett HVI vezetőket új eljárásra utasította, ami alapján ők új választókerületi beosztást alakítottak ki. A bírói döntésekkel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a Ve. 231. § (5) bekezdése – miszerint a bíróság a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja – és a 307/Q. § 2025. január 31-ig hatályban volt rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján erre törvényes lehetősége nem volt a bíróságoknak, eljárásuk mégis érthető, hiszen a választókerületek kialakításához szükséges helyi ismeretekkel és technikai

[51] Lásd Ve. 306/A. §.
[52] Lásd a Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.367/2023/4. sz. végzése.

körülményekkel nem rendelkeztek.

Ezen ügyekből kiindulva a jogalkotó a Nemzeti Választási Iroda javaslatára kétlépcsőssé tette a jogorvoslatot. 2025. február 1-je óta a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen fellebbezés nyújtható be a területi választási iroda vezetőjéhez, aki a határozat közzétételének utolsó napját követő nyolc napon belül dönt a fellebbezésről. A területi választási iroda vezetőjének határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelmet három napon belül lehet benyújtani az illetékes törvényszékhez. A kérelmet a törvényszék bírálja el, aminek eredményeként a megtámadott határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti és a területi választási iroda vezetőjét új eljárásra kötelezi.

Az új szabály értelmében már lehetséges az általános eljárásrendtől eltérve a megtámadott határozat kasszációja és a területi választási iroda vezetőjének új eljárásra kötelezése is. A választási eljárás sommás jellegéhez igazodik a jogorvoslati rendszer is, azonban a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozatával összefüggésben biztosított, kivételes döntési lehetőség időben megelőzi az adott általános választás kitűzését, és megfelelőbb módon járul hozzá a törvényes és az adott településen élő választópolgárok, illetve a választáson induló jelöltek és jelölő szervezetek által elfogadott választókerületi beosztáshoz.

IV. A választás napjához közeledve további feladata a HVI vezetőjének a jelölt- és listaállításhoz szükséges ajánlások számának megállapítása. A jogbiztonság követelménye megköveteli, hogy a jelöltek és a jelölő szervezetek az ajánlásgyűjtés kezdetén tisztában legyenek a jelölt- vagy listaállításhoz szükséges pontos ajánlási számokkal. Az egyéni listás és az egyéni választókerületi jelölt, valamint a tízezer vagy annál kevesebb lakosú településen a polgármesterjelölt állításához szükséges ajánlások számát a HVI vezetője állapítja meg a szavazást megelőző hatvanhatodik napon, majd azt közleményben hozza nyilvánosságra. A szükséges ajánlások számának megállapításakor a HVI vezetője a választópolgárok számát a központi névjegyzéknek a szavazást megelőző hatvanhetedik napi adatai alapján állapítja meg.[53]

V. Egy általános választáshoz kapcsolódóan a HVI vezetőjének számos egyéb feladata is van – mint például a képviselő-testület által megválasztandó bizottsági tagokra vonatkozó személyi javaslattétel, a szavazatszámláló bizottsági tagok oktatása és beosztása, a bizottságok alakuló üléseinek összehívása, a szavazókörök kialakítása, a szavazásnapi feladatok ellátása –, azonban a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választását érintő fenti hatáskörei mutatják meg leginkább, hogy ezen közjogi kötelezettségek teljesítése nélkülözhetetlen elemei a választások lebonyolításának, ezzel is demonstrálva a jegyzői feladatok összetettségét és felelősségteljességét. Nem véletlen írta Teleki Pál, hogy „a két legkomplikáltabb funkció a jegyzőé és a miniszterelnöké."[54]

[53] Lásd Ve. 307/E. §.

[54] Gróf Teleki Pál: Az igazi tisztviselő, *Magyar Közigazgatás*, 54 (1941) 12. különlenyomata, 19. o.

4. A nemzetiségi önkormányzatok együttműködési megállapodása a helyi önkormányzatokkal

Az önkormányzatiság egyik biztosítéka, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. Ugyanakkor a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzatok működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.[55] A két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezésének érdekében az Njtv. kötelezővé teszi az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy együttműködési megállapodásban.

Egy korábbi empirikus kutatásban a kérdőíves válaszokban leggyakrabban előforduló megjegyzés a nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat együttműködésének nehézségeire hívja fel a figyelmet: a nemzetiségi önkormányzat mind funkcionális, mind szakmai, mind helyi politikai szempontból a települési önkormányzat jóindulatára van utalva.[56]

Sérti a jogbiztonságot, ha a szerződéskötésre kötelezett felek a kötelezésnek nem, vagy csak részlegesen tesznek eleget. A jogszerű tartalommal megalkotott, a belső ellenőrzésre is kitérő megállapodás tehát a gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját egyfelől keretezi, másfelől a védelmét szolgálja.

A működés színvonalával összefügg a technikai feltételek megléte, így visszás helyzetet teremt, hogy az Njtv. a polgármesteri hivatal feladatkörébe helyezi a nemzetiségi önkormányzatok munkájának segítését, viszont azt, hogy a feladatok ellátásához, milyen minőségű irodát és milyen felszereltséggel kell biztosítani, az önkormányzatok belátására bízza. Legtöbb esetben az önkormányzatok – lehetőségeikhez képest – használatukba adják saját eszközeiket, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az önkormányzat dolgozói figyelemmel kísérhetik a nemzetiségi testületben zajló folyamatokat, például, hogy milyen pályázatban kívánnak részt venni, vagy milyen adatlapokat töltenek ki éppen. Ezen folyamatoknak negatív kihatása lehet a nemzetiségi önkormányzat működésére.

A működéssel kapcsolatos feltételek biztosítása, a támogatásnyújtás mértéke, formális vagy informális feltételhez való kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása alárendelt helyzetbe hozhatja a nemzetiségi önkormányzatot. A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségbarát vagy nemzetiségellenes beállítottságának döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról, nagyon sok múlik a polgármester hozzáállásán. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek az Njtv. együttműködésre vonatkozó

[55] Njtv. 80. §.

[56] Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 135–167. o.

előírásaival, illetve sajátosan értelmezik és alkalmazzák azokat.[57] Az ilyen polgármesteri magatartás a nemzetiségi alapú szegregáció mellett a helyi hivatali kultúrára is negatívan hathat, illetve arra ösztönözheti a települések polgárait, hogy próbálják megkerülni a törvényt.

Az etnokorrupció gyakorlata nem csak azért volt veszélyes, mert néhány csaló bekerült a rendszerbe és állami támogatást vett fel jogtalanul, hanem az igazi veszély az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert hamis színben tüntették fel a társadalom előtt. Hiába léteznek rendkívül elkötelezett, hozzáértő nemzetiségi önkormányzati képviselők, akik a saját közösségükért tevékenykednek, az ő munkájuk helyi szinten gyakorlatilag láthatatlan. A nemzetiségről általában akkor lehet hallani, amikor választási visszaélések történtek. Az országos média lényegében csak a roma üggyel foglalkozik, azzal is leginkább akkor, ha negatív színben tud egy kérdést bemutatni.[58] Ha kialakul egy ilyen hamis kép a teljes nemzetiségi önkormányzati rendszerről, akkor nagyon nehéz egy polgármesternek, vagy a képviselőtestületnek azt mondani, hogy az adott roma önkormányzat a tárgyalópartnerük, akivel nem csak a törvény betűit fogják betartani, hanem a törvény szellemiségét is.[59]

A nemzetiségi önkormányzatok működését érintő szabályozás megfogalmazásának „lazasága" sok esetben nem teszi lehetővé az egyes nemzetiségi érdekek tényleges, érdemi, azaz nagy biztonsággal tervezhető érvényesítését. A jelenlegi szabályozás és rendszer által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni kívánó és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak. Azt viszont, hogy mennyit tudnak, akarnak megvalósítani érdemben a jogszabályok adta lehetőségekből, több tényező is befolyásolja. Függ attól, hogy mekkora lélekszámú közösségről van szó, milyen a földrajzi megoszlása az ország területén az egyes nemzetiségi közösségeknek, illetve meghatározó az is, hogy milyen hátránnyal indulnak az egyes közösségek tagjai.[60] A roma közösségen belül – más nemzetiségekhez képest is – nagy különbségek vannak, esetükben a legnagyobb az aránya a hátrányos vagy többszörösen hátrányos helyzetű személyeknek.

Irodalomjegyzék

- 'Budapesti Lakógyűlés' online projekt. https://lakogyules.budapest.hu/ (Letöltve: 2026. 03. 21.).

[57] *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 1998.

[58] „Különös felelőssége van a médiumoknak annak a folyamatos és domináns képnek a kialakításában, amely nem csupán érzelmekkel átitatott, túlfűtött és azonnali hatást remélő darabkákból áll össze, hanem az önmagukért és saját kisebbségéért is felmutatható tettekkel munkálkodó cigány emberek arcélét is tudatosan megjeleníti." [Rixer Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén, *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 3 (2009) 3–4., 3.] Ez a felelősség akkor is fennáll, ha a példányszámok eladását nem növeli, a szakmai etikai kritériumok alapján.

[59] Magicz András: Összegzés, *Barátság*, 21 (2014) 1., 20–21. o.

[60] Horváth Eszter: Szalayné Sándor Erzsébet – Biztos a nemzeti kisebbségekért (interjú). *Jogi Fórum*, 2019. https://www.jogiforum.hu/interju/182 (2026. 03. 21.).

- *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 1998.
- *Alkalmazásközpont dokumentumtár*. https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/dokumentumtar (Letöltve: 2026. 03. 21.).
- Arnstein, Sherry R.: A ladder of citizen participation, in: *The City Reader* (szerk.: LeGates, Richard T. – Stout, Frederic), New York, Routledge, 2000, 240–252. o.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Czékmann Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, in: *Az internetes platformok kora* (szerk.: Török Bernát – Ződi Zsolt), Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 53–63. o.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban, in: *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra* (szerk.: Homicskó Árpád Olivér), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022, 51–70. o.
- Csáki-Hatalovics, Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter: Social media usage on the local level of public administraion in Hungary, in: *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies: The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings* (szerk.: Misuraca, Gianluca), Belgrade, NISPAcee Press, 2023, pp. 1–14.
- Csanádi Gábor – Csizmady Adrienne – Kőszeghy Lea: Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban, *Tér és Társadalom*, 24 (2010) 1., 15–36. o.
- Cseh Balázs Kristóf: Az autonóm helyi jogalkotás korlátai. Esettanulmány a Fővárosi Önkormányzat jogalkotási gyakorlatából, *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 2., 118–131. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.60.
- Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Gróf Teleki Pál: Az igazi tisztviselő, *Magyar Közigazgatás*, 54 (1941) 12. különlenyomata.
- Havasi Virág: A társadalmi bevonás és társadalmi részvétel ösztönzésének módszerei – Miskolci tapasztalatok, *Szellem és Tudomány*, 2024/2-3., 129–152. o.
- Héder Ákos: A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra, *Glossa Iuridica*, 4 (2017) 3-4., 104–136. o.
- Horváth Eszter: Szalayné Sándor Erzsébet – Biztos a nemzeti kisebbségekért (interjú), *Jogi Fórum*, 2019. https://www.jogiforum.hu/interju/182 (Letöltve: 2026. 03. 21.)
- Lukovich Tamás: *A posztmodern kor városépítészetének kihívásai*, Budakalász, Szószabó Stúdió, 1997.
- Madarász Csaba – Nizák Péter: Innovatív társadalmi részvételi módszerek és gyakorlatok Európában és Magyarországon, *Pólusok*, 3 (2022) 2., 84–112. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.02.04.
- Magicz András: Összegzés, *Barátság*, 21 (2014) 1., 20–21. o.

- Malgorzata, Madej – Soós Edit: Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban, *Pólusok*, 3 (2022) 1., 3–24. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.01.01.
- Mickoleit, Arthur: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, Paris, OECD Publishing, 2014.
- Millards, Jeremy –Horlings, E.: *Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020. ICT for Government and Public Services*. August 2008.
- Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- Németh Márton: Az állampolgári részvétel új intézményének első hazai tapasztalatai. Részvételi költségvetések Budapesten és a fővárosi kerületekben (2016-2022), *Polgári Szemle*, 18 (2022) 1–3., 338–350. o. https://doi.org/10.24307/psz.2022.1124.
- Németh Zsolt – Budaházi Árpád (szerk.): *A rendőr helye és szerepe a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában*, Budapest, RTF – Nemzeti Drogmegelőzési Intézet, 2006.
- OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2015. https://doi.org/10.1787/9789264213555-en.
- Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 22 (2013) 4., 7–34. o.
- Pintér Melinda: A konzultáció mint a deliberáció egyik formája? A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján, *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, (2021) 3., 169-181. o.
- Rixer Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén, *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 3 (2009) 3–4., 1-13. o.
- Rixer Ádám: Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a küldő konzultatív szervekre, *Glossa Iuridica*, 10 (2023) 4., 161-210. o. https://doi.org/10.55194/GI.2023.4.7.
- Rixer Ádám: The concept of populism and its meanings in Hungary, *Central European Papers*, 8 (2020) 2., 9-28. o. https://doi.org/10.25142/cep.2020.004.
- Rixer Ádám: Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében, *Glossa Iuridica*, 11 (2024) 1-2., 395-416. o. https://doi.org/10.55194/GI.2024.1-2.20.
- Rixer, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary, *International Journal of Public Law and Policy*, 10 (2024) 3., pp. 334–358. https://doi.org/10.1504/IJPLAP.2024.10063013.
- Szabó Annamária Eszter: Kulturális igazgatás, in: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2013, 191–227. o.
- Tamás Veronika: Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja, in: *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban* (szerk.: Kovács Imre),

Budapest, Argumentum Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020, 167–194. o.
- Tuza Benedek – Kovács Zoltán: A részvételi demokrácia kihívásai a városfejlesztésben. Budapesti tapasztalatok, *Civil Szemle*, 21 (2024) 4., 133–150. o. https://doi.org/10.62560/csz.2024.04.7.
- Varga Ferenc: A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei és azok mérhetősége, *KözigazgatásTudomány*, 4 (2024) 2., 140–161. o. https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.83.

A vászon, amire a képet festik – avagy a közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos identitása

Varga Zs. András[*] – Berkes Lilla[**] – Gerencsér Balázs[***] – Patyi Gergely[****] – Varga Ádám[*****]

A tanulmány a közigazgatási jog alkotmányos identitását vizsgálja, bemutatva, hogy a közigazgatás a szuverenitás és alkotmányosság hordozója. Elemzi a nemzeti és uniós értékek közötti egyensúlyt, a kulturális meghatározottságot, a centralizáció–decentralizáció ciklusait, valamint a tisztességes eljárás és hatékony jogorvoslat gyakorlati érvényesülését.
Kulcsszavak: alkotmányos meghatározottság, kultúra, decentralizáció, anyagi jog, eljárási jog, EU, szuverenitás

The canvas on which the picture is painted—or the constitutional identity of public administration and administrative law
The study examines the constitutional identity of administrative law, showing that public administration serves as a carrier of sovereignty and constitutionalism. It analyzes the balance between national and EU values, the role of cultural embeddedness, the cycles of centralization and decentralization, and the practical implementation of fair procedure and effective legal remedies.
Keywords: constitutional framework, culture, decentralization, substantive law, procedural law, EU, sovereignty

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.75

Előszó

A közigazgatási jog oktatása és kutatása egyszerre ad lehetőséget az átfogó elméletek és a részletekben rejlő kérdések vizsgálatára. Torma András tiszteletére összeállított kötetben megjelenő tanulmányok azt a kihívást állították elénk, hogy a Tanszék, mint oktatási-kutatási közösség és műhely egy közös

[*] Tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK.
[**] Egyetemi docens, PPKE JÁK.
[***] Habilitált egyetemi docens, PPKE JÁK.
[****] Egyetemi docens, PPKE JÁK.
[*****] Egyetemi docens, PPKE JÁK-

tanulmányt hozzon létre. A feladat nagy, és komoly tapasztalat volt számunkra is, hogy lássuk, mik azok a kapcsolódási pontok és iskola-alkotó jegyek, amelyek ma a Pázmány Közigazgatási Jogi Tanszékét jellemzik.

Az alábbiakban olvasható tanulmányt Tanszékünk főállású oktatói állították össze. Olyan kérdéseket vizsgálunk, amelyek a közigazgatás alkotmányos identitását kutatják. A közigazgatás ugyanis nem egyszerűen ügyes és praktikus menedzsment. A tág, nemzetközi nézőponttól, kulturális makró-társadalmi kérdésektől, a szubszidiaritáson és anyagi jogon át az egyéni jogvédelemig villantunk fel olyan területeket, amelyek azt igazolják, hogy minden állam, így hazánk közigazgatásának is van "arca" és egyedi vonása, amely közvetlenül a belső jog alkotmányos identitásából ered.

1. Miért fontos a közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága, avagy őrzik-e az őrzőket?

Ha megpróbáljuk röviden összefoglalni, hogy a tanszéki kutatásaink az elmúlt egy-két évtizedben milyen eredményekre jutottak, érdekes összefüggéseket fedezünk fel. A közigazgatás tudományos megközelítése folytán elsődlegesen nyilván olyasmit találunk, ami az általános jellemzőket vizsgálta: hogyan értelmezhető ma a közigazgatás és a közigazgatási jog, milyen alapelvek, működési törvényszerűségek fogalmazhatók meg. Látszólag ez a magyar közigazgatásról szól, és nyilván a hazai szabályozásra épül, de a célja az, hogy az eredmények összevethetők legyenek más országok közigazgatásával, sőt, hogy nemzeti kötöttségeken túlmutató megállapításokat tudjunk megfogalmazni. Két kötet mindenképpen említést érdemel, mivel jól tükrözi mindezt. Az egyik a közigazgatás nemzetközi és európai dimenzióinak összefoglalása[1], a másik az európai közigazgatási eljárási modellszabályok nemzetközi kutatásának „honosítása".[2]

A hazai szisztéma és struktúra[3] volt tehát a kutatási matéria a nemzeti sajátosságoktól elvonatkoztatott elmélet pedig a vonatkoztatási alap. Közben persze nem kevés váratlan eredményre is bukkantunk. Említést érdemel például az a felismerés, hogy régiónkban ritkaságszámba megy az, ami Magyarországon történt. Nálunk a közigazgatás-tudomány vitte tovább a háború előtti magyar alkotmányosság gondolatát akkor, amikor a magyar alkotmányjog-tudomány feladta saját magát, még nevet is változtatott (államjog), és másolni kezdte az éppen aktuális szovjet mintát[4]. Tehát, ha megnézzük az 50-es, 60-as, de még a 70-es évek, sőt talán a 80-as évek alkotmányjoginak, államjoginak nevezett szakirodalmát, és azt, amit államigazgatási jog néven írtak, akkor kiderül a közigazgatási jogtudomány abszorbeálta a teljes közjogtudományt. Ennek részeként pedig néha névvel, néha

[1] Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és Európai közigazgatási jog (a közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói)*, Budapest, Pázmány Press, 2024.

[2] Gerencsér Balázs Szabolcs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései (Current Issues of the National and EU Administrative Procedures, the ReNEUAL Model Rules)*, Budapest, Pázmány Press, 2015.

[3] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete,* Budapest, Szent István Társulat, 2001.

[4] Varga Zs. András: A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai 1945-1989 között. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2015) 1., 419–425. o.

név nélkül tovább éltette a háború előtti magyar közjogtudományt. Tehát akkor, amikor most esetleg feltesszük a kérdést, hogy Magyarországon a közjog tudománynak melyik a meghatározó ága, ha a történetiséget is mellé tesszük, nyugodtan mondhatjuk, hogy a közigazgatási jog tudománya és a közigazgatás-tudomány semmivel nem alávalóbb, mint az alkotmányjog-tudomány. Az, hogy az alkotmányjog-tudomány hirtelen sok okból kifolyólag '89 után megint másolni kezdett, ide vezethető vissza. Későn jelentek meg azok az új megközelítések, amelyek szerint az alkotmány nem kizárólag nemzetközi összefüggésben értelmezhető fogalom, hanem lehet a *mi alkotmányunk*, és lehet erről önállóan is gondolkodni.

Ennek ellenére a kutatási irányultságunk nem változott. Közjogról szólva, persze, ott volt a háttérben a szuverenitás kérdése, hiszen a közigazgatás a végrehajtó hatalom tevékenysége, az pedig konkrét, a hatalomgyakorlásra hivatott államhoz kötött, de sem a szuverenitást, sem a közigazgatási jogunk nemzeti sajátosságait nem hangsúlyoztuk, ténynek tekintettük, ekként megkerülhetetlennek, de nem tulajdonítottunk neki kiemelkedő jelentőséget. Persze jó okunk volt erre.

Lényegében hasonló a megközelítés Európában a II. világháború után. Nem azt kérdeztük meg, hogy például miért léphet fel kényszerrel a rendőr, ha nem engedelmeskedünk az utasításának, hanem azt néztük meg, hogy van-e rá hatásköre. Ha van hatásköre, van felhatalmazottsága, akkor rendben van minden. Ha mégsem tetszik, amit tesz, akkor fordulhatunk a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a processzuális megközelítéssel próbáljuk megkerülni a hatalomgyakorlás alapkérdését. Az állam maradt, a szuverenitás fogyott, és ez nem véletlenül alakult így. A 20. század második felében elkezdett nemzetközisedni a szuverenitás gyakorlása, ennek az intézményeit jól ismerjük. Nem ok nélkül éreztük azt, hogy a szuverenitás elkezdett feloldódni, az államok és az államok akaratából létrejött intézmények között valamiféle közös szuverenitás-gyakorlás alakult ki. Aztán jött az Európa Tanács, majd befejezésként a jól ismert folyamattal – Montánunió, Európai Szén és Acélközösség – eljutottunk az Európai Unióhoz.

Ott volt persze a háttérben a kérdés, hogy ha szuverének akaratából jönnek létre a nemzetközi intézmények, akkor vajon hogyan tudnak működni? Úgy, hogy van egy rögzített írásos szöveg, amely megmondja, hogy mit tehetnek, és mit nem. Nemzetközi intézmény írott nemzetközi jogi forrás nélkül nincs, bizonyosan nem a nemzetközi szokásjog alapján jön létre. Következésképpen ezek az írott alapok, a nemzetközi intézmények tekintetében valóban ugyanolyan szerepet töltenek be, mint az államok esetén az alkotmányok. Az egyetlen különbség az, hogy az alkotmányok a szuverenitás foglalatai, míg a nemzetközi alapító dokumentumok a szuverenitások, a szuverének akaratából létrehozott, tehát másodlagos intézményi alapszövegek. Mindez azt jelenti, hogy ha a nemzetközi intézmények saját szuverenitásukra nem hivatkozhatnak, de mégis van egy vagy több dokumentumuk, amely ugyanazt a szerepet tölti be az intézmény legitimálása szempontjából, mint az alkotmány, mint a szuverenitás írott alapja, hagyományosan fenntartott változata az államok esetén. A nemzetközi intézmények nem beszélhetnek saját szuverenitásukról, mert az nincs, a tagállami szuverenitással pedig nem foglalkozhatnak, mert azt ontológiai értelemben fölöttük áll. Ennek eredményeként a nemzetközi intézmények

szóhasználatából kimarad a szuverenitás fogalom. Helyette az összes nemzetközi intézmény, a saját legitimitását, a saját *raison d'institution-ját*, saját intézményi fennmaradásának érdekét próbálja megalapozni. Ehhez nyilván a saját alapító szerződéseitől indul el, a saját alapító dokumentumára hivatkozik, amikor a cselekvési jogát meg kívánja magyarázni. Közben pedig folyamatosan tágítja a saját hatáskörét, mert folyamatosan növelni próbálja a saját jelentőségét.[5] Ennek viszont az a következménye, hogy a szuverenitásról megfeledkeztünk, és az állami szuverenitásra hivatkozást lassan felváltotta az intézményi autoritásra támaszkodás.

Csakhogy közben valami megváltozott. Búvópatak módjára előbukkant a szuverenitás kérdése, még ha nemzeti, majd alkotmányos identitás parafrázisaként is. Nem éppen előzmény nélkül, mivel az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének szövege, amely a nemzeti identitás tiszteletben tartását írja elő, tömörebben ugyan, de megjelent már 1992-ben, a Maastrichti szerződés F cikkében. Ez a sokáig inkább ünnepélyes deklarációnak számító szöveg azonban hirtelen normaként kezdett működni.

Talán nem túlzás utalni arra, hogy ebben Magyarország Alaptörvényének is volt szerepe – itthon bizonyosan volt. A Nemzeti hitvallás és az R) cikk ugyanis korábban nem tapasztalt jelentőséget tulajdonított történeti alkotmányunk vívmányainak. Ez önmagában is fontos, mivel feloldotta a jogfolytonosság dilemmáit, és normatív erővel kapcsolta vissza jogrendszerünket az organikus történeti fejlődésbe. A hatása azonban ezen is túlmutat.

A nemzeti, illetve alkotmányos identitás két nézőpontból vizsgálható. Az egyiket a tagállami alkotmány, nálunk az Alaptörvény kínálja, a másikat pedig az Európai Unió saját jogrendje. Az Alaptörvény eredeti szövegét a hetedik módosítása tovább erősített. Annak hatálybalépésétől kezdődően Magyarország történeti alkotmányában gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége, amely vonatkozik minden intézményére [Nemzeti hitvallás, R) cikk (4) bekezdés, 24. cikk (1) bekezdés] . Magyarország alkotmányos önazonosságáról az Alkotmánybíróság korábban – 2016-ban – már megállapította, hogy az „nem statikus és zárt értékek jegyzéke", ugyanakkor „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik" [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65], [67]].

Ez nyilván azt is jelenti, hogy az alkotmányos önazonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes államok, az azokat alkotó közösségek, a nemzet olyan sajátossága, amely más nemzetekre nem vagy nem ugyanúgy vonatkozik. Azt az Alkotmánybíróság is felismerte, hogy Magyarország esetében a nemzeti identitás különösképpen elválaszthatatlan az alkotmányos önazonosságtól. Az ország alkotmányos kormányzása egyike volt azoknak az alapértékeknek, amelyekhez a nemzet mindenkor ragaszkodott, és amely akkor is élő érték volt, amikor az országot

[5] Parish, Matthew: *Mirages of International Justice*, Elgar, Cheltenham, 2011.

vagy nagyobb részét idegen hatalmak tartották megszállásuk alatt. Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről – amint ezt egy későbbi határozatban az Alkotmánybíróság szintén kiemelte, nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.

Az identitás és identitások kérdése nem új keletű az Európai Unióban. Koppenhágában 1973-ban az Európai Közösségek akkori kilenc tagállama fogalmazta meg egy nyilatkozatban elő alkalommal az európai identitás gondolatát[6]. A nyilatkozat az identitás – vagy önazonosság – közös elemeit próbálta meghatározni. A XX. század tapasztalatai szerint az alkotmányok jogi természete fülébe nőtt a nemzeti azonosságok gondolatának, így a hangsúlyok is eltolódtak a szociológiai összetevőktől a jogi értelmezések felé, a nemzeti azonosságtól az alkotmányosság (vagy bővebben a törvényesség, a jogállamiság) felé, a helyi (tagállami) szempontoktól az együttműködés és a nemzetközi szabályozás felé. Csakhogy ettől még az a különböző nemzeti azonosságok problémája nem tűnt el a megálmodott közös identitás mögül, és bírósági döntések tartották fenn és őrizték ezek értéktartalmát. Először a német Alkotmánybíróság (a *Bundesverfassungsgericht*) emelte ki ezt a *Solange*-határozatokban, azután más államok alkotmánybíróságai hoztak hasonló tartalmú döntéseket: Lengyelország, Franciaország, Csehország, Észtország és végül Magyarország.

Végül a Lisszaboni Szerződés kísérelt meg észszerű egyensúlyt kialakítani a két eltérő érték között. Egyfelől az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk meghatározza a tagállamok közös értékeit, az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletét (ide értve a kisebbséghez tartozó személyek jogait). A 6. cikk pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága által védelmezett emberi jogokat, mint a tagállamok közismerten közös alkotmányos hagyományaiból eredő értékeket említi. Másfelől azonban a 4. cikk úgy rendelkezik, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségét a Szerződésekkel (vagyis az Európai Unió alapszerződéseivel) szemben, miként a tagállamok nemzeti identitását is, amely elidegeníthetetlen része azok alapvető politikai és alkotmányos rendszerének, beleértve a regionális és helyi önkormányzatiságot is.

Ha megnézzük, mi következik az Európai Unióról szóló Szerződésből, egyrészt fel kell ismernünk azt a nyilvánvaló következményt, hogy a nemzetközi vagy nemzetek feletti közös értékeket továbbra is bírói védelemben részesíti az Európai Unió Bírósága, amely értelemszerűen fent fogja tartani az Európai Unió joga elsőbbségének doktrínáját még a tagállami alkotmányokkal szemben is. Másrészt azonban éppen az Európai Unióról szóló Szerződés biztosít határozott jogi alapot ahhoz az álláspontho, hogy a közös európai alkotmányos örökség (vagy hagyomány) nem állítható szembe a nemzeti alkotmányos önazonossággal. A két értékrendet ki kell tudni egyensúlyozni, mégpedig nemcsak az Európai Unióról szóló Szerződés szintjén, hanem az egyedi döntésekkel elbírált egyedi ügyek (jogviták) szintjén is.

[6] Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, 118-122.

Az egyes nemzetek sajátos alkotmányos önazonossága nem oldódhat fel valamiféle mesterségesen megszerkesztett közös doktrínában. A közös értékekhez ugyanis az tartozik, ami valóban közös, a nemzeti értékekhez pedig az, ami nem közös. Ugyanakkor a nemzeti, tehát nem közös értékek is értékek, mégpedig az Európai Unióról szóló Szerződés által védett értékek, következésképpen ezek is jogi, mégpedig bírói védelemre tartanak igényt. Ha ugyanis hatékony bírói védelem hiányában ezek a külön alkotmányos önazonosságok elvesznek, akkor a közös értékek jelentősége sem marad meg, pontosabban a közös értékek átadják helyüket egyfajta birodalmi rendnek. Ezért jelenthető ki, hogy nem létezhet közös európai identitás nemzeti alkotmányos identitások nélkül.

Intézményi oldalról nézve ez azt jelenti, hogy ha a közös európai alkotmányos hagyományt nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok, az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága védelmezi, akkor az egyensúly hasonló bírói védelmet igényel a nemzeti identitások mögé is. Erre a kiegyensúlyozó szerepre pedig az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamainak alkotmánybíróságai hivatottak. Ebből pedig az következik, hogy az alkotmánybíróságoknak lehetnek különböző hatásköreik, az elsődleges küldetésük azonban nem más, mint a saját alkotmányos önazonosság védelme. Ez pedig – ha komolyan vesszük az Európai Unióról szóló Szerződést – nemcsak a saját nemzeti jogukból folyó, hanem egyszersmind az Európai Unió jogán alapuló küldetésük is.

Még ha furcsának is hat első hallásra, a nemzeti önazonosságok védelmezése az Európai Unió Bíróságát és a tagállami alkotmánybíróságokat egyaránt terhelő közös európai küldetés. Ez az az út, amelyen járva egyidejűleg tarthatjuk tiszteletben az Európai Unióról szóló Szerződést, Európát és nemzeteit, valamint ezek alkotmányait. Magyarország Alaptörvénye biztos jogi hátteret kínál ehhez, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata pedig erre az alkotmányos háttérre építve lépésről lépésre valósítja meg ezt a kettős küldetést: védelmezi Magyarország történeti alkotmányunk vívmányain nyugvó alkotmányos önazonosságát, és ezáltal közreműködik a közös európai identitás fenntartásában és védelmében.

A történeti alkotmányunk pedig alkotmányos identitásunk bírói védelmének nem csak alapja és tárgya, hanem forrása és eszköze is. A mai uniós tagságunkkal lényegében azonos helyzetben, többnemzetiségű államfeletti szervezet (ha úgy tetszik, birodalom) tagjaként élt Magyarország, amikor elfogadta az Országgyűlés és megerősítette az uralkodó, II. Lipót az 1791. évi X. törvénycikket Magyarország és a hozzá kapcsolt részek függetlenségéről, valamint a XII. törvénycikket a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról. Ezek szerint Magyarország „tulajdon törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára igazgatandó és kormányozandó ország", továbbá a „bírák az országnak érvényben álló, vagy ezután hozandó törvényei és bevett szokásai szerint tartanak törvényszékeket; a végrehajtó hatalmat pedig nem másként, mint a törvények értelmében gyakorolandja a királyi felség".

Az igazságszolgáltatásnak pedig – habár még nem így nevezték akkor – az alkotmánybíráskodás, a normakontroll szintén régen integráns része. Az 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról a 19. §-ában úgy rendelkezik, hogy „A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek

törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítél". A történeti alkotmányon, tehát a rendes törvényeken alapuló jogrendszerünk idején tették ezt a rendes bíróságok 27 éven át. Létrejötte után a feladatot átvette a Királyi Közigazgatási Bíróság, és gyakorolta újabb 53 éven át. Végül a kartális alkotmány korszakában a feladatra létrejött az Alkotmánybíróság, és rá hárult az alkotmány védelmem. El is látja immár 35 éve.

Elmondhatjuk tehát, hogy az alkotmánytisztelet mint normatív parancs 234 éve része a jogrendünknek. A bírói alkotmányvédelem pedig 156 éve ismert Magyarországon, és ebből több mint 110 éven át különféle bíróságok ugyan, de ellátták azt a feladatot. Nincs okunk kételkedni abban, hogy most már az Európai Unió részeként ugyanígy el fogjuk tudni látni. Az Európai Unióról szóló szerződéssel összhangban, de elsősorban saját Alaptörvényünk és történeti alkotmányunk rendelkezése alapján.

A fentieket mindössze két megállapítással szükséges kiegészíteni. Egyrészt azzal, hogy amint sejthető volt, a nemzeti/alkotmányos identitás hangsúlyossá válása nem fog vita nélkül beépülni az Európai Unió joggyakorlatába. Gyengíti ugyanis az európai jog primátusának érvényesíthetőségét. Jól mutatja ezt az Európai Unió Bíróságának néhány újabb megközelítése. Például Spielmann főtanácsnok a C-448/23. sz. ügyben úgy foglalt állást, hogy a nemzeti identitásra vonatkozó szerződési kikötés nem korlátozhatja az elsőbbség érinthetetlen elvét, ezért az Európai Unió Bíróságának feladata, hogy az uniós jog és valamely tagállam alkotmányos identitása közötti összeütközés esetén végső döntést hozzon. A másik megállapítás az, hogy a nemzeti/alkotmányos identitás hangsúlyossá válása új megvilágítást ad a közigazgatási jogi kutatásoknak is. Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkében szereplő jogintézmények zöme – alkotmányos berendezkedés, helyi önkormányzatok, alapvető állami funkciók, közrend fenntartása, nemzetbiztonság védelme – félreérthetetlenül a közigazgatás útján működtethetők.

2. A közigazgatás társadalmi-kulturális befolyásoltsága

Az eddigiek nemzetközi síkját vetítsük most rá arra a tényezőre, amely nélkül nem képzelhető el sem az állam, sem azok szorosabb-lazább összefonódásai. A szuverenitás, alkotmányos identitás és a közigazgatás szoros kapcsolatának az egyik – talán legmeghatározóbb – metszéspontja éppen a nép, a társadalom, az Ember, ahogy Magyary ikonikus megfogalmazásában olvashatjuk, "[a] közigazgatás a közönségért van - ebben mindenki egyetért".[7] Ezek szerint a közigazgatás végső célja a társadalom szolgálata, azaz a polgárok érdekében való cselekvés, a jogszabályok alkalmazása, szervezés, működtetés, a közösségük összetartása.

Az állam talán legfontosabb célja tehát a társadalmi béke megteremtése és fenntartása. E törekvésében kiemelkedő jelentőséggel bír a közigazgatás mint az állami beavatkozás eszköze, melynek működése, felépítése, összeségében hatalma igazodik az állam ebbéli céljaihoz. E működése azonban időben és térben változó,

[7] Magyary Zoltán – Kiss István: *A közigazgatás és az emberek*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939, 11. o.

függ attól a közegtől, amiben létezik. E közeg pedig maga a társadalom, a maga folyamatos változásában. Amikor arról beszélünk, hogy az állam a közigazgatáson keresztül, a közigazgatás által (is) éri el a céljait, összeségében a társadalom befolyásolásáról beszélünk. A társadalmat ugyanakkor áthatja a *kultúra*, egy átfogó keret az emberi viselkedés megismerésére, olyan intézmény, amely az emberek által alkotott társadalom működésének alapja is egyben. Ekként nem lehet elhanyagolni a közigazgatás vizsgálatában a kultúra általi meghatározottságot. Lényegében pedig emiatt mondhatjuk azt, hogy minden állam közigazgatása egyedi, az adott államra jellemző.

Bár nincsen egységesen elfogadott kultúra-fogalom, azt minimumként elmondhatjuk, hogy az ember a kultúra révén tanulja meg, hogy mit és hogyan szabad megtennie, hogyan közeledhet egy másik emberhez, hogyan nyilváníthatja ki érzéseit, a kultúra segíti őt az őt körülvevő világ, események, tárgyak, emberek értelmezésében, tanítja meg számára, hogy hogyan adaptálódjon az őt körülvevő világ jelenségeihez.[8] Társadalom-lélektani funkciójának lényege a harmónia megteremtése, biztosítása a közösségen belül, az alkalmazkodás folyamatának biztosítása által.[9]

Az állam működése szempontjából a kultúra feltételrendszer, mely behatárolja a társadalomra kiható cselekvési lehetőségeket.[10] Másképpen szólva: kultúraidegen megoldások ritkán szoktak sikerrel járni. A közigazgatás működése, a társadalom befolyásolásának képessége számos tekintetben függ ugyanis a kultúrától: „a fogékonyság, az engedelmesség, illetőleg az együttműködési készség, vagy annak hiánya, szolidaritás és sok más szempont tényleges érvényesülése nem a közigazgatás szervezeti felépítéséből, vagy anyagi jogi szabályaiból következik közvetlenül, hanem bizonyára a kultúrából".[11]

Emellett a közigazgatás maga sem egy értéksemleges entitás, tevékenysége nem pusztán a jogszabályok objektív szempontú végrehajtásában merül ki. A közigazgatás hozzájárul a társadalom működéséhez a közjó, illetve a közérdek megvalósítása, illetve az abban való közreműködés által, lehetővé teszi az egyes jogok és érdekek érvényesülését, védelemben részesíti azokat.[12]

A kultúra háló tehát, amely átszövi az ember életét.[13] Egységesít, mivel minden kultúrának vannak sajátos céljai, a nép pedig ezeknek engedelmeskedik, mely során – végeredményében – a viselkedések heterogén rendszere egyre inkább egységesül.[14] Ezek az egységes elemek azok, amelyek meghatározzák a közösséget és azon keresztül a társadalom működésében is meghatározó tényezőként

[8] Kisdi Barbara: *A kulturális antropológia története, elméletei és módszerei,* Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2012, 20. o.

[9] Boglár Lajos: Mit jelent a kulturális antropológia? in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába.* (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 15-18. o., 15-16. o.

[10] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete,* Budapest, Szent István Társulat, 2005, 137. o.

[11] Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog,* Budapest, Szent István Társulat, 2005, 10. o.

[12] Jørgensen, Torben Beck – Bozeman, Barry: Public Values. An Inventory, *Administration & Society,* 3 (2007) 360–361. o.

[13] Geertz, Clifford: *The Interpretation of Cultures. Selected Essays,* New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973, 5. o., 89. o.

[14] Benedict, Ruth: *Patterns of Culture.* Eighteenth Printing. Houghton Mifflin Company, 1960, 53. o.

jelentkeznek. A közösen birtokolt elgondolások, szokások, attitűdök, érzelmi reakciók stb. teszik lehetővé, hogy az egyének egy csoportja társadalomként szerveződjön meg és működjön.[15] Ekként lesz a kultúra az a közös alap, mely meghatározó tényezője a társadalom és az állam működésének, önmagáról alkotott képének is, alapja ugyanis annak az identitásnak, mellyel meghatározzuk magunkat.

A kultúra és az identitás közti kapcsolatot a szocializációs folyamat hozza létre, melynek eredményeként az emberi személyiség, az ember identitása a kultúra által befolyásolttá válik. A szocializáció az értékek és normák elsajátítási módja, a tanulási folyamat részeként, és e szocializációs folyamat gyakorlatilag végigkíséri az ember egész életét.[16] A hagyományokból, vallásokból, életfilozófiákból, valamint a szocializációs folyamatokból fakadó kulturális sajátosságok személyiségjegyeink formáló erői[17], az identitásképződés meghatározó elemei, egy közösséghez való tartozás érzésének alapjai[18]. A társadalomban, melynek tagja az egyén, az egyén és a társadalom viszonyát az így kialakuló azonosságtudat tartja fenn és egyben szabályozza azt. Az identitást ez az azonosságtudat képezi.[19]

Ahogyan a kultúra összetevői (pl. nyelv, vallás, szokások stb.) a történelem, környezeti hatások, pszichológiai tényezők eredményeként formálódik, változnak az emberi viselkedésminták és végül maga a társadalom is. Ezért mondhatjuk azt, hogy a kultúra változásával változik az identitás, végül maga a társadalom is.

Alapvetően az emberek és az állam sincs teljesen tudatában kulturális meghatározottságának: amíg a társadalmak viszonylag homogének voltak, ez a kérdés fel sem merült, így az állam nem is foglalkozott vele, előtérbe a társadalmak diverzitásával került. A kultúra, illetve ahhoz kapcsolódóan az identitás és ezek különbözősége állami szemszögből két dimenzióval bír: lehet magánügy, amivel az államnak nem kell foglalkoznia, illetve közügy. Abban az esetben, ha a különbözőség meghaladja a magánügy kereteit, túlmutat az egyéni érdekeken, ha már kihat az egész közösségre, vagy annak egy jelentősebb részére, illetve az ország működ(tet)ésére, akkor olyan üggyé – közüggyé – válik, amire az államnak reagálnia kell. Másrészt beavatkozási igény merülhet fel az állam részéről akkor is, ha éppen a sajátosságokat – a szokások gyakorlását, az identitás kinyilvánítását, annak szabad megélését – akarja védelemben részesíteni, előmozdítani. Ez jelentheti akár valamely kisebbség, de nemzetközi kontextusban a többség identitásának védelmét is.

Ennek egyik leképeződése az Európai Unió sokféleségében a homogenizálódással szemben az egyediség védelmének egyik (alkotmány)jogi eszköze, az alkotmányos identitás fogalmának előtérbe kerülése is. Bár alapvetően nem kulturális fogalomról

---

[15] Linton, Ralph: Culture and Normality, in: *Culture and Mental Disorders* (szerk.: Devereux, George), Springfield, Thomas, Charles C., 1956, 3. o.

