

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

VI. évfolyam (2026)

1. szám

ISSN 2786-1910



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR

Közigazgatás Tudomány

VI. évfolyam (2026) 1. szám

Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

Szerkesztőség:

Dr. Koppándi Sámuel

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

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

Prof. Dr. Christián László (Nemzeti Közszerződési Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Prof. Dr. Fábrián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerződési Egyetem)

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

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

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

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

A kiadásért felel:
Tóth Eszter

Tördelő szerkesztő:
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

TARTALOM

Jogorvoslat a többszintű végrehajtásban: a kompozit közigazgatási eljárások és a digitalizáció hatása Csatlós Erzsébet	5
Szabályozási kísérletezés és közhatalmi innováció: a regulatory sandbox modell közigazgatási tanulságai Kálmán János	24
Jogtudatosság és közigazgatási szankciók a munkavédelmi compliance rendszerében A szankcionálási paradoxon empirikus és dogmatikai vizsgálata Nagyné Hokstok Kinga	42
A zöldre mosás elleni uniós szabályozás kihívásai A zöld állításokról szóló irányelv parkolópályára tételének következményei Fóris Babett	58
A roma kisebbség integrációja a magyar oktatási rendszerben Márton Gábor	73
Id. Martonyi János élete és munkássága Koi Gyula	87
Digitalizációs forradalom az ingatlan-nyilvántartási szakrendszerben Az Elektronikus Ingatlan-nyilvántartás (E-ING) projekt bevezetésének jogszabályi háttere és jogalkalmazási kihívásai az átmeneti időszakban Papp Laura	100



JOGORVOSLAT A TÖBBSZINTŰ VÉGREHAJTÁSBAN: A KOMPOZIT KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK ÉS A DIGITALIZÁCIÓ HATÁSA¹

CSATLÓS ERZSÉBET*^{ID}

* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: csatlos.e@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

A tanulmány az európai közigazgatási térben megjelenő kompozit közigazgatási eljárások jogállamisági és jogorvoslati kérdéseit vizsgálja. E többszintű eljárásokban uniós és tagállami hatóságok együttműködése révén valósul meg az uniós jog végrehajtása, amely ugyan növeli a hatékonyságot, de egyúttal fragmentálja a döntéshozatalt és a felelősségi viszonyokat. Az írás elméleti, dogmatikai megközelítésben elemzi a kompozit eljárások fogalmát, tipológiáját és alkotmányos beágyazottságát, valamint az Európai Unió Bíróságának releváns ítélkezési gyakorlatát a bírósági felülvizsgálat szempontjából. Külön hangsúlyt kap a digitalizáció szerepe, amely az együttműködés strukturáló tényezőjévé válva tovább erősíti a jogorvoslati feszültségeket. A tanulmány amellet érvel, hogy a kompozit eljárások – különösen digitalizált környezetben – csak koherens normatív keretek és megerősített jogvédelmi mechanizmusok mellett egyeztethetők össze a jogállamiság követelményeivel.

Kulcsszavak

kompozit eljárás, európai közigazgatás, jogorvoslat, digitalizáció

Abstract

This article examines the rule of law and legal remedy challenges posed by composite administrative procedures within the European administrative space. In these multi-level procedures, the implementation of European Union law is carried out through the cooperation of direct and indirect administration, which enhances administrative efficiency while simultaneously fragmenting decision-making processes and responsibility structures. Adopting a theoretical and dogmatic approach, the article analyses the concept, typology and constitutional embeddedness of composite procedures, as well as the relevant case law of the Court of Justice of the European Union from the perspective of judicial review. Particular emphasis is placed on the role of digitalization, which, by becoming a structuring factor of administrative cooperation,

¹ A kutatás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

further intensifies existing tensions in judicial protection. The article argues that composite administrative procedures – especially in a digitalized environment – can only be reconciled with the requirements of the rule of law if supported by coherent normative frameworks and strengthened mechanisms of judicial protection.

Keywords

composite administrative procedure, multi-level administration, legal remedy, digitalization

1. Bevezető gondolatok

Az európai integráció több mint ötven éve meghatározó módon alakítja az európai államok jogrendjét, és ezzel párhuzamosan alapvetően alakítja a maga közigazgatási rendszerét. Ennek során egy olyan, többszintű együttműködésre épülő igazgatási struktúra bontakozott ki, amelynek létrejötté nem a tagállami közigazgatási jog vagy az eljárásjog átfogó uniós harmonizációján alapul. Az uniós jogalkotó ugyanis e területeken nem alkotott egységes szabályozási kódexet, és maga az Európai Unió (EU) – sajátos, *sui generis* jellegéből fakadóan – sem rendelkezik ilyen jellegű, átfogó jogi kerettel. Mindezek ellenére az elmúlt évtizedek fejlődése egy olyan összetett és rétegzett közigazgatási rendszert hozott létre, amely indokoltá teszi az európai közigazgatási és eljárásjog önálló fogalmi keretben történő vizsgálatát, hiszen ezek mára sajátos tartalommal és működési logikával bírnak.