[16] Zsolt Péter: *Szociálpszichológia. Proszociális és antiszociális alapviselkedések,* Vác, EU-Synergon Kft., 2005, 35–37. o.

[17] Aaker, Jennifer – Schmitt, Bernd: Culture-dependent Assimilation and Differentiation of the Self. Preferences for Consumption Symbols in the United States and China, *Journal of Cross-cultural Psychology*, 32 (2001) 5., 562. o. https://doi.org/10.1177/0022022101032005003.

[18] Grimson, Alejandro: Culture and identity: two different notions, *Social Identities,* 16 (2010) 1., 63. o. https://doi.org/10.1080/13504630903465894.

[19] Papp Richárd: A kulturális antropológia főbb részterületei. Identitás és etnicitás, in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába* (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 109-110. o.

és folyamatról beszélünk, mégis látható egyfajta közös minta és megfontolás az egyes országokban, ahol a diskurzus középpontjába került a fogalom. A kérdés ugyanis valójában az integráció alkotmányos korlátai és ekként akörül forgott (és forog), hogy az Európai Unió hatásköreinek expanziója ellenhatásaként került előtérbe az egyes tagállamok alkotmányos önazonossága. Bár nagy változatosságot mutatnak azok az alkotmánybírósági döntések, melyek értelmezték e fogalmat és azok az ügyek, melyek keretében az értelmezésre sor került, mégis láthatjuk az absztrakt fogalmaktól a konkrét nemzeti sajátosságok irányába való elmozdulást: először még a szuverenitás és a demokrácia absztrakt fogalmaként jelent meg az alkotmányos identitás, később viszont már konkrét referenciaként a nemzeti tradíciókra, nyelvre vagy éppen területi integritásra.[20] E tekintetben pedig azt láthatjuk és állapíthatjuk meg, hogy a fókuszpont befelé mutat, még ha nem is vezet egyértelmű változáshoz (hiszen inkább jellemző a szignalizáció mint nyílt konfrontáció), tudatosítja a történelmi-kulturális jellemzők mentén kialakult sajátosságokat.

A közigazgatás e közegben létezik és fejlődik, befolyásolja a társadalmat és változik maga is, a kölcsönös befolyásoltság folyamatában, miközben részt vesz az európai integrációban és befolyásolt általa is.

3. Hullámzó decentralizáció: szervezeti kihívás a szuverén állam számára

Európára az I. világháború óta jellemző a centralizáció. Minden hatalom megtalálta erre a maga indokát, de a jóléti államok nyújtotta szolgáltatások miatt is jellemző volt. Az irány a 70-es évekre fordult meg, amikor pragmatikus okokból (kormányzati terhek megszüntetése, illetve áthárítása érdekében) erősödött a decentralizáció.[21] Még a hagyományosan központosított Franciaország is jelentős decentralizációt hajtott végre, a szintén központosított Spanyolországban pedig az utóbbi évtizedek talán legerőteljesebb regionalizációja ment végbe.[22] A XX. század végéhez közeledve aztán az erősödő decentralizáció mellett centralizációs tendenciák is mutatkoztak, méghozzá a közszolgáltatások egységes nyújtása miatt. Az állam úgy próbálta befolyását erősíteni, hogy eközben a feladatok ellátásának felelőssége ne szálljon rá, így a központi szabályozás kiterjesztésével éltek, csökkentve ezzel az önkormányzatok szolgáltatásszervezési szabadságát. A 2008-as gazdasági válságot követően a pénzügyi autonómia csökkenése is megfigyelhető.[23]

---

[20] Berkes Lilla: Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity, in: *Common Values and Constitutional Identities. Studies of the Central European Professors' Network (9).* (szerk.: Varga Zs. András – Berkes Lilla), Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 404–405. o. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_10.

[21] Lőrincz Lajos: A decentralizáció apályai és dagályai, in: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai.* (szerk.: Verebélyi Imre), Budapest, MKI – MTA PTI – MTA RKK, 2000. 105. o.

[22] Vigvári András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában, *Fundamentum*, (2012) 2., 19. o.

[23] Hoffman István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 25–26. o.

Ezzel együtt az is kétségtelen, hogy minél nagyobb a modern ipari társadalmak differenciáltsága és komplikáltsága, annál kevésbé hatékony a központi kormányzás. Ennélfogva természetes igényként jelentkezik a decentralizáció, ami azonban nem egyirányú folyamat.[24] Magyary Zoltán olvasatában a végrehajtó hatalom központi szerve sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresi a munkamegosztást, a tehermentesítést. Ehhez jól kell megválasztania azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn.[25] A tendenciák dinamikus változását Vigvári András jól szemlélteti:

„A globalizáció eredményeként átalakulóban van a vegyes gazdaság körülményei között kialakult jóléti államokban megszokott állami szerepvállalás. Ez az átalakulás az eddigi tapasztalatok alapján nem az állam 'méretének' csökkenését, sokkal inkább a különféle funkciók közötti súlyponteltolódást, a feladatellátás új formáinak kialakulását, valamint új funkciók megjelenését és – nem utolsósorban – az állami feladatok kormányzati szintek közötti új megoszlását is eredményezi. Új fejlemény, hogy megjelentek szupranacionális, sőt globális államfunkciók is."[26]

A centralizáció-dekoncentráció-decentralizáció aránya államonként eltérhet, Ereky István szerint „[o]lyan állam azonban, amely a közigazgatásnak hivatalnoki elintézésre alkalmas részét teljes egészében koncentrálná, vagy szétpontosítaná, a többi részt pedig teljes egészében centralizálná vagy pedig önkormányzati alakulatok útján láttatna el, – nincs."[27] A német decentralizációs modell a városi autonómia három konstitutív dimenzióján alapul: a szabadságon, a részvételen és a hatékonyságon.[28] Ezzel szemben távolról nézve a brit enumerációs modell önmagában a generálklauzula hiánya miatt is centralizáltabbnak tűnhet, azonban ez a feladatellátás terén azért nem feltétlenül igaz. Mike Goldsmith és Ken Newton ugyanis rávilágít arra, hogy a központi kormányzat nem épít iskolákat, nem taníthat gyerekeket, nem biztosít könyvtárakat, nem gyűjt hulladékot, nem felügyeli a rendőrséget.[29] Az én értelmezésemben így hiába kicsi a mozgástér, az önkormányzat nagyon közel van az emberekhez és a feladatellátás (bármilyen szigorú keretek között is) mégiscsak ott történik. Nem csoda, hogy amennyiben felébred a helyi politika, akkor ezt a saját javára tudja fordítani. És talán az sem meglepő, hogy ilyen szintű kiszervezés mellett (amit szintén Mike Goldsmith és Ken Newton vet fel) igen erőteljes a kormányzati bizalmatlanság is az önkormányzatok irányába azzal kapcsolatban, hogy valóban el tudják-e látni a feladataikat, amiért végső soron a központi kormány felel. Ez pedig még inkább centralizációhoz vezethet. Ez Nagy-

[24] Kiss László: Jogforrás és jogalkotás, in: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (szerk.: Kiss László), Pécs, JATE ÁJK, 1996, 387. o.

[25] Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 111. o.

[26] Vigvári: i. m. 19.

[27] Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1939, 191. o.

[28] Hoffmann-Martinot, Vincent: Reform and Modernization of Urban Government in France, in: *State and Local Government Reforms in France and Germany.* (szerk.: Hoffmann-Martinot, Vincent – Wollmann, Hellmut), Wiesbaden, VS Verlag, 2006, 233. o.

[29] Goldsmith, Mike – Newton, Ken: Central-local government relations: The irresistible rise of centralised power, *West European Politics*, 6 (1983) 4., 217. o.

Britanniában elsődlegesen a pénzügyi autonómia radikális visszavágásában nyilvánult meg, a pénzügyi függőség pedig fenntartja a központ hatalmát.[30] Ezzel szemben a franciáknál a decentralizált közigazgatás terén a kezdeményezés és az irányítás klasszikusan kizárólag annak saját szerveit illeti meg. Hangsúlyosan különbséget tesznek a területi (általános), valamint a közszolgálat egyes ágaira szorítkozó (különleges) decentralizáció között. A valódi decentralizációhoz viszont az is kell, hogy a decentralizált közigazgatás szervei a községgel, a járással, vagy a megyével szorosabb kapcsolatban álljanak, valamint szükségük van a pénzügyi függőség csökkentése végett saját bevételekre.[31]

A decentralizáció Alexis de Tocqueville szerint olyan, mint a szabadság, amit az emberek vezetői megígérnek, de soha nem valósítják meg. Annak érdekében, hogy megszerezzék és megtarthassák, a nemzetek csak saját erőfeszítéseikre számíthatnak. [32] Való igaz, jellemzően komoly politikai okok húzódnak meg a decentralizáció megvalósításának szándéka és mértéke mögött. Kétségtelen, hogy az állam egyfajta önkorlátozást gyakorol, amikor a területi, illetve települési szintek felé átruházza egyes funkcióit.[33] Nem véletlenül szögezi le Magyary Zoltán egyértelműen, hogy a közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok döntenek.[34] Tamás András azonban kiemeli, hogy a centralizáció és a helyi érdekeket védő decentralizáció mindenekelőtt jogpolitikai kérdés. Szerinte a decentralizáció nem struktúraépítő alapelv, hanem a centralizáció megvalósításának egyik változata.[35]

A decentralizáció gyakorlati megvalósítása mindezek fényében egy meglehetősen sokösszetevős folyamat. Nehéz lenne feltétlenül jó vagy kifejezetten rossz gyakorlatot kiemelni. Minden államnak megvan a maga történelmileg és földrajzilag kialakított gyakorlata. Pálné Kovács Ilona hangsúlyozza, hogy ahol magas a közösségek részvétele, ott kevésbé jellemző az integráció (nagy árnak tartják ugyanis a demokratikus deficitet), ahol ez nem igaz (pl. skandináv országok, Anglia), ott inkább a funkcionalitás szempontjai érvényesülnek. Viszont arra is emlékeztet, hogy a helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszateredmény, ha eközben a rendszer kiüresedik.[36] Az is mérlegelendő szempont továbbá, hogy a politikai decentralizáció (ami szükségképpen autonómiával jár együtt) legtöbb esetben a demokratikus minőség és a horizontális koordináció javulásával, de a vertikális koordinációs képesség csökkentésével jár együtt. Hatékonyabb és eredményesebb a feladat észlelése, de hátrány lehet a kis méret és az adminisztráció specializációjának hiánya.[37] Akár a decentralizáció, akár a centralizáció erősítése a

[30] Goldsmith – Newton i.m. 222. o., 229–231. o.
[31] Ereky: i.m. 194–195. o.
[32] de Tocqueville, de Alexis: *Democracy in America*, Indianapolis, Liberty Fund, 2010. 149. o.
[33] Fogarasi József: *A helyi önkormányzatok,* Budapest, HVG Orac, 2010, 35. o.
[34] Magyary: i.m. 111.
[35] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2010. 359. o.
[36] Pálné Kovács Ilona: Dilemmák a jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseiről, *Új Magyar Közigazgatás*, (2013) 12., 3. o.
[37] Kuhlmann, Sabine – Bogumil, Jörg – Ebinger, Falk – Grohs, Stephan – Reiter, Renate: *Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011, 248. o.

cél, a legelső kulcsszó a hatékonyság, a második a demokrácia, a harmadik pedig a szakértelem. Mindháromra hivatkoznak a decentralizáció és a centralizáció mellett érvelők is.[38]

4. Szakpolitikák és szakigazgatások a szuverenitás határán

A makró vizsgálati szempontoktól a következőkben áttérünk a normatív keretek alkotmányos meghatározottságára. Először is az anyagi jogra, amelyben a közigazgatást érő legerősebb Uniós befolyás mutatható ki. Mindez az alapító szerződések hatásköri normáiból következik, hiszen az Unió a sem a szervezeti sem az eljárási jogra nem rendelkezik olyan átruházott hatáskörökkel, mint az egyes szakigazgatási ágazatokban.

Amit az uniós jog „szakpolitikáknak" (policies) nevez, belső jog szerinti szakigazgatások jogával szoros rokoni kapcsolatban áll. Mindkettő olyan közhatalmi cselekvésekre utal, amelyeket elsősorban anyagi jogi normák határoznak meg. Arra irányulnak, hogy a társadalmat értintő, de az állam által ellátandó kérdésekben magatartásmintákat fogalmazzanak meg. Ahogy az államra „konstruált jogi rendként" tekinthetünk[39], ennek analógiájára az Európai Unióra is igaz ez a megállapítás: mindkettő létrehozott, azaz önmagától nem létezne, továbbá fogalmi eleme a normatív meghatározottság. E normatív szabályosság mindig célszerűséget feltételez: a „sollen" világába vezet minket.[40] A konstruálás szempontjából azonban lényeges különbség, hogy míg az államot a társadalom hozta létre, addig az Európai Uniót a tagállamok. Ennek alkotmányos hatásait vizsgáltuk az első fejezetben.

Térjünk vissza a normatív parancsra. Ennek tartalmi kritériumai mutatják meg, hogy mi lesz az a cél, amely érdekében a jogalanyok és a közigazgatási szervek magatartását befolyásolni kívánja a jog. Az anyagi jog tartalmának meghatározásakor így nem tudjuk megkerülni a közfeladat, illetve a közügy fogalmát. Ez utóbbit Tamás András rokon fogalomként a közüggyel foglalkozik, amelyet a magánügytől határol el: közügy körébe sorolja mindazokat a helyzeteket, amikor az eset magánügyként nem oldható meg. A megoldáshoz tehát kell az állam, a közügyek intézésére specializálódott közhatalom. Sőt, tovább is megy: közügy körébe „tartozik mindaz, ami e közhatalom nélkül megoldhatatlan."[41] Még eggyel tovább lépve, az előző fejezetből immár ismerve a közigazgatás kulturális meghatározottságát, megállapíthatjuk, hogy a közügyek is kulturálisan meghatározottak. Végső soron ezért tér el szinte minden országban az oktatás, az egészségügy, a szociális igazgatás szinte minden eleme és – másik oldalról – ezért van, hogy a közös politikákban az EU egységesíteni próbálja a közös gazdaság kialakításához szükséges ágazatokat.

A közügyekből fakadnak a közfeladatok, amelyeket „meg kell tenni (el kell érni), azért, hogy az államcélok és az alapvető állami kötelességek ténylegesen érvényre

[38] Lőrincz: i.m. 103–104.
[39] Tamás 2010: i.m. 192. o.
[40] Tamás: i.m. 194. o.
[41] Tamás: i.m. 293. o.

jussanak."[42] Azonban, hogy mi tartozik majd e körbe, az alkotmányos meghatározottság és a joguralom (rule of law) parancsa értelmében majd jogszabály fogja kijelölni. Röviden tehát azt is mondhatnánk, hogy közfeladat lesz mindaz, amit jogszabály annak nevez. Máshogy fogalmazva: olyan feladat, amely ellátásáért az állam felel valamilyen módon.

A közfeladatok végrehajtása, megvalósítása lesz a szakigazgatási tevékenység. Ezt a végrehajtó hatalom számára a jog határozza meg, a szakigazgatás tehát nem része a jogalkotásnak. Ezzel szemben a szakpolitika (policy) átfogóbb fogalom és az állami döntéshozatali tevékenységhez kapcsolódik, azaz az adott közfeladat szakmai, elvi irányító meghatározását jelenti. A közpolitika meghatározása (policy-making) és a döntéshozatal (decision-making) tehát egymástól elválnak: az előbbi egy rugalmasabb együttműködési kapcsolatrendszert, míg az utóbbi egy jogilag kötött fórumrendszert feltételez.

Eddig a szakpolitikákról és szakigazgatásról mint állami tevékenységekről beszéltünk, amelyek közfeladatok megvalósításában lesznek az állam eszközei. Ezt a hagyományos megközelítést most megvilágítjuk abból a nézőpontból, hogy bármilyen külső erő gyakorol-e hatást az állami közfeladat-ellátásra, illetve ebben bármilyen külső támogatás vagy korlát felfedezhető-e?

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk, valóban teljesen belső ügyek-e a szakigazgatásaink, kiinduló ponttul elég körbenézni az országhatáron, hogy lássuk, közfeladatok egy része valamilyen szempontból kilép az országhatárok közül. A vasúthálózatunk össze van kötve más országokéval, úgyszintén a közúthálózatunk. A vízgazdálkodást meghatározza, hogy a folyóvizeink szinte teljes egészében külföldről erednek. Még a leginkább belső jogi területnek számító rendészeti feladatok egy része, mint például az idegenrendészet vagy a menekültügyi igazgatás is egyre jobban nemzetköziesedik. A repülésbiztonság szó szerint nemzetek feletti feladatot jelent. Az atomenergia békés célú felhasználása a második világháború óta a nemzetközi kapcsolatrendszer fókuszában van. Az emberi jogok intézményvédelmi kötelezettségét tekintve pedig megannyi feltételrendszer köti az államokat az egészséghez való jogtól[43] a gyülekezésig[44] és véleménynyilvánítás szabadságáig.[45] Megannyi példát lehetne hozni, amely mind azt támasztja alá, hogy a nemzetek közfeladatai sok tekintetben már nem tekinthetők egyszerűen „belügyeknek".

Ennek oka egyrészt egy nemzetközi valóság, globalizációs hatás, amely a XX. századtól sokkal nagyobb erővel és máig folyamatosan emelkedő dinamikával jelenik meg. Ezt a globalizációs hatást erősíti fel az info-kommunikációs eszközök rohamos fejlődése, a közösségi felületek és az állami működés digitális környezetbe való kerülése. Az államok a szuverenitásuk egy részét korlátozzák és átruháznak korábbi

[42] Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai,* Budapest, Dialog Campus, 2017., 20. o.

[43] Zakariás Kinga: Az egészséghez való alapjog és az egészségügyi ellátáshoz való jog, *Glossa Iuridica,* 10 (2023) 7., 9–23. o.

[44] Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz, *Iustum Aequum Salutare,* 12 (2016) 4., 42–43. o.

[45] Bartóki-Gönczy Balázs – Koltay András – Papp János Tamás – Sorbán Kinga: Az európai uniós szabályozás és bírósági gyakorlat, in: *„Gondolatok köztere" A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban* (szerk.: Barzó Tímea – Czékmann Zsolt – Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021, 69–117. o.

hatásköröket nemzetközi szervezetekre, vagy éppen az Európai Unióra.

Végső soron tehát a kérdés az, hogy a szakigazgatások hogyan tudnak mégis megmaradni az alkotmányos (belső jogi) keretek között ilyen nagy külső meghatározottság ellenére vagy mellett? A választ onnan érdemes keresni, hogy a közigazgatás teoretikusan – éppen az első fejezetben leírtak miatt – *nem tud nem alkotmányos lenni*. Ha a közigazgatás bármely eleme összeütközésbe kerülne az alkotmányos keretekkel, azonnal működésbe lendülnek a kontroll mechanizmusok (azok közül is elsősorban a bírósági és alkotmánybírósági védelem, végső soron a jogalkotás), hogy megszüntessék a kollíziót. A közigazgatásnak tehát egyszerre kell a belső és a külső meghatározottságnak megfelelni, amely jelenséget Egeberg és Trondal a tagállami közigazgatások „kétsapkás" karakténak írta le.[46] Azaz a tagállam egyrészt természetesen saját szuverenitásából adódóan szervezi és irányítja saját közigazgatását, melynek révén közvetlenül telepít hatáskört és ad utasítást közigazgatási szerveknek közfeladatok ellátására. Az uniós döntések végrehajtása tekintetében azonban egy kettősség figyelhető meg: az EU egyfelől a tagállamon keresztül hajtatja végre döntéseit, másfelől azonban közvetlen módon is kapcsolatba lép a tagállami végrehajtással. Ez utóbbi jelenség különösen az kizárólagos és megosztott módon gyakorolt szakigazgatási területeken jellemző, ahol a tagállami kormányzati vagy autonóm szerv áll közvetlen kapcsolatban az EU végrehajtó szerveivel (mint például a Gazdasági Versenyhivatal az EU Bizottságával).

A közigazgatás számára leginkább egy állandó lavírozást jelent az állami (*belső*) feladatok, a *külső* kötelezettségeknek való megfelelés és a (főleg a *technológia* által indukált) észszerű jogfejlesztés között. E háromszög csúcspontjai között az egyensúly nem egy állandó ponton van, hanem folyamatosan változik. Képletesen, mintha egy pingpong labdát szeretnénk egy háromszögű tálcán megtartani: minden pillanatban egyensúlyozni kell vele.[47] Ennek a műveletnek a mozgatója pedig végső soron az alkotmányos identitás és alkotmányos meghatározottság.

5. Az állampolgár nézőpontja mint az eljárásjog vizsgálatának szükséges szempontja

Ahogyan azt fentebb már láttuk, az alkotmányos identitásnak több forrása is kimutatható, továbbá a megalapozó elméleti kérdéseken túl a nemzetállami szinten megvalósuló szabályozás és az abból fakadó gyakorlat terén is vizsgálható.

Az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkei szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, továbbá joga van ahhoz is, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

---

[46] Egeberg, Morten – Trondal, Jarle: National agencies in the European Administrative Space: Govenment driven, Commission driven or Networked?, *Public Administration*, 87 (2009) 4., 781. o. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x.

[47] Gerencsér Balázs Szabolcs: A nemzetközi és uniós normák érvényesülése a közigazgatásban, in: *Összehasonlító és európai közigazgatási jog (A közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói.)* (szerk.: Gerencsér Balázs Szabolcs), Budapest, Pázmány Press, 2024, 340. o.

A két alapelv nyilvánvalóan megadja a magyar eljárásrend tág kereteit, ezen belül a közigazgatási hatósági eljárásrend alkotmányos megalapozását is jelenti.

A közigazgatási eljárásrend alkotmányos identitási hátterének ugyanakkor mögöttes meghatározása az Európai Unió Alapjogi Chartája is, amely az Alaptörvény megfogalmazása során is követett volt. Az Alapjogi Charta szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések előtt meghallgassák, az iratokat megismerhesse, a pártatlan és részlehajlás nélküli ügyintézést, a jogegyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, a jogszabályok megtartását, az észszerű időn belüli döntés hozatalt és azt is, hogy az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Ez utóbbi szükséges ahhoz, hogy a jogosult dönthessen arról, hogy kíván-e élni vagy sem a jogorvoslathoz való jogával, és amennyiben igen, akkor azt valóban hatékonyan gyakorolhassa.[48]

Jelen tanulmány annak tartalmi korlátai miatt csak egyes részproblémák felvillantására szolgálhat, ennek megfelelően csak a jogorvoslatra vonatkozó néhány gondolat bemutatására vállalkozunk. Közelebbről nézve a közigazgatási eljárás és annak jogorvoslatát jelentő közigazgatási perrend jövőbeni kutatási lehetőségének új nézőpontját vetjük fel. Tételszerűen megfogalmazva: valóban hatékony-e a kialakított szabályozás és annak gyakorlata? Egyáltalán ezt milyen irányultságból vizsgálhatjuk?

Az Ákr. kommentár szerint, az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. Az új rendszer előnye még, hogy a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat, amely önmagában is jelentősen csökkenti a korrupciós kockázatot." Külön vizsgálatot érdemel az a kérdéskör, hogy a közigazgatási bírói út elsődlegessége – a fellebbezés teljes vagy részleges kizártságával – vajon az elmúlt évek tapasztalatai figyelembevételével megfelel-e a hatékony jogorvoslat követelményének. Erre a válasz – a kommentár szerint – igenlő. Leegyszerűsítve, míg a közigazgatási bírói út "megspórolhatatlan" jogorvoslati forma az Alaptörvény alapján, addig a szervezetrendszeren belüli jogorvoslati forma – elsődlegesen a fellebbezés – már csak függetlenségének hiányából fakadóan sem tekinthető teljes értékű jogorvoslatnak.[49]

A fenti sommás igenlő válasz ugyanakkor véleményünk szerint generálisan fogalmaz. A közigazgatási bírói út elsődlegessége – a fellebbezés teljes vagy részleges kizártságával – vajon tényleg minden szempontból megfelel-e a hatékony jogorvoslat követelményének? Vajon kinek az oldaláról nézve vethető vizsgálat alá a kérdés egyáltalán? Külön hatásvizsgálat látszik szükségesnek a jogalkotó, a hatóságok és a bíróságok oldaláról egyaránt? Ha ez meg is történik, a jogkereső ügyféli oldalról való megközelítés általában elmarad. Sőt, a különböző fókuszok

[48] Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. - Ákr. - Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata* (frissítve: 2025. május 1.), Budapest, ORAC Kiadó, 2025, 255. o.

[49] Petrik: i.m. 256. o.

ugyanakkor eltérő eredményekre is vezethetnek.

Az Alkotmánybíróság 25/2018. (XII. 28.) AB határozatában összefoglalta a jogorvoslathoz való jog kapcsán kimunkált gyakorlatának főbb elemeit. Az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének módját a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényekben szabályozza, ugyanakkor az Alkotmánybíróság rögzítette az ezen alapjog szabályozása kapcsán szükséges tartalmi elemeket, követelményeket. Meghatározta az alanyi kört, mely szerint mindenkinek joga van jogorvoslattal élni olyan döntéssel szemben, amely az ő jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezen érdeksérelem csak jogszabályban elismert és védett jogon alapuló érdek lehet, aki viszont még elvi szinten sem tud ilyet állítani az adott ügy tekintetében, az nem esik a "mindenki" fogalma alá. A jogorvoslati jog csak az államnak betudható bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésekre terjed ki. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jogorvoslati jog lényegi eleme maga a jogorvoslás lehetősége. Ahhoz, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, két követelmény teljesülése szükséges: egyrészt, hogy jogszabályi előírások ne gátolják a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét, másrészt a jogorvoslat meghatározott terjedelme (teljeskörűsége vagy korlátozottsága) érvényesüljön.[50]

Az alkotmánybírósági döntés ugyanakkor nem foglalkozhat és nem is foglalkozott szociológiai megközelítéssel. A jogorvoslat tényleges működéséhez nem hagyható figyelmen kívül a jogkereső joghoz történő hozzáférése, arról való tényleges tudása. A jogának érvényesítésének költséges, időszükséglete szintén kihat a jogorvoslat intézményének hatékonyságára. Mindezek pedig az Ember, az állampolgár (Magyary fent idézett szóhasználatában a "közönség") nézőpontjának megjelenítése szükséges az utólagos hatásvizsgálatokban és a jogtudomány kutatásaiban is.

6. Utószó

A tanulmányunk a közigazgatási jog alkotmányos identitását többféle nézőpontból vizsgálta, hangsúlyozva, hogy a közigazgatás nem puszta menedzsment, hanem a szuverenitás és az alkotmányosság intézményes hordozója. A Tanszék kutatásai láthatóvá teszik, hogy érdemes túllépni a (sokszor könnyebb utat jelentő) pozitív jogi kereteken. Az alkotmányos identitás nem újkeletű, hiszen eredeti forrása a történeti alkotmány, a közigazgatás működését pedig meghatározza a társadalmi és kulturális közeg: a kultúra által formált attitűdök, szokások és identitások nemcsak a közfeladatok tartalmát, hanem a végrehajtás eszköztárát is befolyásolják. A Pázmány Közigazgatási Jogi Tanszékének kutatásai az emberközpontú jog elősegítését célozzák, amely a közösségi és alkotmányos értékeket a polgárok méltóság-, jog- és érdekvédelmében teszi mérhetővé, és ezzel hidat épít elmélet és gyakorlat, nemzeti hagyomány és európai együttműködés között.

[50] Petrik: i.m. 257. o.

Irodalomjegyzék

- Aaker, Jennifer – Schmitt, Bernd: Culture-dependent Assimilation and Differentiation of the Self. Preferences for Consumption Symbols in the United States and China, *Journal of Cross-cultural Psychology*, 32 (2001) 5., 561–576. o. https://doi.org/10.1177/0022022101032005003.
- Bartóki-Gönczy Balázs – Koltay András – Papp János Tamás – Sorbán Kinga: Az európai uniós szabályozás és bírósági gyakorlat, in: *„Gondolatok köztere" A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban* (szerk.: Barzó Tímea – Czékmann Zsolt – Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021, 69–117. o.
- Benedict, Ruth: *Patterns of Culture.* Eighteenth Printing. Houghton Mifflin Company, 1960.
- Berkes Lilla: Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity, in: *Common Values and Constitutional Identities*. *Studies of the Central European Professors' Network* (*9).)* (szerk.: Varga Zs. András – Berkes Lilla), Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 391–410. o. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_10.
- Boglár Lajos: Mit jelent a kulturális antropológia? in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába*. (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 15–18. o.
- de Tocqueville, de Alexis: *Democracy in America*, Indianapolis, Liberty Fund, 2010.
- Egeberg, Morten – Trondal, Jarle: National agencies in the European Administrative Space: Govenment driven, Commission driven or Networked?, *Public Administration*, 87 (2009) 4., 779–790. o. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x.
- Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1939.
- Fogarasi József: *A helyi önkormányzatok,* Budapest, HVG Orac, 2010.
- Geertz, Clifford: *The Interpretation of Cultures. Selected Essays,* New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973.
- Gerencsér Balázs Szabolcs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései (Current Issues of the National and EU Administrative Procedures, the ReNEUAL Model Rules),* Budapest, Pázmány Press, 2015.
- Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és Európai közigazgatási jog (a közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói),* Budapest, Pázmány Press, 2024.
- Gerencsér Balázs Szabolcs: A nemzetközi és uniós normák érvényesülése a közigazgatásban, in: *Összehasonlító és európai közigazgatási jog (A közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói.)* (szerk.: Gerencsér Balázs Szabolcs), Budapest, Pázmány Press, 2024, 340. o.

- Goldsmith, Mike – Newton, Ken: Central-local government relations: The irresistible rise of centralised power, *West European Politics*, 6 (1983) 4., 216–233. o.
- Grimson, Alejandro: Culture and identity: two different notions, *Social Identities,* 16 (2010) 1., 61-77. o. https://doi.org/10.1080/13504630903465894.
- Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz, *Iustum Aequum Salutare,* 12 (2016) 4., 33–46. o.
- Hoffman István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében,* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.
- Hoffmann-Martinot, Vincent: Reform and Modernization of Urban Government in France, in: *State and Local Government Reforms in France and Germany.* (szerk.: Hoffmann-Martinot, Vincent – Wollmann, Hellmut), Wiesbaden, VS Verlag, 2006, 231–251. o.
- Jørgensen, Torben Beck – Bozeman, Barry: Public Values. An Inventory, *Administration & Society,* 3 (2007) 354–381. o.
- Kisdi Barbara: *A kulturális antropológia története, elméletei és módszerei*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2012.
- Kiss László: Jogforrás és jogalkotás, in: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (szerk.: Kiss László), Pécs, JATE ÁJK, 1996.
- Kuhlmann, Sabine – Bogumil, Jörg – Ebinger, Falk – Grohs, Stephan – Reiter, Renate: *Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011.
- Linton, Ralph: Culture and Normality, in: *Culture and Mental Disorders* (szerk.: Devereux, George), Springfield, Thomas, Charles C., 1956, 1–63. o.
- Lőrincz Lajos: A decentralizáció apályai és dagályai, in: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai* (szerk.: Verebélyi Imre (szerk.), Budapest, MKI – MTA PTI – MTA RKK, 2000.
- Magyary Zoltán – Kiss István: *A közigazgatás és az emberek*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Pálné Kovács Ilona: Dilemmák a jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseiről, *Új Magyar Közigazgatás*, 12 (2013) 12., 1–7. o.
- Papp Richárd: A kulturális antropológia főbb részterületei. Identitás és etnicitás, in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába* (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 109–112. o.
- Parish, Matthew: *Mirages of International Justice*, Elgar, Cheltenham, 2011.
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai,* Budapest, Dialog Campus, 2017.

- Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. - Ákr. - Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata (frissítve: 2025. május 1.),* Budapest, ORAC Kiadó, 2025.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2010.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete,* Szent István Társulat, Budapest, 2010.
- Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog,* Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Varga Zs. András: A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai 1945-1989 között, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2015) 1., 419–425. o.
- Vigvári András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában, *Fundamentum*, (2012) 2., 19–23. o.
- Zakariás Kinga: Az egészséghez való alapjog és az egészségügyi ellátáshoz való jog, *Glossa Iuridica,* 10 (2023) 7., 9–23. o.
- Zsolt Péter: *Szociálpszichológia. Proszociális és antiszociális alapviselkedések,* Vác, EU-Synergon Kft., 2005.

A helyi önazonosságról szóló törvény alapvető rendelkezéseiről

Fábián Adrián[*] – Rózsás Eszter[*]

A helyi közösség önazonossághoz való jogának, pontosabban e jog védelmének az alapját az Alaptörvény tizenötödik módosítása teremtette meg. Az alaptörvényi védelem alatt álló joggal kapcsolatos részletszabályokat a 2025. július 1-jén hatályba lépett a helyi önazonosság védelméről szóló törvény szóló 2025. évi XLVIII. törvény (Hövtv.) tartalmazza. A szabályozás célja a „túlzott mértékű lakosságbővülés" megakadályozása, az ugyanis a települések „jellegének" elvesztését, megváltozását jelentheti, másrést elnehezíti a „fiatal generációk helyi otthonteremtését és létfeltételeit." A törvény egyrészt meghatározza az önazonossághoz való jog tartalmát, érvényesítésének eszközeit, másrészt – elismerve, hogy helyi közügyről van szó – felhatalmazást ad az önkormányzatoknak a betelepülés szabályozására. A tanulmánynak nem célja a szabályozás maradéktalan, részletes bemutatása és a kialakuló gyakorlat elemzése[1] mindössze az új, eddig ismeretlen jogintézmények (azaz a jogvédelmi eszközök) néhány elemét vizsgálja.
Kulcsszavak: önazonosság, helyi közügy, betelepülő, származási hely

On the Fundamental Provisions of the Law on Local Self-Identity

The basis for the local community's right to self-identity, or more precisely, the protection of this right, was established by the fifteenth amendment to the Fundamental Law. The detailed rules relating to the right protected by the Fundamental Law are contained in the Act on the Protection of Local Identity (Hövtv.), which entered into force on July 1, 2025. The aim of the regulation is to prevent "excessive population growth," which could lead to the loss or change of the "character" of settlements, and on the other hand, make it difficult for "younger generations to establish local homes and living conditions." On the one hand, the law defines the content of the right to self-identity and the means of enforcing it, and on the other hand, recognizing that this is a local public matter, it empowers local governments to regulate settlement. The study does not aim to provide a comprehensive and detailed presentation of the regulations or an analysis of emerging practices, but merely presents some elements of the new, hitherto unknown legal institutions (i.e., legal protection instruments).
Keywords: self-identity, local public affairs, settlers, place of origin

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.95

[*] Egyetemi tanár, PTE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék.
[**] Egyetemi docens, PTE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék.

[1] A Hövtv. hatályba lépése óta eltel 4 hónapban 112 önazonossági rendeletet alkottak az önkormányzatok, melyek kapcsán csekély számú törvényességi felügyleti eljárás indult. Kialakult joggyakorlatról tehát egyelőre nem beszélhetünk.

1. Az identitásról

Egy, az önazonossághoz való joggal összefüggő jog(védelmi) intézményt vizsgáló tanulmányban célszerű először a jelzett fogalom tisztázása. Az önazonosság (identitás) roppant összetett és többféle módon megvalósuló és azonosíthatójelenség. A közösségi identitástól meg kell különböztetnünk a személyes identitást, amely a személy integritásához, személyiségéhez közel álló jelenség.[2] A személyes identitást az Európai Emberjogi Bíróság (EEJB) az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény) 8. cikke szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal hozta összefüggésbe több ügyben.[3]

A közösségi identitás az EJEB gyakorlatában az Egyezmény gyülekezés és egyesülés szabadságáról szóló 11.c cikkével kapcsolódik össze tartalmilag. A testület kimondta, hogy az egyesülés szabadsága különösen fontos a nemzetiségeknek, ők ugyanis ezen keresztül tudják kifejezni, megőrizni és fejleszteni identitásukat.[4]

A közösségi identitás fogalmának meghatározásakor abból indulunk ki, hogy *egy csoport tagjai között létezik egy olyan karakterisztika*, tulajdonság, amely csoportképző tényezőnek, homogenitásnak tekinthető. Ez a lényegi egyezőség, azonosság adott estben jól látható (pl. szimbólumok, jelképek által), de lehet akár rejtett is.

A csoportképző tulajdonság többféle lehet, ennek megfelelően az identitásnak számos válfaja alakul ki. A különböző jogterületeken, vagy a jogi normák szempontjából releváns lehet pl. a nemzeti identitás, a nemzetiségi identitás, az alkotmányos identitás, a digitális identitás, a nemi identitás, a vallási identitás.[5] Az identitás olyan állapotnak, adottságnak tekinthető, amelynek van változó (folyamat) jellege is, különösen igaz ez a megállapítás a történelmi léptékben vizsgált nemzeti identitásra.[6]

Fel kell tennünk maguknak azt a kérdést, vajon egy településnek, egy település közösségének lehet-e identitása. A válasz minden bizonnyal bonyolultabb, mint a kérdésből azonnal következne.

A település egy (közigazgatási) jogi, illetve közigazgatás-földrajzi kategória: egy lakott hely, más értelmezésben „létesítményeknek, műszaki hálózatoknak, berendezéseknek (közművek, utak stb.) meghatározható területen elhelyezkedő összessége."[7] A település fogalmának lényegi eleme a „hely", a „helyiség" és nem a közösség, így felfogásunk szerint egy településnek nincs, mert nem is lehet

---

[2] Tamimi, Yussef Al: Human rights and the excess of identity: legal and theoretical inquiry into the notion of identity in strasbourgh case law, *Social & Legal Studies*, 27 (2018) 3., 283–298. o. https://doi.org/10.1177/0964663917722598; Nicholson, Linda: Identity and identity politics, *Washington University Journal of Law & Policy*, 33 (2010) 1., 43–74. o.

[3] ECtHR 7 February 2002, no. 53176/99 (Mikulic v. Croatia); ECtHR 7 February 2002, no. 53176/99 (Mikulic v. Croatia); ECtHR 12 June 2003, no. 35968/97 (Van Kitck v. Germany).

[4] ECtHR (GC) 17 December 2004, no. 44158/98 (Gorzelik and others v. Poland).

[5] Tribl, Norbert: Identity questions and national symbols: the role of national symbols in the formation of national and constitutional identity, *Central European Journal of Comparative Law (CEJCL)*, 4 (2023) 1., 197–212. o.

[6] Yotova, Denica: New forms of collective identity in europe, *Journal of Liberty and International Affairs (JLIA),* 3 (2017) Supplement 1., 55–73. o.

[7] Kőszegfalvi György: *Magyarország településrendszere*, Pécs, Alexandra, 2004, 9. o.

identitása. *Önazonossága a település közösségének lehet*, amely akár több módon is kifejezésre juthat: épített környezet, helyi kultúra, sajátos hagyományok, szokások, gazdasági tevékenység, adott népcsoporthoz, vagy felekezethez tartozás stb. Sőt, adott településen belüli közösségnek lehet többféle identitása is, gondoljunk csak az eltérő megjelenésű településrészekre.

A települési közösségek identitásának, illetve annak változatosságát/sokféleségét, befolyásolja a település mérete, lakosságszáma, a település történelme, azaz az, hogy milyen események határozták meg a fejlődését.[8] A település és a települési közösség fejlődése összetett okokra vezethető vissza: földrajzi fekvés, domborzati viszonyok, természeti adottságok, gazdasági tényezők, települési műszaki megoldások alkalmazása (különösen közműellátottság, közlekedési viszonyok), helyi és országos kormányzás hatása és a helyi társadalmi tényezők (ezen belül: munkamegosztás, foglalkoztatottság, jövedelmi színvonal, életmód, életvitel, érdekek alakulása).[9]

Mindez pedig azt eredményezi, hogy adott országon belül is (és Magyarországon különösen) roppant eltérő identitású településekkel pontosabban települési közösségekkel találkozhatunk.

2. A helyi önazonossághoz való jog tartalma a tételes jogi szabályozásban

A helyi közösség önazonossághoz való jogának, pontosabban e jog védelmének az alapját az Alaptörvény tizenötödik módosítása teremtette meg. Az Alaptörvény 2025. április 15. napján hatályba lépő a szabad mozgás és tartózkodás jogát rögzítő XXVII. cikk (1) bekezdése szerint *„A tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog gyakorlása nem járhat Magyarország helyi közösségei önazonossághoz való alapvető jogának sérelmével."* Az önazonossághoz való jog tartalmát az Alaptörvény módosítás indokolása határozza meg: „A helyi önazonossághoz való jog egy olyan új – ugyanakkor nem történeti előzmények nélküli – kollektív jellegű jog, amely védelmet nyújthat azon települési közösségek számára, amelyek meg kívánják óvni a helyi társadalmuk életformáját, hagyományait, szokásait, rétegződését, illetve meg tudják határozni kívánatos lakosságszámukat." Az önazonosság tartalmi elemei körében tehát a helyi társadalom életformáját, hagyományait, szokásait, rétegződését nevesíti.

A fent kifejtettek szerint az alaptörvényi védelem alatt álló joggal kapcsolatos részletszabályokat a helyi önazonosság védelméről szóló 2025. évi XLVIII. törvény (Hövtv.) tartalmazza. A törvény Preambuluma[10] szerint a helyi közösség önazonossághoz való joga olyan önvédelmi jellegű jog, amely nem az egyént, hanem

[8] Erdei Ferenc: Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977, 69–71. o.; Kiss István: *A magyar tanyai közigazgatás. A tanyapolitika vázlata*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1932, 12. o.

[9] Bővebben: Kőszegfalvi György: *Magyarország településrendszere*. Pécs, Alexandra, 2004, 13–22. o.

[10] A törvény meglehetősen hosszú 17 bekezdésből, 6767 karakter álló Preambulumot tartalmaz. Összehasonlításképpen: az Kp. Preambuluma 738, az Mötv. Preambuluma 939 karakterből áll.

a közösség egészét illeti meg. Éppen ezért az alapjog érvényesítése nem alanyi jogok biztosításával történik, hanem *„akként, hogy mind a jogvédelmi eszköz megválasztása, mind pedig gyakorlati érvényesítése terén a települési önkormányzat rendelkezik jogi eszközökkel."*[11] E meghatározásnak ellentmondani látszik a [8] bekezdés, mely szerint az önazonossághoz való jog a település közösségének minden tagját megilleti. Ezzel összefüggésben azt is rögzíti Preambulum, hogy a jog érvényre juttatója a közösséget megtestesítő települési önkormányzat, amelyet objektív intézményvédelmi kötelezettség terhel.

Az Alaptörvény módosítás indokolásából az olvasható ki, hogy a település létszáma nem része az önazonosságnak, de e jogvédelmet nyújt a maximális lakosságszámot meghatározó, meghatározni kívánó település számára (is). A Hövtv. Preambuluma az önazonosságot negatívan befolyásoló tényezők körében nevesíti azt a jelenséget, amikor a településre nagyszámú lakos vagy ingatlanvásárló költözik be, és ez a település honos lakossága és a betelepülő lakosság között érték- és érdekkülönbséget okoz.

E különbség tartalmára utalhat a Preambulum ▪ 12▪ bekezdése, amely szerint a nem kívánt mértékű betelepülések és a befektetési célú ingatlanszerzések nemcsak a helyi lakosság és a betelepülők számának aránytalanságát, a település karakterének megváltozását, a helyi életmód átalakulását hozhatják, hanem a település jövő generációjának életfeltételeire is kedvezőtlenül hathatnak. A kívántnál nagyobb mértékű beköltözés számos településen elnehezíti a fiatal generációk helyi otthonteremtését és létfeltételeit.

A törvény célja a honos települési közösség önvédelmének előmozdítása, vagyis annak biztosítása, hogy a helyi lakosság megőrizhesse társadalmi, gazdasági és kulturális önazonosságát a külső hatásokkal szemben, ha a közösségek esszenciális kulturális és társadalmi értékeiket fent kívánják tartani, ellenállva ezáltal azoknak a változásoknak, amelyek az életmódjuk gyökeres átalakulását idézhetik elő.[12]

Míg a törvény Preambuluma általában, absztrakt módon írja körül az önazonossághoz való jog alanyát (helyi közösség), érvényesítési módját (jogvédelmi eszközök útján), a jog összetevőit és az önazonosságot negatívan befolyásoló tényezőket, addig a törvény 2. § törekszik egzakt módon meghatározni e jog tartalmát. E szerint a helyi önazonossághoz való jog célja a közösség társadalmi berendezkedésének, életmódjának, hagyományainak és szokásainak, valamint a település karakterének megőrzése és védelme. (E fogalmi elemek köréből a társadalmi berendezkedésre, az életmódra és a hagyományokra a Preambulum is utal.)

A (közigazgatási) jogban meglehetősen ismeretlen/idegen terminológiát használva rögzíti a szabályozás, hogy helyi önazonossághoz való jog alapján a települési közösség önvédelmet gyakorolhat. Az önvédelem kifejezés köznapi értelme szerint valakinek az életét vagy létérdekét veszélyeztető támadást elhárítása, azaz támadást, (esetleg) erőszakot feltételez, ami jelen esetben (szabályozási tárgykörben) nem merülhet fel. Sőt az önvédelem – jellegéből adódóan – személyhez és nem közösséghez kapcsolódik.

[11] Preambulum [7] bekezdés.
[12] Indokolás a 2. §-hoz.

Egy adott településre történő beköltözést, illetve annak feltételeit a szabályozás helyi közügynek tekinti, ebből következően a közösségnek jogában áll meghatározni azt, hogy a településre kik és milyen feltételekkel települhetnek be, illetve megakadályozhatja a település lakosságszámának növekedését, valamint felléphet a település nem kívánt társadalmi fejlődési irányával szemben. A helyi közügyre vonatkozó egzakt definíciót sem az Alaptörvény, sem a az Mötv. nem tartalmaz. Utóbbiban azonban találunk egy kiindulási pontot, mely szerint: *„A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szerveze- ti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak."*[13]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a helyi közügy a helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatáskörök alapja. Mivel ezek konkretizálása törvényi szinten történik, praktikusan megközelítve a helyi közügyeket (és közvetve a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét) viszont azt mondhatjuk, hogy lényegében azt a kérdést, hogy vajon mi tartozik a helyi közügyek közé, és mi az, ami azon kívül marad, a törvényhozó, az Országgyűlés dönti el[14]. Elfogadva e megállapítást, nincs okunk kétségbevonni a településre történő beköltözés helyi közügy jellegét illetően.

A helyi önzananossághoz való jog tartalma cím alatt rögzíti a Hövtv. a(z egyik) – később részletezett – jogvédelmi eszközt, az „elővásárlást". (Megjegyezzük a jogintézmény elnevezése: elővásárlási jog.[15])

3. Aggályos alapfogalmak (értelemző rendelkezések)

Az Értelemező rendelkezések cím alatt meghatározott a szabályozás szempontjából releváns alapfogalmakból (betelepülő, hozzátartozó, ingatlan, ingatlanszerzés, közeli hozzátartozó, lakcím, származási hely, termőföld) az alábbiakat emeljük ki.

A személyi kör pontos lehatárolása lényeges, hiszen e szabályok alapján kerül megállapításra, hogy a településen ingatlant szerezni, vagy lakcímet létesíteni kívánó személlyel szemben érvényesíthető-e a (személyi) jogvédelmi eszköz. A betelepülő – e meghatározás szerint – az a természetes személy, aki a településen ingatlantulajdonnal, lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkezik, és a településen kíván ingatlant szerezni vagy lakcímet létesíteni. A Hövtv. nem követi a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 1992. évi LXVI. törvény 5. § (4) bekezdése szerinti lakcím fogalmát, hanem a lakcímet azonosítja magával a lakóhellyel (tartózkodási hellyel, szálláshellyel).

Rendkívül fontos (lenne) a származási hely fogalmának egzakt meghatározása, hiszen akinek az adott település a származási helye, az mentesül a betelepülőre vonatkozó tilalmak, feltételek teljesítése alól. A származási hely vonatkozásában mindössze annyit tartalmaz a Hövtv., hogy azt a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti közokirattal kell igazolni.

---

[13] Mötv. 4.§.

[14] Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*,, Budapest, CompLex, 2013, 44. o.

[15] Ptk. 6:221. §.

A származási hely a tételes jogi szabályozásban először 1991-ben jelent meg, azóta az anyakönyv a születési hely mellett a származási helyet is feltünteti, ugyanakkor a származási hely nem minősül természetes személyazonosító adatnak. A származási hely bevezetésének célja az volt, hogy az anyakönyv jobban tükrözze a gyermek lakóhelyhez való kötődését.[16] (Ezt az adatot korábban semmilyen más nyilvántartás nem tartalmazta.)

Az anyakönyvi eljárásról szóló hatályos szabályozás szerint a származási hely az anya nyilatkozata alapján az anya lakóhelye vagy tartózkodási helye, ismeretlen anya esetén a gyámhatóság által megállapított hely, hazai anyakönyvezés esetén – kérelemre – az anya lakóhelye, illetve, ha az nem ismert, a gyermek születési helye.[17] Ha az anyakönyv a származási helyet nem tartalmazza, lehetőség van annak utólagos bejegyzésére. Ebben az esetben az ügyfél kérelmére az elektronikus anyakönyvbe származási helyként az ügyfél nyilatkozatában – a fentiek szerint – megjelölt származási helyet kell bejegyezni.[18]

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény 2020. évi módosításának[19] az volt célja, hogy az anyakönyv mellett a személyazonosító igazolványban is feltüntetésre kerülhessen a származási helyre vonatkozó adat. Így a 2021 augusztusában hatályba lépett szabályozás szerint, ha valaki kéri, a származási helyét is feltüntetik a személyazonosító igazolványában. A jogalkotó indokolása szerint e módosítás segíthet abban, hogy a falusi, kisvárosi emberek identitása, származási helyükhöz való kötődése erősödhessen. Ha az elektronikus anyakönyv nem tartalmazza a polgár származási helyét, az állandó személyazonosító igazolványra a polgár kérelmében megjelölt származási hely kerül feltüntetésre. Ebben az esetben az ügyfél kérelmét származási hely utólagos bejegyzése iránti kérelemnek kell tekinteni, a nyilvántartást kezelő szerv a kérelmet a személyazonosító igazolvány kiadására irányuló eljárás megindításával egyidejűleg az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás informatikai rendszere útján továbbítja az illetékes anyakönyvvezetőhöz vagy a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szervhez.

Nem világos hogy, vajon mi a helyzet akkor ha pl. valaki az adott ingatlanra vonatkozóan tulajdoni hányaddal és lakcímmel nem rendelkezi de az ingatlan vonatkozásában elővásárlási jogot nem biztosító (dologi) joga áll fenn (pl. jelzálogjog, haszonélvezeti jog, használati jog).) Ebben az esetben előfordulhat, hogy haszonélvezeti jog jogosultja nem óhajt e jogáról lemondani. Ilyenkor az elővásárlási jog jogosultja csak haszonélvezeti joggal terhelten (azaz nyilvánvalóan a valós értéknél alacsonyabb vételáron) tudja az ingatlant megszerezni. Ha így az ingatlanra az elővásárlásra jogosultak egyike sem tart igényt, az szabadon érékesíthető a betelepülő számára.

[16] A szerzők meggyőződése szerint a származási hely fogalma az érintettek körében a mai napig nem vált közismertté.

[17] Hövtv. Értelemző rendelkezések n) pontja.

[18] Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 60/A. § (1)-(3) bekezdések.

[19] A származási hely feltüntetése érdekében a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény és az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény módosításáról szóló 2020. évi XX. törvény.

4. Jogvédelmi eszközök a Hövtv. -ben

Az önazonossághoz való jog a törvényi szabályozás oldaláról megköveteli olyan eszközök biztosítását, amellyel a település védelemben részesítheti hagyományos társadalmi rendjét és befolyásolhatja annak fejlődési irányát.[20] Az alapjog érvényesítése ezért elsődlegesen nem alanyi jogok biztosításával történik, hanem akként, hogy mind a jogvédelmi eszköz megválasztása, mind pedig gyakorlati érvényesítése terén a települési önkormányzat rendelkezik jogi eszközökkel.[21]

A törvény meghatározza az önkormányzati rendeletalkotás kereteit, amikor felsorolja azokat a tényezőket, amelyeket az önkormányzatnak a rendelet megalkotása során értékelnie, mérlegelnie kell. (Ilyenek pl. a település társadalmi és gazdasági folyamatai, és a betelepülésnek helyi életformára, a társadalmi berendezkedésre, az életminőségre, az ingatlan árakra, valamint a helyi közszolgáltatásokra vonatkozó igények teljesítésére gyakorolt hatások).

Erre figyelemmel az önkormányzati rendeletben meghatározott mérlegelési szempontokon alapuló döntés esetében a döntés az indokolásból ki kell tűnnie a mérlegelés szempontjainak, az annak során figyelembe vett körülményeknek, valamint a mérlegelés okszerűségének. Emellett a törvényi szabályozás keretet ad annak, hogy a lakcímlétesítés tilalmának alkalmazása esetén a helyi önkormányzatnak milyen szempontok szerint szükséges mérlegelnie azt, hogy a bevezetni szánt korlátozás szükséges-e, valamint arányban áll-e a helyi közösség önazonosságának megvédésre irányuló törekvésekkel.

A Hövtv. – amellett, hogy meglehetősen szélesre szabja az önkormányzati jogalkotás kereteit – meghatározza azon személyek körét, akik mentesülnek a betelepülőre vonatkozó tilalmak, korlátozások és feltételek alól.[22]

A törvény dologi és személyi jogvédelmi eszközre vonatkozó szabályozás megalkotására ad felhatalmazást az önkormányzat számára.

4.1. Az elővásárlási jog. Az elővásárlási jog (mint dologi jogvédelmi eszköz) az ingatlannal kapcsolatos jogügyletre irányul. A rendelkezés biztosítja a helyi közösségek önazonosságának védelmét, azzal, hogy a törvény szűk körben határozza meg az elővásárlásra jogosultak körét a következő sorrendben:

a) az önkormányzat, vagy az önkormányzatnak az elővásárlási jog gyakorlására kijelölt, többségi tulajdonában álló gazdasági társasága,
b) az ingatlannal telekhatáros ingatlan tulajdonosa,
c) az ingatlan fekvése szerinti településen ingatlantulajdonnal rendelkező személy.

A szabályozás törekszik megakadályozni, hogy az elővásárlási jogosultság rangsorában első helyen álló önkormányzat ingatlanszerzését követőn, magáncélra az adott ingatlan ne legyen (tovább)értékesíthető. Amennyiben ugyanis az elővásárlási jog alapján az ingatlant az önkormányzat vagy az önkormányzat többségi tulajdonában álló gazdasági társaság szerzi meg, az ingatlan csak közösségi célra vagy a lakosság létfeltételeinek biztosítására hasznosítható vagy idegeníthető

[20] Hövtv. Preambululm [5] bekezdés.
[21] Hövtv. Preambululm [7] bekezdés.
[22] A törvény lehetővé teszi, hogy a mentességek körét az önkormányzat tovább bővítse.

el.

Ha az önkormányzat, vagy a többségi tulajdonában álló gazdasági társaság elővásárlási jogával nem él, azaz az elidegeníteni szándékozott ingatlanra nem tart igényt, a szomszédos ingatlan tulajdonosa, illetve a településen ingatlannal rendelkező kizárólag abban esetben jogosult az elővásárlásra, ha az elővásárlási jogosultságukat keletkeztető jogcím legalább öt éve fennáll.

A törvény a más jogszabály alapján elővásárlásra jogosult személyek – figyelemmel a törvény jogpolitikai céljaira – elővásárlási jogát abban az esetben teszi gyakorolhatóvá, ha a helyi közösség azzal nem élt. valamint az azonos jogosulti csoportba tartozó elővásárlásra jogosultakon belül végez priorizálást, aszerint, hogy a jogosult milyen jogosultságokkal kötődik a helyi közösséghez. (A telekhatáros ingatlanon lakóhellyel rendelkezők megelőzik az ugyanitt tartózkodási hellyel rendelkezőket. Az jogosulti csoportokon belül az élvez elsőbbséget, akinek az ingatlanja az adásvétel tárgyát képező ingatlanhoz közelebb helyezkedik.)

Az elővásárlási jog gyakorlásához kapcsolódó eljárási szabályok[23] emlékeztetnek a termőföld adásvételére vonatkozó rendelkezésekre. E helyütt csupán az elővásárlási joghoz kapcsolódó az eljárás főbb szabályaira utalunk. Az ingatlanra vonatkozó, a tulajdonos által elfogadott vételi ajánlatot egységes okiratba foglalt szerződésbe (adásvételi szerződésbe) kell foglalni, majd azt a felek aláírásától számított nyolc napon belül a jegyző részére meg kell küldeni. A jegyző az adásvételi szerződést az önkormányzattal, illetve annak gazdasági társaságával közvetlenül, az elővásárlási joggal rendelkező személyekkel pedig hirdetményi úton közli. Az elővásárlási jog jogosultja 30 napos jogvesztő határidővel tehet az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó nyilatkozatot (lemondásnak kell tekinteni, ha a jogosult nem nyilatkozik). Az elővásárlására jogosult (az önkormányzat kivételével) személyesen adja át a jegyző számára a tejes bizonyító erejű magánokiratba foglalt elfogadó nyilatkozatot, melyben meg kell jelölni az elővásárlási jogosultság jogalapját, továbbá azt, hogy a törvényben meghatározott sorrend mely ranghelyén gyakorolja az elővásárlási jogát és csatolni kell az elővásárlási jogosultságot bizonyító okiratokat is.

Az e feltételeknek megfelelő, az adásvételi szerződést magára nézve teljeskörűen elismerő, határidőben benyújtott elfogadó jognyilatkozat köti az eladót. Az elővásárlási jog gyakorlása esetében az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe az elővásárlásra jogosult az elfogadó jognyilatkozatának az eladóval történt közlése napján lép be. Amennyiben a betelepülő ingatlanszerzésére a Hövtv. előírásainak megsértésével kerül sor, az ingatlanszerzés alapjául szolgáló jogügylet semmis.

4.2. A lakcím létesítés tilalma vagy feltételhez kötése. Személyi jogvédelmi eszköznek minősül, ha az önkormányzat rendeletében arról dönt, hogy betelepülő a településen egyáltalán nem, vagy meghatározott feltétellel létesíthet lakcímet. Az önkormányzat rendelkezhet akként, hogy személyi jogvédelmi eszköz kizárólag a lakóhelyre vagy a tartózkodási helyre, illetve valamely településrészre vagy a település valamely földrajzilag egyértelműen lehatárolható területére vonatkozik.

[23] Ezeket a Hövtv. §-a, illetve a részletes szabályokat a 240/2025. (VII. 31.) Korm.rendelet állapítja meg.

Az önkormányzat rendeletében előírhatja, hogy a betelepülő valamely észszerű előzetes feltételnek feleljen meg, vagy a közösség önazonossága, szokásai, hagyományai szempontjából lényeges, vagy a közösség javát szolgáló észszerű kötelezettséget teljesítsen, vagy közérdekű kötelezettségvállalást tegyen.[24] Utóbbi esetben, tehát amikor a feltételek a közösséghez, annak elvárásaihoz kapcsolódnak az állandó vagy tartózkodási cím létesítéséhez az önkormányzat hatósági döntése vagy hatósági szerződésbe foglalt hozzájárulása szükséges.

A betelepülés megengedhetősége önkormányzati hatósági ügy, e jogvédelmi eljárásra az Ákr. a Hövtv.-ben foglalt eltérésekkel alkalmazandó. Ugyanakkor az önkormányzat az Ákr.-ben nem szabályozott, vagy kifejezetten önkormányzati hatáskörbe utalt eljárási kérdésekben kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg.

A képviselő-testület egyszerűsített eljárásban hozza meg döntését, ha csupán az objektív feltételének való megfelelést igazolja vagy a betelepülő kérelmét látja el záradékkal. Minden más esetben egyedi eljárást folytat le, mely eljárás önkormányzati bizottságra átruházható.

Kérelemre induló eljárásról van szó, amelyben a betelepüléssel kapcsolatos feltételeknek való megfelelést, és az azzal összefüggő körülményeket a betelepülő bizonyítja. A kérelemre vagy hivatalból indított bizonyítási eljárás során az önkormányzat – rendeletében meghatározottak szerint – személyes meghallgatást tarthat. Az önkormányzat mérlegelési vagy méltányossági jogkörben is eljárhat. Méltányossági alapú döntés meghozatalára akkor kerülhet sor, ha a betelepülés valamely objektív vagy mérlegelési alapú feltétele nem teljesül, de a betelepülés mellett méltányolható érvek hozhatók fel.

A lakcímbejelentéssel összefüggő szabályok megsértése esetén (jogellenes betelepülés) az önkormányzat kezdeményezheti a betelepülő lakcímbejegyzésének törlését és a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szól 2017. évi CXXV. törvényben meghatározottak szerint bírságot szabhat ki.

4.3. A betelepülési hozzájárulás. Az önkormányzat a betelepülést hozzájárulás fizetéséhez kötheti, amelynek szabályait az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A törvény tehát semmilyen keretet nem állapít a helyi szabályozásra e vonatkozásban, a képviselő-testület jogalkotási szabadsága e tekintetben korlátlannak tűnik. (Gondolunk itt elsősorban a hozzájárulás összegének, az alapjául szolgáló feltételeknek, a mentességi okoknak a megállapítására és az esetleges mérlegelési jogkör gyakorlásának szabályaira).

5. Összegzés

Önazonossághoz való joga nem a településnek, hanem a településen élők közösségének lehet. Az önazonossághoz való jog fogalmának/tartalmának egzakt tisztása nélkül könnyen előfordulhat, hogy az önkormányzatok a jogállami ismérveknek (kiszámíthatóság, normavilágosság, esélyegyenlőség elvének érvényesülése, diszkrimináció tilalma), nem megfelelő helyi szabályokat alkotnak. A

[24] Hövtv. 10. § (2) bekezdés.

kialakuló joggyakorlat – az eredményes törvényességi felhívások és a Kúria önkormányzati rendeletekhez kapcsolódó normakontroll határozatai – fog választ adni arra a kérdésre, hogy a Hövtv. által meglehetősen szélesre szabott helyi jogalkotási keretek között önkormányzatok tudnak-e jogszerű helyi szabályozást alkotni, és a jogvédelmi eszközök alkalmasak lesznek-e a kívánt cél (települési túlnépesedés, települési identitás megőrzése) elérésére.

Anélkül, hogy a kézirat lezárásáig, a települési önazonosságról kibocsátott mintegy száz önkormányzati rendelet részletes elemzésébe e tanulmány keretei között belevágnánk, néhány következtetést azért levonhatunk. Egyrészt nagyon heterogén helyi szabályok léptek hatályba, meglehetősen széles körben értelmezve az „észszerűség" kategóriáját. Másrészt az is látható, hogy számos jogállami, alapjogi kérdést vetnek fel, olyan helyi társadalmi problémák megoldásának igényével is, amely problémák megoldására a Hövtv. adta keretek alkalmatlanok.[25]

Irodalomjegyzék

- Erdei Ferenc: Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977, 69–71. o.
- Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*, Budapest, CompLex, 2013.
- Kiss István: *A magyar tanyai közigazgatás. A tanyapolitika vázlata*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1932.
- Kőszegfalvi György: *Magyarország településrendszere*, Pécs, Alexandra, 2004.
- Kőszegfalvi György: *Magyarország településrendszere*, Pécs, Alexandra, 2004.
- Nicholson, Linda: Identity and identity politics, *Washington University Journal of Law & Policy,* 33 (2010) 1., 43–74. o.
- Tamimi, Yussef Al: Human rights and the excess of identity: legal and theoretical inquiry into the notion of identity in strasbourgh case law, *Social & Legal Studies*, 27 (2018) 3., 283–298. o. https://doi.org/10.1177/0964663917722598.
- Tribl, Norbert: Identity questions and national symbols: the role of national symbols in the formation of national and constitutional identity, *Central European Journal of Comparative Law (CEJCL)*, 4 (2023) 1., 197–212. o. https://doi.org/10.47078/2023.1.197-210.
- Yotova, Denica: New forms of collective identity in Europe, *Journal of Liberty and International Affairs (JLIA),* 3 (2017) Supplement 1., 55–73. o.

[25] Bővebben ld. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes Figyelemfelhívása a helyi önazonosság védelméről szóló 2025. évi XLVIII. törvény gyakorlati alkalmazásával összefüggésben (Budapest, 2025. november 3. Szalayné Sándor Erzsébet egyetemi tanár, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes).

Átláthatóság? Átláthatósági kötelezettség? Egy fogalom tartalmának ingadozásai az európai platformszabályozás területén

Hohmann Balázs[*] - Fábián Adrián[**] - Szőke Gergely László[***]

A tanulmány az átláthatóság fogalmának változó tartalmát vizsgálja az európai technológiai- és platformszabályozás metszetében. A fogalom alapvető elemei hasonlóak, a közjogi meghatározottságára visszavezethetőek, de a vizsgált jogalkotói megközelítések jelentősen eltérnek, ami jogalkalmazási problémákhoz vezethet. A fogalmi konvergencia elősegítheti a követelmények pontosabb értelmezését és a szabályozás koherenciáját. E tanulmánnyal tisztelgünk Torma András professzor úr munkássága előtt, amely az átláthatóság fogalmának szempontjából minden releváns szabályozási területet keretbe foglal.
Kulcsszavak: átláthatóság, platformszabályozás, technológiai jog, adatvédelem

Transparency? Transparency Obligations? On the Shifting Meaning of a Concept in the Field of European Platform Regulation
This study examines the shifting meaning of transparency within the intersection of European technology and platform regulation. While the concept's core elements are comparable and grounded in public-law traditions, the legislative approaches analysed diverge substantially, generating interpretative and enforcement challenges. Greater conceptual convergence could enhance the clarity of applicable requirements and the overall coherence of regulation. This article is dedicated to Professor András Torma, whose work frames all relevant regulatory domains from the perspective of transparency.
Keywords: transparency, platform regulation, technology law, data protection

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.105

Bevezetés

Az átláthatóság mára a személyes adatok védelmének, a mesterséges intelligencia és a platformszolgáltatások európai szabályozásának meghatározó

[*] Egyetemi adjunktus, Technológiai Jogi és Energiajogi Tanszék, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem.
[**] Egyetemi tanár, Közigazgatási Jogi Tanszék, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem.
[***] Tanszékvezető egyetemi docens, Technológiai Jogi és Energiajogi Tanszék, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem.

sarokköve. E három terület nem csupán tematikus közelségük miatt került vizsgálatunk középpontjába: a pénzügyi és költségvetési transzparenciát leszámítva ezekben jelent meg a legkorábban és a legintenzívebben az a sokrétű, dinamikusan változó fogalomkészlet, amely az átláthatóság kortárs értelmezését alakítja. A közös jellemző, hogy mindhárom terület olyan – részben magánjogi szereplők által működtetett – technológiai rendszereket szabályoz, amelyek a társadalom egészére kiható döntéseket hoznak, vagy ezek alapjául szolgálnak. Ez a sajátosság felértékeli az átláthatóság garanciális szerepét, és egyúttal felerősíteti azokat a vitákat, amelyek az elv tartalmát, normativitását és követelményszintjeit igyekeznek tisztázni. Annak megértéséhez, hogy az átláthatóság miként vált e szabályozások egyik vezérelvévé, szükséges visszanyúlni a fogalom közjogi eredetéhez. A modern technológiai joganyag ugyanis továbbra is erősen támaszkodik azokra a történeti mintázatokra – az államhatalom ellenőrizhetősége, a döntések indokolhatósága, a nyilvánossághoz való hozzáférés követelménye –, amelyek a demokratikus államszervezés fejlődése során kristályosodtak ki. Csak e közjogi alapvetések ismeretében érthető meg, miért vált a technológiai környezetben is meghatározóvá az átláthatóság, és miért jelenik meg egyszerre elvárásként, alapelvként és szigorú, részletesen szabályozott jogi kötelezettségként. Az átláthatóság elvárása az uralkodáshoz, állami hatalomgyakorlás módjaihoz kapcsolódóan jelent meg először. Az átláthatóság előfutáraként a hozzá oly szorosan, sokszor már-már elválaszthatatlanul kapcsolódó elszámolthatóság gondolatkörének – amely fogalom az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények érvényre juttatásáért viselt felelősségi oldalához kapcsolódik – előképével már a 13. századi Angliában is találkozhatunk: ilyen az 1215-ös *Magna Carta Libertatum*, amelyben Földnélküli János király volt kénytelen kiadni a rendi jogokat biztosító szabadságlevelet. E dokumentum egyik központi követelményének tekinthető az, hogy az angol uralkodó nem vezethet be új adókat a nemesség – későbbiekben: az összes érintett földbirtokos – megkérdezése nélkül,[1] azaz folyamatosan számadással tartozik számukra döntéseiről és azok megalapozásáról. Ugyanennek a követelménynek egy másik megjelenését láthatjuk a Luther Márton által 1517-ben közzétett wittenbergi 95 tétel között, amely szerint búcsúcédulák árusításával kapcsolatban, és általánosságban is az egyház elszámolni tartozik a hívei fele.[2]

A szűkebb fogalmi kör eredetileg az 1700-as évek vége körül merül fel, speciális kontextusban.[3] Egy Massachusetts–i szenátor, az Amerikai Egyesült Államok későbbi alelnöke, az újságok postai terjesztéséről szóló vitában az alábbi mondatot fogalmazta a kormányzat átláthatóságával kapcsolatban: "*However firmly liberty may be established in any country, it cannot long subsist if the channels of information be stopped.*"[4]

[1] Funnell, Warwick: The Reason Why: The English Constitution and the Latent Promise of Liberty in the History of Accounting, *Accounting, Business & Financial History,* 17 (2007) 2., 265–270. o. https://doi.org/10.1080/09585200701376618.

[2] McNally, Robert E.: The Ninety-Five Theses of Martin Luther: 1517–1967, *Theological Studies,* 28 (1967), 3., 439–480. o. https://doi.org/10.1177/004056396702800301.

[3] Handlin, Amy (szerk.): *Dirty Deals?: An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*, Santa Barbara, Bloomsbury Publishing USA, 2014, 125. o.

[4] Warner, Michael: *The Letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth-Century*

A fogalom használata ebben a szerepkörben még nyilvánvalóan a formálódó amerikai demokrácia alapjainak letételét szolgálta, és erősen politikai színezetű definícióként, programként lehetett meghatározni, azonban jól kifejezte azt az irányultságot, hogy a modern állam csak akkor tekinthet magára átláthatóként, ha nyílt kapcsolatot épít fel a mindenkori politikai hatalmat legitimáló néppel, társadalommal, és folyamatos kommunikációval, elszámoltathatóság érvényre juttatásával biztosítja az állami működés betekinthetőségét.[5] Az átláthatóság a fentiekhez hasonlóan sokáig sokkal inkább politikai kiáltvány és elvárás volt, mintsem konkrét jogi tartalmat megtestesítő fogalom. Részletszabályokban, általános politikai megfogalmazásokban és értelmezésekben jelent meg a nyilvánosság gondolata.[6]

Az európai vonatkozásokat megfigyelve a fogalom és az állami működés átláthatóságának igénye szinte az amerikai fejleményekkel egyidőben kezdett megjelenni. Hollandiában már a 18. század közepén tettén érhető volt a problémakör.[7] Az 1750-es évek táján a szabad városok polgárai gyűléseket rendeztek, amelyek legfőbb témája az volt, hogy miként vehetnek részt a közérdekkel kapcsolatos ügyek vitájában,[8] amely végül oda vezetett, hogy forradalmi mozgalmak indultak be e témakörre építkezve,[9] lendületet adva az amerikai és francia forradalmi mozgalmaknak.

Az elképzelések végül megjelentek az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában is,[10] a polgárok egyik jogaként a 14. cikk kimondja, hogy „*a közkiadások szükségességét, akár személyesen, akár képviselőiken keresztül megvizsgálják*", másrészt azzal is találkozunk e dokumentumban, hogy a „*társadalomnak joga van minden közalkalmazottat működéséről beszámoltatni*" (15. cikk), amelyek mind-mind az átláthatóság biztosításának egyik szegletét adták.

Először Svédországban alkottak jogszabályt a szűkebb témakörünket illetően. 1766-ban, a hivatalos iratok megismerhetőségének témakörében, a sajtószabadságra vonatkozó követelmények keretében. Az információszabadság, mint az átláthatóság egy központi, de mégsem teljes egészét jelentő elvárása az egyes jogrendszerekben az állam átláthatóságának bírósági úton is kikényszeríthető garanciájává inkább csak a XX. század második felében vált.

A második világháború körüli időkben, érthető okoknál fogva a téma érvényre

America, Cambridge, Harvard University Press, 2009. 128. o.

[5] Korff, Douwe – Wagner, Ben – Powles, Julia – Avila, Renata – Buermeyer, Ulf: *Boundaries of Law, Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes,* Cambridge, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, 2017, 5–10. o.

[6] Goodin, Robert - Bovens, Mark – Schillemans, Thomas: Public Accountability, in: *The Oxford Handbook of Public Accountability* (szerk.: Goodin, Robert – Bovens, Mark – Schillemans, Thomas), Oxford, Oxford University Press, 2014, 2–3. o.

[7] Meijer, Albert: Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in the Netherlands, *International Journal of Public Administration,* 38 (2015) 3., 192–193. o. https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837.

[8] Pots, Roel: *Cultuur, Koningen en Democraten: Overheid en Cultuur in Nederland,* Nijmegen, SUN, 2000, 20-45. o.

[9] Van de Sande, Adje: Vaderland in Wording. Een Halve Eeuw Nederlandse Geschiedenis in Vogelvlucht, in: *Het Ontstaan van het Moderne Nederland: Staats- en Natievorming tussen 1780 en 1830* (szerk.: Fritschy, Wantje, Johan Gerhard Toebes), Nijmegen, SUN, 1996, 63–75. o.

[10] Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (1789).

juttatása, vizsgálata háttérbe szorult: egyes európai országok tekintetében ebben az időszakban bontakoztak ki a totalitárius diktatúrák rendszerei, amelynek egyik központi eleme az, hogy míg az állam átláthatatlan marad, nem enged betekintést saját folyamataiba, addig állampolgárait, azok magánszféráját is beleértve átláthatóvá igyekszik tenni (pl. titkosrendőrség, besúgóhálózat segítségével), annak érdekében, hogy a fennálló hatalmi berendezkedést fenn tudja tartani, illetve még inkább csökkenteni tudja a hatalmi decentrumok szerepét.[11] Az átláthatóság irányultságát tekintve ennek éppen az ellentettjét kívánja a modern államok szerepével kapcsolatban hangsúlyozni, az átlátható állam – átláthatatlan polgár gondolatkörén keresztül, amely érthető módon ebben a történeti időpillanatban nem éppen a legdivatosabb elvárások közé tartozott, de a háború után éppen ez a szembenállás okozta nagyszabású kiteljesedését, a *transparency and accountability* irányzat megjelenésével.[12]

Az irányzat miatt az átláthatósághoz kapcsolódó gondolatok új lendületet kaptak, és ebben az értelmezési keretben az állami tevékenység átláthatósága (kormányzati átláthatóság) mellett az e tevékenységben részt vevő személyek és a teljes államszervezet elszámoltathatósága is a vizsgálatok középpontjává vált.[13]

Az elszámoltathatóság politikai dimenzióján túl magától értetődően vonzotta magához a jogi felelősséget, azon belül is először a közjogi,[14] majd a magánjogi felelősségi alakzatok vizsgálatát.[15] Az elszámoltathatóság e koncepción belül, mint a társadalmi–politikai rendszer megfelelő, jogszerű és legitim működésének elengedhetetlen feltétele jelent meg.[16]. Végül a 21. század előtt közvetlenül kialakult *governance tanok* végérvényesen beemelték a közjogi gondolkodás középpontjába az átláthatósághoz kapcsolódó kérdéskört.[17] A *governance*-hez kapcsolódó gondolatok a hatékony, jó kormányzás témakörében vizsgálták az átláthatóság témáját és annak egyfajta szükségképpeni elemeként,[18] előfeltételeként tekintettek rá az egyes gondolkodók. Egyszerre közelítették e tekintetben a szervezeti

[11] De Hert, Parul – Gutwirth, Serge: Privacy, Data Protection and Law Enforcement. Opacity of the Individual and Transparency of Power, in: *Privacy and the Criminal Law* (szerk.: Claes, Erik – Antony, Duff – Gutwirth, Serge), Dordrecht, Springer, 2006, 61–104. o.

[12] Dubnick, Mel J.: Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework, in: *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values* (szerk.: Sampford, Charles – Preston, Noel), London, Routledge, 1998. 68–72. o.

[13] Christensen, Tom – Lægreid, Per: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Burlington, Ashgate Publishing, 2011, 17-20. o.

[14] Bovens, Mark: Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal,* 13 (2007) 4., 447–468. o. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

[15] Hackett, Ciara – Moffett, Luke: Mapping the Public/Private-Law Divide: A Hybrid Approach to Corporate Accountability, *International Journal of Law in Context,* 12 (2016) 3., 312–336. o. https://doi.org/10.1017/S1744552316000239.

[16] Mashaw, Jerry L.: Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance, in: *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences* (szerk.: Dowdle, Michael W.), Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 120–150. o.

[17] Weiss, Thomas G.: Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, *Third World Quarterly,* 21 (2000), 5., 795–800. o. https://doi.org/10.1080/713701075.

[18] Weiss, Friedl – Steiner, Silke: Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison, *Fordham International Law Journal,* 30 (2006), 5., 1545–1547. o.

átláthatóság egyes témaköreit,[19] illetve a kormányzásra vonatkozó elképzelések és jogi normák vonatkozásait.[20] Torma András professzor 2022-ben úgy ír az átláthatóságról, mint a közszféra, az államszervezet döntései felett értelmezett magas szintű (végső) kontroll.[21]

Így érhetünk el az átláthatóság fogalmának differenciálódásához, amelyek eltérő jelentéstartalommal ágyazódtak be az egyes jogterületekre, az összetett fogalom egy-egy vetületét érintve. Az átláthatóság kulcsfontosságú szerepe a jog különböző területein nem csupán a jogi normák és előírások megértését segíti, hanem a demokratikus intézményrendszer alapját is képezi. Az átláthatóság elősegíti a jogi normák és döntések legitimitását, növeli a társadalmi bizalmat, és lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy aktívan részt vegyenek a közéletben és a döntéshozatali folyamatokban.[22] A fogalom fokozatos kiterjesztésével már nem csak közpolitikai, közjogi vonatkozásokat kezdett el érinti az elvásárok köre, hanem a magánviszonyok egyes, közjog által is szabályozott területeire is behatolt. A politikai, általános közjogi vonatkozások alapján az átláthatósághoz kapcsolódó intézkedések biztosítják, hogy az állampolgárok és felhasználók érthető és hozzáférhető információkhoz jussanak a jogszabályok, szabályozások, az államszervezet és döntéshozatali folyamatok tekintetében.[23]

Az adatvédelmi jogban és platformszabályozásban már más szabályozási tárggyal találkozunk, a közjogi entitások mellett magánjogi szereplők is megjelennek – adatkezelőként, kapuőr szolgáltatóként, vagy az alapvető platformszolgáltatások nyújtójaként. Átláthatóságuk szabályozási igényét sok tekintetben az teremti meg, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások hasonló vagy akár jelentősebb hatást gyakorolnak napjainkra az érintettekre és felhasználókra, mint egy közjogi reláció.[24] Piaci vagy érdekérvényesítő olyan erőssé válhat, amelyben minden más szereplőtől függetlenül is eljárhatnak, sokszor az állami működés során alapvető garanciák sem érvényesülnek.[25]

---

[19] Johnston, Michael: Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability, New York, United Nations Public Administration Network, 2016, 5–10. o.; Carolyn Ball: "What is Transparency?", *Public Integrity,* 11 (2009) 4., 293–308. o. https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110400.

[20] Keping, Yu: Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11 (2018) 1., 1–8. o.

[21] Torma András: Public Administration Tasks and Reforms in Hungary: Responses to Challenges of the Information Society, *Curentul Juridic,* 91 (2022) 4., 42. o.

[22] Bovens: i.m. 460-465. o.

[23] Bertot, Carlo J. – Jaeger, Paul T. – Grimes, Justin T.: Promoting Transparency and Accountability Through ICTs, Social Media, and Collaborative e-Government, *Transforming Government: People, Process and Policy,* 6 (2012) 1., 78–85. o. https://doi.org/10.1108/17506161211214831.; Veale, Michael - Zuiderveen Borgesius, Frederik: Adtech and Real-Time Bidding under European Data Protection Law, *German Law Journal,* 23 (2022) 2., 226–256. o.

[24] Heimburg, Vincent – Wiesche, Manuel: Digital Platform Regulation: Opportunities for Information Systems Research, *Internet Research,* 33 (2023) 7., 72–85. o. https://doi.org/10.1108/INTR-05-2022-0321.

[25] Mak, Vanessa: The Platform Economy: Regulatory Instruments, in: *Legal Pluralism in European Contract Law* (szerk.: Mak, Vanessa), Oxford, Oxford Studies in European Law, 2020. Klein, Tamás: Platform Regulation and the Protection of Fundamental Rights, *Symbolon - Revista de Stiințe Teatrale,* 25 (2024), 2., 18–22. o.

1. Átláthatóság az adatvédelem európai jogában

Az európai adatvédelmi szabályozás területén a követelményrendszer egyik sarokpontja, kulcsfontosságú eleme az átláthatóság, amely alapelvként áthatja az európai adatvédelmi szabályozást, biztosítva, hogy az adatkezelési folyamatok az érintett kontrollja alatt tudjanak maradni és legyen elérhető és értelmezhető információ és érdekérvényesítési lehetőség akkor, ha az elv nem érvényesül az adatkezelés gyakorlatában.[26] Már az eredeti, német alkotmánybíróság által kialakított információs önrendelkezési jog értelmezése során is egyértelműnek látszott, hogy az átláthatóság e tekintetben garanciális szerepet tölt be,[27] biztosítva, hogy az érintett megértse az őt érintő adatkezelési folyamatra vonatkozó információkat, amelybe a kapcsolódó igényérvényesítési folyamatok is beletartoznak.

A GDPR ennek égisze alatt, újra adatkezelő központú szabályozást erősítve,[28] alapelvként és ebből kibontott részletes követelményként alkalmazza az átláthatóságot.[29] A fogalmi elemek lehatárolása szempontjából különös jelentősége van a 39. preambulumbekezdésnek, amely szerint

„átláthatóság elve megköveteli, hogy a személyes adatok kezelésével összefüggő tájékoztatás, illetve kommunikáció könnyen hozzáférhető és közérthető legyen, valamint, hogy azt világosan és egyszerű nyelvezettel fogalmazzák meg. Ez az elv vonatkozik különösen az érintetteknek az adatkezelő kilétéről és az adatkezelés céljáról való tájékoztatására, valamint az azt célzó további tájékoztatásra, hogy biztosított legyen az érintett személyes adatainak tisztességes és átlátható kezelése, továbbá arra a tájékoztatásra, hogy az érintetteknek jogukban áll megerősítést és tájékoztatást kapni a róluk kezelt adatokról."

Látható, hogy az európai jogalkotó ez esetben a tájékoztatást, illetve a kommunikációt helyezi a középpontban az átláthatóság körvonalazásakor, abból kiindulva, hogy amennyiben ez teljeskörűen és jogszerűen megvalósításra kerül, az adatkezelés minden szakasza, mint folyamat átláthatósága is biztosított lesz. Ezek keretében az érthetőséget, hozzáférhetőséget, világos és közérthető nyelvezetet emeli ki, mintegy az átláthatóság részelemeiként, értelmezéseként.

A GDPR 12. cikke ettől részben eltérően előírja, hogy az adatkezelők kötelesek az érintettek számára „tömör, átlátható, érthető és könnyen hozzáférhető formában, világos és közérthető nyelven" nyújtani az adatkezelésre vonatkozó információkat. Ez a rendelkezés különösen fontos, mivel az átláthatóság az adatkezelők és az érintettek közötti bizalom alapja lehet,[30] azonban már itt is látható, hogy az

---

[26] Yordanka, Ivanova: The Role of the EU Fundamental Right to Data Protection in an Algorithmic and Big Data World, in: *Data Protection and Privacy, Volume 13: Data Protection and Artificial Intelligence* (szerk.: Hallinan, Dara – Leenes, Ronald – Gutwirth, Serge – De Hert, Paul), Oxford, Hart Publishing, 2021. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3697089.

[27] BVerfGE 65, 1–71 (BvR 209/83, 15.12.1983).

[28] Hoofnagle, Chris J. – van der Sloot, Bart – Zuiderveen Borgesius, Frederik: The European Union General Data Protection Regulation: What it is and What it Means, *Information & Communications Technology Law,* 28 (2019) 1., 64–98. o.

[29] Abiteboul, Serge – Stoyanovich, Julia: Transparency, Fairness, Data Protection, Neutrality: Data Management Challenges in the Face of New Regulation, *Journal of Data and Information Quality,* 11 (2019) 3., 1–9. o. https://doi.org/10.1145/3310231.