Az integráció mindennapi működésének egyik legfontosabb motorja az *együttműködés* mint alapvető alkotmányos szervezeti elv. A lojális együttműködés elve nem csupán az uniós intézmények és a tagállamok viszonyrendszerét rendezi, hanem a közigazgatási gyakorlat legkülönbözőbb szintjein fejti ki hatását, és a kölcsönös bizalom az, ami biztosítja annak gördülékenységét. A tagállami hatóságok és uniós szervek közötti információáramlás, a kölcsönös segítségnyújtás, a közös ellenőrzések vagy a határokon átnyúló ügyintézés mind olyan hétköznapi – ám jelentőségükben meghatározó – folyamatok, amelyek konkrét formát adnak az integráció céljainak megvalósulásához. E mindennapi, gyakorlati együttműködés révén válik az uniós jog hatékony érvényesítése mindennapi realitássá, és rajzolódik ki egyre élesebben az európai közigazgatási tér sajátos szerkezete.

Jelen tanulmány célja e sajátosságok, a külföldi elemet tartalmazó hatósági eljárások, vagyis az ún. *kompozit eljárások* különös természetének bemutatása, különös tekintettel arra a fejlődési ívre, amelyet a lojális együttműködés klasszikus elvétől a kompozit eljárások intézményéig bejárt az integráció, azzal együtt, hogy az új korszak, a digitalizáció várhatóan milyen módon hat ki minderre, milyen nyitott kérdéseknek enged teret. A digitális átalakulás nem csupán az együttműködés hatékonyságát növeli, hanem új koordinációs és jogállamisági kérdéseket is felvet.

2. A kompozit eljárások mibenléte

Az uniós jog alkalmazása főszabály szerint a tagállami hatóságok feladata, amelyek eljárási rendjének megszabására nincs kifejezett uniós jogalkotói hatáskör, de az uniós jog hatékony megvalósulásának elve szükségképpen bír egyfajta harmonizációs kényszerrel már a csatlakozásra való felkészülés során (OECD, 2023, 6–9; Soós, 2011, 152), és érvényesül a csatlakozást követően is. A tagállami szervek e körben zajló eljárásai és meghozott döntései jogszerűsége

feletti kontroll a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik, amelyek előzetes döntéshozatali eljárás útján a Bírósághoz fordulhatnak. Ezzel szemben csak az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó, kivételes területeken valósul meg az uniós jog közvetlen, igazgatási jellegű alkalmazása az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok által, amelyek eljárásai felett a Törvényszék és a Bíróság gyakorol felülvizsgálatot.² Ez a kettősség hagyományosan világos felosztást teremtett a végrehajtás és a bírósági kontroll szintjei között.

Az integráció mélyülésével azonban az uniós jogot egyre gyakrabban olyan eljárásokban alkalmazzák, amelyekben uniós és tagállami intézmények egyaránt részt vesznek, és amelyekben a döntéshozatal több joghatóságon átívelő eljárási cselekmények láncolatából áll össze. A hatóságok közötti intézményesült együttműködés a közigazgatási hálózatok (*administrative networks*) keretében koordinált végrehajtást, adatmegosztást és döntés-előkészítést tesz lehetővé, növelve az uniós jog végrehajtásának hatékonyságát és szakmai színvonalát (Türk, 2025, 3–4). A határok nélküli Európa és a szakpolitikák határokon átnyúló jellege következtében ezek az együttműködési formák elkerülhetetlenné váltak, és hibrid közigazgatási modellek kialakulásához vezettek, amelyek eltérő mértékben ötvözik a közvetlen és közvetett végrehajtást, szakpolitikánként különböző integrációs szinteken (Lenschow, 2006, 67–68).

Az ilyen több szintű és több államot érintő eljárások a szakirodalom terminológiája szerint kompozit igazgatási eljárásoknak (*composite administrative procedures*) minősülnek. Ezekre az uniós jog nem állapít meg általános, horizontális szabályozást, sem az elsődleges, sem a másodlagos jog szintjén, jóllehet a jogtudomány részletesen elemezte a gyakorlatban megjelenő konstrukciókat (Wilbrandt-Gotowicz, 2023, 296).³ A kompozit eljárások célja az uniós jog végrehajtásának hatékonyabbá, gyorsabbá és szakmailag megalapozottabbá tétele, ugyanakkor szerkezeti sajátosságukból fakadóan több jogrendet és felügyeleti szintet érintenek. Ez a töredezett döntéshozatal különösen problematikus az eljárási garanciák érvényesíthetősége, a jogszerűség ellenőrizhetősége és az ahhoz kapcsolódó bírósági jogvédelem szempontjából (Brito Bastos, 2020, 65). A négy uniós szabadság gyakorlati megvalósulása rendszerint nemzetközi elemet tartalmazó hatósági ügyeket generál, amelyekben az egyik tagállam eljáró hatóságának döntése más tagállamok által szolgáltatott adatokra vagy korábbi eljárási cselekményekre épül. Ilyen helyzetekben a döntés jogszerűségének megítélése szükségszerűen több hatóság cselekményeinek értékelését igényelné, miközben a jogállami keretrendszer világosan meghatározott hatásköröket, felelősséget, valamint az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítását feltételezi. A kompozit eljárások e követelményeket gyakran próbára teszik, mivel a jogsértés forrása és a jogorvoslat fóruma könnyen szétválhat. Ebben az összefüggésben az együttműködés egyszerre szolgálja a nemzeti jogi hagyományok megőrzését és az uniós jog egységes alkalmazását, hozzájárulva a szabadság, biztonság és jog viszonylag egységes európai terének kialakításához. Ugyanakkor az együttműködés operatív jellege – amely a mindennapi hatósági gyakorlat szintjén működik – csak akkor egyeztethető össze a jogállamiság követelményeivel, ha ahhoz a tagállami bíróságok hatékony jogvédelmi funkciója is kapcsolódik (della Cananea, 2004, 197; Benvenisti & Downs, 2014, 86).

A kompozit eljárások ezért az uniós és nemzeti szintek legkomplexebb összefonódását tesztelik meg, és különösen élesen vetik fel a jogszerűség ellenőrizhetőségének és a bírósági jogvédelem biztosításának kérdését. Megértésükhöz elengedhetetlen kialakulásuk és működésük részletes áttekintése, amelyre a továbbiakban térünk ki.

² Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona in *Silvio Berlusconi and Fininvest SpA v Banca d'Italia and IVASS* (Case C-219/17), ECLI:EU:C:2018:502. paras. 57–58.

³ Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona, para. 58.

3. A többszintű végrehajtási konstrukció és annak kötőszöve

3.1. Az együttműködés alkotmányos helye a többszintű közigazgatási struktúrában

Az uniós közigazgatás kezdettől fogva megosztott közigazgatásként működik: összetételében, valamint feladat- és hatáskörmegosztásában világosan elkülönül a közvetlen közigazgatás, amelyet az uniós intézmények és szervek látnak el, illetve a közvetett közigazgatás, amelynek keretében a tagállami hatóságok hajtják végre az uniós jogot. Soha nem volt cél, hogy a tagállami közigazgatási struktúrát a történeti hagyományokon és sajátosságokon áttörő módon egységbe rendezzék. A két szint a kezdetektől párhuzamosan létezett, azonban az integráció elmélyülésével és az uniós szakpolitikák folyamatos bővülésével egyre szorosabban összekapcsolódott egy kétszintű, de funkcionálisan integrált végrehajtási rendszerben (Ibañez, 2000, 433; Torma, 2011, 196–197; Boros, 2018, [1]–[2]; Balázs, 2015, 22; Balázs, 2016, 61–63; Balázs, 2019, 69–74; Balázs, 2020a, [2]; Balázs, 2020b, 80; Harlow & Rawlings, 2014, 5). A két szint egymást nem helyettesítheti, ugyanakkor kölcsönösen egymásra vannak utalva, ami az uniós jog végrehajtását eleve együttműködésre épülő struktúrává teszi. Az uniós jog végrehajtásának elsődleges felelőssége ebből következően a tagállami közigazgatásé, az ezzel kapcsolatos jogvédelem pedig a tagállami bíróságra hárul, miközben mind az uniós, mind a nemzeti szint saját eljárásjoggal rendelkezik, belső és külső dimenzióban egyaránt. Az uniós közigazgatási eljárás mint jogilag szabályozott folyamat viszonylag egyszerűen körülírható, tartalma azonban rendkívül összetett, mivel az uniós és tagállami szervezetrendszerek sokféleségét tükrözi. Átfogó, kodifikált eljárási keret ugyanakkor kizárólag a jogtudomány szintjén létezik, nem pedig az uniós jog tételes szabályaiban (Craig et al., 2017). Ez a hiány különösen jelentőssé válik akkor, amikor a hatósági eljárások jogszerűségének ellenőrzése és a jogorvoslatok biztosítása kerül előtérbe.

Az európai közigazgatás sajátos összekötő rétegét a hatóságok közötti horizontális és vertikális együttműködés képezi, amely fokozatosan elmosódottá teszi a közvetlen és a közvetett végrehajtás közötti határvonalat (Hofmann & Türk, 2007, 270). Ezt az együttműködési teret egyre inkább informatikai rendszerek támogatják, közös adatbázisok, folyamatos információcsere és hálózati együttműködési mechanizmusok formájában. Ez a szféra jellemzően nem illeszkedik egyetlen nemzeti joghatóság keretei közé, és az itt alkalmazott uniós jog sokrétűsége az egyes szakpolitikák eltérő integrációs előtörténetét és hatásköri viszonyait tükrözi. A közvetlen uniós közigazgatási szinten a klasszikus hatósági jogkörök eddig viszonylag kivételesnek számítottak (Craig et al., 2017; Deviatnikovaité, 2018, 30), azonban a digitalizáció előrehaladtával bizonyos közigazgatási feladatok esetében a két igazgatási szint közötti *status quo* átrendeződése is reális lehetőséggé válhat (Csatlós, 2024a, 329–331), ami újabb jogvédelmi kérdéseket vet fel.

Az együttműködés alapelve egyidős magával az integrációval (Negrut & Zorzoana, 2023, 431).⁴ A klasszikus, veszfáliai logika szerint a végrehajtás mindig is a tagállamok elsődleges felelőssége volt, amelyet ugyanakkor kölcsönös együttműködési kötelezettség egészített ki. A lojális együttműködés elve ma az EUSz 4. cikk (3) bekezdésében rögzített alkotmányos alapelvként biztosítja, hogy a tagállamok és az uniós intézmények teljes kölcsönös tiszteletben segítsék egymást a szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.⁵ Ez a kötelezettség nem pusztán aktív segítségnyújtást jelent, hanem a tartózkodást is minden olyan nemzeti intézke-

⁴ Az egykori Római Szerződés 5. cikkéből is kiolvasható, lásd: *Traité instituant la Communauté économique européenne*. Rome, 25 mars 1957.