[30] Felzmann, Heike – Villaronga, Eduard F. – Lutz, Christoph – Tamò-Larrieux, Aurelia: Transparency You

átláthatóság fogalmi elemei ingadoznak a preambulum és a cikkek között. A cikk megfogalmazását pusztán logikai és nyelvtani értelmezés szerint úgy lehet érteni, hogy egyrészt megköveteli az átlátható tájékoztatást, s e átláthatóság fogalmán kívül határozza meg az érthetőség, a könnyű hozzáférhetőség, a világos és közérthető nyelvezet követelményeit, holott az átláthatóság bevezetésben tárgyalt általános értelmezése és GDPR preambulumbekezdése sem ezt az értelmezést erősíti – legnagyobb valószínűség szerint a jogalkotó ehelyütt inkább kifejtette, részletezte az átlátható tájékoztatás követelményeit, mintsem elkülönítette azokat a fogalmi magtól. Ezt az értelmezést erősíti a GDPR 58. preambulumbekezdésébe foglalt gondolatok, miszerint az *„…átláthatóság elve megköveteli, hogy a nyilvánosságnak vagy az érintettnek nyújtott tájékoztatás tömör, könnyen hozzáférhető és könnyen érthető legyen, valamint hogy azt világos és közérthető nyelven fogalmazzák meg, …*". Ehelyütt azt is érdemes megjegyezni, hogy amíg a GDPR fogalomhasználatában alapelvként definiált fogalom végül kifejezetten jogi kötelezőerővel bíró követelményeket hoz létre, s akként kell értelmezni is, addig egyéb közjogi szabályozási területeken (pl. a tagállami közigazgatási jogban) az alapelvi jelleggel közölt átláthatóság nem mindig bír ekkora erejű jogi kötőerővel.[31]

Annak érdekében, hogy az adatvédelem területén érvényesülő átláthatósági fogalomrendszert még körültekintőbben járjuk körbe, célszerű megvizsgálni az Európai Adatvédelmi Testület iránymutatásait. Az EDPB számos iránymutatást adott ki, amelyek kapcsolódnak a GDPR átláthatósági követelményeinek részletezéséhez és alkalmazásának elősegítéséhez. Ezek között kiemelkedő jelentőséggel bír, az EDPB 2018-ban kiadott iránymutatása (amellyel átvette a korábbi 29. munkacsoport irányelveit), amely szerint az átláthatóság megköveteli, hogy az adatkezelők az érintettek számára világos, érthető és könnyen hozzáférhető információkat nyújtsanak, amelyek elkerülik a jogi zsargont és a bonyolult megfogalmazásokat.[32] Az iránymutatás hangsúlyozza, hogy az információknak pontosnak és naprakésznek kell lenniük, és azokat az érintettek számára könnyen hozzáférhető formában kell bemutatni, összhangban a fent már említett 58. preambulumbekezdésben meghatározottakkal. Ebben az értelmezésben előkerül az egyszerű, közérthető nyelvezet kérdése, amely egyszerűsíti, magyarázza, kézzel foghatóvá teszi az érintettek számára bonyolult jogi konstrukciókat is, olyan esetekben is, amikor az érintett gyermek vagy sebezhető csoportba tartozik. Ez az egyszerű nyelvezet és az érthetőség több tekintetben előkerül az átláthatóság szakirodalmi értelmezésében is,[33] és tanulmányunk további szabályozási területekre vonatkozó elemzési eredményei között is. Ami egyedinek tekinthető az EDPB értelmezésében, az ingyenesség kiemelése, amely bár kevésbé hangsúlyozott más jogterületeken, de általában benne rejlik a követelményrendszerben, nem expressis verbis elvárásként.

Can Trust: Transparency Requirements for Artificial Intelligence Between Legal Norms and Contextual Concerns, *Big Data & Society,* 6 (2019) 1., https://doi.org/10.1177/2053951719860542.

[31] Jashari, Murat – Pepaj, Islam: The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration, *Acta Universitatis Danubius. Administratio,* 10 (2018) 1., 60–65. o.

[32] EDPB: *Guidelines on Transparency under Regulation 2016/679 (wp260rev.01).* 2018.

[33] Ződi, Zsolt: The Limits of Plain Legal Language: Understanding the Comprehensible Style in Law, *International Journal of Law in Context,* 15 (2019) 3., 246–262. o. https://doi.org/10.1017/S1744552316000239.

Az ingyenesség e tekintetben egy újabb peremfeltétel megléteként értelmezhető, amely a hozzáférhetőséget, elérhetőséget garantálja.[34]

Az iránymutatás külön kiemeli azt az követelményt, miszerint az adatkezelőknek különösen figyelniük kell az átláthatóság biztosítására az adatkezelési célok és jogalapok bemutatásakor. Az érintetteknek világosan érteniük kell, miért kezelik az adataikat, és milyen jogi alapja van ennek az adatkezelésnek. Az EDPB szerint az átláthatóság kulcsfontosságú az adatvédelmi jogban, mivel lehetővé teszi az érintettek számára, hogy hatékonyan gyakorolhassák jogaikat, és hogy az adatkezelők felelősségre vonhatók legyenek adatkezelési tevékenységeikért.[35] Ez szorosan összefügg az érintettek jogainak gyakorlásával. A GDPR számos jogot biztosít az érintettek számára, beleértve a hozzáférési jogot, a helyesbítési jogot, a törlési jogot („az elfeledtetéshez való jog"), az adatkezelés korlátozásának jogát, az adathordozhatósághoz való jogot és a tiltakozási jogot, azonban ezeknek a jogoknak a hatékony gyakorlása nagymértékben függ a tájékoztatás útján biztosított átláthatóságtól, mivel az érintettek csak akkor tudják érvényesíteni jogaikat, ha megfelelően tájékoztatva vannak az adatkezelési tevékenységekről.[36] Csak egy példán értelmezve, a hozzáférési jog gyakorlása során az érintetteknek joguk van tájékoztatást kapni arról, hogy személyes adataikat kezelik-e, és ha igen, akkor hozzáférést kérhetnek ezekhez az adatokhoz, valamint az adatkezelés céljairól, a kezelt adatok típusairól és a címzettekről, akik számára az adatokat továbbították vagy továbbítják. Az adatkezelőknek biztosítaniuk kell, hogy ezek az információk könnyen hozzáférhetőek és érthetőek legyenek az érintettek számára, ami hozzájárul az átláthatóság növeléséhez és az érintettek jogainak hatékony érvényesítéséhez.

Több tagállami adatvédelmi hatóság, így a magyar adatvédelmi hatóság (NAIH) is két- illetve többszintű tájékoztatási kötelezettségként értelmezi a fenti követelményeket, amely alapján az adatkezelés vonatkozásában az érintettek rendelkezésére kell bocsátani egy olyan tájékoztatást, amelyben a tájékoztatás teljes egésze megvalósul és ezek kivonataként olyan összefoglaló anyagot is, amely közérthetően bemutatja az adatkezelés legfontosabb körülményeit. Több esetben ennek kötelezettségét nem feltétlenül az átláthatóság, hanem a tisztességes eljárás alapelvére vezetik vissza,[37] amely összekapcsolódik az átláthatósághoz kapcsolódó adatvédelmi követelmények kifejtésével, szintén a 39. preambulumbekezdésre visszautalva ehelyütt. Mindezt erősíti a GDPR 60. preambulumbekezdése is, amely kimondja, hogy „*a tisztességes és átlátható adatkezelés elve megköveteli, hogy az érintett tájékoztatást kapjon az adatkezelés tényéről és céljairól.*" Ez az értelmezés ismét a tájékoztatási elemet emeli ki.

---

[34] EDPB: *Guidelines 03/2022 on Dark Patterns in Social Media Platform Interfaces: How to Recognise and Avoid Them.* 2022.

[35] EDPB: *Guidelines on Transparency under Regulation 2016/679 (wp260rev.01).* i.m.

[36] Mahieu, René LP – Ausloos, Jef: Harnessing the Collective Potential of GDPR Access Rights: Towards an Ecology of Transparency, *Internet Policy Review,* 3 (2020), 4. o.

[37] Binns, Reuben – Van Kleek, Max – Veale, Michael – Lyngs, Ulrik – Zhao, Jun – Shadbolt, Nigel: It's Reducing a Human Being to a Percentage: Perceptions of Justice in Algorithmic Decisions, in: *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (szerk.: Hamidi, Foad – Scheuerman, Morgan Klaus – Branham, Stacy M.), Montreal, Association for Computing Machinery, 2018, 1–14. o. https://doi.org/10.1145/3173574.3173951.

Fontos azonban kiemelni, hogy a GDPR 5. cikkének (1) a) pontja ennél messzebb megy: ez alapján a személyes adatok kezelését kell jogszerűen, tisztességesen és az érintett számára átlátható módon végezni. Ehelyütt hangsúlyosabbá válik az átláthatóság azon értelmezése, amely szerint az átláthatóság nem pusztán az átlátható módon megvalósított tájékoztatási kötelezettséggel lehet és kell azonosítani, hanem annak át kell hatnia az adatkezelés egészét, azaz az adatkezelés minden fázisának, műveletének az érintett számára értelmezhetőnek, s valamilyen szinten nyomonkövethetőnek maradnia, még akkor is, ha az adatkezelés során felhasznált technológia adottságai ezt korlátozzák. A technológiai fejlődés ugyanis folyamatosan új helyzeteket teremt az átláthatóság gyakorlati megvalósíthatósága terén. A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport egyik, 2018-es iránymutatása alapján az adatkezelőknek különös figyelmet kell fordítaniuk az algoritmusok és az automatizált döntéshozatali rendszerek átláthatóságára, mivel ezek a technológiák gyakran bonyolultak és nehezen érthetőek az érintettek számára,[38] nem véletlenül nevezik őket gyakran „fekete dobozoknak".

Az algoritmusok átláthatósága ebben a tekintetben már régóta szakmai és tudományos vizsgálatok tárgyát képezi,[39] amely a használt adatok körének tisztázása mellett magában foglalhatja a döntési módszerek körvonalazását, sőt a döntési algoritmus harmadik fél általi tanúsítását is, hogy megakadályozzuk a szoftvermegoldások visszaélését. Az átláthatóság problémájának vizsgálata különösen fontos lehet, mivel a szabályozási erőfeszítések ellenére az információs egyenlőtlenségek az utóbbi időben jelentősen nőttek az érintettek kárára.[40] A jelen tanulmány kontextusában az algoritmikus döntéshozatalon alapuló helyzetekben jelentős esély van arra is, hogy a döntési mechanizmus pontos működését az érintettek nem is fogják ismerni, nem lesznek képesek átlátására (legalábbis részleteiben). A GDPR követelményei e tekintetben minden olyan profilalkotási folyamatra vonatkoznak, amelyek áruk vagy szolgáltatások uniós adatalanyoknak történő nyújtásával vagy viselkedésük uniós megfigyelésével kapcsolatosak, függetlenül az adatkezelő vagy adatfeldolgozó tevékenységi helyétől. A GDPR valójában két gyakran szorosan kapcsolódó, de nem feltétlenül egyidejűleg előforduló magatartást nevez meg szabályai között: a profilalkotást és az automatizált egyéni döntéshozatalt. E két jogi fogalom számos értelmezési kérdést vet fel átláthatósági szempontból is, amelyeket az alábbiakban áttekintünk. Ebben nagy segítséget nyújt a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport WP251-es iránymutatása,

---

[38] Article 29 Data Protection Working Party: *Guidelines on Automated Individual Decision-Making and Profiling for the Purposes of Regulation 2016/679,* 2018.

[39] Wischmeyer, Thomas: Artificial Intelligence and Transparency: Opening the Black Box, in: *Regulating Artificial Intelligence* (szerk.: Wischmeyer, Thomas – Rademacher, Timo), Cham, Springer, 2020, 197–210.; Diakopoulos, Nicholas: Accountability, Transparency, and Algorithms, in: *The Oxford Handbook of Ethics of AI* (szerk.: Dubber, Markus D. - Pasquale, Frank – Das, Sunit), Oxford, Oxford University Press, 2020, 197–210. o.; Csatlós Erzsébet: Hungarian Administrative Processes in the Digital Age: An Attempt to a Comprehensive Examination, *Intersections,* 10 (2024) 1., 189–209. o. https://doi.org/10.17356/ieejsp.v10i1.1250.

[40] Kasy, Maximilian – Abebe, Rediet: Fairness, Equality, and Power in Algorithmic Decision-Making, in: *Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (szerk.: Elish, Madeleine Clare – Isaac, William – Zemel, Richard S.), New York, Association for Computing Machinery, 2021, 576–586. o. https://doi.org/10.1145/3442188.3445919.

amely a profilalkotás és az automatizált döntéshozatal szabályainak értelmezési kérdéseivel foglalkozik, és jó gyakorlatok példáit is bemutatja. E vélemény alapján az GDPR ide vonatkozó követelményeinek célja éppen az átláthatóság biztosítása. A vélemény az átláthatóság biztosításával kapcsolatban a fogalmi elemként emeli ki a megerősített tájékoztatást a profilalkotásról, illetve az automatizált döntéshozatalról, az ezek során alkalmazott logikáról és az alkalmazott módszertan jelentőségéről, lehetséges következményeiről. Ehelyütt láthatjuk, hogy a vélemény a tájékoztatási elem mellett kiemeli az adatkezelés egészét átható átláthatósági fogalom értelmezést.

A GDPR követelményei ezt az értelmezést erősítik, ehhez kapcsolódó intézkedési kötelezettségeket írnak elő az adatkezelő számára ilyen megoldások alkalmazása során. Az érintett jogainak, szabadságainak és jogos érdekeinek védelme érdekében tett intézkedések között értelmezhetőek az átláthatóságra irányuló intézkedések is, azonban a fogalmi elemzés szempontjából ezek már nem hoznak új elemet a vélemény értelmezésénél leírtakhoz képest. A profilalkotás és az automatizált döntéshozatal kérdésköre azonban átvezet minket a következő szabályozási területre, ugyanis árnyaltabb képet kaphatunk, ha ezt a szabályozást összevetjük a mesterséges intelligenciára vonatkozó európai szabályozás.

2. Átláthatóság a mesterséges intelligencia formálódó európai szabályozásban

Az európai adatvédelmi szabályozás fent vázolt logikája szerint az átláthatóság különös jelentőséggel merül fel az algoritmusok és az automatizált döntéshozatali rendszerek vonatkozásában.[41] E technológiai megoldások összetett adatkezelési folyamatokat valósítanak meg, amely sok esetben a technológia megalkotójának, üzemeltetőjének sem feltétlenül könnyen feltérképezhető, a black box hatás miatt.[42] Amennyiben ezek személyes adatokat is kezelnek, akkor a megoldás jogi megfelelőségének eléréséhez egyszerre kell megfelelni az átláthatóság fent már vázolt követelményrendszerének, és az algoritmikus döntéshozatalra vonatkozó egyéb szabályozásoknak, ha azok hatálya alá beletartozik a megoldás.

E témakörben formálódott meg az az új európai rendeleti szabályozás,[43] amely immár hatályba lépett követelményrendszerként szabályozza a mesterséges intelligencia jogszerű felhasználását.

E szabályozás erőteljesen involválja követelményeibe az átláthatóságot, ugyanis a szabályozás tárgyi hatályában szerepelteti, hogy a rendelet célja *„…harmonizált átláthatósági szabályok [létrehozása] a természetes személyekkel való interakcióra*

[41] Varošanec, Ida: On the Path to the Future: Mapping the Notion of Transparency in the EU Regulatory Framework for AI, *International Review of Law, Computers & Technology*, 36 (2022) 2., 95–117. o. https://doi.org/10.1080/13600869.2022.2060471.

[42] Pasquale, Frank: *The Black Box Society: The Secret Algorithms Behind Money and Information,* Cambridge, Harvard University Press, 2016. 6. o.

[43] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciáról, valamint az (EU) 2022/2065 rendelet és az (EU) 2022/1925 rendelet módosításáról, továbbá a 2019/1937/EU irányelv és az (EU) 2021/1232 rendelet módosításáról (HL L 168., 2024.06.12., 1. o.).

szánt MI-rendszerek, az érzelemfelismerő rendszerek és a biometrikus kategorizálási rendszerek, valamint a kép-, audio- vagy videotartalom előállítására vagy manipulálására használt MI-rendszerek tekintetében; (1. cikk (d)).

Kifejezetten szükségesnek látja az európai jogalkotó e szabályok létrehozását, ahogy azt a 47. preambulumbekezdésben ki is fejti:

„(47) Annak az átláthatatlanságnak a kezelése érdekében, amely miatt egyes MI-rendszerek a természetes személyek számára érthetetlenek vagy túlságosan összetettek lehetnek, bizonyos fokú átláthatóságot kell előírni a nagy kockázatú MI-rendszerek tekintetében. A felhasználóknak képesnek kell lenniük arra, hogy értelmezzék és megfelelően használják a rendszer kimenetét. A nagy kockázatú MI-rendszereket ezért megfelelő dokumentációnak és használati utasításoknak kell kísérniük, és azoknak tömör és egyértelmű információkat kell tartalmazniuk, többek között adott esetben az alapvető jogokat és a megkülönböztetést érintő lehetséges kockázatokról."

Az átláthatósági szabályok központi magvát a IV. cím alatt határozza meg a rendelet, ebből fejthetjük vissza a rendelet átláthatóságra vonatkozó fogalomhasználatát. Azt ugyanis a rendelet nem határozza meg, csupán annyit ír elő (13. cikk (1) bek.), hogy működésüket úgy kell alakítani, hogy kellően átláthatóak legyenek ahhoz, hogy a felhasználók értelmezhessék a rendszer kimenetét és megfelelően használhassák azt, nagy kockázatú MI-rendszerek esetén.

E rendelkezésből több következtetést is levonhatunk: egyrészt az MI rendelet átláthatósági követelményeinek hatálya e tekintetben csak a nagy kockázatú MI-rendszerekre terjed ki, amelyek a Rendelet 6. cikk (1) bekezdésének, illetve a folyamatosan aktualizált III. mellékletben foglaltaknak megfelelnek.[44] E tekintetben tehát az átláthatóság nem feltétlenül lesz minden esetben követelmény MI-rendszerek alkalmazásánál, azzal szemben, hogy az adatvédelmi jog minden személyes adat kezelésével járó művelet esetén előírja e követelményeket.

Témánk szempontjából azonban sokkal fontosabb, hogy az átláthatóság jogszabályban értelmezett fogalmának tisztázása helyett e tekintetben a jogszabály az értelmezhetőség és a tájékoztatás minimumkövetelményeit társítja, amelyet (2)-(3) bekezdésben határoz meg. Ezekben részben az adatvédelmi jogban már felmerülő elemeket társít (felhasználók számára egyértelmű, hozzáférhető, érhető, tömör), de ezeken felül már a technológia adottságaira és a felmerülő problémákra vonatkozó követelményeket is hozzákapcsol. Mindezt egy olyan dokumentum (használati utasítás) létrehozásának kötelezettségével teszi, amelynek kötelezően előírt tartalmi elemeiben keverednek a szorosabb értelemben vett átláthatósági követelmények, amelyről már fent értekeztünk és egyéb tájékoztatási kötelezettségek. Ezekben egyszerre jelennek meg a jogi igényérvényesítést lehetővé tevő információk (meghatalmazott képviselő jogintézménye) és a rendszerre vonatkozó információk (rendeltetés, pontosság, stabilitás, kiberbiztonsági

[44] Haresamudram, Kashyap – Larsson, Stefan – Heintz, Fredrik: Three Levels of AI Transparency, *Computer*, 56 (2023) 2., 93–100. o. https://doi.org/10.1109/MC.2022.3213181. Csatlós Erzsébet: Prospective Implementation of AI for Enhancing European (In)security: Challenges in Reasoning of Automated Travel Authorization Decisions, *Computer Law & Security Review*, 54 (2024), https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105995.

intézkedések, kockázatok, bemeneti adatok, emberi felügyelet, karbantartás), ezek közül azonban nem pontosan meghatározható, hogy melyek tartoznak az átláthatóság szűkebb értelembe vett megvalósításához, s melyek pusztán egyéb tájékoztatási kötelezettségek, ha egyáltalán értelmezhetőnek tekintjük ezek különállását, hiszen létezik olyan értelmezés is, miszerint minden tájékoztatási kötelezettség átláthatóságot növelő intézkedésként kell figyelembe venni. A különállással kapcsolatos dilemmát a cikk elnevezése is kifejezi, amikor az „Átláthatóság és a felhasználók tájékoztatása" kitételt alkalmazza.

Azt is rögzíteni kell ehelyütt, hogy a használati utasítás kötelező tartalmi elemei alapján a rendelet további követelményei is átláthatóságot növelő hatással bírhatnak,[45] s ezáltal a rendeletbe alkalmazott átláthatóság fogalmának alakításához is hozzájárulhatnak – kifejezetten az emberi felügyelet, a megfelelőség értékelés, a műszaki dokumentáció készítési kötelezettség – azonban ezek átláthatósághoz való kapcsolása a joganyagban nem történik meg expressis verbis, s a tudományos diskurzus terén is viták mutatkoznak a tekintetben,[46] hogy az egyes követelmények közül melyek rendelkeznek az átláthatóság szempontjából jelentős tartalommal, relevanciával.

3. Az átláthatóság értelmezése a platformszabályozásban

Tovább haladva vizsgálódásunk körében, az átláthatósági követelmények harmadik legfontosabb felmerülési helye a platformokra, alapvető platformszolgáltatásokra és a kapuőr szolgáltatásokra vonatkozó európai szabályanyag. Jelen cikk terjedelmi korlátai miatt ehelyütt több szűkítéssel végezzük el a fogalmi elemekre vonatkozó elemzést. Egyrészt a jelenlegi szabályozás központi magvát jelentő Digital Service Act és Digital Single Market Act követelményei alapján vizsgáljuk a fogalmi elemek megjelenését, használatát, másrészt e közben csak azokkal a követelményekkel foglalkozunk részletesebben, amelyek valóban eltérő vagy többlet tartalmat adnak a fogalom értelmezéséhez.

A 2022 októberében megjelent Digital Service Act (a továbbiakban: DSA),[47] újraszabályozta az e-kereskedelmi irányelv által meghatározott közvetítő szolgáltatók körét és kötelezettségeit, úgy, hogy ezek korábbi kategóriából elkülönítette a platformszolgáltatás egyes kategóriát – így az online platformszolgáltatás és az online keresőprogramok egyes alkategóriáit – s számukra a közvetítő szolgáltatók felelősségmentességét biztosító szabályozás helyett fogyasztói jogokat előtérbe helyező és átláthatóságot fokozó kötelezettségeket állapított meg.

E körben azonban a DSA eltérő utat követ, mint amit a GDPR-ban vagy az MI rendeletben láthattunk. Az átláthatóságot, akkor amikor az expressis verbis megjelenik a szabályozásban sokkal inkább egy szűkebb átláthatóságfogalomhoz

[45] Varošanec, i.m. 100-110. o.

[46] Busuioc, Madalina – Deirdre, Curtin – Marco, Almada: Reclaiming Transparency: Contesting the Logics of Secrecy within the AI Act, *European Law Open*, 2 (2023) 1., 79–105. o. https://doi.org/10.1017/elo.2022.47.

[47] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete a digitális szolgáltatásokról és az (EU) 2016/794 rendelet, valamint a (EU) 2019/1148 irányelv módosításáról (HL L 277., 2022.10.27., 1. o.).

kapcsolja, amely jelentéstételi kötelezettségben manifesztálódik.[48] Ezt arra hivatkozással lehet kijelenteni, hogy az összes közvetítő szolgáltató tekintetében a DSA 15. cikke, illetve az online platformot üzemeltető szolgáltatókra vonatkozó 24. cikk is jelentéstételi kötelezettségként ragadja meg az átláthatóság központi fogalmi elemét, s ezt a jelentéstartalmat erősíti a 49. preambulumbekezdés akkor, amikor kijelenti, hogy a „*megfelelő szintű átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása érdekében a közvetítő szolgáltatóknak – e rendelet harmonizált követelményeinek megfelelően – éves jelentést kell közzétenniük*". Ez a jelentéstétel azonban a szolgáltatás egészét érinti és nem a szolgáltatás használatában kibontakozó egyedi viszonylatokat, amelyekre a GDPR és az MI rendelet követelményei vonatkoznak. A jelentéstétel elsősorban a tartalommoderálási tevékenységhez és olyan információkhoz kapcsolódik, amelyekben eltérő jellemzőket mutatnak e szolgáltatók a hagyományos közvetítő szolgáltatásokhoz képest (pl. felfüggesztések száma, jogsértésekkel kapcsolatos hatósági joggyakorlat, belső panaszkezelési rendszer kihasználtsága, automatizált döntéshozatal működési logikája, stb.).

A szakirodalomban egyértelműen kimutatható egy olyan kritikai szakmai nézőpont, miszerint az átláthatóság ilyen szintű, jelentéstételre való szűkítése nem képes megvalósítani azokat a várakozásokat, amelyek valódi átláthatóságot hozhatnának a szolgáltatások körébe,[49] mert ahhoz arra lenne szükség, hogy minden egyedi szolgáltatásnyújtási folyamatban történjen közérthető, értelmezhető tájékoztatás, illetve a szolgáltatás egészét áthassa az átláthatóság a fenti fogalmi kifejtés szerint.[50] Miután jelen cikk célkitűzése alapján nem tekinthető elsődlegesnek ennek megítélése, így a fogalom értelmezésének oldaláról annyit tudunk megállapítani, hogy ugyan szabályozási szempontból logikus lehet ez a jogalkotói megoldás (bízva abba, hogy a szabályozások kölcsönösen kiegészítik egymást és elérik a várt jogalkotói célt), azonban az átláthatóság, mint jogi fogalom tisztaságát és értelmezhetőségét határozottan rontják. Eközben pedig egy éves szinten létrehozott, megkérdőjelezhetően ellenőrizhető és hatósági kontroll alatt tartható jelentés bizonyítottan nem fogja növelni a felhasználók átláthatóság érzetét,[51] ez sokkal inkább tevékenységük nyilvánosságához kapcsolódó megfelelési kötelezettségként azonosítható, s így távolabbi szálakon kapcsolódik az átláthatóság már feltárt jelentéstartalmi dimenzióihoz.

Az átláthatóság fogalmának alkalmazásához kapcsolódó körképet további követelmények árnyalja az, hogy egyfajta kockázatalapú megközelítést alkalmaz a szabályozás kialakítása: mind a szolgáltatást nyújtó vállalkozás mérete alapján, mind

---

[48] Maroni, Marta: „Mediated Transparency": The Digital Services Act and the Legitimisation of Platform Power, in: *Visible European Government* (szerk.: Hillebrandt, Maarten – Leino-Sandberg, Päivi – Koivisto, Ida), London, Routledge, 2023, 305–326. o.

[49] Ződi Zsolt: Átláthatósági és indokolási követelmények az európai platformjogban, *In Medias Res,* 12 (2023) 2., 5–24. o. https://doi.org/10.59851/imr.12.2.1.

[50] G'Sell, Florence: The Digital Services Act (DSA): A General Assessment, in: *Content Regulation in the European Union – The Digital Services Act* (szerk.: Angelopoulos, Christina), Trier, TRIER Studies on Digital Law, 2023, 1–15. o. https://doi.org/10.2139/ssrn.4403433.

[51] Lupiáñez-Villanueva, Francisco – Gaskell, George – Tornese, Pietro – Vila, Jose – Gómez, Yolanda – Allen, Anthony – Veltri, Giuseppe – Codagnone, Cristiano: *Behavioural Study on the Transparency of Online Platforms*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018. 5–8. o.

pedig a nyújtott szolgáltatás egyedi jellemzői alapján. A DSA 15. cikk (2) bekezdése alapján azok a közvetítő szolgáltatók, amelyek a 2003/361/EK ajánlásban meghatározott mikro- vagy kisvállalkozásnak minősülnek, és nem minősülnek a DSA 33. cikkének értelmében vett online óriásplatformnak, nem kötelesek átláthatósági jelentést létrehozni. A szabályozás ezirányú differenciálása jól igazolható jogalkotói célkitűzés a túlszabályozás és a szabályozás lehetséges innovációhűtő hatásainak mérséklésére, azonban átláthatósági szempontból következményekkel járhat. Mindaz, hogy mikro- vagy kisvállalkozás üzemeltet egy adott közvetítő szolgáltatást még nem jelenti azt, hogy e szolgáltatás ne lehetne összetettebb, vagy kevésbé átlátható, mint egy nagy- vagy globális vállalkozás által üzemeltetett.

Az is megállapítható, hogy a szabályozásban eltérő átláthatósági kötelezettségek bontakoznak ki az online hirdetések és az ajánlórendszerek vonatkozásában. Az ajánlórendszerek vonatkozásában a DSA hasonló fogalmi elemeket alakít ki (27. cikk (1)), mint amelyet korábban a GDPR vonatkozásában már azonosíthattunk, a világos és közérhető nyelvezetet, amelynek a rájuk vonatkozó szerződési feltételekben, ÁSZF-kben kell tükröződniük, s amely az ajánlórendszer fő paramétereire és ezek módosítási, befolyásolási lehetőségeire vonatkoznak. Ebben megjelenik az a már tárgyalt követelmény is, hogy érthetővé, követhetővé tegye a szolgáltatás lényegét, megvalósítását.

Az online hirdetési rendszerek átláthatóságára vonatkozó rendelkezések azonban merőben más irányból közelítenek: itt az átláthatóságot eredményező tényezőként egy adattárház és ennek lekérdezését lehetővé tevő eszköz meglétét azonosítja a jogalkotó, amely lehetővé teszik az adatok értelmezését, kutatását. Ez az adattárház számos fontos tényezőt tartalmaz a jogszabály követelményei alapján, például a hirdetési folyamat jellemzőit, kereskedelmi tájékoztatásokat, amely értelmezhető, jobban nyomonkövethetővé tehetik a folyamatot. Az átláthatóságot e tekintetben a hirdetési rendszerek mögött működő algoritmusok kutathatósága, az összefüggések feltárása adja a jogalkotó értelmezésében.[52]

A DSA fenti követelményein túl egyértelműen azonosítható, hogy a rendelet számos esetben átláthatósághoz részben kapcsolódó témaköröket szabályoz, de ezekhez nem rendeli hozzá az átláthatóság fogalmát, más jellegű követelményként azonosítja, vagy nem hozza összefüggésbe a már tárgyalt összefüggésekkel.

A DMA a DSA szabályozásához képest szűkszavúan érinti az átláthatóság témakörét,[53] s azt is sajátos logika szerint. A DMA átláthatóság fogalmának központi elemeit nem is a jogi kötőerővel bíró cikkek között, sokkal inkább az ezek értelmezését, keretét adó preambulumbekezdésekben találjuk. A 45. és az 58. preambulumbekezdés az online hirdetési szolgáltatásokat nyújtó kapuőr szolgáltatások tekintetében ismét az átláthatóság tájékoztatási eleme kerül a

[52] Kaushal, Rishabh – van de Kerkhof, Jacob – Goanta, Catalina – Spanakis, Gerasimos – Iamnitchi, Adriana: Automated Transparency: A Legal and Empirical Analysis of the Digital Services Act Transparency Database, in: *Proceedings of the 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (szerk.: Baeza-Yates, Ricardo – Steibel, Fabro – Young, Meg) New York, Association for Computing Machinery, 2024. 1121–1132. o. https://doi.org/10.1145/3630106.3658960.

[53] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete a digitális ágazatban működő kapuőrök tisztességes és versenyképes piacairól, valamint az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról (HL L 265., 2022.10.12., 1. o.)

fókuszba: díjmentes, kérésre történő tájékoztatásként közelíti meg. A későbbiekben sem általánosságban említi az átláthatóság követelményét a rendelet, hanem folytatódik a speciális tevékenységekhez és szolgáltatáselemekhez való kapcsolása, így az alapvető platformszolgáltatáson történő rangsorolás és az ahhoz kapcsolódó indexelés és keresőrobotos feltérképezésére vonatkozó feltételek átláthatósága, illetve a GDPR elemzésekor már említett profilalkotás vonatkozásában, azonban újabb fogalmi elemeket nem hoz, csupán annyival egészíti ki, hogy a kapuőröknek független szervezet által auditált leírást kell adniuk legalább arról, hogy milyen alapon végzik a profilalkotást, amely erősítheti a felhasználók, érintettek bizalmát az elkülönült értékelés, auditálás megléte miatt, de egyben kockázatok is ébreszt a valóban független értékelés biztosításának oldalán.[54] (Laux, Wachter and Mittelstadt 2021).

Az átláthatóság expressis verbis jelleggel csak a kapuőr vállalkozások Bizottság felé benyújtandó jelentéséhez kapcsolódóan jelenik meg (DMA 11. cikk),[55] de ott sem részletezi a jogalkotó, mit is ért az alatt, hogy átlátható módon kell ismertetni a megfelelés érdekében tett intézkedéseket.

Hasonlóan a DSA szabályozásához, azonosítható, hogy a DMA rendelet is szabályoz az átláthatósághoz részben kapcsolódó témaköröket, de ezeket ez esetben sem rendeli hozzá az átláthatóság fogalmához, nem válik lehatárolhatóvá új fogalmi elem.

4. Következtetések

A három terület európai szabályozásából jól kiolvasható egy szabályozási trend az átláthatóság vonatkozásában. A történeti vonatkozásokat is megfigyelve megállapítható, az átláthatóság vonatkozásában elvárásból haladunk a követelmények irányába, a korábbi kiáltvány, politikai színezetű tartalommal rendelkező átláthatósági várakozásokból az olyan követelmények irányába, amelyek konkrét jogi kötőerővel is bírnak. E folyamatban azonban látszólag nem történt meg az a letisztulási folyamat, amely alapján az átláthatóság korábbi, politikailag is értelmezhető elvárásrendszeréből a jogalkotó leválogatta volna azokat a fogalmi elemeket, amelyeket az átláthatósághoz, mint jogi fogalomhoz rendelt volna.

Ezt jól mutatja az is, hogy az átláthatóság fogalma nem, vagy csak közvetve meghatározott a vizsgált normákban – nincs jogszabályi értelmezése (nem csak a technológiai jog területén), s ez teret ad annak, hogy bizonytalan jogi tartalommal töltse fel a jogalkotó. Ennek egyenes következménye az, hogy jogi normánként eltérő követelményrendszer kerül megállapításra, amelyek az átláthatósághoz kapcsolódnak. Ez ingadozásokat eredményez, a megvizsgált szabályozások, hol a tájékoztatásra, annak érthetőségére, hozzáférhetőségére, egyszerű nyelvezetére,

[54] Laux, Johann – Wachter, Sandra – Mittelstadt, Brent: Taming the Few: Platform Regulation, Independent Audits, and the Risks of Capture Created by the DMA and DSA, *Computer Law & Security Review,* 43 (2021), https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105613.

[55] Összhangban a Bizottság általános és platformszabályozásból eredő hatásköreivel. Az általános hatáskörökről ld. Torma András: Az európai közigazgatás főszereplője: az Európai Bizottság, *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 2., 47–48. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.62.

ingyenességére helyezték a fókuszt, míg máshol a technológiai megoldás érthetőségére, a működésének nyomonkövethetőségére, a létrehozott döntések értelmezhetőségére. Önmagában ezzel nem merülne fel különösebb aggály, de az európai jogalkotó rendre ezeket egyetlen, ingadozó tartalmú átláthatósági követelmény alá vonja össze. Eközben pedig rendre tautologikus megoldásokat alkalmaz a normák szövegében: átláthatósági kötelezettségek alatt több esetben azt írják elő az irányadó normák, hogy az adott technológia, megoldás vagy a rá vonatkozó tájékoztatás legyen átlátható, de nem vagy nem pontosan határozzák meg, hogy az ezeknek való megfelelőség milyen kritériumok teljesítése esetén valósítható meg teljeskörűen, csak általános meghatározásokat alkalmaznak (tömörség, érthetőség, egyértelműség), amely kockázatot jelenthet a szolgáltatók, üzemeltetők számára a gyakorlati megvalósítás során. Az objektív mérce hiánya oda is elvezethet, hogy egy, az érintett rendeletek személyi hatálya alá tartozó, szolgáltatás nyújtó jogalany jogkövető magatartás esetén sem lehet biztos abban, hogy teljességgel megfelel a követelményeknek. Márpedig objektív mércét nehéz felállítani. Az átláthatóság értelmezésébe mindig benne foglaltatik ugyanis a szubjektum, mint tényező, s ez az átláthatóság alanyára vezethető vissza. A felhasználók, érintettek köre olyan széles lehet egy-egy szolgáltatás tekintetében, hogy önmagában szabályozási kérdésként merül fel, hogy miként lehet e széles kör számára egyöntetűen értelmezhetővé, érthetővé, nyomon követhetővé tenni azt, s ez jól kicsúcsosodik a tájékoztatási kötelezettség valódi teljesítésének nehézségeiben. A jogalkotó e nehéz alkalmazási feltételrendszeren azzal javíthatna, ha értelmezés útján pontosítaná az átláthatóságnak azt a dimenzióját, amelyet megkövetel. Ennek első jelei jól megjelennek a DSA szabályozásában, ahol a jogalkotó úgy döntött, hogy egy jelentéstételi kötelezettségben fogalmazza meg a legfőbb követelményeket, erre kihegyezve az átláthatóság fogalomköréből a követelményeket. Meg kell azonban jegyezni, hogy mind a négy megvizsgált rendelet tekintetében megállapítható, hogy a norma nem felel meg a fogalmi pontosság követelményének amiatt, hogy úgy alkalmaznak egy összetett fogalmat, hogy nem megfelelően szűkítik le sem az értelmezésben, sem a normatív tartalmú szövegzetben.

5. Összegzés

Az európai szabályozás, annak különösen a technológiai fejlődéssel foglalkozó része impozáns célokat tűzött ki, amelyekkel orvosolni kívánja azokat a kockázatokat és veszélyeket, amelyek e technológiai megoldások tömeges alkalmazása jelent. E célok között egyértelműen fontos helyet kap az a törekvés, amellyel a digitális tér átláthatóságát kívánja megteremteni – ennek megfelelően az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények megjelennek minden fontosabb, technológiai jogi területet érintő szabályozásban. Kiemelten azokban, amelyet jelen cikkben a vizsgálat tárgyául jártunk körbe. Összefoglalóan azonban megállapítható, hogy a szabályanyag, amely az átláthatóság megteremtését várja az adatkezelőktől, szolgáltatóktól nem éppen átlátható saját szabályozását tekintve. Az átláthatóság komplex fogalmi rendszeréből ugyanis a vizsgált szabályozások önkényesen, további

indoklás nélkül egy-egy elemet ragadnak meg szabályozásukba, és elhanyagolják annak tisztázását, pontosan mit is értenek átláthatóság alatt, milyen fogalmi elemeket rendelnek hozzá, s ezekből miként szűrik le végül a jogi kötelezőerővel bíró követelményeket. Annak érdekében, hogy az európai – egyébként sok tekintetben egyedülálló és a modern technológiai vívmányokra az európai polgárok jogainak védelme szempontjából reagáló – szabályozás ne okozz jelentős versenyhátrányt az európai piacra dolgozó szolgáltatóknak, ne váljon innovációhűtő hatásúvá, további fogalmi pontosításra lenne szükség, amely egyértelműen meghatározná az egyes joganyagok milyen fogalmi elemeket, s hozzájuk társuló megfelelési kötelezettségeket rendelnek hozzá.

A fogalmi pontosítás önmagában átláthatóságot növelő hatással bírna, segítené a szolgáltatók munkáját, azzal, hogy pontosabb megfelelési kötelezettségeket állít a szolgáltatók elé, amely könnyebben megvalósítható és számonkérhető egyben. A pontosítást éppen az átláthatóság szubjektív eleme nehezíti meg: az átláthatóság hagyományos értelmezéséből kiindulva az mindig függésben lesz az átláthatóság alanyától. Ennek ellenére is elképzelhető a fogalmi elemek jobb körülhatárolása: egy-egy joganyag saját készletet alakíthat ki a fogalmi elemek köréből, jobban körbehatárolva azt, amely segítené a szabályanyagban is a fogalom precíz használatát és az értelmezési problémák elkerülését.

Irodalomjegyzék

- Abiteboul, Serge – Stoyanovich, Julia: Transparency, Fairness, Data Protection, Neutrality: Data Management Challenges in the Face of New Regulation, *Journal of Data and Information Quality,* 11 (2019) 3., 1–9. o. https://doi.org/10.1145/3310231.
- Ball, Carolyn: "What is Transparency?", *Public Integrity,* 11 (2009) 4., 293–308. o. https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110400.
- Bertot, Carlo J. – Jaeger, Paul T. – Grimes, Justin M: Promoting Transparency and Accountability Through ICTs, Social Media, and Collaborative e-Government, *Transforming Government: People, Process and Policy,* 6 (2012) 1., 78–85. o. https://doi.org/10.1108/17506161211214831.
- Binns, Reuben – Van Kleek, Max – Veale, Michael – Lyngs, Ulrik – Zhao, Jun – Shadbolt, Nigel: It's Reducing a Human Being to a Percentage: Perceptions of Justice in Algorithmic Decisions, in: *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (szerk.: Hamidi, Foad – Scheuerman, Morgan Klaus – Branham, Stacy M.), Montreal, Association for Computing Machinery, 2018, 1–14. o. https://doi.org/10.1145/3173574.3173951.
- Bovens, Mark: Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal,* 13 (2007) 4., 447–468. o. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.
- Busuioc, Madalina – Deirdre, Curtin – Marco, Almada: Reclaiming Transparency: Contesting the Logics of Secrecy within the AI Act, *European Law Open,* 2 (2023) 1., 79–105. o. https://doi.org/10.1017/elo.2022.47.