⁵ Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz). (2012). Hivatalos Lap C 326.

déstől, amely veszélyeztetné az uniós célok megvalósítását. E folyamatban kiemelt szerep jut az igazságszolgáltatásnak, amely az uniós jog hatékony végrehajtásának garanciájaként funkcionál, egyfajta funkcionális eljárási autonómia keretében. A hatékony bírói jogvédelem és a jogorvoslatihoz való jog elvéből következően az anyagi jogi jogosultságok közvetlenül az uniós jogból vezethetők le, ugyanakkor ezekhez jellemzően nem társulnak uniós szintű, részletes eljárási szabályok. Amennyiben az uniós jog egy adott kérdésben nem állapít meg eljárási keretet, a tagállami hatóságok és bíróságok a nemzeti anyagi és eljárásjog alapján járnak el az uniós jog alkalmazása során (Gombos, 2019, 37). E nemzeti eljárási autonómiát azonban szigorúan korlátozzák az uniós jog érvényesülését biztosító követelmények, így különösen az elsőbbség, az egyenértékűség és a hatékonyság elvei, ami miatt az eljárási autonómia csak funkcionális értelemben értelmezhető (Galetta, 2010, 123; Halberstam, 2021, 147).

Az együttműködés elve mindezek alapján nem csupán egyszerű jogi norma, hanem alkotmányos jelentőségű strukturáló elv, amely konkrét jogi aktus nélkül is meghatározza az EU és a tagállamok, valamint az uniós intézmények egymáshoz való viszonyát. Ez a strukturális egy másrautaltság ugyanakkor a jogszerűség ellenőrizhetősége és a hatékony bírósági jogvédelem szempontjából különös feszültségeket hordoz, mivel a végrehajtás, a felelősség és a jogorvoslat szintjei nem mindig esnek egybe. E feszültségek feltárása elengedhetetlen az uniós közigazgatás működésének és jogállami minőségének megértéséhez.

3.2. Az együttműködés manifesztációja és normatív keretei

Az uniós közigazgatási együttműködés kiterjedése és elmélyülése elsősorban a hatékony végrehajtás igényével igazolható: az uniós és tagállami hatóságok közötti koordináció, információcseré és feladatmegosztás az uniós szakpolitikák működőképességének alapfeltétele. E funkcionális racionalitás azonban nem feltétlenül eredményezi a jogvédelem azonos szintű megerősödését. A döntéshozatal többszintűvé válása és a végrehajtási láncok fragmentálódása olyan helyzeteket teremt, amelyekben az érintettek számára gyakran nem világos, hogy egy esetleges jogsértés mely eljárási lépéshez, mely hatósághoz, illetve mely joghatósághoz köthető. A hatékony igazgatás és a hatékony jogvédelem közötti feszültség ebből következően nem kivétel, hanem a kompozit közigazgatási eljárások egyik strukturális sajátossága, amely közvetlenül a többszintű végrehajtási modellből és annak szabályozási hiányosságaiából fakad.

A közigazgatási együttműködés az európai integráció kezdete óta jelen van, és a négy szabadság megvalósításához kapcsolódó jogi aktusok kivétel nélkül valamilyen formában számolnak vele (Lafarge, 2024, 145). Az együttműködés ezért nem pusztán politikai választás, hanem az Európai Unió intézményi felépítéséből fakadó működési kényszer (Garben, 2019). Intézményesülése ugyanakkor fokozatosan ment végbe: az 1990-es évekig az igazságügyi és közigazgatási együttműködés túlnyomórészt kormányközi alapon, az integráción kívüli keretek között zajlott, és elsősorban a büntető igazságszolgáltatás területére korlátozódott (Monar, 2012, 718–721). A Maastrichti Szerződés e területeket ugyan az Unió keretébe emelte, de továbbra is a kormányközi logika dominanciájával (Monar, 2014, 150). A minőségi ugrást az Amszterdami Szerződés és a Tamperei Program jelentette, amelyek megteremtették a szabadságon, biztonságon és jogon alapuló európai térség koncepcióját (Kostakopoulou, 2020, 24), míg a Lisszaboni Szerződés biztosította ennek szerződéses megalapozását, különösen a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerés elvének rögzítésével (Chevallier-Govers, 2021, 1352–1358).⁶

⁶ Lásd: Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMsz). (2012). Hivatalos Lap C 326, 82. cikk.

A 2000-es évektől a közigazgatási együttműködés egyre inkább hálózati formát öltött, amely valamennyi szakpolitika esetében hasonló mintázatot mutat: konkrét végrehajtási igények hívták életre, működésük az adott jogterület integráltságának fokától függ, céljuk azonban egységesen az uniós jog következetes alkalmazásának biztosítása. Ezek a hálózatok döntően az információmegosztásra épülnek (Lafarge, 2024, 154–155). A fejlődés korai szakaszát a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatsere (IDA)⁷ transzeurópai hálózatai jelezték (Oller Rubert & García Macho, 2021, 1421), amelyeket a belső piaci információs rendszer (IMI) követte.⁸ Az IMI 2008 óta központi kommunikációs infrastruktúráként szolgál a tagállamok közötti együttműködéshez, különösen a belső piacot érintő, nemzetközi elemet tartalmazó ügyekben, előre strukturált nyelvi megoldásokkal és gépi fordítással támogatva a jogalkalmazást (Lottini, 2014, 111). Az, hogy 2023-ban már 95-féle együttműködés és mintegy 585 000 információcsere zajlott ezen a platformon (Európai Bizottság, 2023), jól szemlélteti e rendszerek mindennapi jelentőségét. Miközben az uniós jogalkotó továbbra sem rendelkezik általános hatáskörrel a tagállami közigazgatások szervezetének vagy eljárásainak harmonizálására, a nemzeti közigazgatások működését egyre erősebben formálják az uniós követelmények. A Lisszaboni Szerződés kifejezetten rögzítette, hogy az uniós jog tagállami szintű hatékony végrehajtása az Unió működésének előfeltétele,⁹ és ezzel jogalapot teremtett a koordináció és együttműködés ösztönzésére, különösen az információcsere révén. A közigazgatási hálózatok ebben kulcsszerepet töltenek be: számos szakpolitikában uniós hatóságok közös adatbázisokat működtetnek az információk gyűjtése és megosztása érdekében (Galetta, 2019). Az együttműködés gyakorlati formái rendkívül sokfélék, az eseti információcserétől és jó gyakorlatoktól a jogsegélyen és szisztematikus adatmegosztáson át egészen a határokon átnyúló hatósági döntésekig terjednek (Lafarge, 2024, 148–152; Csatlós, 2016, 20–22). E hálózati struktúrák ugyan megkönnyítik a végrehajtást és a joghatóságok közötti koordinációt, de egyúttal új jogállamisági kérdéseket is felvetnek. Működésük nem csupán operatív, hanem részben normatív jellegű is: *soft law* eszközök és informális gyakorlatok révén képesek alakítani a jogalkalmazást, miközben gyakran a jogalkotás hézagait töltik ki. Ez azonban a jogszerűség ellenőrizhetősége szempontjából problematikus, mivel az együttműködés mögött sok esetben nem áll olyan világos, előre látható és kikényszeríthető eljárási keret, amely egyértelműen meghatározná a felelősségi viszonyokat és a jogorvoslat útját. Ezzel párhuzamosan az alapvető jogok értelmezése is átalakult. Az Alapjogi Charta elsődleges jogforrássá válásával a korábban nemzeti kontextusban érvényesülő alapjogok közös uniós tartalmat nyertek. A jó közigazgatás elve, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga vagy a hatékony jogorvoslathoz való jog immár uniós mérceként hat a tagállami közigazgatások működésére, különösen a hálózati együttműködés keretei között. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata e követelményeket közös standardként építi be a tagállami jogba (Halberstam, 2021, 143, 156–157). Az uniós jog ebben az értelemben metanormaként működik (Roeben, 2020, 30), és közvetett módon, burkolt harmonizáció révén alakítja a nemzeti közigazgatási rendszereket.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1719/1999/EK határozata (1999. július 12.) a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét (IDA) lehetővé tevő transzeurópai hálózatokra vonatkozó iránymutatásokról, köztük közös érdekű projektek meghatározásáról. HL L 203., 1999.8.3., pp. 1–8. (már nem hatályos).

⁸ 2008/49/EC: Commission Decision of 12 December 2007 concerning the implementation of the Internal Market Information System (IMI) as regards the protection of personal data. OJ L 13, 16.1.2008, pp. 18–23.1.16. p. 18–23. (már nem hatályos), Regulation (EU) No 1024/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System and repealing Commission Decision 2008/49/EC ('the IMI Regulation') OJ L 316, pp. 1–11.

⁹ EUMSZ 197. cikk.

Az összetett eljárások együttműködési szakasza ugyanis különösen érzékeny: ha *soft law*-ra épül, annak nem kötelező jellege jogbizonytalanságot okozhat, korlátozhatja a bírói felülvizsgálat lehetőségét, és veszélyeztetheti az átláthatóságot, elszámoltathatóságot, jogbiztonságot és az egyéni eljárási jogok érvényesülését. A kooperatív eljárások köztes szakaszai – amikor a hatóságok egymás között egyeztetnek – gyakran meghatározóak a végső döntés szempontjából, különösen az érintettek szemszögéből. Az eljárás jogszerűsége és az eljárási jogok védelme az önvédelemhez való jog alapját képezi, ami különösen fontos a határokon átnyúló ügyekben, ahol különböző jogrendszerek és jogi kultúrák találkoznak. E strukturális gyengeségek miatt rendszeresen felmerül az európai közigazgatási eljárásjog kodifikálásának igénye. Tudományos kezdeményezések – például a ReNEUAL-hálózat – is részletes javaslatokat dolgoztak ki (Craig et al., 2017; Balogh-Békési et al., 2017, 23), különösen az információcsere szabályozására, kiemelve a kompozit eljárások visszatérő problémáit.

Mindez élesen rávilágít arra, hogy az adminisztratív hálózatok és a kompozit közigazgatási eljárások működésében gyakran hiányzik az a koherens és kiszámítható normatív háttér, amely a jogrendszerek találkozásának metszetében világos eljárási szabályokat, azonosítható felelősséget és ténylegesen igénybe vehető jogorvoslati mechanizmusokat biztosítana. A kompozit eljárásokban ezért a bírói kontroll egyik központi kérdése a joghatóság meghatározása. A hagyományos közigazgatási jogi modell abból indul ki, hogy egy adott közigazgatási aktus jogszerűségét annak az államnak a bíróságai vizsgálják felül, amelynek hatósága az aktust kibocsátotta. A kompozit eljárásokban azonban a döntéshozatal funkcionálisan több joghatóság között oszlik meg, miközben a joghatás gyakran egyetlen végső aktusban realizálódik. Ez azt eredményezi, hogy a jogszerűség vizsgálata és a döntéshozatal tényleges helye elválhat egymástól. Ez a normatív bizonytalanság képezi a kompozit közigazgatási eljárások jogvédelmi deficitjének kiindulópontját, amelynek részletes vizsgálatára a következő alfejezetben kerül sor.