- Christensen, Tom – Per, Lægreid: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Burlington, Ashgate Publishing, 2011, 17-20. o.
- Csatlós Erzsébet: Hungarian Administrative Processes in the Digital Age: An Attempt to a Comprehensive Examination, *Intersections,* 10 (2024) 1., 189–209. o. https://doi.org/10.17356/ieejsp.v10i1.1250.
- Csatlós Erzsébet: Prospective Implementation of AI for Enhancing European (In)security: Challenges in Reasoning of Automated Travel Authorization Decisions, *Computer Law & Security Review,* 54 (2024), https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105995.
- De Hert, Paul – Gutwirth, Serge: Privacy, Data Protection and Law Enforcement. Opacity of the Individual and Transparency of Power, in: *Privacy and the Criminal Law* (szerk.: Claes, Erik – Duff, Antony – Gutwirth, Serge), Dordrecht, Springer, 2006, 61–104. o.
- Diakopoulos, Nicholas: Accountability, Transparency, and Algorithms, in: *The Oxford Handbook of Ethics of AI* (szerk.: Dubber, Markus D. – Pasquale, Frank – Sunit, Das), Oxford, Oxford University Press, 2020, 197–210. o.
- Dubnick, Mel J.: Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework, in: *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values* (szerk.: Sampford, Charles – Preston, Noel), London, Routledge, 1998. 68–72. o.
- Felzmann, Heike – Villaronga, Eduard F. – Lutz, Christoph – Tamò-Larrieux, Aurelia: Transparency You Can Trust: Transparency Requirements for Artificial Intelligence Between Legal Norms and Contextual Concerns, *Big Data & Society,* 6 (2019) 1., https://doi.org/10.1177/2053951719860542.
- G'Sell, Florence: The Digital Services Act (DSA): A General Assessment in: *Content Regulation in the European Union – The Digital Services Act* (szerk.: Angelopoulos, Christina) Trier, TRIER Studies on Digital Law, 2023. 1–15. o. https://doi.org/10.2139/ssrn.4403433.
- Goodin, Robert – Bovens, Mark – Schillemans, Thomas: Public Accountability in: *The Oxford Handbook of Public Accountability* (szerk.: Goodin, Robert – Bovens, Mark – Schillemans, Thomas), Oxford, Oxford University Press, 2014, 2–3. o.
- Hackett, Ciara – Moffett, Luke: Mapping the Public/Private-Law Divide: A Hybrid Approach to Corporate Accountability, *International Journal of Law in Context,* 12 (2016) 3., 312–336. o. https://doi.org/10.1017/S1744552316000239.
- Handlin, Amy (szerk.): *Dirty Deals?: An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*, Santa Barbara, Bloomsbury Publishing USA, 2014.
- Haresamudram, Kashyap – Larsson, Stefan – Heintz, Fredrik: Three Levels of AI Transparency, *Computer,* 56 (2023) 2., 93–100. o. https://doi.org/10.1109/MC.2022.3213181.
- Heimburg, Vincent – Wiesche, Manuel: Digital Platform Regulation: Opportunities for Information Systems Research, *Internet Research,* 33 (2023) 7., 72–85. o. https://doi.org/10.1108/INTR-05-2022-0321.
- Hoofnagle, Chris J. – van der Sloot, Bart: Frederik Zuiderveen Borgesius: The European Union General Data Protection Regulation: What it is and What it Means, *Information & Communications Technology Law,* 28 (2019) 1., 64–98. o.

- Ivanova, Yordanka: The Role of the EU Fundamental Right to Data Protection in an Algorithmic and Big Data World in: *Data Protection and Privacy, Volume 13: Data Protection and Artificial Intelligence* (szerk.: Hallinan, Dara - Leenes, Ronald – Gutwirth, Serge – De Hert, Paul), Oxford, Hart Publishing, 2021, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3697089.
- Jashari, Murat – Pepaj, Islam: The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration, *Acta Universitatis Danubius. Administratio,* 10 (2018) 1., 60–65. o.
- Johnston, Michael: *Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*, New York, United Nations Public Administration Network, 2016, 5–10. o.
- Kasy, Maximilian – Rediet, Abebe: Fairness, Equality, and Power in Algorithmic Decision-Making, in: *Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (szerk.: Elish, Madeleine Clare – Isaac, William – Zemel, Richard S.), New York, Association for Computing Machinery, 2021, 576–586. o. https://doi.org/10.1145/3442188.3445919.
- Kaushal, Rishabh – van de Kerkhof, Jacob – Goanta, Catalina – Spanakis, Gerasimos – Iamnitchi, Adriana: Automated Transparency: A Legal and Empirical Analysis of the Digital Services Act Transparency Database, in: *Proceedings of the 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (szerk.: Baeza-Yates, Ricardo – Steibel, Fabro – Young, Meg) New York, Association for Computing Machinery, 2024. 1121–1132. o. https://doi.org/10.1145/3630106.3658960.
- Keping, Yu: Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11 (2018) 1., 1–8. o.
- Klein Tamás: Platform Regulation and the Protection of Fundamental Rights, *Symbolon - Revista de Stiințe Teatrale,* 25 (2024), 2., 18–22. o.
- Korff, Douwe – Wagner, Ben – Powles, Julia – Avila, Renata – Buermeyer, Ulf: Boundaries of Law, *Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes*, Cambridge, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, 2017, 5-10. o.
- Laux, Johann – Wachter, Sandra – Mittelstadt, Brent: Taming the Few: Platform Regulation, Independent Audits, and the Risks of Capture Created by the DMA and DSA, *Computer Law & Security Review,* 43 (2021), https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105613.
- Lupiáñez-Villanueva, Francisco – Gaskell, George – Tornese, Pietro – Vila, Jose – Gómez, Yolanda – Allen, Anthony – Veltri, Giuseppe – Codagnone, Cristiano: *Behavioural Study on the Transparency of Online Platforms,* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.
- Mak, Vanessa: The Platform Economy: Regulatory Instruments, in: *Legal Pluralism in European Contract Law* (szerk.: Mak, Vanessa), Oxford, Oxford Studies in European Law, 2020.
- Maroni, Marta: „Mediated Transparency": The Digital Services Act and the Legitimisation of Platform Power, in: *Visible European Government* (szerk.:

Hillebrandt, Maarten – Leino-Sandberg, Päivi – Koivisto, Ida), London, Routledge, 2023, 305–326. o.
- Mashaw, Jerry L.: Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance, in: *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences* (szerk.: Dowdle, Michael W.), Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 120–150. o.
- McNally, Robert E.: The Ninety-Five Theses of Martin Luther: 1517–1967, *Theological Studies,* 28 (1967), 3., 439–480. o. https://doi.org/10.1177/004056396702800301.
- Meijer, Albert.: Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in the Netherlands, *International Journal of Public Administration,* 38 (2015) 3., 192–193. o. https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837.
- Pasquale, Frank: *The Black Box Society: The Secret Algorithms Behind Money and Information,* Cambridge, Harvard University Press, 2016.
- Pots, Roel: *Cultuur, Koningen en Democraten: Overheid en Cultuur in Nederland,* Nijmegen, SUN, 2000, 20-45. o.
- René, Mahieu LP – Ausloos, Jef: Harnessing the Collective Potential of GDPR Access Rights: Towards an Ecology of Transparency, *Internet Policy Review,* 3 (2020), 4.
- Torma András: Az európai közigazgatás főszereplője: az Európai Bizottság, *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 2., 35–56. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.62.
- Torma András: Public Administration Tasks and Reforms in Hungary: Responses to Challenges of the Information Society, *Curentul Juridic,* 91 (2022) 4., 35–48. o.
- Van de Sande, Adje: Vaderland in Wording. Een Halve Eeuw Nederlandse Geschiedenis in Vogelvlucht, in: *Het Ontstaan van het Moderne Nederland: Staats- en Natievorming tussen 1780 en 1830*, (szerk.: Fritschy, Wantje, Johan Gerhard Toebes), Nijmegen, SUN, 1996, 63–75. o.
- Varošanec, Ida: On the Path to the Future: Mapping the Notion of Transparency in the EU Regulatory Framework for AI, *International Review of Law, Computers & Technology,* 36 (2022) 2., 95–117. o. https://doi.org/10.1080/13600869.2022.2060471.
- Veale, Michael – Borgesius, Frederik Zuiderveen: Adtech and Real-Time Bidding under European Data Protection Law, *German Law Journal,* 23 (2022) 2., 226–256. o.
- Warner, Michael: *The Letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth-Century America,* Cambridge, Harvard University Press, 2009.
- Warwick, Funnell: The Reason Why: The English Constitution and the Latent Promise of Liberty in the History of Accounting, *Accounting, Business & Financial History,* 17 (2007) 2., 265–270. o. https://doi.org/10.1080/09585200701376618.

- Weiss, Friedl – Steiner, Silke: Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison, *Fordham International Law Journal,* 30 (2006), 5., 1545–1547. o.
- Weiss, Thomas G.: Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, *Third World Quarterly,* 21 (2000), 5., 795–800. o. https://doi.org/10.1080/713701075.
- Wischmeyer, Thomas.: Artificial Intelligence and Transparency: Opening the Black Box, in: *Regulating Artificial Intelligence* (szerk.: Wischmeyer, Thomas – Rademacher, Timo), Cham, Springer, 2020. 197–210.
- Ződi Zsolt: Átláthatósági és indokolási követelmények az európai platformjogban, *In Medias Res,* 12 (2023) 2., 5–24. o. https://doi.org/10.59851/imr.12.2.1.
- Ződi Zsolt: The Limits of Plain Legal Language: Understanding the Comprehensible Style in Law, *International Journal of Law in Context,* 15 (2019) 3., 246–262. o. https://doi.org/10.1017/S1744552316000239.

A hírközlési piaci versenyben fennmaradt állami tulajdon és szolgáltatások

Lapsánszky András*

A tanulmány a hírközlési szektor közszolgáltatási tartalmának alakulását vizsgálja a privatizáció és liberalizáció után. Megállapítja, hogy a közszolgáltatási jelleg nem szűnt meg, hanem a szabályozási mechanizmusokban és jogintézményekben – így különösen az egyetemes szolgáltatásban, a korlátos erőforrások (frekvencia, azonosítók) állami kezelésében, valamint a piacszabályozás eszközeiben – tovább él. Kiemeli az állami beavatkozás szerepét a piaci verseny kiegyensúlyozásában, a közérdek érvényesítésében és a szolgáltatások hozzáférhetőségének biztosításában, különös tekintettel a technológiai és szabványosítási feltételekre is.
Kulcsszavak: közszolgáltatás, hírközlés, liberalizáció, frekvenciagazdálkodás, egyetemes szolgáltatás

State ownership and services that have survived in the telecommunications market

The study examines the transformation of the public service content of the telecommunications sector after privatization and liberalization. It concludes that this public service character has not disappeared, but persists within regulatory mechanisms and legal institutions, particularly in universal service, the management of scarce resources (frequencies and identifiers), and market regulation tools. It highlights the role of state intervention in balancing market competition, enforcing public interest, and ensuring service accessibility, with special regard to technological and standardization conditions.
Keywords: public service, telecommunications, liberalization, spectrum management, universal service

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.126

A hírközlés privatizációt, liberalizációt megelőző történetében a közszolgáltatási tartalom egyértelműen azonosíthatóan jelen volt. A természetes monopólium által nyújtott hírközlési szolgáltatások legjellemzőbbje, és volumenét tekintve is legelterjedtebbje a vezetékes (helyhez kötött, fix) telefonszolgáltatás volt. A fix telefon szolgáltatás és a vezetékes telefonhálózat infrastruktúrája képezte a távközlési közszolgáltatási rendszer piaci szegmensének (a távközlési piaci közszolgáltatás) alapját és lényegi tartalmát. Az egyéb, piaci hírközlési szolgáltatások vagy csak később, a liberalizáció és privatizáció időszakában indultak fejlődésnek és ekkor jelentkezett piaci kereslet irántuk (például rádiótelefon-szolgáltatás és -

* Tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék.

készülékek elterjedése), vagy olyan tartalmú szolgáltatások voltak, amelyek a fogyasztó, a közösségi és az egyéni felhasználás tekintetében kisebb jelentőségűek – például tudományos kutatási, meteorológiai, honvédelmi vonatkozású szolgáltatások. A fix telefon szolgáltatásnak hosszú ideig nem volt alternatívája, helyettesítő szolgáltatása, ami abból eredt, hogy a vezetékes telefonhálózat a XX. század utolsó harmadáig, a technológiai fejlettség szintje és a sávszélesség, valamint a műszaki lehetőségek által nagyon szűkösen biztosított kapacitás alapján megoszthatatlan és párhuzamosan ki nem építhető hálózatnak – és erre tekintettel közüzemi hálózatnak – minősült. Párhuzamos hálózat kiépíthetőségének hiányában az infrastruktúra alapú verseny fel sem merült, továbbá a hálózat megosztása, alternatív szolgáltatók hozzáférése lehetetlen volt, és emiatt a szolgáltatás alapú verseny is ki volt zárva. A vezetékes telefonhálózaton nyújtott ún. értéknövelt és kiegészítő szolgáltatások főleg a helyhez kötött telefonszolgáltatáshoz kapcsolódtak (például hívószám-kijelzés), a hírközlési piac szerkezetét befolyásoló hatásuk nem volt.

A fix telefon szolgáltatás közszolgáltatási jellege nem azon alapult, hogy az állam, közvállalat, közüzem biztosította – bár ebben az időszakban Európában tényszerűen így volt –, mivel valamely szolgáltatás közszolgáltatási tartalmát nem a szolgáltatásnyújtó személye, tulajdonosi háttere stb. határozza meg. A közszolgáltatási tartalom a szolgáltatás jellegében keresendő, és a helyhez kötött telefonszolgáltatás – helyettesíthetősége hiánya miatt is – ilyen tartalmúnak minősült. Ebből következően, az, hogy a liberalizációval és privatizációval a hírközlés a közszektorból magánszektorba, piaci verseny körülményei közé került át, nem eredményezi automatikusan egy adott hírközlési szolgáltatás közszolgáltatási tartalmának vagy jellegének megváltozását vagy megszűnését.

Az alábbiakban azt mutatom be, hogy a világméretűen kiterjedt és sikeres liberalizációt követően, napjainkban mely hírközlési szolgáltatásokban, jogintézményekben, a hírközlési szabályozás mely területein azonosítható közszolgáltatási tartalom. A liberalizált hírközlési piaci, hírközlési szolgáltatási rendszer – fennmaradt – közszolgáltatási tartalma különösen az alábbi területeken, jogintézményekben, szabályozásban mutatkozik meg, ezeket hatja át:

a) A fogyasztók ellátásával, illetve a hírközlés társadalmi, „információs társadalmi" hatásaival közvetlen összefüggést mutató garanciális és közszolgáltatási jellemzőkkel is rendelkező jogintézmény: az egyetemes szolgáltatás.

b) A liberalizáció lényegi tartalmát, tehát a piaci verseny közszektornál hatékonyabb és a közösségi érdekek szempontjából megfelelőbb működését, fennmaradását és különösen fejlődését, erősödését biztosító közigazgatási jogintézmények, különösen:

ba) A hírközlési alapvető eszközök és a hírközlésben napjainkig fennmaradt közjavak, vagyis a korlátos erőforrások (frekvencia és azonosító) szabályozása.

bb) A hírközlési piaci erő aszimmetrikus ellensúlyozása. Különösen a jelentős piaci erő meghatározása és kötelezettségrendszere.

bc) A hálózati együttműködés, a hálózati jogviszonyok keretei. A szolgáltatók közötti nagykereskedelmi, illetve a hálózati típusú jogviták sajátos vitarendező eljárásai.

bd) A szolgáltatók közötti hálózati jogviszonyokat (összekapcsolás, hozzáférés, helyi hurok átengedése, helyi bitfolyam hozzáférés stb.), a nagykereskedelmi piacot érintő árszabályozási, árhatósági funkciók.

be) Sajátos kiskereskedelmi piaci jogintézményként: a közvetítő-választás.

bf) Általános verseny-serkentő intézmény: a számhordozhatóság.

c) A műszaki alapok és a technológiai fejlődés szempontjából a hírközlési liberalizáció megfelelő kibontakozásának alapvető elemét képezik a technológiai, műszaki fejlődéssel összefüggő szabályozási területek, illetve ehhez szorosan kapcsolódva a műszaki szabályozást nagymértékben jellemző, szabályozáson kívüli szabványok, előírások, ajánlások, utasítások, alaptervek.

ca) A korlátos erőforrások műszaki alapjainak szabályozása.

cb) A hálózatok és szolgáltatások együttműködési képességének biztosítása (interoperabilitás).

cc) A hálózati infrastruktúra fejlesztésének, egységes és nyílt működésének biztosítása.

cd) A hálózati és az előfizetői interfészek szabályozása.

ce) A hírközlés műszaki alapú fejlődésére ható állami beavatkozás, szabályozás.

cf) A szabványosítás.

cg) A hírközlési nyomvonalas (pl. vezeték) és nyomvonal jellegű (pl. rádiótelefon hálózatok) építményekkel kapcsolatos szabályozás.[1]

Kiemelendő, hogy a hírközlés liberalizációját és privatizációját, illetve szerkezeti reformját követően érvényesülő közszolgáltatás-tartalom leghangsúlyosabb eleme az, hogy amennyiben a piaci mechanizmus, a piaci verseny szerkezete nem képes hatékonyan működtetni a szolgáltatási rendszer egészét vagy az adott gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten esetleg „nélkülözhetetlen" részterületét, akkor a közszolgáltatások garanciáinak érvényesítése, szabályozása elkerülhetetlenné válik.

Az alábbiakban bemutatott hírközlési jogintézmények, szabályozás vizsgálata során a közszolgáltatási vonatkozásokat, tartalmat, jelleget keressük, tehát – például az egyetemes szolgáltatáson, illetve a műsorszóráson kívül – nem az adott jogintézmény közszolgáltatásnak minősülése vagy nem minősülése (ami a jogintézmény, szabályozás tartalma alapján a legtöbb esetben nem is értelmezhető), hanem a közszolgáltatással való kapcsolata a vizsgált kérdés.

1. Az egyetemes szolgáltatás

Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatással összefüggésben elöljáróban az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (a továbbiakban: Kódex) preambulumát idézem: *„Az egyetemes szolgáltatás keretében alapvető követelmény, hogy minden*

[1] Lapsánszky András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül, *Jog, állam, politika,* 1 (2009) 3., 99–100. o.
E felosztás, kategorizálás bővített változatát mint a hírközlés közérdekű működését biztosító jogintézmények listáját ld.: Bartolits István – Karácsony Pretsner Kamilla – Lapsánszky András: A hírközlés és a hírközlési igazgatás alapjai, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 54–55. o.

fogyasztó számára hozzáférést kell biztosítani megfizethető áron megfelelő széles sávú internet-hozzáférési és hangszolgáltatásokhoz, helyhez kötött módon." [(214) preambulumbekezdés]. A közszolgáltatási tartalmat a minden fogyasztó számára biztosíthatóság és a szolgáltatás megfelelősége és megfelelő ára képezi. A szolgáltatás kötelező tartalma a Kódex alapján a helyhez kötött megfelelő hang- és széles sávú internet-hozzáférési szolgáltatás, a Kódex a tagállamokra bízza, hogy nem helyhez kötött módon, a „mozgásban lévő" polgárok számára is biztosítják-e ezeket az egyetemes szolgáltatás keretében. Az egyetemes szolgáltatást a Kódex, a magyar szabályozásban törvényi szinten az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény – a továbbiakban: Eht. – szabályozza, további – például az egyetemes szolgáltató kijelölésére vonatkozó – rendelkezések az NMHH Elnökének rendeletében találhatók.

Az Eht. 2020. december 20-ig hatályban volt szabálya alapján az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó szolgáltatásokon (Eht. 117. § – helyhez kötött telefon-hozzáférés, ami hanghívásokra és azok fogadására, faxüzenetekre, adatátviteli hívásokra és ezek fogadására, segélyhívó elérésére, funkcionális internet-elérésre alkalmas adatátvitelre alkalmas; meghatározott számú nyilvános telefonállomás; országos belföldi tudakozó nyújtása; előfizetői névjegyzék elérhetővé tétele) felül az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó egyetemes szolgáltató – és a kijelölt egyetemes postai szolgáltatónak minősülő gazdasági társaság – belföldi távirat-szolgáltatást volt köteles nyújtani. E szolgáltatás nem képezte az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás tartalmát, azonban az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltató köteles volt mindenki számára hozzáférhető módon biztosítani [Eht. 125. § (2) bekezdés, 2020. december 20-ig)]. A Kódex implementációja keretében elvégzett törvénymódosítás is kifejezi, hogy az egyetemes szolgáltatás köre milyen változó, vagyis a belföldi távirat-szolgáltatás marginális jelentőségűvé vált, közszolgáltatási tartalma "elenyészett".

2. A korlátos erőforrások

2.1. Frekvenciagazdálkodás. A rádiófrekvenciás spektrum korlátozott, korlátos természeti[2] erőforrás. Használata nem jelenti egyúttal a „fogyasztását", mert igénybevétele során nem merül ki, nem csökken, nem fogy el (tehát egy felszabaduló frekvenciasáv újra felhasználható). A látszólag nagy kiterjedésű rádiósprektrum a rendelkezésre álló technológia lehetőségei, a rádiószolgálatok és a felhasználások sokfélesége, az ezek által generált igény a spektrum iránt, és a különböző

[2] A hírközlési szűkös erőforrások két fő részre oszthatóak. Természeti alapon szűkös erőforrás a rádiófrekvencia (illetve bizonyos értelemben az azonosítók), a műszaki alapú szűkös erőforrások pedig azok, amelyek tulajdon-, vagy használati joga alkalmas a versenytársak piaci belépésének megakadályozására, illetve a piacról, a versenyből való kiszorításra. Műszaki alapon korlátos erőforrás maga a hírközlési hálózati infrastruktúra. Beke Nándor – Choma András – Mádi István – Pálinkás Judit – Zágonyi László: A hírközlési piaci verseny, a hírközlési szolgáltatók közötti viszonyrendszer, a hírközlési nagykereskedelmi piac és a hálózati infrastruktúra igazgatása, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 266–267. o.

frekvenciasávok, a földrajzi területek és domborzati különbségek hullámterjedési, üzemeltetési korlátai stb. miatt korlátozott. Ezen erőforrás korlátozott voltát enyhíti, hogy adott területen felhasznált frekvenciasávot máshol, bizonyos távolságban egyidejűleg fel lehet használni. A rádióspektrum helytelen, tervszerűtlen használata, vagy ha nem használják, erőforrás-pazarlást eredményez.

A frekvenciahasználati lehetőségekre vonatkozó megfontolásokat és döntéseket a közérdeknek kell alávetni, amelynek összetevői közül a frekvenciahasználat szempontjából a közérdek összetevői között kiemelt szerepe van a nemzetbiztonságnak, a közbiztonságnak, az élet-, egészség- és vagyonvédelemnek, a nemzetgazdaságnak, ez utóbbin belül a hírközlési szolgáltatásoknak, a termelő és szolgáltató ágazatoknak (különösen a közlekedés és szállítás), a tájékoztatás, az oktatás, a sport és a szórakoztatás közérdekű szempontjainak.[3] A rádióspektrum az állam kizárólagos tulajdonába tartozik,[4] a Kódex (107) preambulumbekezdése és 45. cikke szerint jelentős társadalmi, kulturális és gazdasági-piaci értékkel bíró, szűkösen rendelkezésre álló közjószág.

A frekvenciagazdálkodás közszolgáltatási tartalma a fentiek alapján legáltalánosabban abban azonosítható, hogy az állami tulajdonú, korlátos erőforrás a közérdeknek megfelelően kerüljön elosztásra. A frekvenciagazdálkodás kizárólag piaci viszonyokra utalása a frekvenciakincs korlátozott volta, és állami tulajdonban állása miatt kizárt.

A frekvenciagazdálkodás polgári célú és nem polgári célú frekvenciagazdálkodási alrendszerre különíthető el. A polgári célú frekvenciagazdálkodásban a frekvenciahasználat célja – rendszerint valamely elektronikus hírközlési tevékenység végzése, vagy szolgáltatás nyújtása útján – gazdasági haszon elérése. Emiatt a polgári célú frekvenciahasználatot kereskedelmi frekvencia felhasználás megjelöléssel is illethetjük (a nyugat-európai, tengerentúli, és az Európai Unió hivatalos terminológiájában ez az elterjedt megnevezése).

A polgári célú frekvenciahasználat speciális fajtája a műsorszórás,[5] a műsorszórási célú rádióspektrum-használat. Jelenleg Magyarországon a televízió-adások, csatornák (audiovizuális médiaszolgáltatások) műsorszórása digitális technológiával történik, a digitális átállás (a földfelszíni műsorszórásban is, ahogy más platformokon is) megvalósult. A rádiós médiaszolgáltatásokat még analóg technikával sugározzák, egyes rádiók esetén simulcast üzemmódban, vagyis a médiaszolgáltatás az analóg műsorszórás mellett valamely digitális platformon is elérhető (például internetes platformon, vagy digitális kábeltévé-hálózaton, IPTV-hálózaton).

---

[3] Bajó József – Győrbíró László – Madarász Erika – Nyárády Gábor – Vári Péter: Korlátos erőforrásokkal való gazdálkodás az elektronikus hírközlésben, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 185–186. o.

[4] A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés k) pont.

[5] A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény értelmében a műsorszórás „olyan műsorterjesztés, amelynek során analóg vagy digitális rádió-, illetve audiovizuális műsorokat a földfelszínen telepített – az elsődlegesen műholdas szolgálatra rendelt frekvenciák kivételével – rádiófrekvenciát használó, általában egyirányú adatátvitelt lehetővé tevő átviteli rendszerrel továbbítják az előfizetőhöz vagy felhasználóhoz (…)”.

A műsorszórás közszolgáltatási vonatkozásai a terjesztett médiaszolgáltatás fajtájával, tartalmával állnak összefüggésben. A médiaszolgáltatások egy jól körülhatárolható típusa a közszolgálati médiaszolgáltatás. A közszolgálati médiaszolgáltatás egyik célja, hogy társadalmi és kulturális értelemben átfogó, „mindenkihez" (a lehető legtöbb társadalmi réteghez és kulturálisan elkülönülő csoporthoz, illetve egyénhez) szóló tartalmakat sugározzon. E célja, valamint a médiaszabályozásban meghatározott további céljai[6] figyelembevételével megállapítható, hogy a közszolgálati médiaszolgáltató közszolgáltatást nyújt.[7]

Az Eht. a törvény céljaként határozza meg a kulturális, tudományos és társadalmi értékek közvetítésének elősegítését a műsorterjesztés, mint elektronikus hírközlési szolgáltatás megfelelő szabályozása útján, így különösen a közszolgálati rádió- és televízió-műsorok elérhetőségének biztosítását, valamint e szolgáltatások minőségével és folyamatos elérhetőségével kapcsolatos alapvető közszolgáltatási feladatok meghatározását. A közszolgálati médiaszolgáltatások elérhetőségének biztosítására vonatkozó célt szolgálja például az Eht. azon frekvenciagazdálkodási szabálya, mely szerint a közszolgálati médiaszolgáltatóra rótt közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges frekvenciahasználati jogosultság kiadása során a közszolgálati médiaszolgáltató kérelme elsőbbséget élvez.

Hazánkban tehát a DVB-T rendszerű földfelszíni digitális műsorszóró hálózat üzemeltetése, és azon a fogyasztó szempontjából ingyenes műsorszórás – ami az analóg, ingyenes műsorszórást felváltotta – olyan, alapvetőnek tekinthető társadalmi igényt elégít ki („elemi" televíziós csatornák, azaz a közszolgálati médiaszolgáltatások és az ún. jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatók egyes médiaszolgáltatásainak terjesztésével), ami alapján közszolgáltatási tartalmú szolgáltatásnak tekinthető. Ezt alátámasztja, hogy a földfelszíni digitális átállás során az állam jelentős összeget költött arra, hogy a digitális adások vételéhez szükséges műszaki eszközök (set-top boxok) a rászorulók részére elérhetővé váljanak.

A közszolgálati rádiók analóg műsorszórás útján kerülnek terjesztésre hazánkban, ami szintén közszolgáltatási tartalmú szolgáltatásnak tekinthető.

A nem polgári célú frekvenciagazdálkodásban a frekvenciahasználat célja meghatározott fontos állami feladatok ellátásának támogatása. A hazai gyakorlatban ezen állami feladatokat a honvédelmi, a nemzetbiztonsági, a rendőrségi (beleértve az általános rendőrségi, a terrorelhárítási, valamint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési), a hivatásos katasztrófavédelmi, a büntetés-végrehajtási, a vámügyi és pénzügyi nyomozóhatósági, továbbá a kormányzati célú hírközlési szolgáltatási feladatok alkotják.[8] A nem polgári célú frekvenciagazdálkodás körébe tartozó

[6] A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 83. §.

[7] Ezt az is alátámasztja, hogy maga a közszolgálati médiaszolgáltató (Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt.) az elektronikus információszabadságra vonatkozó szabályozás alapján fennálló kötelezettsége teljesítéseként elérhetővé tett közzétételi listán közszolgáltatásként jelöli meg az Mttv. 98. § (1) bekezdése szerinti alapfeladatát: a közszolgálati célok megvalósítását. Ld.: http://dunamsz.hu/kozerdeku/?lang=hu_hu# (Letöltve: 2025.11.28.).

[8] Bajó József: Nem polgári célú frekvenciagazdálkodás, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 231. o.

szervezetek körét jogszabály határozza meg. Ebbe a körbe tartozik: a) a honvédség, b) a nemzetbiztonsági szolgálatok, c) a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, d) a terrorizmust elhárító szerv, e) az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv, f) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, g) a büntetés-végrehajtási szervezet, h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vám- és nyomozóhatósági feladatokat ellátó szervei, i) a zártcélú rendészeti hálózat, a K–600/KTIR Hírközlési és Informatikai Rendszer és az egységes digitális rádiótávközlő rendszer vonatkozásában a kormányzati célú hírközlési szolgáltató, j) a fővárosi és megyei védelmi bizottságok, és k) az Országgyűlési Őrség.[9]

A honvédelem és a rendészeti feladatok ellátása (nem piaci) közszolgáltatásnak minősül, ezért az ehhez kapcsolódó frekvenciagazdálkodás közszolgáltatási tartalmúnak, sőt azon belül is az ún. tiszta közjavaknak tekinthető. A kormányzati célú hírközlési szolgáltatásokra (amelyek egy része esik a frekvenciagazdálkodás területére) a 3. pontban térünk ki.

2.2. Azonosítógazdálkodás. Az elektronikus hírközlési azonosítók általában, illetve a számozás jelentős szerepet képviselnek a hálózatokon belüli és a hálózatok közötti információátvitel megfelelő működésében. Az azonosítók a szolgáltatások működésének alapfeltételét képezik, ugyanis az azonosítók biztosítják a hálózatok, a szolgáltatási rendszerek és különösen az előfizetők megkülönböztetését. A differenciálás alapja lehet szám, név és cím. A név és a cím alfanumerikus azonosító, amely számokat, betűket és jeleket tartalmazhat, a szám pedig nevet vagy címet jelöl, de csak számjegyekből áll. A név alapvetően az információátvitel végcéljának azonosítását, megkülönböztetését, a cím pedig a távközlési hálózatban történő irányítási szinten alkalmazott azonosítást jelenti.[10] Az ip-cím, az e-mail cím és a domain név nem minősül azonosítónak.

Az azonosítók (számok, illetve a karakterek sorozata) elvileg korlátlanul bővíthetők, de az azonosítók korlátos erőforrásnak minősülnek, egyrészt, mert a gyakorlatban az azonosítók tartományának bővítése, megváltoztatása hatalmas költségekkel jár, és rendkívül széles körű műszaki követelményeket, fejlesztéseket igényel. Másrészt az azonosítók nemzetközi koordináció és a nemzetközi szervezetekben kiosztott szám- és címtartományok egyeztetett számozási terveken alapulnak. Harmadrészt az azonosítók körében egyre jelentősebb szempontot képvisel a számokhoz és címekhez kapcsolódó gazdasági, üzleti érdek, vagyoni értékű jog.[11]

Az azonosítók – a rádióspektrumhoz hasonlóan – az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak.[12] Szabályozásuk, felosztásuk és a velük való gazdálkodás az elektronikus hírközlési infrastruktúra használhatóságát, a szolgáltatások minőségét, a fogyasztói elégedettséget és a szolgáltatók gazdasági érdekeit is befolyásolja. Az azonosítógazdálkodás közszolgáltatási vonatkozása egyrészt azon az egyszerű

[9] A nem polgári célú frekvenciagazdálkodás rendjéről, valamint a nem polgári célú frekvenciagazdálkodás körébe tartozó szervezetekről szóló 12/2011. (XII. 16.) NMHH rendelet 2. §.

[10] Győrbíró László: Azonosítógazdálkodás, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 249. o.

[11] Uo. 251.

[12] A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés k) pont.

tényen alapul, hogy az egyetemes szolgáltatás, mint közszolgáltatás körében nyújtott telefonszolgáltatás is hívószámot igényel. Ez azonban önmagában még nem alapozza meg a közszolgáltatási tartalmat. Az azonosítógazdálkodás közszolgáltatási tartalmát az képezi, hogy ezekkel az állami tulajdonú, korlátos erőforrásokkal való felelős gazdálkodás a hírközlési működésének és az ahhoz kapcsolódó közérdek érvényesülésének feltétele, amit az azonosítók kizárólag piaci alapon történő, speciális állami szabályozás, beavatkozás nélkül történő elosztása veszélyeztetne.

2.3. Számhordozhatóság. Az azonosítókkal való összefüggése miatt itt térünk ki a számhordozhatóság jogintézményére.

A számhordozás a szolgáltatóváltás megkönnyítésének eszköze, amely lehetővé teszi, hogy az előfizető meglévő előfizetői hívószámát megtarthassa, ha az előfizetői szolgáltatást egy másik elektronikus hírközlési szolgáltatótól kívánja igénybe venni. A számhordozást az előfizetőnek kérnie kell, igénybevétele számára díjmentes. A hordozásra az átadó szolgáltató által esetlegesen meghatározott, költségalapú díjat az átvevő szolgáltató fizeti meg az átadó szolgáltató részére.

A számhordozhatóság versenyélénkítő eszköz, amely biztosítja a hívószámokhoz kapcsolódó gazdasági érdekek érvényesülését. A verseny élénkítése tekinthető általános közérdeknek, célnak, azonban a számhordozhatóságnak ezen túli közszolgáltatási tartalma, vonatkozása nem azonosítható.

3. Kormányzati célú, illetve központosított hírközlési szolgáltatások

A kormányzati célú hírközlési tevékenység a kormányzati célú hálózattal[13] kapcsolatos elektronikus hírközlési tevékenységet jelenti, a kormányzati célú hírközlési szolgáltatás pedig a nyilvános hírközlő hálózattól fizikailag vagy logikailag elkülönült kormányzati célú hálózat felhasználásával, jogszabályban meghatározott felhasználók részére nyújtott elektronikus hírközlési szolgáltatás.

Kormányzati célú hírközlési tevékenységet kormányzati célú hírközlési szolgáltatók és az elkülönült hírközlési tevékenység végzésére jogosultak[14] végezhetnek. A kormányzati célú hírközlési szolgáltató hazánkban a Pro-M Professzionális Mobilrádió Zártkörűen Működő Részvénytársaság. A kormányzati célú hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó, a központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokról szóló kormányrendelet alapján ellátott egyes központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a

[13] A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. melléklete szerint kormányzati célú hírközlési hálózatok a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat, az Egységes Digitális Rádiótávközlő Rendszer, Zártcélú Rendészeti Hálózat, a Köznet és a K-600/KTIR Hírközlési és Informatikai Rendszer.

[14] Az elkülönült hírközlési tevékenységre jogosultakat és az általuk működtetett hálózatokat a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. melléklete sorolja fel, például: a katonai nemzetbiztonsági műveleti hálózat esetében a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

továbbiakban: NISZ Zrt.) mint központi informatikai infrastruktúra és infokommunikációs szolgáltató nyújtja. [15]

A kormányzati célú hírközlési szolgáltatóval a Kormány nevében a Digitális Magyarország Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság közszolgáltatási szerződést köt, amelynek minimális tartalma a központi finanszírozású szolgáltatások, közvetlen finanszírozású szolgáltatások és a szerződés által lefedett kormányzati célú hírközlési hálózatok körének meghatározása.[16]

A nemzeti távközlési gerinchálózat (a továbbiakban: NTG) biztosítja kormányzati célú hírközlési szolgáltatás igénybevételére kötelezett és jogosult felhasználók számára – a más kormányzati célú hálózat által ki nem elégített – elektronikus hírközlési szolgáltatásokat. Az NTG igénybevételét a kormányzati célú hírközlési szolgáltató biztosítja.[17] A központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások körét jogszabály[18] határozza meg.

A központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások az állam működéséhez kapcsolódnak, azt szolgálják, közszolgáltatási tartalmuk ezért egyértelmű és további magyarázatot nem is igényel.

4. Piaci erő aszimmetrikus ellensúlyozása, a jelentős piaci erő

A szimmetrikus szabályozás minden piaci szereplőre egyformán, piaci erejétől függetlenül vonatkozik, ezzel szemben az aszimmetrikus kötelezettségek jelentős piaci erővel rendelkező piaci szereplő(k)re vonatkoznak, és a szabályozó hatóság rója ki azokat piacelemzési eljárás keretében. Különleges kötelezettség-együttest képeznek a világszerte hírközlési nagykereskedelmi piacra vonatkozó kötelezettségek, amelyeknek alanya minden elektronikus hírközlési szolgáltató lehet (szimmetrikus jelleg), azonban nem a törvény erejénél fogva, hanem hatósági előírás alapján terheli őket (aszimmetrikus jelleg).

A piacmeghatározásra, -elemzésre, jelentős piaci erővel rendelkező[19] szolgáltatók (a továbbiakban: JPE szolgáltatók) azonosítására és számukra kötelezettségek előírására irányuló eljárás a piacszabályozási eljárások egyike. A JPE szolgáltatókra elsődlegesen a nagykereskedelmi piac és szolgáltatások

[15] A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 3. §-a.
[16] A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. §-a.
[17] A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 21. §-a.
[18] A központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokról szóló 341/2024. (XI. 14.) Korm. rendelet.
[19] Lee, Simon – McBride, Stephen (szerk.): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*, Dordrecht, Netherlands, Springer, 2007, 56. o, 194. o.; Gómez-Ibáñez, José A.: *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2003, 5–8. o., 107. o., 153. o., 159. o., 197. o., 214. o., 216. o., 248–249. o., 252. o., 253. o.; Rosefielde, Steven: *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*, Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers Inc., 2002, 29. o., 185. o., 262. o.; Pirrong, S. Craig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*, Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers, 1996, 6. o., 8. o., 11–12. o., 20. o., 24. o., 32. o., 64. o., 75–76. o., 235. o.; Shy, Oz: *The Economics of Network Industries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 7. o., 105–109. o.

vonatkozásában írható elő egy vagy több kötelezettség. Amennyiben a nagykereskedelmi kötelezettségek által a hatékony verseny, az elektronikus hírközlési szabályozás céljai nem lennének megvalósíthatók, kiskereskedelmi szolgáltatások tekintetében is kiróhatók kötelezettségek (például maximális kiskereskedelmi ár meghatározására vonatkozó kötelezettség, indokolatlan árukapcsolás megtiltása).

Az állami beavatkozás a piaci versenybe az aszimmetrikus, illetve ex-ante szabályozás útján azon alapul, hogy a hírközlési szolgáltatások, szektor működéséhez fűződő közérdeket a liberalizált piaci környezetben – az általános versenyjogon túli eszközökkel – érvényre kell juttatni.

A közvetítőválasztás biztosítása sajátos, a helyhez kötött telefon szolgáltatáshoz kapcsolódó JPE-kötelezettség volt a hírközlési szabályozásban. A jogintézmény a piaci verseny fejlődése miatt jelentőségét vesztette, így mind uniós, mind hazai szinten kivezetésre került a szabályozás köréből.[20]

5. Interoperabilitás, szabványosítás, interfészek

A hálózatok egységes, illetve együttműködési képességének feltétele a szabványosítás, illetve az interfészek alkalmazása. A szabványosítás teljes hírközlési hálózati, technológiai, végberendezési és egyéb eszközrendszert meghatározó intézmény, amely a hírközlés területén teljes egészében nemzetközivé vált, elmozdulva a nemzeti keretektől. A szabványok alkalmazása jelentősen megkönnyítheti a szolgáltatók piacra lépését és piaci tevékenységeit, továbbá, a piaci, gazdasági verseny folyamataiban is jelentős előnyt jelent a harmonizált szabványok alkalmazása a hálózatban és szolgáltatásban.

Az interfészeken keresztül pedig nemcsak hatékonyabban biztosítható a hálózatok összekapcsolásának, hozzáférésének megvalósítása, hanem az interfészek alapján az új és a régi technológiák, szolgáltatások egyaránt, egymás mellett alkalmazhatók a már meglévő és folyamatosan fejlődő hálózati rendszerekben.[21] Ez a megállapítás az ún. hálózati interfészekre vonatkozik, a hírközlési szabályozásban az interfészek másik típusa az előfizetői interfész, az olyan hálózati csatlakozási felület, amin a szolgáltató a felhasználónak előfizetői hozzáférést nyújt az elektronikus hírközlő hálózathoz.

A szabványosítás és a (hálózati) interfészek alkalmazása nélkül tehát a hírközlési hálózatok működése, együttműködése nem lenne biztosítható, az ehhez fűződő közérdek sérülne, mindez pedig egyértelműen megvalósítja e hírközlési szolgáltatási részelemek közszolgáltatás tartalmát.

---

[20] Hazánkban sem része már a szabályozásnak, a Kódex törvényi szintű implementációját elvégző törvény – a 2020. évi LXXXV. törvény az Eht. vonatkozó szakaszát (111. §) hatályon kívül helyezte 2020. december 21-i hatállyal.

[21] Bakos-Pálinkás Judit: A hírközlési piaci verseny, a hírközlési szolgáltatók közötti viszonyrendszer, a hírközlési nagykereskedelmi piac és a hálózati infrastruktúra igazgatása, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 265–266. o.

6. A nagykereskedelmi árszabályozás, árhatósági jogkörök

A piaci alapú közszolgáltatások keretében az állami beavatkozás, illetve a gazdasági közigazgatás általánosan alkalmazott, leghatékonyabb módszere az árszabályozás, amely jelentősen korlátozza a gazdálkodó szervezet árképzését.[22] Az árszabályozás kétséget kizáróan közszolgáltatási tartalmú, lényegi, vagyis a szolgáltatások ellenértékét befolyásoló állami beavatkozást lehetővé tévő eszköz.

Az árszabályozás tehát olyan szabályozói eszköz, amely közvetlenül befolyásolhatja az alap- és a kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások díjainak szintjét. Ez a szabályozási lehetőség a különböző árszabályozási eszközök és költségelszámolási kötelezettségek alkalmazását jelenti, mivel a költségalapúság és a díjak ellenőrizhetősége kötelezés keretében többféle konkrét ármegállapítási módszer alkalmazására nyílik lehetőség: Ezek közé tartozik a költségmodelleken alapuló, a valamely más szolgáltató árát alapul vevő (benchmarking), valamint a kapcsolódó kiskereskedelmi szolgáltatás árát alapul vevő (retail minus, RM) módszer is. A költségmodelleknek az elektronikus hírközlés árszabályozási rendszerében két nagy csoportja használatos: az ún. teljesen felosztott költségek (Fully Distributed Costs – FDC), valamint a hosszú távú különbözeti költségek (Long Run Incremental Costs – LRIC) módszere.[23]

A magyar elektronikus hírközlési szabályozás alapján JPE-kötelezettségként, egyes összekapcsolási, illetve hozzáférési szolgáltatások tekintetében költségmegtérülésre és árszabályozásra vonatkozó kötelezettséget írhat el a szabályozó hatóság. Ezek keretében különösen a) költségalapú díjak alkalmazására vonatkozó kötelezettséget, b) meghatározott költségelszámolási rendszer vagy módszer alkalmazására vonatkozó kötelezettséget írhat elő, illetve c) a hatékony szolgáltatás költségének kiszámítása érdekében a szolgáltató által egyébként alkalmazottól eltérő költségelszámolási módszert alkalmazhat.[24] A kötelezettség szabályozási funkciójának lényege a kompetitív árszint elérése, vagy legalább az ahhoz történő közelítés.