4. A kompozit eljárások esete a bírósági felülvizsgálattal

A szakirodalom és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata három alaptípust különít el attól függően, hogy ki hozza a végső döntést, és milyen kapcsolat áll fenn a résztvevő hatóságok között. Vertikális kompozit eljárásban a nemzeti hatóság előkészít, vizsgál, míg az uniós intézmény hozza a végső döntést; a döntési hatáskör az EU szintjén van. Ilyen figyelhető meg például bizonyos gyógyszerengedélyezési eljárásoknál (Röttger-Wirtz & Eliantonio, 2019, 397–402) vagy a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó eljárásoknál (Budinská, 2019, 176–178). Horizontális kompozit eljárás során a hatósági együttműködés tagállamok között zajlik, a végső döntést nemzeti szerv hozza meg; a döntési hatáskör a tagállamnál marad. Az, hogy melyik szerv rendelkezik tényleges döntési jogkörrel az összetett közigazgatási eljárásban, determinálja a felülvizsgálat szabályait is. Fő – de nem kizárólagos – szabály szerint a nemzeti bíróságok vizsgálják a nemzeti hatóságok által elfogadott közigazgatási aktusok jogszerűségét, ha a hatóságok végleges határozatot hoznak az ilyen típusú eljárásban, míg az Európai Unió Bírósága bírálja el az uniós intézmények összetett eljárásokat lezáró közigazgatási aktusait (Campos Sánchez Bordona, 2018, para. 60). Vegyes (hibrid) kompozit eljárásról akkor van szó, ha a döntés-előkészítés és maga a döntés is több szinten történik, egymásra épülő aktusokkal; ezt megosztott hatáskör és komplex jogorvoslat jellemzi attól függően, hogy a kinél van a végleges döntési jogkör és ebben milyen szerepe van a többi eljáró szervnek (Eliantonio, 2014, 74–77).

A kompozit eljárások célja az uniós szakpolitikák hatékony és szakmailag megalapozott végrehajtása, ugyanakkor jelentős jogállamisági kérdéseket is felvetnek, többek között az egyének

bírói jogvédelme és a döntések felülvizsgálhatósága tekintetében (Röttger-Wirtz & Eliantonio, 2019, 394). A szoros együttműködés az integrált rendszerben fejlődik, a kapcsolódó igazságszolgáltatási kontroll pedig ezzel nem tart lépést (Mazzotti & Eliantonio, 2020, 42) olyan módon, ahogyan azt a szubjektív és objektív jogvédelem jogállami garanciái megkívánják (Siket, 2017, 33–36), és amelyeket maga az EU is megkövetel (Rozsnyai, 2013, 123–124). A hatékony jogvédelem követelménye az uniós jogrendben nem pusztán az egyéni jogsérelem orvoslásának lehetőségét jelenti, hanem olyan strukturális garanciák összességét, amelyek biztosítják, hogy az érintett jogalany számára ténylegesen hozzáférhető, érdemi és időben megfelelő jogorvoslat álljon rendelkezésre. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint a hatékony jogvédelem magában foglalja az eljárási jogosultságok érvényesíthetőségét, a döntéshozatal átláthatóságát, valamint azt is, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a vitatott közigazgatási aktus jogszerűségének teljes körű felülvizsgálatára.¹⁰ A követelmény így nem kizárólag az eljárás „létezésére”, hanem annak minőségére és hatékonyságára vonatkozik, amely különös jelentőséggel bír a több szinten megvalósuló, együttműködésen alapuló közigazgatási döntéshozatal esetében. A kompozit közigazgatási eljárások sajátossága, hogy az egyes döntési elemek önmagukban gyakran nem minősülnek végleges, joghatást kiváltó aktusnak, miközben összességükben meghatározzák az érintett jogalany jogi helyzetét. Ez a fragmentált döntéshozatal a jogvédelem szempontjából „stressztesztként” működik: feltárja azokat a pontokat, ahol a hagyományos jogorvoslati modellek – a döntés és a döntéshozó egyértelmű azonosíthatóságára építve – nem képesek megfelelő védelmet nyújtani. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata e hiányosságokat részben orvosolja, azonban alapvetően esetről esetre, nem pedig koherens rendszerszintű megoldás révén.

Az ítélezési gyakorlat szerint, ha vertikális kompozit eljárásról van szó, és egy eljárás végén közvetlen közigazgatási szintű uniós intézmény hozza meg a döntést, akkor az egész eljárás – beleértve a nemzeti hatóságok korábbi, előkészítő vagy adatgyűjtő aktusait is – kizárólag az uniós bírászkodás hatáskörébe tartozik. Ezt az elvet fektette le a *Borelli*-, majd *Fininvest-ügyekben* az Európai Bíróság. Az 1992-es *Borelli-ügyben* egy vállalkozás pénzügyi támogatást kért az EU közös mezőgazdasági reformprogramja keretén belül. Az erre irányuló kérelem elbírálása kompozit eljárásban történt: a nemzeti olasz hatóság előzetes véleményt alkotott, negatív, amely alapján a Bizottság végül elutasította az uniós támogatást. A döntést az Európai Bíróság előtt megtámadták azt állítva, hogy a nemzeti aktus jogellenes volt, így maga az uniós döntés is az. Az Európai Bíróság ennek kapcsán úgy foglalt állást, hogy kompozit (összetett) eljárásokban, amelyekben a nemzeti hatóság olyan előkészítő aktust fogad el, amely köti az uniós hatóságot – tehát nem hagy számára mérlegelési mozgásteret –, és ezáltal *ab ovo* determinálja a döntés tartalmát, az uniós bíróságok nem vizsgálhatják felül a végső uniós döntést azon az alapon, hogy az jogsértő nemzeti előkészítő aktuson alapul. Mivel az uniós bíróságoknak nincs joghatóságuk a nemzeti aktusok felülvizsgálatára, nem nyilváníthatják érvénytelennek az uniós döntést sem. Ugyanakkor – az eredményes bírói jogvédelem hiányának elkerülése érdekében – a nemzeti bíróságoknak ugyanazon feltételek mellett kell felülvizsgálniuk a kötelező erejű nemzeti előkészítő aktusokat, mint amelyek mellett az adott nemzeti hatóság bármely végleges aktusát felülvizsgálnák.¹¹ Az elv jobbára változatlan maradt másfél évtized után is.

¹⁰ 1986. május 15-i *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ítélet, C-222/84, EU:C:1986:206, 2. és 6. pont; 2007. március 13-i *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern* ítélet, C-432/05, EU:C:2007:163, 79-80. pont.

¹¹ 1992. december 3-i *Oleificio Borelli SpA v Commission of the European Communities* ítélet, C-97/91, EU:C:1992:491, 1-4. pont.

A *Fininvest-ügyben* az euróövezetben székhellyel rendelkező hitelintézetben történő minősített részesedésszerzés bejelentését a nemzeti illetékes hatóságnál kell benyújtani. Ez a hatóság értékeli a tervezett részesedésszerzést, és az Európai Központi Bank (EKB) számára javaslatot tesz annak elfogadására vagy elutasítására. Az EKB a vonatkozó uniós jogban meghatározott értékelési kritériumok alapján dönt arról, hogy tiltakozik-e a részesedésszerzés ellen vagy sem. Jelen ügyben az illetékes olasz központi bank negatív javaslatot terjesztett elő az EKB felé, hogy az utasítsa el a Berlusconi által előterjesztett kérelmet, mivel vállalkozás vezetésétől eltiltott személyről van szó, így nem felel meg a pénzügyi közvetítőikben fennálló minősített részesedés tulajdonlásához szükséges jó hírnév követelményének. Az EKB egyetértett a nemzeti hatóságokkal, és elutasította a kérelmet. A döntést olasz bíróság előtt támadták meg, az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban viszont úgy döntött, mivel a végső döntés az EKB-nak tulajdonítható, a felülvizsgálatára az EUMSZ 263. cikke alapján az uniós bíróságoknak kell kizárólagos joghatósággal rendelkezniük. Hozzátette, hogy az uniós jog hatékonyságának biztosítása és az őszinte együttműködés elve miatt a *Fininvest-ügyhöz* hasonló eljárásban a nemzeti hatóságok által elfogadott aktusok nem lehetnek a tagállami bíróságok felülvizsgálatának tárgyai. Kizárólag az uniós bíróságok jogosultak – szükség esetén – megállapítani az EKB döntésének származékos jogellenességét, ha az a nemzeti előkészítő aktusok jogellenességére vezethető vissza.¹² Ez a megoldás az uniós szintű jogharmonizáció és az igazságos, egységes döntéshozatal szempontjából pragmatikus előnyt jelenthet (Lonardo, 2022; Eckes & D’Ambrosio, 2020, 43–44). Ugyanakkor ez a megközelítés súlyos hátrányokat rejt. Amennyiben a nemzeti szakaszban jogsértés történt, azokat – mivel az uniós bíróság nem vizsgálhatja a nemzeti jog szerinti megfelelőséget – gyakran nem éri érdemi felülvizsgálat (*judicial gap*) (Brito Bastos, 2020, 64). Ez mutatkozik meg a vertikális kompozit eljárásra jellemző kérdéseket boncolgató *Rimšēvičs-döntésben*, amikor a lett hatóságok ideiglenesen felfüggesztették a lett központi bank elnökét (Rimšēvičs) hivatalából, egy korrupciós nyomozás keretében hozott döntés alapján, ami egyben azt is eredményezte, hogy elveszítette helyét az Európai Központi Bank Kormányzótanácsában. Az Európai Bíróság kimondta, hogy a lett nemzeti hatóság által hozott felfüggesztés jogellenes volt, mivel nem támasztották alá a felfüggesztést eléggé azzal, hogy *Rimšēvičs* súlyos kötelességszegést követett el. Mind *Rimšēvičs*, mind az Európai Központi Bank bírósági úton támadta meg ezt a nemzeti döntést az Európai Unió Bíróságán, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányának azon passzusára hivatkozva, amely kimondja, hogy a nemzeti központi bankok elnökei csak akkor lehet hivatalukból eltávolítani, ha nem felelnek meg a feladataik ellátásához szükséges feltételeknek vagy súlyos kötelességszegést követtek el. Az Európai Bíróság megsemmisítette a felfüggesztő határozatot, és egyben megerősítette, hogy az uniós intézmények által hozott végső döntések felülvizsgálatára kizárólag az uniós bíraskodás jogosult, a nemzeti hatóságok előzetes, a döntéshozatalhoz hozzájáruló aktusainak kontrollját pedig szűk körre korlátozta. A Bíróság az elé tárt (nemzeti) iratokból vonta le a következtetését, miszerint azok nem támasztották alá megfelelően azt, hogy *Rimšēvičs* valóban súlyos kötelességszegést követett volna el, de a nemzeti eljárás jogalapját, a keletkezett dokumentumok jogszerűségét érdemben nem vizsgálta.¹³ Ez talán jól példázza azt a mechanizmust, amelyben a nemzeti döntéssel kapcsolatos jogorvoslat nem része az eljárás egységének, így viszont nehezebb biztosítani az érintett jogalanyt megillető hatékony jogorvos-

¹² 2018. december 19-i *Silvio Berlusconi and Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest) v Banca d’Italia and IVASS* ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 53-59. pont.