A kiskereskedelmi árak (előfizetői díjak) tekintetében megjegyzendő, hogy az elektronikus hírközlés területén hazánkban nincs a hatósági ár az egyetemes szolgáltatás keretében, míg például olyan közszolgáltató ágazatokban, mint a gáz- vagy villamosenergia-szolgáltatás, a szolgáltatás, termék hatósági áras. Itt továbbra

---

[22] Brown, Stephen J. – Sumner Sibley, David: *The Theory of Public Utility Pricing*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 4. o., 26. o., 44. o., 45. o., 164–167. o.; Knieps, Günter – Brunekreeft, Gert (szerk.): *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*, Heidelberg, Physica-Verlag, 2003, 2. o., 36. o., 41. o., 51. o., 53. o., 74. o., 97. o., 261. o.; Mitchell, Bridger M. – Vogelsang, Ingo: *Telecommunications Pricing: Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, 16–17. o., 19. o., 65. o., 150. o., 167–168. o.; Laffont, Jean-Jacques – Martimort, David: *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2002, 18. o.; Laffont, Jean-Jacques – Tirole, Jean: *Competition in Telecommunications,* Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2000, 3. o.

[23] Mádi István: Piaci erőfölény kezelésére alkalmas szabályozási eszközök kiválasztása, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 326. o.

[24] Eht. 108. § (1) bekezdés.

is jellemző árszabályozási, illetve közszolgáltatási árképzési módszer a kételemű árképzési módszer[25] (fix alapdíj és amellett változó díjelem a fogyasztás szerint), az ársapka szabályozás, illetve az árdiszkrimináció[26] (melynek tipikus módszere a csúcsidőn belüli és a csúcsidőn kívüli díjszámítás).

7. Hírközlési nyomvonalas és nyomvonal jellegű építmények

Az elektronikus hírközlési építmények a sajátos építményfajták körébe tartoznak. A nyomvonalas és nyomvonal jellegű elektronikus hírközlési építmény, amelyet az elektronikus hírközlő hálózat vezetékes összeköttetésének burkoló, tartó, védő, jelző műtárgyai képeznek.[27] Ezekre a hírközlési építményekre vonatkozó szabályozás közszolgáltatási vonatkozása egyrészt az, hogy az egyetemes szolgáltatás kógens tartalma (megfizethető árú fix telefon és helyhez kötött szélessávú internet-hozzáférés) nyomvonalas hálózatot, illetve a Kódex értelmében opcionális, a tagállam döntése alapján az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó szolgáltatások nyomvonal jellegű hálózatot igényelnek. Másrészt, a hírközlési infrastruktúra nyomvonalas vagy ilyen jellegű építményeinek szabályozása a hírközlés megfelelő működéséhez létfontosságú.

8. Hírközlési adatvédelem, adatkezelés, hírközlés-biztonság

Az általános adatvédelmi szabályozás, és a személyes adatok védelmének, kezelésének ágazati, hírközlési szabályozása a személyes adatok védelméhez való alapjogból ered. E tekintetben a terület közös vonása a közszolgáltatásokkal az, hogy sok esetben utóbbiak is visszavezethetők valamely alapjogra (például az egészségügy, honvédelem az élethez való jogból eredeztethető).

Emellett a hírközlési adatvédelmi szabályozásban azonosítható egy olyan elem, amely a valamely közszolgáltatással való kapcsolata folytán tekinthető közszolgáltatási tartalmúnak: az adatmegőrzési kötelezettség. A hírközlési szolgáltatók bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzési kötelezettség célja annak biztosítása, hogy a nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, valamint a nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladataik ellátása

[25] Brown, Stephen J. – Sumner Sibley, David: i.m. 2. o., 62. o., 66–70. o., 80–84. o., 91–92. o., 94–96. o., 166. o., 167. o.; Knieps, Günter – Brunekreeft, Gert (szerk.): i.m. 64. o., 197. o., 227. o.; Shy, Oz: *How to Price: A Guide to Pricing Techniques and Yield Management*, New York, NY, Cambridge University Press, 2008, 107–108. o., 171–178. o.; Bridger M. Mitchell – Ingo Vogelsang: i.m. 24. o., 32. o., 36–37. o., 61. o., 75. o., 77–81. o., 83–84. o., 95. o., 97–105. o., 114–115. o., 151–152. o., 154. o., 156. o.; Jean-Jacques Laffont – Jean Tirole: i.m. 69. o., 83. o.

[26] Brown, Stephen J. – Sumner Sibley, David: i.m. 2. o., 4. o., 160–167. o.; Laffont, Jean-Jacques – Beato, Paulina (szerk.): *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for Emerging Economies*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2002, 199–200. o., 205–210. o.; Knieps, Günter – Brunekreeft, Gert (szerk.): i.m. 12. o., 117. o., 186–187. o., 195. o., 197. o., 204–206. o.; Mitchell, Bridger M. – Vogelsang, Ingo: i.m. 35. o., 43–44. o., 64. o., 73. o., 83–85. o., 98. o., 106–107. o., 127. o., 255. o.

[27] Eht. 188. § 105. pont.

érdekében adatokat igényelhessenek, vagyis az adatok megőrzése és szolgáltatása közszolgáltatás – igazságszolgáltatás, nemzetbiztonság – ellátásához szükségesek.

9. Összegzés

Az alábbiakban táblázatos formában foglaljuk össze, hogy mely hírközlési szolgáltatásnak, jogintézménynek azonosítható állami tulajdon, állami szolgáltató vagy közszolgáltatási tartalma.

1. sz. táblázat: A hírközlési szolgáltatások és jogintézmények piaci versenyben is fennmaradt közszolgáltatási tartalma

Szolgáltatás, jogintézmény	**Közszolgáltatás (közszolgáltatási tartalom)**		**Érintett piac**	
	Piaci	**Nem piaci**	**Nagykereskedelmi**	**Kiskereskedelmi**
Egyetemes szolgáltatás	x	-	-	x
Polgári célú frekvenciagazdálkodás	x	-	x	x
Műsorszórás	x	-	x	x
Nem polgári célú frekvenciagazdálkodás	-	x[28]	x	x
Azonosítógazdálkodás	x	-	x	x
Számhordozhatóság	-	-	-	x
Kormányzati célú hírközlési szolgáltatás	-	x	x	x
Központosított elektronikus hírközlési szolgáltatások	-	x	x	x
Jelentős piaci erő	x	-	x	x
Szabványosítás, interfészek	x	-	x	x
Árszabályozási, árhatósági funkciók	x	-	x	-
Hírközlési nyomvonalas és	x	-	x	x

[28] A nem polgári célú frekvenciagazdálkodást az állami feladathoz, nem piaci közszolgáltatáshoz való kapcsolódása miatt soroltuk nem piaci közszolgáltatásnak. Ugyanezen ok miatt minősülnek nem piaci közszolgáltatásnak a kormányzati célú, illetve központosított hírközlési szolgáltatások.

nyomvonal jellegű építmények				
Hírközlési adatvédelem, adatkezelés, hírközlés-biztonság	-	x	-	x
Adatmegőrzési kötelezettség	-	x	-	x

Irodalomjegyzék

- Bajó József – Győrbíró László – Madarász Erika – Nyárády Gábor – Vári Péter: Korlátos erőforrásokkal való gazdálkodás az elektronikus hírközlésben, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Bajó József: Nem polgári célú frekvenciagazdálkodás, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Bakos-Pálinkás Judit: A hírközlési piaci verseny, a hírközlési szolgáltatók közötti viszonyrendszer, a hírközlési nagykereskedelmi piac és a hálózati infrastruktúra igazgatása, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Bartolits István – Karácsony Pretsner Kamilla – Lapsánszky András: A hírközlés és a hírközlési igazgatás alapjai, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 25–82. o.
- Beke Nándor – Choma András – Mádi István – Pálinkás Judit – Zágonyi László: A hírközlési piaci verseny, a hírközlési szolgáltatók közötti viszonyrendszer, a hírközlési nagykereskedelmi piac és a hálózati infrastruktúra igazgatása, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Brown, Stephen J. – Sumner Sibley, David: *The Theory of Public Utility Pricing*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, https://doi.org/10.1017/CBO9780511666773.
- Gómez-Ibáñez, José A.: *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2003.
- Győrbíró László: Azonosítógazdálkodás, in: *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Knieps, Günter – Brunekreeft, Gert (szerk.): *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*, Heidelberg, Physica-Verlag, 2003, https://doi.org/10.1007/978-3-642-57341-5.
- Laffont, Jean-Jacques – Beato, Paulina (szerk.): *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for Emerging Economies*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2002.

- Laffont, Jean-Jacques – Martimort, David: *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2002, https://doi.org/10.1515/9781400829453.
- Laffont, Jean-Jacques – Tirole, Jean: *Competition in Telecommunications,* Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2000.
- Lapsánszky András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül, *Jog, állam, politika,* 1 (2009) 3., 64–107. o.
- Lee, Simon – McBride, Stephen (szerk.): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*, Dordrecht, Netherlands, Springer, 2007, https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6220-9.
- Mitchell, Bridger M. – Vogelsang, Ingo: *Telecommunications Pricing: Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, https://doi.org/10.1017/CBO9780511599002.
- Pirrong, S. Craig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*, Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers, 1996, https://doi.org/10.1007/978-1-4615-6259-7.
- Rosefielde, Steven: *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*, Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers Inc., 2002, https://doi.org/10.1002/9780470693667.
- Shy, Oz: *How to Price: A Guide to Pricing Techniques and Yield Management*, New York, NY, Cambridge University Press, 2008.
- Shy, Oz: *The Economics of Network Industries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, https://doi.org/10.1017/CBO9780511754401

A társadalmi innováció jelenléte a XXI. századi magyar közigazgatásban[*]

Czékmann Zsolt[**] – Cseh-Zelina Gergely[***] – Czibrik Eszter[****] – Rító Evelin[*****] – Szabó Balázs[******]

A tanulmány a társadalmi innováció szerepét elemzi a közigazgatás, a digitalizáció és a településfejlesztés összefüggésében. Rámutat, hogy a társadalmi innováció új megoldásokat kínál komplex társadalmi problémákra, több szereplő együttműködésével és különböző szinteken. A modern közigazgatás egyre inkább adatvezérelt és technológia-alapú, ahol a mesterséges intelligencia és az automatizálás jelentős lehetőségeket, ugyanakkor jogi és etikai kihívásokat is hordoz. A tanulmány kiemeli a lakossági részvétel és a partnerség jelentőségét a településfejlesztésben és az okos város koncepciójában. Ezzel párhuzamosan bemutat egy sajátos társadalmi problémát is: a vadállatok belterületi megjelenését, amely új típusú kihívásként komplex, több szereplőt érintő, innovatív és koordinált megoldásokat igényel.
Kulcsszavak: társadalmi innováció, közigazgatás, digitalizáció, lakossági részvétel, vadállatok

The Role of Social Innovation in 21st-Century Hungarian Public Administration

The study examines the role of social innovation in the context of public administration, digitalization, and urban development. It highlights that social innovation provides new solutions to complex societal problems through multi-level, multi-actor cooperation. Modern public administration is increasingly data-driven and technology-based, where artificial intelligence and automation offer significant opportunities but also raise legal and ethical challenges. The study emphasizes the importance of citizen participation and partnership, particularly within urban development and the smart city concept. In addition, it presents the issue of wild animals appearing in urban areas as a specific societal problem requiring

[*] *Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú "Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium" elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával.*

[**] Tanszékvezető, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi tanszék.

[***] Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi tanszék.

[****] Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi tanszék.

[*****] Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi tanszék.

[******] Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi tanszék. TINLAB kutatási csoportvezető.

complex, coordinated, and innovative responses involving multiple stakeholders.
Keywords: social innovation, public administration, digitalization, citizen participation, wildlife

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.141

Jelen tanulmányban a társadalmi innováció jelenlétét vizsgáljuk, a teljesség igénye nélkül az egyes szakigazgatások területén. Mindezeket megelőzően fontosnak tartottuk definiálni az egyes szerzők munkája nyomán, hogy egyáltalán mit is értünk társadalmi innováció alatt.

Bevezető gondolatok

Napjainkban egy elterjedt és napi szinten használatos szókapcsolattal találkozhatunk, amikor a társadalmi innovációra gondolunk. Ha nagyon egyszerűen akarnánk megadni a lényegét, azt mondhatnánk, hogy a társadalmi innováció egy olyan összetett tevékenységi folyamat, amely egy társadalmi probléma újító, fejlesztő megoldására irányul. A szakirodalom áttekintése alapján megállapítható, hogy egységes fogalom nincs. „A társadalmi innováció fogalmi megközelítései eltérőek, jelenleg sincs egységesen elfogadott definíciója."[1] „A szerzők egy része a közösségi jólétre, más része pedig a társadalmi kihívások új vagy újszerű megoldására helyezi a súlyt…" [2]

Drucker[3] erőteljesen hangsúlyozta a társadalmi újítások kiemelt fontosságát. Drucker szerint „az innováció nem korlátozódhat csak műszaki vagy gazdasági területekre, hanem társadalmi kategória is, és ezen elméletével elmélyítette a társadalmi innováció fogalmát."[4]

A hazai szakirodalomban a társadalmi innováció általánosan elfogadott fogalma a következő: „A társadalmi innováció új vagy újszerű válaszokat ad egy közösség problémáira azzal a céllal, hogy növelje a közösség jólétét."[5] A meghatározás középpontjában az újítás, a fejlesztés, egy adott probléma megoldása áll, a végeredmény pedig a társadalom jólétének fejlesztése felé mutat. A társadalmi innováció direkt alkalmazása által a gazdasági és természettudományos innováció mellett megjelenik a társadalmi újítás és ezáltal támaszt kap a társadalomtudományok oldaláról is egy probléma megoldása. A társadalmi innovációk célja tehát nem más, mint a komplex, a legtöbb eshetőségre kiterjedő nézőpontok bevezetése, amelyeket által a társadalom életminősége látható, érzékelhető mértékben növekszik. A következőkben számos gyakorlati területét

[1] Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetősége, *Vezetéstudomány,* 48 (2017) 6-7., 16. o.

[2] Benedek József – Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann: Új innovációs paradigma? Regionális társadalmi innovációs potenciál javításának lehetősége szakértői rendszer segítségével, lehetőségek és korlátok, in: *„Mérleg és Kihívások" IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Konferencia kiadvány* (szerk.: Veresné Somosi Mariann), Miskolc, Miskolci Egyetem, GTK, 2015, 249. o.

[3] Drucker, Peter F.: *Innovation and entrepreneurship*, New York, Harper & Row Publishers, 1985.

[4] Varga Krisztina: A regionális társadalmi innováció kérdései, *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS),* 2 (2017) 4., 612. o.

[5] Kocziszky – Veresné Somosi – Balaton: i.m. 16. o.

emeljük ki a hazai innovatív közigazgatás egyes területeinek.

1. A társadalmi innováció általános aspektusai

1.1. Az állam szerepe a társadalmi innováció területén - A társadalmi innováció szintjei, innovátorai és finanszírozása. A társadalmi innovációnak négy szintjét különböztetjük meg: mikro (szervezeti, önkormányzati) szint, mezo (önkormányzatok együttműködése, járási, megyei, regionális) szint, makro (nemzeti) szint és globális szint.[6]

A társadalmi innováció négy szintje között szoros összefüggés figyelhető meg. Az Európai Unió tudatosan forrásokat csoportosított már a Horizont 2020 program keretében is a társadalmi innováció fejlesztésére. Ugyanezt tette ebben a hét éves költségvetési ciklusban is az European Social Fund Plus (ESF+) program segítségével. Ezt a globális kezdeményezést kell a tagállamoknak saját állami működésükre vagy éppen saját civil kezdeményezéseikre – és még lehetne folytatni a sort - vetítve kibontani (makro). A mezo szintű innováció tervezést segíti az Európai Unión belül a NUTS rendszer[7] kialakítása. A globálisan kialakított stratégiába minden apró – lehetőleg minden mikro/mezo szintű – kezdeményezésnek, tervnek, projektnek illeszkednie kell. A társadalmi innováció mikro szintje kapcsán az egyik szakirodalmi forrás a következőket rögzíti. „A társadalmi innováció mikroszintű céljait a társadalmi igények kielégítésével, az életszínvonal növelésével, az egyéni vagy csoportos képességek fejlesztésével azonosítják, amelyek a szervezetek és vállalatok tevékenységét is meghatározzák."[8] A cél tehát az állampolgárok igényeinek kielégítése és jólétének növelése, mely eredmény elérésében bármilyen szervezet (gazdálkodó/civil), vagy akár egy önkormányzat/járási hivatal is tevékenyen részt tud venni, sőt pontosan annak az előmozdítását kell célul kitűznie a programoknak.

Fontosnak tartjuk annak elemzését is, hogy kik, mely szervezetek azok, akik az újdonságokat bevezetik vagy alkalmazzák. Ezek a társadalmi szereplők nagyfokú vállalkozó kedvvel jellemezhetőek. Ők az innovátorok. A különböző szintekhez kapcsolódóan különböző szintű innovátorok különíthetőek el. A társadalmi innováció innovátorai a következők: helyi önkormányzatok, kormányzati szervek, üzleti szektor szereplői (vállalkozók, társaságok), K+F+I helyek, civil szervezetek, hálózatok, háztartások.[9] „Ebben a vonatkozásban tehát több-szereplős, mint a „hagyományos" (természettudományi) innovációs kör érintettjei."[10] A társadalmi innovációk esetében

[6] Kocziszky – Veresné Somosi – Balaton: i.m. 16. o.

[7] A NUTS-rendszert (Nomenclature des unités territoriales statistiques – Területi statisztikai rendszer nómenklatúrája) az EUROSTAT annak érdekében hozta létre, hogy megteremtse a regionális statisztikák számára a területi szintek egységes rendszerét és emellett az EU támogatáspolitikájának bázisát is képezi.

[8] Varga Krisztina: Társadalmi innováció az önkormányzatok működésében, *Társadalmi innováció és felelősségvállalás Észak-Magyarországon* (szerk.: Lipták Katalin), Miskolc, Miskolci Egyetem GTK, 2017, 8. o.

[9] Kocziszky – Veresné Somosi – Balaton: i.m. 16. o.

[10] Benedek József – Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével, *Észak – magyarországi Stratégiai Füzetek,* 12 (2015) 2., 9. o.

tehát a társadalom összes stakeholderje, szervezete érintett lehet.

A stakeholderek aktivitása, aktivizálása kapcsán fontos említést tenni a finanszírozási kérdésekről is. „A társadalmi innovációk generálása alapvetően három forrásból (saját erőből, állami alapokból, EU forrásokból) táplálkozhat."[11] A társadalmi innováció fejlesztésének legfontosabb motorja – pénzügyi szempontból – az Európai Unió. Az ESF+ program teljes költségvetése az Európai Unió hét éves költségvetésének közel 10 %-át teszi ki[12], ami egy jelentős fegyvertény. Ez persze, csak az egyik lehetőség, bár nagyságrendjét tekintve kiemelkedik a másik kettő közül. Ha egy magyar kistelepülés fejlesztéseit nézzük, akkor kiemelhető, hogy az Uniós forrásból támogatott projektek esetében is elvárnak például 10-30 %-os önerőt a finanszírozáshoz. Tehát a nagy mennyiségű uniós finanszírozás mellé saját erőnek is kell párosulnia (ez a saját erő vagy saját bevételekből (pl.: helyi iparűzési adó, telekadó), vagy az állami – normatív - támogatásokból keletkezik). Persze az önerő biztosítása az állam saját forrásából nyújtott pályázatainál is feltételként szerepel.

1.2. A társadalmi innováció indikátorai - hálózatosodás. A társadalmi innovációs folyamatnak három indikátorát nevesíthetjük (input-, output- és hatás indikátorok), továbbá szükséges megemlíteni a társadalmi innovációs képességét, amely – megléte esetén – az inputokból outputokat „farag". Természetesen a társadalmi innovációs képesség nélkül is beszélhetünk innovációról, azonban vizsgálati témánk szempontjából „értéktelen" lenne az eredmény, ha társadalmi hatása nem lenne a folyamatnak.

„A lehetséges input indikátorok az intézményrendszerhez, a telephelyi tényezőkhöz, a humán feltételekhez és a közösség, ill. a vizsgált település (térség) aktivitásához kapcsolódnak. Ilyen indikátorok lehetnek: a civil szervezetek száma, a vállalkozások száma, a korfa, az iskolai végzettség, a pályázati-, szociális aktivitás, stb..[13] Ha megvizsgáljuk ezeket a tényezőket, mint bemeneti követelményeket, akkor látható az, hogy ezek elengedhetetlenek a társadalmi innovációs folyamat sikeres lebonyolításához. Az innováció számára inkább biztosít megélhetési terepet egy lendületes, több felsőfokú végzettségű szakembert foglalkoztató szervezet, ami nyitott az új ötletekre, mint egy olyan, ahol a pályázat szótól a dolgozókat „kirázza a hideg", és a társadalom irányába semmilyen vállalással nem élnek. Az utóbbi szervezet esetében a társadalmi innovációs képesség meg sem jelenik. Ennek ellenére természetesen a folyamatnak lesz valamilyen eredménye és hatása, de valószínűleg itt sem innovációs, sem társadalmi innovációs folyamatról nem beszélhetünk.

Az output indikátorok a következők lehetnek: elnyert pályázatok száma, lehívott forrás nagysága, közfoglalkoztatottak száma, szociális ellátásban részesülők száma, munkanélküliségi ráta, szenvedélybetegségben élők száma, stb.. Ha megvizsgáljuk az output indikátorokat, kiemelhetjük azt, hogy az inputként meghatározott bemeneti tényezők eredményesek tudnak lenni a társadalmi innovációs képesség

[11] Benedek – Kocziszky – Veresné Somosi – Balaton: i.m. 9. o.
[12] https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf (Letöltve: 2026.04.05.).
[13] Benedek – Kocziszky – Veresné Somosi – Balaton: i.m. 11–12. o.

felhasználásával. Nézzünk erre egy példát. Inputként vizsgáljuk a pályázati aktivitást. Ha bemenetkor egy aktív pályázóval számolunk, akkor az elnyert pályázatok száma és lehívott források nagysága átlagos. Amennyiben a társadalmi innovációs képesség „segítségével" az egy aktív pályázóból kettő vagy akár több is lesz (nem feledve a hálózatban, klaszterben való együttműködés jótékony hatásait), több pályázat kerül beadásra, akkor az elnyerhető források nagysága növekedhet. A társadalmilag innovatívabb szervezet nagyobb és jobb kibocsátási eredményeket tud produkálni.

A hálózatosodás a társadalmi innováció egyik jelenkori tendenciája. A hálózatosodás nem csak az közigazgatási-, állami szervek egymás közötti viszonyát, hanem a közigazgatás civil szervezetekkel, közigazgatási háttérintézményekkel vagy gazdasági társaságokkal való kapcsolatát is lényegesen befolyásolja. „A hálózati kompetenciák kutatása, arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen faktorok játszanak szerepet abban, hogy egy szervezet hatékonyan tudja menedzselni kapcsolatainak hálózatát."[14] Milyen faktorok, azaz milyen kompetenciák szükségesek a hálózatosodáshoz? A szakirodalom négy kulcsterületet határozott meg, amelyek növelik a hálózati kompetenciák fokát, amely által a hálózati társadalmi innováció sikeresebb lesz: belső erőforrások elérhetősége, emberi erőforrás menedzsment hálózat orientáltsága, nyitott szervezeti kultúra és kommunikációs rendszerek összekapcsolása.[15] Ezen kompetenciák erősödése és erősítése által a szervezeti eredmények hatékonyabban megvalósulhatnak, a közigazgatási-, állami szervek feladatellátása pedig produktívabbá válhat.

Miután vannak eredmények, meg kell vizsgálni, hogy a folyamat milyen hatással jár a társadalomra. De milyen hatást is kellene elérnünk? Olyan impulzusra van szükségünk, amely által a társadalom életminősége, jóléte is javul. Lássuk tehát a hatás indikátorokat: jövedelmi viszonyok, születéskor várható élettartam, iskolázottság, nagycsaládok aránya, nyilvántartásba vett bűncselekmények száma, ökológiai lábnyom, stb..[16] A hatás indikátorok kapcsán rögzíthetjük azt, hogy ezek a hatások nem minden esetben pozitívak. Folytatva a korábbi példát, ha több a pályázó, az elnyert pályázat és a lehívott forrás, akkor a jövedelmi viszonyok, akár a projekt általi többletmunka miatt, vagy a pályázat kivitelezése miatt a szervezet dolgozóinál vagy más szervezetek esetében növekedni fognak. Ha ez egy nagyobb beruházás, akkor ez egy adott járás, kistérség (mezo szint) életében visszafordíthatja, de legalább egy adott szinten tarthatja a munkanélküliségi mutatókat, amely akár a szegénységi index csökkenését is eredményezheti. Azonban a kivitelezés ökológia lábnyoma mélyebb lesz.

A fentiek alapján levonható, hogy az állami stakeholderek több aspektusában is részt vesznek, vehetnek a társadalmi innovációs folyamatokban, akár finanszírozóként, akár innovátorként. A társadalmi innovációs folyamatokban az állami szereplők kizárólagos jelenlétét nem igazolhatjuk, azonban a korábban

[14] Kocziszky György - Veresné Somosi Mariann: A társadalmi innováció hálózatalapú megközelítése, in: *„Mérleg és Kihívások" X. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Konferencia kiadvány a közgazdász képzés elindításának 30. évfordulója alkalmából* (szerk.: Veresné Somosi Mariann), Miskolc, Miskolci Egyetem, GTK, 2017, 49. o.

[15] Kocziszky – Veresné Somosi: i.m. 52. o.

[16] Benedek József – Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: Generating and Measuring Regional Social Innovation, *Club of Economics in Miskolc,* 12 (2016) Special Issue., 14. o.

rögzítettek alapján a folyamatok aktív és tevékeny résztvevője.

A társadalmi innovációra vonatkozó általános ismeretek után térjünk át a különböző szakigazgatási területek specifikus szabályozására.

2. Társadalmi innováció és a közigazgatás kapcsolata

2.1. A társadalmi innovációk és az innovatív digitalizált elvárások közigazgatási rendszerre gyakorolt hatásai. A 21. századi államigazgatás egy olyan többdimenziós transzformációs folyamaton megy keresztül, amelyben a zárt, hierarchikus modelleket egyre inkább hálózatosodó, adatvezérelt és társadalmi innovációkra nyitott rendszerek váltják fel.[17] A társadalmi innováció sajátossága, hogy eltérően a klasszikus ipari paradigmáktól, nem a hagyományos kutatóintézeti vagy vállalati keretek között jön létre, hanem a társadalom, a civil szféra és a polgárok aktív közreműködésével formálódik, fókuszálva a komplex társadalmi problémák – például a kirekesztettség, a demográfiai válság vagy a fenntarthatóság – leküzdésére. Ezen alulról szerveződő megoldások helyi viszonyokra reagálnak, erősítve a közösségi identitást és kohéziót.[18]

A közigazgatás szerepe e folyamatban kettős természetű. Egyrészt szabályozóként és finanszírozóként biztosítja a civil kezdeményezések adaptációs potenciálját.[19] Másrészt maga az állam is innovátorrá válik, amikor egy önkormányzat a nyílt kormányzás (Open Government) elvei mentén megnyitja adminisztrációs és döntés-előkészítési folyamatait a nyilvánosság előtt, az önmagában is intézményi és társadalmi innovációnak minősül.[20] Ezen szinergiák kiaknázása komplementer folyamatként egészíti ki a gazdaságélénkítő technológiai fejlesztéseket.

2.1.1. Automatizálás és MI a közigazgatásban. A társadalmi elvárások és az információs technológia konvergenciája a közigazgatást az e-kormányzás (elektronikus űrlapok) állapotából a proaktív, adatvezérelt digitális kormányzás irányába mozdította el.[21] E transzformáció fundamentuma a Business Process Model and Notation (BPMN) alapú folyamatmodellezés, amely lehetővé teszi a bonyolult jogszabályok algoritmikus, digitalizált leképezését, ezáltal elősegítve a nyilvántartások közötti zökkenőmentes interoperabilitást.[22] Magyarország

[17] Németh Adrienn: Digitális kompetencia modellek a közigazgatásban – Nemzetközi kitekintés, *KözigazgatásTudomány*, 1 (2021) 2., 114–122. o., https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.21.

[18] Bogdány Eszter – Varga Krisztina – Veresné Somosi Mariann: Társadalmi Innovációs Fehér Könyv – TINLAB, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2011, https://tinlab.hu/wp-content/uploads/2024/03/TINLAB_Feher-Konyv.pdf (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[19] Bogdány Eszter (szerk.): Társadalmi Innovációs Jó gyakorlatok Gyűjteménye – TINLAB, Veszprém, Pannon Egyetem, 2024, https://tinlab.hu/wp-content/uploads/2024/02/Tarsadalmi-Innovacios-Jo-Gyakorlatok-Gyujtemenye-I-2.pdf.

[20] Varga Krisztina: A regionális társadalmi innováció kérdései, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 2 (2017) 4., 602 – 616. o., https://doi.org/10.21791/IJEMS.2017.4.49.

[21] Németh: i. m.

[22] Gerencsér Balázs – 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, *KözigazgatásTudomány*, 5 (2025) 1., 30-45. o., https://doi.org/10.54200/kt.v5i1.93.

Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2020–2030) kiemelt célként fogalmazza meg az „MI a társadalomért" pilléren belül az automatizált, magyar nyelvű ügyintézés megvalósítását, amely a közszolgáltatások gyorsítása mellett a társadalmi átláthatóságot is növeli.[23]

Az automatizált rendszerű közigazgatás gyökere az elektronikus ügyintézésben és az adatbázisok közötti interoperabilitásban van. A mesterséges intelligencia alapú automatizálás hatalmas lehetőségeket rejt az ismétlődő és adat-intenzív feladatok (adóbevallás, szociális juttatások feldolgozása, rendőrségi adatok elemzése stb.) gyors és költséghatékony végrehajtására[24]. Az Északi országok, Hollandia és az Egyesült Királyság példái mutatják, hogy a bürokráciacsökkentés és a 24/7 ügyintézés (pl. e-kormányablakok, mobil applikációk) jelentős előnyökkel jár. Ugyanakkor az automatizált döntéshozatal számos új kérdéseket vet fel, amelyekkel a digitális transzformáció miatt azonnal és folyamatosan foglalkozni kell. A legfontosabb kihívások jelenleg:

2.1.2. Jogi-szabályozási keretek újragondolása. A GDPR tilt bizonyos teljesen automatizált, jogkövetkezményekkel járó döntéseket követő besorolásokat emberi közreműködés nélküli döntéssel[25]. Az uniós MI-törvény (AI Act) magas kockázatúnak ítéli a közérdekű döntéshozatali rendszereket, így rájuk szigorú előírások (hatásvizsgálat, tanúsítás) vonatkoznak. Magyarországon az Általános Közigazgatási Rendtartás (Ákr.) követelményei alatt a döntések jogalapját, indokait is rögzíteni kell, ami strukturálisan ütközhet a „fekete doboz" algoritmusokkal. Emellett a közigazgatási informatikai rendszerek hitelességét és biztonságát jogszabályok (pl. 451/2016. (XII.19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézésről) szabályozzák.

2.1.3. Etikai-morális kihívás. Az algoritmikus döntések esetleges torzításai és a „homályos" döntéshozatali mechanizmus megkérdőjelezhetik az igazságosság elvét[26]. Fennáll a társadalmi diszkrimináció veszélye (mint azt a holland gyermekjuttatás-botrány mutatta: a MI-t alkalmazó rendszer igazságtalanul büntetett meg sok hátrányos helyzetű családot[27]), ezért a technológia igazságosságát („fairness-aware" modellek, algoritmikus audit) és a felügyeletet biztosítani kell.

---

[23] Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2025-2030), https://cdn.kormany.hu/uploads/document/c/c0/c0d/c0dfdbd37cfa520ae37361a168d244c85e7295af.pdf (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[24] Mesterséges intelligencia a közigazgatásban https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_73_mesterseges_intelligencia_a_kozigazgatasban.pdf/ (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[25] European Data Protection Supervisor, *TechDispatch – Human oversight of automated decision-making*, Publications Office of the European Union, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2804/8957972 (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[26] Tanel Kerikmäe and Valentin Feklistov: Estonia and automated decision-making: challenges for public administration https://e-estonia.com/estonia-and-automated-decision-making-challenges-for-public-administration/ (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[27] POLITICO: Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms https://www.politico.eu/article/dutch-scandal-serves-as-a-warning-for-europe-over-risks-of-using-algorithms/ (Letöltve: 2026. 05. 11.).

2.1.4. A szervezeti átalakulás szükségszerűsége. A közigazgatási szervezeteken belül új szerepkörök és folyamatok terjednek – például Chief Data Officer-ek vagy MI-ellenőrzésI testületek jönnek létre[28]. Szükséges a köztisztviselők képzése az automatizált eszközök használatára és az integrált, moduláris rendszerek kialakítása.

2.1.5. Infrastruktúra és technikai valamint technológiai megoldások. A rendszerek adatminősége, interoperabilitása és cybersecurity-ellátottsága kritikus (nem elegendő a hatékony MI, fontos a megbízható adatbázis).

2.1.6. Állampolgári élmény, mint cél. Az ügyintézés gyorsulása (pl. önkiszolgáló kioszkokkal) növeli az elégedettséget és hozzáférhetőséget, de a digitális szakadék és az állampolgári kiszolgáltatottság problémát jelenthet (előnyt élveznek az informatikailag képzettek, hátrányba kerülhetnek a kevésbé hozzáférők).

2.1.7. Átláthatóság és felelősség. Kiemelt fontosságú az automatizált döntések magyarázhatósága, nyilvános nyilvántartása és a hatásvizsgálat. Az automatikus döntéshozó rendszerek alkalmazását szigorú transzparencia-követelmények alá kell vonni (pl. nyilvános regiszter, algoritmikus hatásvizsgálatok) a felelősség érvényesítéséhez. Az uniós AI Act a magas kockázatú rendszerekben írja elő a dokumentáció és emberi felügyelet biztosítását, ennek be nem tartása súlyosan aláásható a közbizalmat (GDPR).

2.1.8. Kockázatok és előnyök. Az automatizálás csökkenti az emberi munkaerő-terhelést és hibátlanul végezheti a rutinfeladatokat, de kockázatos adatvédelmi és diszkriminációs aggályokat vet fel. A döntésekért végső soron a közigazgatási szerv vállal felelősséget, emberi „moral crumple zone”-ként bevonva felülvizsgálatkor a hatósági dolgozót.[29] A fenntartható bevezetéshez többoldalú kormányzati-gazdasági társadalmi együttműködés szükséges (koordinált szabályozás, független hatósági ellenőrzés, átlátható közbeszerzési gyakorlat).

A hazai szabályozás a gyakorlatban az automatikus döntéshozatal szabályozásával elsősorban a közhiteles hatósági nyilvántartásokra épülő, viszonylag egyszerű regisztratív aktusokra – például választási névjegyzéki és adatigazolási ügyekre – korlátozódik. A komplex, emberi mérlegelést (tények és jog "házasítását") igénylő döntések teljes automatizálása továbbra is jelentős informatikai és jogállami korlátokba ütközik.[30]

2.2. Közigazgatási ügynök - Az intézményi modelltől az algoritmikus ágensig. A technológiai automatizáció és a társadalmi innováció integrálása új megvilágításba helyezi a közigazgatás-tudomány egyik modern dilemmáját, vagyis a közigazgatási ügynökök státuszát és felelősségét. A „közigazgatási ügynök” fogalma a digitális platformokon megjelenő, MI-alapú asszisztenseket és aktorokat jelenti,

[28] Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2025-2030).

[29] European Data Protection Supervisor, *TechDispatch – Human oversight of automated decision-making*, Publications Office of the European Union, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2804/8957972 (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[30] Csatlós Erzsébet: Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában, *Pro Futuro*, 13 (2011) 1., 74–101. o. https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13356.

amelyek részben vagy teljesen automatikusan végzik el az állampolgár nevében bizonyos ügyintézési feladatokat. Például a magyar e-ügyintézési portálon virtuális ügyintézők és chatbotok segítik a tájékozódást és ügyindítást, míg a MIA (Mesterséges Intelligencia Asszisztens) a kormányablakokban és okmányirodákban elérhető, mesterséges intelligenciával támogatott önkiszolgáló ügyintézési pont.

A mesterséges intelligencia korában ez az elméleti keretrendszer fizikai intézményekről szoftveres ágensekre tevődik át. Amikor a közigazgatás prediktív rendszereket vagy virtuális okos-asszisztenseket telepít, a közhatalom gyakorlását – bizonyos paraméterek között – autonóm algoritmusokra delegálja, amelyek ezáltal digitális közigazgatási ügynökként lépnek fel[31]. Ez a technológiai delegáció rendkívül komoly alkotmányos és emberi jogi kérdéseket vet fel, különösen a tisztességes eljáráshoz való jog és a döntések indokolási kötelezettsége tekintetében.[32]

Az ügynökök felléphetnek közhiteles nyilvántartási lekérdezések végrehajtóiként, de tulajdonjogi vagy felelősségvállalási problémákat vethetnek fel – ki felel például egy automata által hozott döntésért? Az Emberi Jogok Európai Bíróságának precedensei (AI-jog és algoritmikus döntéshozatal) szerint mindig szükség van emberi garanciára (GDPR 22. cikk). Amennyiben pedig a magyar közigazgatásban bevezetett, Ügyfélkapuhoz kapcsolódó MI-chatbot téves jogi tájékoztatást ad, a közhatalom gyakorlásával okozott kár és felelősség (például az uniós MI Felelősségi Irányelv tükrében) új kihívások elé állítja a hazai jogrendszert.[33]

Ezzel együtt itt is fennálnak az automatizálásnál felvetett etikai problémák, a „bürokrata-robotok" bevezetése kényelmet és költségmegtakarítást ígér, de óvatosnak kell lenni a digitális kirekesztés és a minőségromlás elkerülése érdekében. A paritás és a felhasználók megelégedettsége érdekében a chatbotok fejlesztésében figyelembe kell venni a nyelvi és kulturális sokféleséget.

Az ügynökök integrálása az ügyviteli folyamatokba új folyamatátszervezést, képzést és felelősségi köröket igényel. A munkatársak át képzendőek az ügynök által nem kiváltható, kreatívabb feladatokra összpontosításra. A szoftverügynökök fejlesztése széles körben igénybe veszi a modern MI-módszereket (gépi tanulás, természetes nyelvfeldolgozás, robotos folyamat-automatizálás), és erősen függ a megfelelő adatminőségtől és az informatikai architektúra integrációjától. Ez egy kifejezetten neuralgikus kérdés jelenleg az EU digitális szuverenitási törekvéseinek tükrében.

Az interaktív ügynökök megkönnyítik az ügyindítást (pl. pillanatnyi pályázatírás, tájékoztatás chatben), de a felhasználók sokszor nem tudják, hogy algoritmussal beszélnek – így veszélyeztetheti az átláthatóságot és a bizalmat. Mindebből következik, hogy a közigazgatási ügynökök bevezetésekor is biztosítani kell a nyomon követhetőséget és az emberi panaszkezelést (például döntéstámogatási rendszerek esetén emberi jóváhagyást).

E kockázatok társadalmi szintű menedzselése hívta életre a Nemzeti MI Stratégiában az autonóm MI-hatóság és MI-tanács felállításának igényét is.

---

[31] Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2025-2030).

[32] Csatlós: i.m.

[33] Bicskei Tamás: A mesterséges intelligencia közigazgatásban való felhasználásával okozott kár. *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 1., 99–114. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.51.

2.3. Digitalizációs jövőkép. A közigazgatás digitalizációja és a társadalmi innovációk összekapcsolása nem csupán informatikai frissítés, hanem az állam működési paradigmájának teljes újraírása. Ahhoz, hogy az automatikus döntéshozatalban és az MI-alapú közigazgatási ügynökökben rejlő potenciál kiaknázható legyen, az állami személyzet kompetenciáinak horizontális és vertikális bővítésére – úgynevezett T-kompetenciaprofilok elsajátítására – van szükség. Az Ákr. által kínált 24 órás automatizált eljárási forma hatékony eszköz az adminisztratív terhek csökkentésére, ám a jogállamiság kritériumai – így a transzparencia és a megkülönböztetésmentesség – nem rendelhetők alá a technológiai sebességnek. A sikeres jövőbeni adaptáció záloga, hogy a mesterséges intelligencia integrációja a társadalmi felelősségvállalás keretei között történjen, megőrizve az emberi méltóságot, a jogbiztonságot és az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalmát. A kormányzati jó gyakorlatok azt mutatják, hogy a siker kulcsa a holisztikus kormányzás, szigorú jogi keretek (beleértve a GDPR és AI-szabályozás megfelelését), erős etikai irányelvek, átláthatóság (nyilvántartások, hatásvizsgálatok) és a polgárok aktív bevonása. A társadalmi innovációk és MI bevezetésekor tehát elengedhetetlen az inkluzív tervezés (pl. törvényi előírás az esélyegyenlőségre, adathozzáférés biztosítása minden réteg számára), a folyamatos felülvizsgálat és az elszámoltathatóság.

A digitalizáció témakörét hátunk mögött hagyva, a következőkben olyan témaköröket érintünk a társadalmi innovációval összefügésben, ahol a lakosság bevonására nagy hangsúly helyeződik. Ehhez elsőként a településfejlesztéssel, településrendezéssel, valamint az okos város koncepcióval folytatjuk kutatásunkat.

3. A társadalmi innováció és lakosság szinergiája!?

3.1. Társadalmi innováció az építésügyi szabályozás és a településfejlesztés, illetve településrendezés területén. A módosult építésügyi és településfejlesztési szabályozás több ízben is törekszik a lakosságot bevonni, javaslataikat a helyi döntéshozatalba beépíteni. A következőkben röviden annak bemutatására vállalkozunk, hogy a területi és helyi szintet vizsgálva, megnézzük miképp jelenik meg a társadalmi innováció és az állampolgárok bevonása a helyi szintű döntéshozatalban.

A 21. század alapvetően egy olyan szemléletváltást kíván meg, amely az épített környezet védelmét, annak alakítása elé helyezi, emellett óvja a zöldterületeinket és ösztönzi a minőségi építészet újabb alkotásainak megszületését.[34] Utóbbi gondolatot a hatályos szabályozás kiegészíti azzal, hogy kiemelt szerephez jut az építészeti értékek megőrzése és a fenntarthatóság, amely megjelenik az egyes szabályozási kérdésekbe, valamint az építészeti alapelvekben is.[35] Helyi szinten az településfejlesztés és településrendezés valamennyi lakost érintő kérdéskör. A

[34] A magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) Preambuluma.

[35] Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Az építésügyi igazgatás szabályozásának új időszámítása, fókuszban az építészeti alapelvek, *Jegyző és Közigazgatás*, 27 (2025) 3.,10. o.

településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi és a települési érdek, valamint a jogos magánérdek összhangjának biztosításával, valamint a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.[36] Nem elhanyagolható szempont, hogy a helyi döntéshozatali mechanizmusokban is aktív szerepet vállaljon a helyi közösség, azaz a különböző eljárásokban tevékenyen vegyen részt.[37] Mindezek figyelembevételével megvizsgáljuk, hogy a jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban miképp jelenik meg az állampolgárok bevonása.

Elsőként az építészeti alapelveket emelnénk ki, amelyek újításnak tekinthetők a korábbi szabályozáshoz képest. A hagyományokon és a mai tudáson alapuló helybe illesztés elve szerint a településtervezésnek és az építészeti-műszaki tervezésnek elő kell segítenie a helyi gazdaság, a helyi közösségek, a helyi identitás és a helyi munkaerőpiac erősítését. A törvény kiemeli, hogy a tervezési folyamatok során építeni kell azon települési és tájegységi közösségek munkájára, amelyek a helyi építészeti, tájhasználati hagyományok felmutatására és népszerűsítésére szerveződnek.[38] Ehhez köteles a helyi önkormányzat a településképi arculati kézikönyvben bemutatni a helyi jó példákat, amelyek például magukba foglalják az építmények méretéről, anyaghasználatáról, színvilágáról, formavilágáról és a hagyományos vagy természetes építési anyagok használhatóságáról, valamint a közterületek és zöldfelületek kialakításáról és gondozásáról szóló, értékközpontú állásfoglalásokat is.[39] A településképi arculati kézikönyv szemléletformáló célt szolgál alapvetően, amelyet a települési önkormányzat a normatív határozata mellékleteként fogad el.[40]Több településen is láthattunk példát arra, hogy a lakosságot is bevonják a helyi véleményezési folyamatokba. Pápa városában például külön önkormányzati rendeletben szabályozták a településterv és a településképi arculati kézikönyv készítésével és módosításával összefüggő partnerségi egyeztetés helyi szabályait, amely jogszabály célja a településterv és a településképi arculati kézikönyv készítésével és módosításával összefüggő partnerségi egyeztetés helyi szabályainak a megváltozott központi jogszabályi környezettel való összhangjának a megteremtése.[41] Egyebekben a helyi partnerségi egyeztetés lefolytatása akkor kötelező, ha az önkormányzat partnerségi rendelete a partnerségi egyeztetést a településtervek, a kézikönyv vagy a településképi rendelet készítése, módosítása

[36] Méptv. 74. § (1) bek.

[37] Ritó Evelin: *A magyar helyi önkormányzatok és a helyi közösségek a digitalizáció korában*. PhD értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2023, 46. o.

[38] Méptv. 6. § (1) bek.

[39] Méptv. 6. § (2) bek.

[40] A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 25. § (1) bek.

[41] A településterv és a településképi arculati kézikönyv készítésével és módosításával összefüggő partnerségi egyeztetés helyi szabályairól szóló Pápa Város Önkormányzata Képviselőtestületének 3/2026. (I. 15.) önkormányzati rendelet Preambuluma [1] bek.

tekintetében előírja.[42]

A megváltozott jogi környezettel a jogalkotó előirányozta valamennyi településen a helyi építési szabályzatok felülvizsgálatát. A jogalkotó alapvetően ebben a körben arra fókuszált, hogy vannak még olyan helyi építési szabályzatok, amelyek az 1990-es években készültek, de akadnak olyanok is, amelyek az elmúlt években kerültek elfogadásra, mindez pedig oda vezetett, hogy akár egymással szomszédos településeken is nagyon különböző építészeti előírásokkal találkozhatunk, és ezen akadályok kiküszöbölése érdekében irányozta elő a jogalkotó a településrendezési tervek átdolgozását.[43] Az önkormányzatoknak az Méptv. hatálybalépése előtt elfogadott településképi rendeleteiket 2027. június 30-ig kell a helyi építési szabályzatukba beépíteniük.[44] A jogalkotó a határidő megállapításánál alapvetően figyelemmel volt arra, hogy a rögzített határidőre a régi településrendezési eszközök helyett újat kell készíteni, így nem egy kétkörös, hanem egyszeri felülvizsgálatról beszélhetünk, azaz amikor elkészül az új helyi építési szabályzat, akkor ebben kell elhelyezni a településképi előírásokat is.[45]

A helyi építési szabályzat a településfejlesztés gyakorlati megvalósításának kulcseleme, nem maga a fejlesztés, hanem annak jogi és fizikai keretrendszere.[46] A helyi építési szabályzatok tartalmi követelményei tekintetében egyrészt az Méptv., másrészt pedig a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 4. sz. melléklete az irányadó. A helyi építési szabályzatok módosításaival kapcsolatos lakossági fórumok ritkák, helyi szinten számos példát láthatunk a közelmúltban ezzel kapcsolatban.[47] Az Méptv. indokolása rögzíti, hogy jelenleg nincs meghatározva, hogy a lakossági fórum és a partnerségi eljárás után mennyi időn belül kell az önkormányzatoknak véleményt nyilvánítaniuk a lakossági észrevételekről, azaz mennyi időn belül záródik le a véleményezési szakasz, ez jelenleg az eljárások elhúzódását eredményezheti.[48] A hatályos szabályozás szerint a helyi partnerségi egyeztetés személyesen vagy elektronikus úton tartható meg, ahol a település polgármestere javaslatokat kér – a településtervezés megkezdésekor – a településterv, a kézikönyv, a településképi rendelet és azok módosítása vonatkozásában, emellett tájékoztatást ad a településterv, a kézikönyv, a településképi rendelet és azok módosításának tervezett tartalmáról, valamint a településterv, a kézikönyv, a településképi rendelet és azok módosításának elkészült tervezetét véleményezteti a partnerekkel.[49] A partnerségi

[42] A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 75. § (1) bek.
[43] Méptv. Részletes indokolása a 79–83. §-hoz.
[44] Méptv. 229. § (6) bek.
[45] Méptv. Részletes indokolása a 79–83. §-hoz.
[46] Szabó Beáta – Rácz Szilárd – Horeczki Réka: A helyi építési szabályzat mint a területrendezés és a településfejlesztés kihagyhatatlan eszköze, *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 35 (2025) 255., 103. o.
[47] Példaként említhető Miskolc Megyei Jogú Városa, ahol a helyi építési szabályzat módosításával kapcsolatban tartottak 2025. június 11-én lakossági fórumot. (Forrás: https://www.miskolc.hu/aktualis/lakossagi-forum-a-helyi-epitesi-szabalyzat-modositasarol-0 (Letöltve: 2026. 05. 08.))
[48] Méptv. Részletes indokolása a 79–83. §-hoz.
[49] A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes

egyeztetés során érkezett észrevételeket köteles az önkormányzat feltölteni az Elektronikus Térségi Tervezést Támogató Rendszer (E-TÉR[50]) által biztosított digitális egyeztetőfelületre.[51]

A fentiekben vázolt megváltozott jogszabályi környezet a Balaton környéki, hatalmas mértékű beépítésekre vonatkozóan is változásokat irányzott elő. Az új szabályozással célként került megfogalmazásra, hogy a zöldterületekre minél nagyobb hangsúlyt fektessenek, természetes partszakaszokat jelöljenek ki és emellett fenntartsák a még növényzettel borított területek ökológiai állapotát.[52] Ehhez a tervezet első nyilvános változata még 2024 nyarán került előzetes egyeztetésre, amely során közel 200 véleményező élt az észrevételezés lehetőségével, majd ez a szám a második körös egyeztetés alkalmával megduplázódott.[53] A harmadik körös véleményezést követően került elfogadásra széles körű szakmai és társadalmi konzultáció eredményeként 2025 augusztus végén a Balaton vízparti területeinek területfelhasználási követelményeiről szóló 287/2025. (VIII.27.) Korm. rendelet.

Összegzésképp elmondható, hogy a helyi értékvédelem és a közösségi tervezés egyre hangsúlyosabban jelenik meg helyi szinten. A helyi építési szabályzatok, továbbá például a településképi arculati kézikönyvek módosítása tekintetében egyre nagyobb mértékben jelenik meg a lakosság bevonásának kiemelt szerepe, hiszen valamennyi ezzel kapcsolatos jogi dokumentum a helyi identitásmegőrzés eszközeivé váltak.

3.2. Társadalmi innováció a településfejlesztésben és az okos város szemléletében. A települések szerepe vitathatatlan, akár gazdasági, politikai, társadalmi vagy jogi szempontból vizsgáljuk őket. Meghatározó jelentőséggel bírnak az ott élő lakosság, valamint az adott településen működő gazdasági és civil szereplők számára is, hiszen alapvető elvárás velük szemben a megfelelő életkörülmények, szolgáltatások és fejlődési lehetőségek biztosítása. A XXI. században ugyanakkor a települések működésével és fejlesztésével kapcsolatos elvárások jelentősen átalakultak: a globalizáció, a digitalizáció és az információs társadalom térnyerése új kihívásokat és lehetőségeket teremtett.[54]

településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 75. § (2) bek.

[50] Az E-TÉR felületet biztosít többek között a hivatalos egyeztetésben részt vevők számára a véleményezési folyamat lefolytatására, hivatalos dokumentálására, a jogszabályban rögzített felsőbb szintű rendezési terveknek való megfelelés miniszteri és főépítészi vizsgálatára, az egy időben készülő tervek együttműködésére. Továbbá a hivatalos egyeztetés mellett az E-TÉR felülete segíti a részvételt is, amely során az érdeklődők, kulcsszereplők már a tervezés folyamán bevonásra kerülnek, lehetőséget kapnak a dokumentumok megismerésére, a tervezés szereplői közötti együttműködésre. (Forrás: https://lechnerkozpont.hu/oldal/e-ter (Letöltve: 2026. 05. 08.))

[51] A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 75. § (5) bek.

[52] Lásd részletesebben: Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Szabályok a víz tükrében, avagy a megváltozott területfelhasználási követelmények a Balaton vízparti területein, *Ingatlanjog*, 5 (2025) 2.

[53] e-epites.hu (Jelentős szigorítások a Balatonnál – a Vízparti Terv társadalmi egyeztetése) https://www.e-epites.hu/hirek/lakossagi/jelentos-szigoritasok-balatonnal-vizparti-terv-tarsadalmi-egyeztetese (Letöltve: 2026. 05. 08.).

[54] Bobek, Vito: Framework for Smart Urban Development, in: *Smart Urban Development* (szerk.: Bobek, Vito), Intechopen, 2021.

Ebben a megváltozott környezetben a társadalmi innováció fogalma is felértékelődött. A társadalmi innováció nem csupán technológiai újításokat jelent, hanem olyan új megoldásokat, együttműködési formákat és részvételi mechanizmusokat is, amelyek képesek reagálni a helyi társadalom problémáira és igényeire. Mindez azért különösen fontos a településfejlesztés szempontjából, mert az okos város szemlélete ma már nem értelmezhető kizárólag technológiai fejlesztések összességeként. Egyre inkább előtérbe kerül az emberközpontú, fenntartható és participatív megközelítés, amelyben a helyi közösségek nem pusztán érintettjei, hanem alakítói is a fejlesztési folyamatoknak.[55]

Ebből következően a helyi önkormányzat és a helyi közösség kapcsolata meghatározó jelentőségűvé válik.[56] Bár a két szereplő nem tekinthető azonosnak, működésük mégis szorosan összekapcsolódik. A helyi önkormányzat működése nehezen képzelhető el a közösség aktív jelenléte és részvétele nélkül, különösen egy olyan időszakban, amikor a települések fejlődésének egyik legfontosabb eleme az együttműködésre épülő szemlélet erősödése.

A modern településfejlesztési megközelítés éppen ezért arra törekszik, hogy a lakosság ne pusztán elszenvedője vagy passzív fogyasztója legyen a fejlesztéseknek, hanem azok alakítójaként is megjelenjen.[57] Ez szorosan kapcsolódik a társadalmi innováció lényegéhez, hiszen annak egyik legfontosabb eleme az alulról szerveződő kezdeményezések támogatása és a közösségi együttműködés erősítése.

A társadalmi innováció térnyerésével párhuzamosan a digitalizáció és az infokommunikációs technológiák fejlődése is jelentős hatást gyakorolt az államigazgatásra és ezen belül a helyi önkormányzatok működésére. Az új technológiai környezet alkalmazkodásra készteti a településeket, ugyanakkor új lehetőségeket is teremt a hatékonyabb és élhetőbb városi működés kialakítására. Erre a változásra adott egyik legismertebb válasz az okos város modellje.[58]

Az okos város olyan településfejlesztési megközelítésként értelmezhető, amely az infokommunikációs technológiák alkalmazásával kívánja hatékonyabbá, fenntarthatóbbá és élhetőbbé tenni a városi működést. A fogalom azonban mára túllépett a technológiai infrastruktúra fejlesztésének keretein. Egyre hangsúlyosabbá válik az a szemlélet, amely szerint az okos város valódi célja a lakosság életminőségének javítása, valamint a társadalmi részvétel erősítése.

Ennek megfelelően a társadalmi innováció és az okos város szemlélete több ponton is összekapcsolódik. Az intelligens digitális rendszerek lehetőséget teremtenek arra, hogy a lakosság aktívabban kapcsolódjon be a települési döntéshozatalba, miközben közvetlenebb kommunikáció alakulhat ki az önkormányzatok és a közösségek között. A technológiai fejlődés tehát nem

---

[55] Dietz Ferenc: *Integrált Városfejlesztési Stratégia*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2011, https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05_Integralt_varosfejlesztes.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2026. 05. 08.).

[56] Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról, *Új Magyar Közigazgatás,* 9 (2016) 4., 35. o.

[57] Kiss Gabriella: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben, *Társadalomkutatás*, 30 (2012) 4., 370–385. o.

[58] Kocsis János Balázs – Gere László: Okos város globális nézőpontból, *Századvég,* 1 (2021) 1., 101–105. o.

önmagában válik fontossá, hanem azért, mert hozzájárulhat a társadalmi részvétel megerősítéséhez.

Ezt a szemléletet támogatja az Európai Unió partnerségi elve és a modern közigazgatási megközelítés is, amelyek egyaránt arra ösztönzik az államigazgatás szereplőit, hogy nyissanak az együttműködés és a participáció irányába. Az információs társadalom fejlődésével párhuzamosan a társadalmi részvétel a településfejlesztés egyik meghatározó elemévé vált.[59]

A társadalmi részvétel – az angol „public participation" fogalmával összhangban – olyan folyamatként írható le, amelyben a döntéshozók célja a helyi szereplőkkel való szoros együttműködés kialakítása az igazgatási és fejlesztési feladatok során. Ez különösen fontos a településfejlesztés területén, hiszen a lakosság közvetlenül érzékeli a fejlesztések hatásait, így releváns tapasztalatokkal és helyismerettel rendelkezik.

A participáció egyik nemzetközileg is ismert eszköze a strukturált párbeszéd rendszere, amely intézményesített kereteket biztosít a közösségek számára a döntések előkészítésében, valamint a végrehajtás ellenőrzésében való részvételhez. A gyakorlatban ez gyakran írásos együttműködési megállapodások formájában jelenik meg, ugyanakkor a formális keretek önmagukban nem elegendőek. Ahhoz, hogy a társadalmi részvétel valóban működőképes legyen, szükség van az önkormányzat tényleges nyitottságára és együttműködési szándékára is.

A participáció új formáinak megjelenésében a digitális technológiák fejlődése is meghatározó szerepet játszik. Az online platformok, közösségi médiafelületek, digitális konzultációk és elektronikus petíciók lehetővé teszik, hogy az önkormányzatok szélesebb körben érjék el a lakosságot, és közvetlenebb kapcsolatot alakítsanak ki vele. A digitális participáció ezért a társadalmi innováció egyik fontos megjelenési formájának tekinthető, mivel új kommunikációs és együttműködési lehetőségeket teremt a települési szereplők között. A digitális eszközök alkalmazása hozzájárulhat az átláthatóság növeléséhez, a döntéshozatal legitimitásának erősítéséhez, valamint a közösségi bizalom kialakulásához.[60]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a társadalmi innováció a településfejlesztés és az okos város szemléletének egyik meghatározó eleme. Mindemellett fontos hangsúlyozni, hogy a digitális megoldások önmagukban nem elegendőek. Az okos város és a társadalmi innováció sikeressége nagymértékben függ attól, hogy a közösségek rendelkeznek-e megfelelő digitális kompetenciákkal, illetve attól is, hogy az önkormányzatok valódi partnerként kezelik-e a lakosságot. A modern települések fejlődése ma már nem képzelhető el kizárólag technológiai beruházások révén; legalább ilyen fontos a társadalmi együttműködés, a közösségi részvétel és a partnerségi szemlélet erősítése. Ennek érdekében többféle eszköz alkalmazható, például a tudatosság növelése, az információk szélesebb körű terjesztése, a részvételi lehetőségek biztosítása, valamint a digitális platformok

[59] Utasi Ágnes: Demokratikus részvétel és a hatalom erkölcse, *Szociológiai Szemle,* (1997) 2., 163–184. o.

[60] Nizák Péter – Péterfi Ferenc: A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság, in.: *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess* (szerk.: Márkus Eszter), Budapest, EMLA, 2015.

tudatos használata.[61]

Az okos város szemlélete akkor lehet igazán eredményes, ha a technológiai fejlesztések mellett hangsúlyt helyez a társadalmi innovációra is. Ennek alapja az államigazgatás szereplői és a helyi közösségek közötti együttműködés, az aktív részvétel és a kölcsönös nyitottság. A jövő települései várhatóan azok lesznek versenyképesek és élhetők, amelyek képesek a digitális fejlesztéseket a közösségi igényekkel és a társadalmi részvétel erősítésével összehangolni.

3.3. Társadalmi konfliktus vs. társadalmi innováció: a vadállatok belterületi megjelenésének problematikája. Felgyorsult, indusztrializált világunkban napról napra újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie az állampolgároknak, a vállalatoknak és természetesen az állami szerveknek 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 esetbe sorolhatjuk napjainkban az egyre gyakrabban problémát jelentő esetköröket, amikor vadállatok jelennek meg a települések belterületén, és általában riadalmat keltenek a települési lakosok körében.

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.[62] Rögzíteni kell azonban azt, hogy ilyen belterületi megjelenéssel már évekkel korábban is lehetett

[61] Kovács Róbert: A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – innovatív technikák, in: *Az önkormányzatok helyi közszolgáltatásokon túli közösségi funkciói – elmélet és példák* (szerk.: Kovács Róbert), Budapest, NKE Ludovika Kiadó, 2021, 16–17.o.

[62] Nagy Eszter: Human-Wildlife Interactions Surveys in the City of Sopron, North-Western Hungary, in: *XXVII. Tavaszi Szél Konferencia 2024 – Absztraktkötet* (szerk.: Hajdú Péter), Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), 2024, 626. o.

találkozni, és több nemzetközi [63] és hazai tanulmány[64] is született a témában[65]. Ez a megjelenés köszönhető – többek között – a globalizációs folyamatoknak, az emberiség folyamatos terjeszkedésének[66], 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. Egy olyan problémakörről 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.

---

[63] Cahill, Sean – Llimona, Francesc – Cabañeros, Lluis – Colomardo, Fernando: 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 (2012) 2., 221–233. o., https://doi.org/10.32800/abc.2012.35.0221.

[64] Bogdán Orsolya – Heltai Miklós: A vaddisznó előfordulásának vizsgálata Budapesten, *Vadbiológia*, (2014) 16., 87–96. o.

[65] Heltai Miklós – Antal Csanád: A belterületi vadkárok megítélésének jogi és biológiai ellentmondásai, *Jogtudományi Közlöny*, 71 (2016) 1., 43–54. o., https://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf (Letöltve: 2026. 05. 11.).

[66] Nagy Eszter – Tari Tamás: The appearance of wild boar in the coastal settlements of Lake Balaton and its tourism implications, in: *VIII. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet* (szerk.: Németh Kornél – Jakab Bálint – Péter Erzsébet), Veszprém, Pannon Egyetemi Kiadó, 2024, 467–475. o.

4. Záró gondolatok, az esetleges jövőkép

Tanulmányunkban arra vállalkoztunk, hogy – a teljesség igénye nélkül – bemutassuk a társadalmi innováció jelenlétét és működési logikáját a XXI. századi magyar közigazgatásban. A vizsgálat kiindulópontja az a szakirodalmi konszenzus hiányában is jól megragadható fogalmi mag volt, amely szerint a társadalmi innováció új vagy újszerű válaszokat ad egy közösség problémáira, a közösségi jólét növelésének céljával. E definícióból következően a társadalmi innováció természeténél fogva több-szereplős és több-szintű jelenség: a mikro-, mezo-, makro- és globális szintek egymásra épülése, valamint az innovátorok heterogén köre – az önkormányzatoktól a civil szervezeteken át a háztartásokig – azt jelzi, hogy a sikeres innovációs folyamat nem rendelhető egyetlen aktorhoz. Az állam e folyamatokban kettős szerepben jelenik meg, egyfelől szabályozóként és finanszírozóként teremti meg a kezdeményezések adaptációs kereteit, másfelől – a nyílt kormányzás, a digitális szolgáltatásfejlesztés vagy a partnerségi egyeztetések révén – maga is innovátorrá válik.

A közigazgatás digitális transzformációja kapcsán rámutattunk, hogy az automatizálás és a mesterséges intelligencia alkalmazása jelentős hatékonysági tartalékokat rejt, ugyanakkor a jogállamiság követelményrendszere – így különösen az átláthatóság, az indokolási kötelezettség, a megkülönböztetésmentesség és az emberi felügyelet garanciája – nem rendelhető alá a technológiai sebességnek. Az uniós és hazai szabályozási keretek (GDPR, AI Act, Ákr.) által kijelölt korlátok nem az innováció gátjaként, hanem annak minőségbiztosítási feltételeként értelmezendők, a közbizalom megőrzése nélkül ugyanis a legfejlettebb technológiai megoldás sem képes társadalmi hatást – vagyis a fogalmi értelemben vett társadalmi innovációt – generálni. A jövő közigazgatásának egyik kulcskérdése ezért álláspontunk szerint nem az, hogy mit képes automatizálni az állam, hanem az, hogy a delegált döntéshozatal mellett hogyan őrizhető meg az emberi méltóság, a jogbiztonság és az elszámoltathatóság.

A településfejlesztés és az okos város koncepció vizsgálata azt igazolta, hogy a technológia önmagában nem cél, hanem a társadalmi részvétel erősítésének eszköze. A partnerségi egyeztetések, a településképi arculati kézikönyvek közösségi véleményezése vagy a Balaton-parti szabályozás többkörös társadalmi konzultációja egyaránt azt mutatja, hogy a lakosság már nem pusztán címzettje, hanem egyre inkább alakítója a helyi döntéshozatalnak. E participatív fordulat fenntarthatósága ugyanakkor feltételekhez kötött: a közösségek digitális kompetenciáinak fejlesztéséhez, valamint az önkormányzatok valódi – nem csupán formális – nyitottságához.

Végül a vadállatok belterületi megjelenésének problematikája plasztikusan példázza, hogy a XXI. század kihívásai nem mindig technológiai eredetűek, kezelésük mégis megköveteli a társadalmi innováció eszköztárát, legyen az a hatóságok közötti koordinált, gyors és hiteles kommunikáció, a lakosság tájékoztatásába bevont modern infokommunikációs csatornák, valamint az ágazatokon átívelő cselekvési protokollok kidolgozása. E jelenség egyúttal figyelmeztetés is, mert a társadalmi innovációs képesség próbája éppen az előre nem látható, komplex, több

szakigazgatási területet érintő problémák kezelésében rejlik.

Összegzésként megállapítható, hogy a társadalmi innováció a magyar közigazgatásban nem elszigetelt projektek összessége, hanem – fokozatosan kibontakozó – működési paradigma, amelynek közös nevezője az együttműködés az egyes aktorok között, nevezetesen az állami, piaci és civil szereplők, valamint a lakosság közötti partnerség. A jövőkép szempontjából három tényezőt tartunk meghatározónak. Először, a humán kapacitások fejlesztését, ideértve a köztisztviselők új típusú – horizontálisan és vertikálisan egyaránt bővített – kompetenciaprofiljainak kialakítását. Másodszor, a szabályozási környezet adaptivitását, amely képes lépést tartani a technológiai fejlődéssel anélkül, hogy feladná a jogállami garanciákat. Harmadszor, a bizalom intézményesítését, mert az átlátható, inkluzív és elszámoltatható közigazgatás nemcsak feltétele, hanem maga is eredménye a társadalmi innovációnak. Meggyőződésünk, hogy azok a települések és állami szervezetek lesznek hosszú távon sikeresek, amelyek a digitális fejlesztéseket a közösségi igényekkel és a társadalmi részvétel erősítésével képesek összehangolni – e szinergia megteremtése pedig a hazai közigazgatás-tudomány számára is további kutatási irányokat jelöl ki, különösen az innovációs hatásindikátorok mérése és a jó gyakorlatok szisztematikus feltárása terén.

Irodalomjegyzék

- Benedek József – Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével, *Észak – magyarországi Stratégiai Füzetek,* 12 (2015) 2., 4–22. o.
- Benedek József – Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: Generating and Measuring Regional Social Innovation, *Club of Economics in Miskolc,* 12 (2016) Special Issue., 14–25. o, https://doi.org/10.18096/TMP.2016.02.02.
- Benedek József – Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann: Új innovációs paradigma? Regionális társadalmi innovációs potenciál javításának lehetősége szakértői rendszer segítségével, lehetőségek és korlátok, in: *„Mérleg és Kihívások" IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Konferencia kiadvány* (szerk.: Veresné Somosi Mariann), Miskolc, Miskolci Egyetem, GTK, 2015, 247–254.o.
- Bicskei Tamás: A mesterséges intelligencia közigazgatásban való felhasználásával okozott kár. (2023). *KözigazgatásTudomány*, 3(2023) 1., 99–114. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.51.
- Bobek, Vito: Framework for Smart Urban Development, in: *Smart Urban Development* (szerk.: Bobek, Vito), Intechopen, 2021, https://doi.org/10.5772/intechopen.77428.
- Bogdán Orsolya – Heltai Miklós: A vaddisznó előfordulásának vizsgálata Budapesten, *Vadbiológia*, (2014) 16., 87–96. o.
- Bogdány Eszter – Varga Krisztina – Veresné Somosi Mariann: Társadalmi Innovációs Fehér Könyv – TINLAB, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2011,

https://tinlab.hu/wp-content/uploads/2024/03/TINLAB_Feher-Konyv.pdf (Letöltve: 2026. 05. 11.).
- Bogdány Eszter (szerk.): Társadalmi Innovációs Jó gyakorlatok Gyűjteménye – TINLAB, Veszprém, Pannon Egyetem, 2024, https://tinlab.hu/wp-content/uploads/2024/02/Tarsadalmi-Innovacios-Jo-Gyakorlatok-Gyujtemenye-I-2.pdf.
- Cahill, Sean – Llimona, Francesc – Cabañeros, Lluis – Colomardo, Fernando: 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 (2012) 2., 221–233. o., https://doi.org/10.32800/abc.2012.35.0221.
- Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Az építésügyi igazgatás szabályozásának új időszámítása, fókuszban az építészeti alapelvek, *Jegyző és Közigazgatás*, 27 (2025) 2., 2025,10–15. o.
- Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Szabályok a víz tükrében, avagy a megváltozott területfelhasználási követelmények a Balaton vízparti területein, *Ingatlanjog*, 5 (2025) 2., https://doi.org/10.55413/564.A2500201.IJO.
- Csatlós Erzsébet: Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában, *Pro Futuro*, 13(2011) 1., 74–101. o. https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13356.
- Dietz Ferenc: *Integrált Városfejlesztési Stratégia*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2011, https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05_Integralt_varosfejlesztes.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2026. 05. 08.).
- Drucker, Peter F.: *Innovation and entrepreneurship*, New York, Harper & Row Publishers, 1985.
- Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról, *Új Magyar Közigazgatás,* 9 (2016) 4., 35–40. o.
- Gerencsér Balázs – 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, *KözigazgatásTudomány*, 5 (2025) 1., 30–45. o., https://doi.org/10.54200/kt.v5i1.93.
- Heltai Miklós – Antal Csanád: A belterületi vadkárok megítélésének jogi és biológiai ellentmondásai, *Jogtudományi Közlöny*, 71 (2016) 1., 43–54. o., https://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf (Letöltve: 2026. 05. 11.).
- Kiss Gabriella: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben, *Társadalomkutatás*, 30 (2012) 4., 370–385. o. https://doi.org/10.1556/Tarskut.30.2012.4.5.
- Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetősége, *Vezetéstudomány,* 48 (2017) 6-7., 15–19. o. https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2017.06.02.
- Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann: A társadalmi innováció hálózatalapú megközelítése, in: *„Mérleg és Kihívások" X. Nemzetközi*

Tudományos Konferencia, Konferencia kiadvány a közgazdász képzés elindításának 30. évfordulója alkalmából (szerk.: Veresné Somosi Mariann), Miskolc, Miskolci Egyetem, GTK, 2017, 47–55. o.
- Kocsis János Balázs – Gere László: Okos város globális nézőpontból, *Századvég,* 1 (2021) 1., 101–129. o.
- Kovács Róbert: A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – innovatív technikák, in: *Az önkormányzatok helyi közszolgáltatásokon túli közösségi funkciói – elmélet és példák* (szerk.: Kovács Róbert), Budapest, NKE Ludovika Kiadó, 2021, 9–120.o.
- Nagy Eszter – Tari Tamás: The appearance of wild boar in the coastal settlements of Lake Balaton and its tourism implications, in: *VIII. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet* (szerk.: Németh Kornél – Jakab Bálint – Péter Erzsébet), Veszprém, Pannon Egyetemi Kiadó, 2024, 467–475. o.
- Nagy Eszter: Human-Wildlife Interactions Surveys in the City of Sopron, North-Western Hungary, in: *XXVII. Tavaszi Szél Konferencia 2024 – Absztraktkötet* (szerk.: Hajdú Péter), Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), 2024, 626. o.
- Németh Adrienn: Digitális kompetencia modellek a közigazgatásban – Nemzetközi kitekintés, *KözigazgatásTudomány*, 1 (2021) 2., 114–122. o., https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.21.
- Nizák Péter – Péterfi Ferenc: A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság, in.: *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess* (szerk.: Márkus Eszter), Budapest, EMLA, 2015.
- Ritó Evelin: *A magyar helyi önkormányzatok és a helyi közösségek a digitalizáció korában*. PhD értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2023.
- Szabó Beáta – Rácz Szilárd – Horeczki Réka: A helyi építési szabályzat mint a területrendezés és a településfejlesztés kihagyhatatlan eszköze, *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 35 (2025) 255., 101–120. o.
- Utasi Ágnes: Demokratikus részvétel és a hatalom erkölcse, *Szociológiai Szemle,* (1997) 2., 163–184. o.
- Varga Krisztina: A regionális társadalmi innováció kérdései, *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS),* 2 (2017) 4., 602–616. o. https://doi.org/10.21791/IJEMS.2017.4.49.
- Varga Krisztina: A regionális társadalmi innováció kérdései, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 2 (2017) 4., 602–616. o., https://doi.org/10.21791/IJEMS.2017.4.49.
- Varga Krisztina: Társadalmi innováció az önkormányzatok működésében, *Társadalmi innováció és felelősségvállalás Észak-Magyarországon* (szerk.: Lipták Katalin), Miskolc, Miskolci Egyetem GTK, 2017, 7–15. o.

Gondolatok a nemzetközi és európai adójog fogalmi köréről

Erdős Éva*

A tanulmányban a nemzetközi és európai adójog fogalmát, célját és jellemzői, valamint a két jogterület egymáshoz való viszonyát elemeztem. A nemzetközi adójog részét képezi az európai adójog, és mindkét jogterületnek jellemzője, hogy nem önálló jogágat alkotnak, hanem a közpénzügyek jogágába tartoznak. A nemzetközi és európai adójog végső célja a nemzetközi, határon átnyúló adójogi konfliktusok feloldása, melyek az egyes államok eltérő vagy éppen azonos adórendszereinek, szabályainak az összeütközéséből, és problémáiból keletkeznek, és ezen konfliktusokra jelentenek megoldásokat. Mindkét jogterület keletkezteti a konfliktusokat, ugyanakkor törekszik a problémák megoldására. A tanulmány a konfliktusok rendszerezésével bemutatja az EU adójog megoldásait, rámutatva a nemzetközi és európai adójog konfliktusfeloldó szerepére.
Kulcsszavak: Európai adójog tartalma, fogalma célja, nemzetközi adójogi konfliktusok, feloldásuk

Thoughts on the conceptual scope of the definition of international and European Tax law

In this study I analyzed the concept, definition, purpose and characteristics of international and European tax law, as well as I also showed the relationship between the two areas of law. The European tax law is the part of the international tax law, and both areas of law characterized by the fact, that these are not an independent branch of law, but both of them belong the branch of the law of public finances. The ultimate goal of international and European tax law is to resolve the cross – border tax law conflicts, which arise from the collision and problems of different or the similar tax systems and rules of the Member States, and to provide solutions to these conflicts. Both areas of law create conflicts, but at the same time try to solve problems, too. In this study I present the solutions of EU tax law by systematizing conflicts, and pointing out the conflict solving role of international and European tax law.
Keywords: Definition, goals,contents of European Tax Law, international tax law's conflicts, and solve the international and European Tax conflicts

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.162

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam – és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék.

Bevezető gondolatok

A szuverén államok önálló adójoggal, eltérő adórendszerrel rendelkeznek, adórendszerekben különféle adók, adómértékek, adókedvezmények és mentességek kerülnek alkalmazásra. Minden állam önállóan, saját önrendelkezési joga alapján állapítja meg, hogy saját illetékességi területén milyen adókat vezet be, kiket és mit adóztat meg, milyen adóalapot, milyen adókedvezményeket és milyen adó mentességeket alkalmaz. Az egyes államok adójoga az Európai Unió tagországaiban is eltérő vonásokat mutatnak, az elvek és adóztatási módszerek bizonyos esetekben megegyeznek, sőt egybe is eshetnek, máskor viszont éppen különböznek, és ez mindkét esetben a nemzetközi kapcsolatokban méltánytalansághoz, kettős adóztatáshoz, diszkriminatív adóztatáshoz, adóelkerülésekhez és egyéb adójogi konfliktusokhoz vezethet.

A nemzetközi adójogi kapcsolatok egyik kulcsproblémája a kettős adóztatás vagy éppen kettős vagy többes nem adózás, vagy az olyan pozitív diszkrimináció, mint a külföldi beruházások ösztönzése adókedvezményekkel. Mivel minden állam fenntartja magának az Európai Unióban is az adóztatás jogát, ez kettős vagy többszörös adózáshoz, diszkriminációhoz, versenytorzító magatartáshoz, vagy éppen káros adóversenyhez vezethet.

A nemzetközi adójog és az európai adójog – mely része a nemzetközi adójognak – megpróbálja saját eszközeivel kiküszöbölni az adózási anomáliákat, megpróbálja elérni a nemzetközi gazdasági kapcsolatok terén a méltányos és „igazságon" alapuló adóztatást, az adóversenysemlegességet és az egyenlő elbánás elvének érvényesülését.

A méltányos és igazságon alapuló adóztatás, az egyenlő elbánás elve, a diszkrimináció tilalma, a versenysemlegesség így nemcsak a nemzetközi adójog klasszikus alapelveinek számítanak, de az európai adójogban is kiemelkedő fontosságúak.

Tanulmányomban röviden kitérek a nemzetközi adójog és az európai adójog céljára, konfliktusfeloldó jellegére, megkísérlem ennek megfelelően definiálni; áttekinteni, hogy a konfliktusok feloldásában milyen eszközöket alkalmaz a nemzetközi adójog, és az európai adójog.

1. A nemzetközi adójog és az európai adójog definíciója, célja, jellemzői

1.1. A nemzetközi adójog meghatározása, a pénzügyi jogágban történő elhelyezése. A nemzetközi adójogot többféle szerző többféle módon közelíti meg, azt mindenképpen megállapíthatjuk, hogy jelentős átalakuláson ment keresztül az európai integráció következtében az Európai Uniós szövetség megjelenése kapcsán.

Meznerics Iván[1] 1972-ben a nemzetközi adójogot a kettős adóztatás elkerülésének szabályozásával és az adóügyi eljárásban pedig a kölcsönös

[1] Meznerics Iván: *Pénzügyi Jog,* Budapest, KJK, 1977, 532. o.; Meznerics Iván: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban,* Budapest, KJK, 1972.

segítségnyújtásra vonatkozó jogsegély biztosítását célzó egyezményekkel azonosította.

Nagy Tibor[2] kicsit később, 1980-ban már kitért rá, hogy a nemzetközi adójog fogalmában „felfedezhető egy ellentmondás", miszerint nemzetközi adó nem létezik, mégis beszélhetünk nemzetközi adójogról, sőt ez az adójog egyik legrégebbi területe. Álláspontja szerint a kettős adóztatási egyezményeken és jogsegélyegyezményeken túl, a nemzetközi szervezetek, a diplomáciai testület tagjainak adóztatására, mentességére vonatkozó szabályok és a nemzetközi integrációk[3] közös adójogi szabályai is ide tartoznak.

A nemzetközi adójog azonban azért jön létre, mert az egyes államok fenntartják maguknak az adóztatás jogát, az államok a pénzügyi szuverenitásuk alapján mindenkit adóztathatnak a területükön, akár külföldi az illető, akár saját állampolgáraikat és szerveiket is adóztathatják az államok, a lakóhelytől, telephelytől függetlenül.[4]

A nemzetközi adójog ma már az előbbi szerzők által említettektől sokkal több területet érint, gondolunk itt például a beruházás védelem szabályaira, a külföldi tőkemozgással kapcsolatos adózási előírásokra és az európai adójognak olyan elemeire, amelyek nemcsak jogforrási formában öltenek testet, hanem szankciót nem tartalmazó, de akár önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jelentések, közösségi iránymutatások és Magatartási Kódexek formájában jelennek meg.[5]

A többféle megközelítésben megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi adójog egyrészt - a célját tekintve - azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek megpróbálják elérni:[6]

a.) a nemzetközi gazdasági kapcsolatok terén a méltányos és igazságon alapuló adóztatást az alábbi eszközökkel:

- „a fizetési képesség" elvével: ütemezett adóztatással (fix mértékkel, vagy forrásonként, de nem adófizetőként eltérő adómértékkel),
- a VAT-tal[7] és a progresszív jövedelemadókkal (az ÁFA ugyanis nem tesz különbséget az adóalapok között adófizetési kötelezettség szempontjából, hiszen ugyanazt a százalékos adót kell fizetni ugyanazon termék vagy

[2] Nagy Árpád - Nagy Tibor: *Pénzügyi jog és igazgatás,* Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1980. III. rész 6. o.

[3] Gondolunk itt az akkor már (1980-ban) létrejött Európai Gazdasági Közösségre (1957. Római Szerződés), melyben egyben az európai adójog elsődleges jogforrását is megtalálhatjuk. Természetesen 1980-ra már az európai adójogi harmonizáció következményeként megjelentek a másodlagos jogforrások is, pld. 1977-ben az Áfa alapjául szolgáló 6. Hozzáadott értékadóról szóló irányelv.

[4] Nagy –Nagy: i.m. 6. o.

[5] A Közösségi iránymutatásokról, a megengedhető és károsnak nem minősíthető állami támogatásokról ld. Várnay Ernő - Papp Mónika: *Az Európai Unió joga,* Budapest, KJK, 2004, 550-575. o.; A jelentésre ld. az OECD „Káros adóversenyről szóló jelentését" „Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue", OECD, Paris, 1998. A Magatartási Kódex alatt az Üzleti Adózás Magatartási Szabályzatát/Kódexét értjük, amit az ECOFIN Tanács fogadott el 1997. decemberi ülésén. Code of Conduct for Business Taxation (1998) Conclusions of the ECOFIN Council meeting on 1 December 1977 concerning taxation policy (98/C 2/01, Official Journal 6. 1. 1998.)

[6] Basic Themes in international taxation. In: *Introduction to principles of international taxation*, Budapest, IBFD, International Tax Academy, 1994, 3. o.

[7] VAT = Value Added Tax, azaz hozzáadott-értékadó, ÁFA

szolgáltatás után; a progresszív jövedelemadónál – minél több a jövedelem, annál több az adó),
- egyenlőség elvével (ugyanolyan körülmények között azonos adójogi „bánásmódot" alkalmaznak),

b.) A nemzetközi befektetésekkel kapcsolatos „torzítások" kiküszöbölésével, mint pl. a területi ösztönzők (pl. a vámszabadterületen alapított társaságok adókedvezményei, vagy egy sokkal kedvezőbb, kisebb adómérték; esetleg egyéb ösztönzők, mint a külföldi befektetések adókedvezményeinek tiltásával).

Más értelmezésben megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi adójog alapvetően egy kétarcú jog, amely egyrészt keletkezteti a nemzetközi (határokon átnyúló) adójogi konfliktusokat, másrészt megoldást adnak ezekre a konfliktusokra.

2. A nemzetközi adójog, mint a konfliktusok keletkeztetésének és a konfliktusok feloldásának joga

2.1. A nemzetközi adójog határa és tartalma. A nemzetközi adójogot jellemzőit és definíciós elemeit illetően értelmezhetjük a konfliktusok keletkeztetése és konfliktusok feloldása jogának.

a.) Szűkebb értelemben**:**[8] a nemzetközi adójog a nemzetközi adójog eszközeivel, dokumentumaival befolyásolja a pénzügyi jogszolgáltatást, ez tulajdonképpen a nemzetközi konfliktusok feloldásának a joga, amihez tartoznak:
- a bi- és multilateriális nemzetközi egyezmények, (pld: OECD BEPS Akció terve (2015), A globális minimumadóról szóló OECD Globe TAX I-II. Pillar)
- a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények, (OECD Modell egyezmények a kettős adóztatás elkerülése tárgyában, ENSZ Egyezmények, kétoldalú, országok közötti egyezmények a kettős adóztatás elkerüléséről)
- az EU alapító szerződései és módosításai, és az Európai Unió másodlagos jogforrásai,
- az adójogi harmonizáció egyéb eredményei (pld: az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe, Bizottság Jelentései az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásokról),
- a nemzetközi szokásjog,
- a nemzetközi esetjog (Európai Bíróság esetjoga).

A nemzetközi adójog ezen eszközökkel oldja meg a nemzeti adójogból eredő konfliktusokat.

b.) Szélesebb értelemben: mind a nemzeti, mind a nemzetközi adójog azon szabályai, amelyek a fiskális jogszolgáltatás problémáit tervezik megoldani, beleértendő a nemzetközi adójog fogalmába.

c.) A legszélesebb értelemben: a nemzetközi és nemzeti adójogok konfliktusainak joga, valamint a nemzeti adójog által létrehozott szabályok - a nemzetközi pénzügyek vonatkozásában – konfliktusainak joga (mint pl. a külföldi adófizetők, a külföldiek tevékenysége vagy a „helybeli" adófizető konfliktusa). Mivel a nemzeti

[8] Basic themes in international taxation: i.m. 3. o.

jogszolgáltatás külföldi illetőségű adózóira vonatkozó szabályai sokszor azonos vagy éppen különböző elveket követnek az adóztatásban, ez keletkezteti az egyes államok adójogszabályainak összeütközését, konfliktusba kerülését. Ebben az esetben beszélhetünk a külföldi adójogviszonyban résztvevő nemzeti adójogok konfliktusáról. A nemzetközi adójog az első és a második értelmezésben (az a.) és b.) esetben) megoldást talál a konfliktusokra, azaz feloldja a konfliktusokat és ebben az értelemben a nemzetközi adójog a konfliktusok feloldásának joga, míg a harmadik esetben /c.)/, kreálja az összeütközést, vagyis a konfliktusok keletkeztetésének a joga.

Az összeütközések az adórendszerek, az adójogszolgáltatás átfedéseiből keletkeznek, és ezek az átfedések éppen a szuverén adóztatás belső és külső (ami alatt a belső nemzeti jogot és a külső nemzetközi jogot kell érteni) korlátainak hiányára vezethetők vissza.[9]

Tulajdonképpen a fenti meghatározással megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi adójog mutat hasonlóságot a nemzetközi magánjoggal annyiban, hogy mindkét jogterület kapcsoló elveket alkalmaz a nemzeti jogszabályok összeütközésének, konfliktusainak a feloldására.

A nemzetközi magánjog a „vagy-vagy" elvét alkalmazza az egyes államok jogának összeütközésekor, a nemzetközi adójog szintén megengedi a kettős vagy többes jogalkalmazást, de megpróbálja kiküszöbölni az átfedést, például a kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött nemzetközi egyezményekkel, vagy éppen az európai adójogi harmonizációval, a kettős adóztatási egyezményekben pedig ugyancsak kijelöli kapcsolóelvekkel azt az országot, ahol az adót valójában meg kell fizetni.

A nemzetközi adójog, azonban abban teljesen különbözik a nemzetközi magánjogtól, hogy a fiskális közpénzügyek jogába tartozik, és jellemzőit tekintve a közpénzügyi jogviszonyban a felek alá- és fölérendeltségi pozícióban vannak, nem a magánjog, vagyis a polgári jog részét képezi, hanem fiskális közjog, kötelező kényszerrel bír, ezzel szemben a nemzetközi magánjog megengedi a résztvevőknek a választás jogát, választhatnak, hogy melyik állam jogát alkalmazzák, míg az adójog esetében nincs meg az ilyen jellegű választás lehetősége, kógens jogszabály rendezi az adójogviszonyt.

Mivel minden állam a szuverenitásából eredően önállóan, saját önrendelkezési joga alapján állapítja meg, hogy saját illetékességi területén milyen adókat vezet be, kiket és mit adóztat meg, milyen adóalapot, milyen adókedvezményeket és milyen adó mentességeket alkalmaz, így az adókra vonatkozó szabályok az egyes államokban eltérőek, mely eltérések nemzetközi adójogi konfliktusokat generálnak (mint például adóelkerülést, adókijátszást tesznek lehetővé, vagy éppen adódiszkriminációt, kettős adóztatást, vagy éppen kettős vagy többes nem adóztatást idéznek elő), mely konfliktusokra a nemzetközi adójognak megoldást kell adnia.

Ennek megfelelően a nemzetközi adójog definíciója: A nemzetközi adójog egyrészről az egyes államok adóinak és adórendszerének azonosságából és különbözőségéből eredő nemzetközi adójogi konfliktusok joga, másrészről viszont a

[9] Basic themes in international taxation: i.m. 3-4. o.

nemzetközi adójog az egyes államok adórendszerének és adóira vonatkozó szabályozásának azonossága és különbözősége miatt keletkezett nemzetközi adójogi konfliktusok feloldásának a joga. A nemzetközi adójog célja tehát hogy feloldja az egyes államok szabályozási azonosságából és különbözőségéből fakadó nemzetközi adójogi konfliktusokat, megoldást találjon a gazdasági versenyt torzító magatartásokkal szemben, az adóeltitkolással szemben, az adódiszkriminációval szemben, azaz a nemzetközi adójogi problémákra megoldást találjon.

3. Az európai adójog definiálása és kapcsolata a nemzetközi adójoggal

Ahogyan növekedett az Európai Unió tagállamainak a száma, úgy lett a nemzetközi adójognak is egyre növekvő és meghatározó területe az európai adójog. Az Európai Unió adójoga tartalmát tekintve tulajdonképpen nem más, mint a szuverén tagállamok adórendszerén belül alkalmazott adójogszabályok közelítése, harmonizációja, tehát célja nem az egységes és közös adó létrehozása[10], hanem a tagállamok adójogszabályainak közelítése. A közösségi adóharmonizáció tehát egy olyan jogközelítési folyamat, ahol a közelítés fő célja az egységes, integrált közös piac megfelelő működéséhez szükséges közösségi, illetve tagállami adószabályozás megteremtése.[11] Az adójogszabályok közelítése egyébként politikailag nagyon érzékeny terület, mivel az adóztatási felségjog a pénzügyi szuverenitás olyan alapvető eleme, melyet egyetlen állam sem enged át más állam vagy nemzetközi szervezet, integráció részére.[12] *Az* európai adójog alatt tehát az adóharmonizáció eredményeként létrejött közösségi, uniós elsődleges és másodlagos[13] jogforrások összességét értjük.

Az adóharmonizáció módját tekintve a szakirodalom[14] kétféle megközelítést taglal, azaz pozitív és negatív harmonizációs folyamatról beszél. A pozitív harmonizáció alatt a tételes jogi szabályozást, jogszabályi vagy egyéb közösségi szabályozói szinten (főleg másodlagos jogforrásokkal, irányelvi szinten) történő harmonizációt értjük. Ez a módszer az adózási rendszerek felülről vezérelt szabványosítását, kiegyenlítését szorgalmazza, annak figyelembevételével, hogy a közösség egészének szintjén milyen adózás típusok, adóalapok és mértékek kívánatosak, melyek torzítják legkevésbé a közös piac működését. E megközelítés

[10] Annak ellenére, hogy jelenleg is munkálatok folynak az egységes európai társasági adó létrehozására, az Európai Társaság mintájára, nem beszélhetünk még egységes európai adóztatásról, és szupranacionális jogról. Ez alól friss kivételt jelent a profitadót érintő egységes globális minimumadó (15%), amit a tagállamok a Tanács irányelve alapján egységesen 2024-től vezettek be az Európai Unióban.

[11] Erdős Gabriella - Földes Gábor - Őry Tamás - Véghelyi Mária: *Az Európai Közösség adójoga,* Budapest, KJK, 2001, 18. o.

[12] Uo.

[13] A közösségi jog elsődleges és másodlagos jogforrásai ld. például: Várnay – Papp: i.m. 145-199. o.; az európai adójog elsődleges és másodlagos jogforrásairól: Őry Tamás (szerk): *Az Európai Unió adójoga*, Budapest, Osiris, 2003, 39-61. o., valamint Erdős –Földes – Őry – Véghelyi: i.m. 31-53. o.

[14] Ld. Gábriel Katalin - Hüttl Antónia: Adók az Európai Unióban és Magyarországon, *Statisztikai Szemle,* (1998) 11., 897-915. o.; és Galántainé Máte Zsuzsanna: *Adó(rendszer)tan,* Budapest, Aula, 2004.

problémája, hogy az Unió közös céljait, az egyes tagországok egyéni céljai elé helyezi, és ezzel az államok szuverénitását csorbítja.

A negatív harmonizáció tiltó normák felállításával valósul meg, és elsősorban a nehezebben haladó közvetlen adók harmonizációját jellemzi. Az Európai Unió tagállamaiban a nemzeti adórendszerek eltérő módon kezelik a belföldi és külföldi forrásból származó jövedelmeket – megegyezően a nemzetközi adójog egyik alapproblémájával – illetve eltérő szabályokat állapítanak meg a belföldi és külföldi adóügyi illetőséggel rendelkező adózókra nézve. Abban teljesen megegyezik a nemzetközi adójog és az európai adójog célja, miszerint hogyan lehet felszámolni a külföldi, nemzetközi viszonyokból eredő konfliktusokat, problémákat. A negatív harmonizáció az adózási feltételeket a termelés egyéb körülményeihez hasonlóan a piacok regionális különbségei közé sorolja. Ebből ered egyes szakemberek[15] azon következtetése, hogy az adózási rendszerek különbözőségeit a verseny önmaga fogja megszüntetni, mivel a teljes politikai és gazdasági integráció előbb-utóbb kikényszeríti azok teljes egységesítését.

Az adóharmonizáció kapcsán egy *harmadik harmonizációs tényezőt* is meg kell említeni álláspontom szerint. A pozitív harmonizációhoz hasonlóan, azzal egyenértékűként tarthatjuk számon, legalábbis a közvetlen adók területén az Európai Uniónak a káros adóverseny kiküszöbölése céljából hozott intézkedéseit. A káros adóverseny tilalma egy újfajta alapelvként is felfogható a nemzetközi adózásban, ezen belül az európai adójog területén. A káros adóverseny tilalma az egyenlő elbánás elvéből és a diszkrimináció tilalmának elvéből eredeztethető, és gazdasági veszélye olyannyira meggyőző az EU szervei és a tagállami adópolitika irányítói számára, hogy jogszabályok nélkül is alkalmazzák előírásait.[16]

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az európai adójog az európai adójogi harmonizáció során létrejött európai adójogi elsődleges és másodlagos jogforrások összessége, a soft law és az Európai Unió Bíróságának eseti döntéseit tartalmazó jog.

Az európai adójog célja:[17]

- Célja nem egy „szövetségi adórendszer létrehozása, hanem a termékek és szolgáltatások mozgásának adóügyi megítélése során a nemzeti elbánás követelményének maradéktalan megvalósítása", és végső soron az egységes belső piac, a Római Szerződés 2. cikkében lefektetett négy alapszabadság – az áruk, a szolgáltatások, a személyek (munkaerő) és a tőke mozgásának – érvényesülésének a biztosítása.

[15] Lád Őry Tamás, Gábriel Katalin, Hüttl Antónia.

[16] Gondolunk itt ezalatt a már korábban említett OECD Jelentésre (1998) a káros adóversenyről, vagy az Üzleti Adózás Magatartási Kódexre (1998). Megjegyezzük, hogy az Európai Unióhoz később csatlakozott országokon, így Magyarországon is, a csatlakozási folyamat során „behajtották" a fenti – jogszabálynak nem minősülő Üzleti Adózás Magatartási Kódexét – a társasági adóharmonizációban annak ellenére, hogy ez egy politikai dokumentuma az ECOFIN Tanácsnak, nem kötelezően alkalmazandó jogforrás. Éppen ezen szabályok következtében került ki a magyar adójogból a társasági adónál a (külföldiekre vonatkozó) befektetési kedvezmények, és az adóparadicsomnak számító 3%-os társasági adómérték. 1996. évi LXXXI. tv. 4. § 28. adókedvezmények, és a „külföldön tevékenységet végző adóalany", azaz off-shore cég. Ugyanis a magyar társasági adó 19.§ (2) értelmében az ilyen szerveknek csak 3%-os társasági adót kellett fizetnie Magyarországon a 38 %-os társasági adó helyett.

[17] Őry: i.m. 17-18. o.

- Főbb akadályai ennek megfelelően azok a tagállami jogszabályok, amelyek a négy alapszabadság érvényesülését akadályozzák, amelyek a hazai és külföldi áruk és szolgáltatások diszkriminatív megítélését eredményezik, a tagállami adórendszerek különbözőségeiből adódó problémák, illetve kettős adóztatás.
- Eszközei: az elsődleges és másodlagos jogalkotás, az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési tevékenysége és jogfejlesztése, illetve a tagállamok azon intézkedései, melynek célja a káros adóverseny kiküszöbölése.

Célja továbbá a határokon átnyúló, az egyes tagállamok eltérő jogrendszeréből eredő európai és (nemzetközi) adójogi konfliktusok feloldása, ezért konfliktusfeloldó jog.

A nemzetközi adójog főbb konfliktusai, mint a kettős adóztatás, a külföldi befektetések adókedvezményezése, az európai adójogban is ugyanúgy megjelennek, mint a nemzetközi adójogban. Az egységes integrált közös piac hatékony működését gátló nemzeti szabályok között jelentős szerepet játszanak azok az adószabályok, amelyek a hazai és importtermékek és szolgáltatások között diszkriminatív adóügyi megítélést eredményeznek, a külföldi illetőségű adózókat diszkriminatívan adóztatják, vagy éppen a külföldről származó jövedelem kettős adóztatásához vezetnek, így ebben mindenképpen közös az európai adójog és a nemzetközi jog.

Az európai adójog szűkebb, mint a nemzetközi adójog, egyrészt, mert kevesebb államra vonatkozik, másrészt viszont a nemzetközi adójog egyik nagy területe. Az Európai Uniós tagállamokra vonatkozó európai adójogot jelenti, ami az európai adóharmonizáció során létrejött, adójogi tárgyú európai jogforrásokat foglalja magában. Ide tartoznak az elsődleges jogforrások, amelyek adójogi tárgyúak, mint az alapító okiratok (Római Szerződés, Maastrichti Szerződés, Lisszaboni Szerződés), amelyek közvetlen hatállyal bírnak, azonnal a kihirdetéssel hatályba lépnek, és primátussal rendelkeznek, valamint a csatlakozási okmányok. Másodlagos jogforrások az európai adójogban az irányelvek, melyeket csakis az Európai Unió Tanácsa hozhat meg, és egyhangúsággal fogadhat el. Az EU Tanácsában minden tagállamból egy fő vesz részt, a (az államfők, kormányfők), Miniszterelnök vagy a Köztársasági Elnök, és minden tagállamnak egy szavazata van. Ez azt jelenti, hogy az EU-ban az adó kérdésekben az csakis irányelvvel lehet harmonizálni az adószabályokat, és a Bizottság által előkészített irányelv javaslatot tehát minden tagállamnak (állam, vagy kormányfőjének) egy szavazattal egyhangúan el kell fogadni. Ez azért van, mert az adóztatás tagállami hatáskör elsősorban, és azért is, mert a konfliktusokra a kitűzött európai céloknak megfelelően megoldást kell találni. A harmadik eleme az EU adójognak a soft law, ami nem kötelező erejű, nem minősül jogforrásnak, de önkéntes jogkövetéssel alkalmazzák a tagállamok. Ilyen az ECOFIN Tanács által meghozott dokumentum: A káros adóversenyről, azaz az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe. Végül negyedik eleme az EU adójognak az Európai Unió Bíróságának az előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott eseti döntései, ítéletei. Az Európai adójog - ugyanúgy, mint a nemzetközi adójog - megpróbálja feloldani az egyes tagállamok adóinak vagy adórendszerének azonosságaiból vagy éppen különbözőségéből eredő nemzetközi adójogi konfliktusokat; az Unió elsődleges jogforrásaival; másodlagos jogforrásaival, mint a Tanács által egyhangúan

meghozott irányelveivel; vagy az Európai Unió Bíróságának egyedi adó ügyekben hozott ítéleteivel; és a jogforrásnak nem minősülő, de önkéntes jogkövetéssel érvényesülő soft law rendelkezéseivel.

4. Nemzetközi adójogi konfliktusok és feloldásuk a nemzetközi és európai adójogban

A következőkben néhány példát említenék a nemzetközi adójogi konfliktusokra és azok feloldására a nemzetközi adójog vagy az európai adójog által. Az államok közötti eltérő szabályok magyarázhatók az államok szuverenitásának jogából, az adómértékek például sok helyen eltérőek még ugyanannál az adónál is, amelyek például káros adóversenyhez vezetnek, azonban az azonos szabályozás is okozhat konfliktust, és erre a legjobb példa a kettős adóztatás konfliktusa.

4.1. A kettős adóztatási konfliktusok okai. Vizsgáljunk meg először egy azonosságból fakadó nemzetközi adójogi konfliktust! Az egyes államok az adójogi illetőségnél ugyanazokat az elveket alkalmazzák az adóztatásnál, azaz a belföldi illetőségűeknek minden jövedelme, azaz mind a belföldi, mind a külföldi jövedelme belföldön lesz adóköteles a rezidencia elve alapján, függetlenül attól, hogy a belföldi adóalany külföldön szerzett jövedelme után az adót levonták külföldön a forrás elve alapján. (Korlátlan adókötelezettség) A külföldi illetőségű adóalany tekintetében pedig minden ország a forrás elvet alkalmazza, azaz a külföldi illetőségű adóalany a belföldön megszerzett jövedelme után belföldön köteles az adót megfizetni. Tehát például a német adóalany Magyarországon megszerzett jövedelme Magyarországon lesz adóköteles. (korlátozott adókötelezettség) Tehát minden ország a rezidencia elve szerint adóztatja korlátlanul a belföldi illetőségű adóalanyt belföldön, és korlátozottan a belföldi jövedelme után adóztatja a külföldi illetőségű adóalanyt belföldön, akit saját országa majd a rezidencia elve szerint a külföldi jövedelemnél újból adóztatni fog. Vagyis a belföldi adóalany külföldön megszerzett jövedelme kétszeresen fog adózni a rezidencia elv miatt belföldön és a forrás elv miatt külföldön is. A kettős adóztatás alól alól csakis a nemzetközi kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött egyezmények adhatnak felmentést.

a.) A nemzeti adójog kapcsoló tényezőket állít fel az adófizető és az adót kivető állam között

- állampolgársági, lakóhely-székhely, tartózkodási hely, rokonsági kapcsolatok szerint (személyi tényezők) és (illetőség elve, rezidencia elv); vagy
- a jövedelem forrása, a vagyontárgy fekvési helye vagy a tevékenység kifejtésének helye szerint (ezek a gazdasági tényezők) (forrás elv, területi elv);

b.) az egyes nemzetek jogszolgáltatása közötti átfedések keletkezhetnek akkor, amikor:

- különböző kapcsoló tényezők határozzák meg az adófelelősséget ugyanazon adótárgy vonatkozásában (pl. A és B országból származó jövedelem esetén → lakóhely, a rezidencia elve és székhely szerint adóztat A ország (belföld), míg a forrás elve szerint adóztat B ország (külföld), ami a gazdasági és nemzetközi kettős adóztatáshoz vezet → így az A országbelinek (belföldi illetőségű

adózónak) a B országból (azaz külföldről származó) jövedelme adózik A és B országban is.

- vagy ugyanazt a kapcsoló tényezőt alkalmazza mindkét nemzet jogszolgáltatása: de mindegyik különféle kritériumokat állít fel az egyes tényezőkhöz (pl. a tartózkodási hely elvét A ország az ott tartózkodás idejének függvényében határozza meg, míg B ország a lakóhellyel való rendelkezéshez köti és ez ugyancsak kettős adózáshoz vezet.)

Mind a két esetben kiküszöbölhető a probléma, ha mindkét ország a területi elvet követi, tehát mindegyik csak a saját területén keletkezett jövedelmet adóztatja meg, és nem az adóalany illetőségéhez köti az adóztatást. Mindez a saját belső jogalkotással is elérhető, amennyiben viszont az elvek az egyes nemzetek jogalkotásában is keverednek, mint pl. a magyar SZJA törvényben, miszerint a belföldi illetőségű magánszemélyt az összes jövedelme – akár bel-, akár külföldi forrásból származik, míg a külföldi illetőségűt a belföldről származó jövedelme után belföldön terheli adókötelezettség, úgy ez konfliktushoz, kettős adóztatáshoz vezet. Erre a megoldást csak a bi-, vagy multilaterális nemzetközi egyezmények jelenthetik a kettős adóztatás elkerülése tárgyában.

A konfliktusok tehát abból erednek, hogy a szuverén államok különféle módon határozzák meg az adójoguk fő koncepcióit, elveit, vagy éppen az azonos szabályozásból, hiszen egyforma elveket alkalmaznak a belföldi illetőségű adózóra (rezidencia elvét) és a forrás elvét a külföldi adózóra, melyek átfedést, kettős adóztatást eredményeznek.[18]

A rezidencia elvű adórendszerekben a személy azért válik adóalannyá, mert a lakóhelye a kérdéses állam területén van. Így a több államban lakóhellyel rendelkező személyek gyakran adót fizetnek több országban is minden gazdasági érdekeltségük – mint a több országból származó jövedelem vagy a más országban fekvő vagyon – után. Ezért az adóalanyok adókötelezettsége korlátlan, vagyis mind a belföldi, mind a külföldi jövedelem után belföldön kell adót fizetniük, kivéve ha nemzetközi szerződést más nem állapít meg.

A forráselvű adórendszerekben az adókötelezettséget korlátozza az a tény, hogy a jövedelem külföldről vagy belföldről származik-e, vagy a tulajdon a kérdéses állam területén fekszik-e, de a forrás elv alapján a jövedelem után az adót abban az országban kell megfizetni, ahol az keletkezett.

A forráselvű – a jövedelem keletkezésének a helyét követő elvű – adóztatást általában a tőkeimportáló országok, míg a rezidencia elvet a tőkeexportáló országok

[18] Ld. SZJA hivatkozott rendelkezését, miszerint a belföldi illetőségű adóalanynak mind a belföldi, mind a külföldi jövedelme után Magyarországon kell az adót megfizetni, függetlenül attól, hogy a belföldi illetőségű adóalanynak a külföldön szerzett jövedelmét külföldön adóztatták-e. Ebben az esetben a magyar SZJA törvény a belföldi illetőségű adóalanyra a rezidencia elvét alkalmazza. Ugyanakkor a külföldi illetőségű adóalany vonatkozásában az SZJA törvény a forráselvet alkalmazza, miszerint a külföldi illetőségű adóalanynak a Magyarországon keletkezett jövedelme után Magyarországon kell adót fizetnie, függetlenül attól, hogy az esetleges rezidencia elv alkalmazása miatt a külföldi országában is adózni fog a külföldi illetőségű adóalany.

alkalmazzák, bár az is igen gyakori, amikor egy-egy nemzet egyaránt követi a lakóhely és a forrás elvét is.[19]

A magyar adójog[20] a jövedelemadó terén a rezidencia elvet követi a belföldi illetőségű magánszemélyeknél (a Magyarországon lakóhellyel és a magyar állampolgárokra, vagy a szokásos tartózkodási hellyel rendelkezőkre, azaz azokra, akik 183 napot meghaladóan Magyarországon tartózkodnak) és a forráselvet a külföldi illetőségű magánszemélyek adóztatásával kapcsolatban. Ez a fő szabály, ami alól kivételt a nemzetközi egyezmények jelentenek. Ilyen egyezmények a két ország között kettős adóztatás elkerülésére kötött bilaterális nemzetközi egyezmények.

A társasági adófizetési kötelezettségnél a cégek vonatkozásában elsősorban rezidencia elvű a magyar adójog, mivel a Magyarországon székhellyel rendelkező cégeket adóztatja, de ugyanúgy, mint a magánszemélyeknél a külföldi székhelyű, de magyar telephelyű cégeknek és a külföldi székhelyű cégeknek is kell adót fizetniük a Magyarországon szerzett jövedelmeik után.[21]

A kettős adóztatás feloldása az OECD kettős adóztatás elkerüléséről szóló Modell egyezménye alapján történhet, mely minta egyezmény az országok számára, aminek az ajánlása alapján megkötik az egyes álamok a saját bilaterális vagy multilaterális egyezményüket a kettős adóztatás elkerülése érdekében. A feloldást az egyezményekben alkalmazott kapcsolóelvek jelentik, mellyel kijelölik azt az országot, ahol az adót meg kell fizetni. Itt elsősorban a rezidencia elvét (illetőségi elv) vagy a forrás elvét alkalmazzák az egyezmények.[22] A feloldást pedig a mentesítés vagy a külföldön megfizetett adó beszámítása jelenti a belföldön az összes jövedelem (mind a belföldi, mind a külföldi összes jövedelem) után kiszámított adóba.

4.2. A nemzetközi adójogi konfliktusok és feloldásuk. A nemzetközi adójogi konfliktusok közül természetesen nem említhető egy teljes felsorolás, csak a leggyakrabban előforduló esetekre hozok néhány példát. További nemzetközi adójogi konfliktusok:

a.) a nemzetközi kettős adóztatás konfliktusa
b.) adóelkerülés, adókikerülés, adókijátszás konfliktusa
c.) az offshore tevékenység és szabályozás
d.) adódiszkrimináció, a külföldi adóalanyok adókedvezményezése
e.) Uniós joggal össze nem egyeztethető állami támogatások , az adójogi intézkedésekkel megvalósuló állami támogatások

[19] Base companies and general principles of international tax law. in: *Introduction to Principles of International Taxation,* Budapest, IBFD, International Tax Academy, 1994. 215. o. (Ugyanezt teszi Magyarország is.)

[20] A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. tv. 1. § (1) bek., 3. §
A belföldi illetőséget meghatározó szempontok: az állampolgárság, az állandó lakóhely, a szokásos tartózkodási hely, a létérdek központja.

[21] A társasági adóról szóló 1991. évi LXXXVI. tv. 2. § és a 6. sz. melléklet D. és E. fejezete.

[22] Például az ingatlan hasznosításából származó jövedelem esetében az ingatlan fekvésének az országában kell az adót megfizetni. A nem önálló tevékenységből származó jövedelemnél pedig elsősorban az illetőség országában kell az adót megfizetni a külföldről származó jövedelemnél, kivéve ha a másik országban azaz külföldön 183 napot meghaladóan tartózkodott az adóalany, és külföldi munkáltató fizette a bérét, és külföldön számolták el költségként. Magyarországnak egyébként több, mint 80 országgal van kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött egyezménye.

f.) a káros adóverseny területei, konfliktusa
g.) digitális adóelkerülés konfliktusa
f.) a nemzetközi adójogi alapelvek (versenysemlegesség elve, diszkrimináció tilalmának alapelve) megsértéséből eredő konfliktusok

1997-ben elfogadásra került az OECD jelentése a káros adóversenyről, 1998-ban pedig megszületett a káros adóverseny elleni adócsomag az EU –ban is. 1998-ban csatlakozott a küzdelemhez az Európai Unió is, amikor az ECOFIN Tanács (Tanács munkaszerve, a tagállamok pénzügy, - és gazdasági miniszterei alkotják) létrehozta az Üzleti Adózás Magatartási Kódexét. A Kódex az üzleti tevékenységet, a tásasági adórendszerben keletkezett káros adóversenyt tekinti tárgyának, az OECD jelentése a káros adóversenyt és a pénzügyi szolgáltatásokat veszi alapul.

Az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe (Code of Conduct for Business Taxation) politikai állásfoglalás, mely az üzleti adózás szabályait alakítja. Soft law, tehát jogi kötőerővel nem rendelkezik, nem hajtható végre nem teljesítés esetén, és nem a jogalkotási hatáskörrel felruházott Tanács hozta meg, hanem annak egy jogalkotással fel nem ruházott szerve (az ECOFIN TANÁCS), azonban Magyarország köteles volt figyelembe venni a jogharmonizáció során. Rögzíti, hogy a tagállamok nem vezethetnek be káros adóversenyt előidéző szabályokat, a meglévő szabályokat pedig meg kell szüntetni. Felsorolja, hogy mik tartoznak a káros adóverseny alá (magatartások, kritériumok), hogyan kell ellene harcolni, illetve a tagállam miként számolhatja fel. Potenciálisan káros, ha a versenyt befolyásoló magatartások alacsonyabb adóterhet jelentenek, mint amit a többi ország környezete lehetővé tesz, ideértve a nulla kulcsos adózást, vagy a külföldi multicégeknek adott beruházási adókedvezményeket. Káros lehet, ha az adókedvezmények nem csak a rezidensekre vonatkoznak, vagy ha a kedvezményhez nem párosul tényleges gazdasági tevékenység vagy lényeges jelenlét abban az országban, ahol a kedvezményt adják. Az OECD jelentése három kategóriát különböztet meg:

1. Adóparadicsom: vagy nincs adó, vagy minimális adókulcsot alkalmaznak, vagy regisztrációs díjat. A probléma az offshore-szabályozás alkalmazása, vagy az, ha megengedi a szabályozás, hogy belföldi cég a nyereségét offshore helyszínekre vigye ki, és ott rejtse el az adózás elöl. Feloldása: maga az OECD Jelentése a káros adóversenyről, amely feltárja a jelenséget és megnevezi a káros adójogi magatartásokat.
2. Preferenciális adórendszerek esetén nagy mértékű adókedvezmény, vagy adómentesség vonatkozik külföldi multinacionális vállalkozásokra. Preferenciák tekintetében az államok szabad kezet kapnak, azonban ezek az adókedvezmények, vagy egyedi adó megállapodások nem ütközhetnek uniós jogforrásokba.
3. Országok közötti adóverseny a legérzékenyebb terület. Az illető országban a törvényben szabályozott adókulcsokhoz képest a kedvezményeket figyelembe vevő tényleges adókulcs lényegesen kisebb, mint egy másik ország ugyanazon jövedelemre kivetett adójának a kulcsa, amely eltérítve a nemzetközi tőkeáramlást, káros adóversenyhez vezethet.

A káros adóversenynek öt legfőbb területe különböztethető meg az európai adójogban. Feloldását pedig az ECOFIN Tanács Üzleti Adózás Magatartási Kódexe jelenti.

1. Diszkriminatív pozitív adókedvezmények adása külföldi beruházóknak(beruházási és fejlesztési adókedvezmények területe): Külföldi és belföldi adóalanyok közt hátrányos megkülönböztetés a külföldi adóalany javára. Azáltal is megvalósul, ha valamennyi adóalany alkalmazhat olyan preferenciát, kedvezményt, mentességet, amelyet az Unió jogrendszere nem enged meg. Feloldása az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe: stand still és roll back szabály alkalmazása.
2. Tiltott, az uniós joggal össze nem egyeztethető állami támogatások területe: Az EU adójogban ilyennek minősülnek és a versenyjog területére tartoznak azok az adókedvezmények, amelyeket kizárólag csak a külföldi befektetők, beruházások kaphatnak meg. Sérti a versenysemlegességet, diszkriminációt idéz elő. Jogellenes állami támogatásnak minősülnek azok az adókedvezmények, amelyek szelektívek, sértik a versenysemlegesség elvét és hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak, ezáltal akadályozzák a belső egységes piac működését. Kivételek pl. a csekély jelentőségű támogatások, a képzési és foglalkoztatási támogatások, vagy a környezetvédelmi támogatások. Feloldásuk: EUMSZ elsődleges EU adójogi jogforrás, az EUMSZ. 107.-109.cikke, amely a Bizottság számára engedélyez versenyjogi eszközökkel történő fellépést, hatósági határozatot hozhat, a meg nem fizetett adó visszafizettetését írhatja elő a Bizottság. (EUB: eseti döntései pld. Apple ügy)
3. Offshore szabályozás, tevékenység**:** Adóparadicsomokba történő nyereségelhelyezést jelent, vagy cégalapítást olyan helyen, ahol egyáltalán nem, vagy csak nagyon kevés adót kell fizetni az ilyen külföldi tulajdonú cégeknek. 2010 december 31-éig volt haladék a külföldi befektetőknek adott beruházási adókedvezmények kivezetésére, megszüntetésére Magyarországon. Ilyen jellegű adókedvezményre való jogokat 2011-től már nem lehet többé szerezni. Az offshore szabályozás a külföldön tevékenységet végző szervezetekre terjedt ki a társasági adóban, nagyon alacsony társasági adókulccsal, ha Magyarországon regisztrálták magukat, székhellyel itt rendelkeztek, és 100%-ban külföldi tulajdonú társaságok voltak, de valójában a saját hazájukban végezték a gazdasági tevékenységüket, ahol azonban adót nem fizettek. Feloldása a konfliktusnak: Ezt a kedvezményes offshore szabályunkat, ami a társasági adóba volt beépítve, az uniós csatlakozáskor ki kellett vezetnünk (roll back szabály alkalmazása a Kódexből), hatályon kívül kellett helyezni, és új ilyen szabályozást sem vezethettünk többé be! (stand still szabály) A megszerzett jogokat 2006-ig élvezhették a külföldi befektetők átmeneti időben.
4. Székhelyáthelyezések konfliktusa: A feloldás gyakorlati példája az EUB előtt előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott Cartesio-ügy (C-210/06). A letelepedési szabadságból adódik a konfliktus, hogy ténylegesen át lehet-e szabadon helyezni egy cég székhelyét az EU-n belül más tagállamba. A személyek szabad mozgása alóli alapelv alól van azonban nemzeti kimentési lehetőség, az igazolhatósági érv, mint pl. az adóelkerülés érve, ami azt jelenti, hogy

amennyiben a székhelyáthelyezés adóelkerülés céljából történik, abban az esetben az alapelv korlátozható, azaz nem megengedhető.

5. Országok közötti adószuverenitásból eredő adóverseny és korlátok: pl. az uniós társasági adókulcsok vagy túl magasak, vagy túl alacsonyak. Az átlag társasági adókulcs 30% - 40% mozog, amihez képest Magyarországé alacsonyabb, jelenleg 9%. Ez is problémát jelenthet, mert a nemzetközi tőkeáramlást károsan befolyásolja az alacsony profit adókulcs. Feloldása: Az EU adójogban a soft law alkalmazásával, Üzleti Adózás Magtartási Kódexe, stand still és roll back szabály alkalmazása, és Tanács irányelve a multinacionális vállalatok gobális minimumadójáról (egységesen 15% adót kell fizetniük a multinacionális, azaz 750 millió EUR vagy afeletti árbevétellel rendelkező vállalkozásoknak. Így ez a szabály a digitális szolgáltató cégekre is vonatkozik.) Az egységes adó megfizetése megszünteti a preferenciális adórendszerekbe való profit és székhely áthelyezéseket, ezért az adókikerülést is akadályozza.

A diszkrimináció tilalmának elvével kapcsolatban mindenképpen bővebben kell megemlítetnünk a káros adóverseny tárgyában hozott Üzleti Adózás Magatartási Kódexét.[23] Az ECOFIN Tanács 1997. december 1-ei ülésén alkotta meg e fontos szabályzatot, ami klasszikus értelemben nem minősül, és nem is sorolható be jogforrásnak. A Magatartási Kódex nem jogszabály, nincs jogi kötőereje és szankciója, nem végrehajtható, hanem a tagállamok egyoldalú és önkéntes kötelezettségvállalása a Kódexben foglalt normák követésére.

A Magatartási Kódex olyan új szabályozási eszközt képvisel a társasági adók harmonizációjában, amely az egyhangú döntésen alapuló és ezért nehézkes irányelvi jogalkotás helyett jelentkezik, de tulajdonképpen kötelező erővel és végrehajthatósággal nem rendelkezik.

A tagállamok önkéntes jogkövetéssel tesznek eleget annak az elvárásnak, hogy minden olyan jogszabályalkotástól tartózkodnak, amellyel megvalósítják az olyan adóversenyt, amely versenytorzító hatású. Amennyiben ilyen jogszabály van érvényben egy adott tagállamban, az vállalja, hogy az egységes gyakorlat érdekében hatályon kívül helyezi azt, és nem vezet be a jövőben sem ilyen jogszabályt.

A Kódex alapgondolatként tartalmazza azt az elvet, miszerint minden olyan intézkedés sérelmes, amely alacsonyabb adóterhet eredményez, mint a tagállamban szokásos mérték. Kivételként említi a Kódex az alábbiakat:[24]

- a szociális segélyeket
- a katasztrófa által sújtott területeknek nyújtott segélyeket,
- az elmaradott, illetve magas munkanélküliséggel sújtott területeknek nyújtott segélyeket
- az egyes európai fejlesztési programokhoz kapcsolódó kedvezményeket.

A Magatartási Kódex felhívta a figyelmet az állami támogatások és az adókedvezmények azonos megítélésére, ennek eredményeként az Európai Bizottság Közleményben tisztázza, hogy milyen rendelkezések, kedvezmények minősülnek károsnak.

[23] Code of Conduct for Business Taxation (1998)

[24] Erdős Gabriella: Európai jogharmonizáció a társasági adózás területén, *Európai Jog*, (2001) 1., 22. o.

Miért tekinthető károsnak az adóverseny? Az adóverseny, az adókedvezmények azért tekinthetők károsnak, mert nem biztosítanak versenysemlegességet és torzítják a piaci versenyt. Mivel ilyen kedvezmények igénybevevői máshol adóznak, azaz járulnak hozzá a közterhekhez és máshol veszik igénybe a közszolgáltatásokat, így átalakítják az adott ország közbevételek és közkiadások közötti kívánatos egyensúlyát.[25]

5. Összegző gondolatok

A nemzetközi adójog és az európai adójog vitathatatlanul lényeges, és anyagában is állandó növekvő helyzetben van a közpénzügyek joga jogági területén belül. Az európai adójogban az adóharmonizáció eredményei sokáig a közvetett adó, az Áfa harmonizációban érvényesültek, a hozzáadott-értékadó harmonizációja ugyanis már a Római Szerződéssel elkezdődött, és sokkal gyorsabban haladt, mint az egyenes adóké, például a társasági adóé. Az egyenes adókban az eredmények, a konfliktus feloldó jogforrások egyhangú meghozatala, irányelvek elfogadása nem könnyű, de 2010-től kezdődően ez a terület is egyre több eredményt hoz. Főleg az Európai Unió Bíróságának ítéletei oldanak fel joghézagos területeket a nemzetközi adózásban, és a Bizottság versenyjogi alapon végzett hatósági tevékenysége is megnőtt a jogellenes állami támogatások témakörében. A nemzetközi adójogi konfliktusok feloldásával a nemzetközi szervezetek, mint az OECD, valamint az Európai Unió említett intézményei is sokat foglalkoznak, az eredmények pedig, ha nem is könnyen, de látható fejlődést mutatnak. A legújabb eredmények az adóelkerülés elleni harcban az OECD BEPS Akcióterve (2015), és az ez alapján megszületett GLOBE I- és II. Pillar, valamint az egységes 15%-os globális minimumadó bevezetését előíró irányelv lett a tagállamokban. Nagy jelentősége van még az adóelkerülés megakadályozását célzó közigazgatási együttműködési Tanácsi irányelveknek is. (DAC I. – VIII. EU Tanácsi irányelvek.)

Irodalomjegyzék

- Base companies and general principles of international tax law. in: *Introduction to Principles of International Taxation,* Budapest, IBFD, International Tax Academy, 1994.
- Basic Themes in international taxation. In: *Introduction to principles of international taxation*, Budapest, IBFD, International Tax Academy, 1994,
- Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012.
- Erdős Gabriella: Európai jogharmonizáció a társasági adózás területén, *Európai Jog*, (2001) 1., 18-23. o.
- Erdős Gabriella - Földes Gábor - Őry Tamás - Véghelyi Mária: *Az Európai Közösség adójoga,* Budapest, KJK, 2001, 18. o.

[25] Ilyenek pld. az off-shore cégek is. Ld. bővebben erről Kakuk János: Legújabb eredmények a nemzetközi adózás területén, *Pénzügyi Szemle,* (2002) 8., 736-739. o. és az OECD Harmful Tax Competition – an Emerging Global Issue és Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012.

- Galántainé Máte Zsuzsanna: *Adó(rendszer)tan,* Budapest, Aula, 2004.
- Gábriel Katalin - Hüttl Antónia: Adók az Európai Unióban és Magyarországon, *Statisztikai Szemle,* (1998) 11., 897-915. o.
- Kakuk János: Legújabb eredmények a nemzetközi adózás területén, *Pénzügyi Szemle,* (2002) 8., 736-739. o.
- Meznerics Iván: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban,* Budapest, KJK, 1972.
- Meznerics Iván: *Pénzügyi Jog,* Budapest, KJK, 1977, 532. o.
- Nagy Árpád - Nagy Tibor: *Pénzügyi jog és igazgatás,* Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1980. III. rész
- Őry Tamás (szerk): *Az Európai Unió adójoga*, Budapest, Osiris, 2003.
- Várnay Ernő - Papp Mónika: *Az Európai Unió joga,* Budapest, KJK, 2004

útmutató

a szerzők számára

A kézirat benyújtása A Szerkesztőség arra kéri a szerzőket, hogy a *Miskolci Jogi Szemle*nek közlésre ajánlott kéziratokat elektronikus formátumban nyújtsák be az alábbi címre: mjsz@uni-miskolc.hu

Kérjük a szerzőket, hogy külön oldalon (külön file-ban) tüntessék fel az alábbi adatokat:

- a szakcikk teljes címe, a szerző neve, postai címe, telefonszáma, e-mail címe;
- intézményi hovatartozás (ahogy a szerző a folyóiratban szeretné feltüntetni);

Kérjük a szerzőket, hogy a kézirat benyújtásakor tegyenek nyilatkozatot arról, hogy az érintett írást még nem ajánlották közlésre más kiadónak, és hogy az nem is jelent meg korábban (lényegileg hasonló formában). A *Miskolci Jogi Szemle* nem fogad be olyan kéziratokat, amelyek nem felelnek meg ennek a feltételnek.

A lektorálási folyamat A *Miskolci Jogi Szemle* Szerkesztősége a benyújtott kéziratokról minden esetben kikéri két lektor véleményét. A folyóirat nem jelentet meg olyan szakcikket, amely nem kapott legalább egy támogató lektori véleményt. Ugyanakkor a Szerkesztőség fenntartja magának a jogot, hogy támogató lektori vélemények ellenére is visszautasítson kéziratokat.

A lektorok a kéziratok anonimizált változatáról nyilvánítanak véleményt. Ezért arra kérjük a szerzőket, hogy nevüket és intézményi hovatartozásukat külön lapon jelöljék meg. Az önazonosító idézetek és hivatkozások helyét hagyják üresen a kézirat első benyújtásakor. A szerzők felelőssége, hogy az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat a kézirat végső változatának elkészítésekor helyezzék vissza a szövegbe.

A Szerkesztőség a lektori véleményekről (ugyancsak anonimizált formában), a befogadásról vagy annak elutasításáról szóló értesítéssel egyidejűleg, tájékoztatást ad a szerzőknek. A szerzőket a cikk elfogadása után megkérjük, hogy adják át a cikk szerzői jogait a *Miskolci Jogi Szemle* kiadójának.

Formai követelmények A *Miskolci Jogi Szemle* által követett hivatkozási gyakorlat részletes szabályai elérhetők a következő címen:

https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/index