¹³ 2019. február 26-i *Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia; European Central Bank v Republic of Latvia* ítélet, C-202/18 és C-238/18, EU:C:2019:139, 96. pont.

lathoz való jogot.¹⁴ Sőt, a jogirodalom elemzései már felhívták arra a figyelmet, hogy így egyes adminisztratív aktusok akár teljesen bírói kontroll nélkül maradhatnak, ami az uniós közigazgatási tér legitím működését alapjaiban kérdőjelezi meg (Brito Bastos, 2020).

Erre az anomáliára mutat rá többek között a *Berlioiz-ügy* is, amelyben horizontális kompozit eljárásban egy tagállam adóhatósága közigazgatási pénzügyi szankciót szabott ki egy adóalany-nal szemben a neki felrótt azon együttműködési kötelezettség megszegése miatt. A szankcionáló döntés alapja egy másik tagállam döntése volt. Ez ügyben a hatékony jogorvoslathoz való jogot a Bíróság úgy értelmezte, hogy annak a bíróságnak, amely előtt az információszolgáltatásra kötelező határozat teljesítésének megtagadása következtében kiszabott közigazgatási pénzügyi szankcióval szemben a keresetet benyújtották, jogosultnak kell lennie arra, hogy megvizsgálja e határozat jogszerűségét. Az eljárás kompozit jellegére, az együttműködés okára vonatkozó uniós jogi rendelkezések jogszerű céljára tekintettel viszont a bíróságnak kizárólag annak ellenőrzésére kell képesnek lennie egy rövid vizsgálat alapján, hogy az adatok szolgáltatására kötelező határozat olyan információkérésen alapul-e, amely kapcsolatot teremt egyrészt a kért információk, az érintett jogalany, az esetlegesen értesített harmadik személyek, és másrészt a kitűzött adózási cél között. A jogellenesség megállapításához az információkérés és az együttműködést előíró norma célkitűzése közötti eltérésnek nyilvánvalónak kell lennie.¹⁵ Az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított bírói jogorvoslat hatékonysága pedig megköveteli, hogy a megkereső hatóság indokolása lehetővé tegye a nemzeti bíróságnak, hogy az információkérés jogszerűségét vizsgálhassa.¹⁶ Ezzel a transznacionális bírói felülvizsgálat első formális kerete létrejött (Mazzotti & Eliantonio, 2020, 47), azonban azt is világossá tette, hogy a bíróság feladata csupán annak vizsgálata, hogy a kérés nem nyilvánvalóan irreleváns, nem pedig az, hogy a korábbi nemzeti szakasz minden egyes jogszerűségi eleme érdemben megkérdőjelezhető legyen.

Míg a *Berlioiz-ügyben* az Európai Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróság képes felülvizsgálni egy másik tagállam adóhatósága információkérésének jogszerűségét az uniós jog alapján, amikor az döntéshez vezető eljárás része volt. Ez átlépte a korábbi doktrínát, miszerint külföldi nemzeti előkészítő aktus nem tárgya nemzeti jogorvoslatnak. Egy évvel később a *Donnellan-ügyben* viszont úgy határozott, hogy ha egy tagállam hatósága valamely más tagállam hatóságától azt kéri, hogy az hajtson be egy olyan, az alapügyben szereplőhöz hasonló bíróságra vonatkozó követelést, amelyről az érdekelt nem szerzett tudomást, jogszerűen vezethet ahhoz, hogy ez utóbbi hatóság megtagadja a segítségnyújtást a behajtás tekintetében.¹⁷ Ekként a megkeresett állam a megkereső állam eljárását tulajdonképpen bírálja.

A kompozit közigazgatási eljárások az uniós jog végrehajtásának hatékonyságát szolgálják, ugyanakkor strukturálisan megkérdőjelezzik a jogvédelem klasszikus kereteit. A többszintű döntéshozatal és az aktusok funkcionális szétaprózódása olyan jogvédelmi helyzetet teremt, amelyben a jogsértések forrása és a megfelelő jogorvoslat útja nehezen azonosítható. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata – különösen a *Borelli*, *Berlioiz*, *Fininvest*, *Rimševičs* és *Donnellan* ügyekben – fokozatosan alakította ki a kompozit eljárásokban alkalmazandó

¹⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta). HL C 202., 2016.6.7, pp. 389–405, 47. cikk.

¹⁵ 2017. május 16-i *Berlioiz Investment Fund SA v Directeur de l'administration des contributions directes* ítélet, C-682/15, EU:C:2017:373, 77-78. pont.

¹⁶ *Berlioiz* ítélet 84. pont; 2013. június 4-i *ZZ v Secretary of State for the Home Department* ítélet, C-300/11, EU:C:2013:363, 53. pont; 2014. október 23-i *Unitrading Ltd v Staatssecretaris van Financiën* ítélet, C-437/13, EU:C:2014:2318, 20. pont.

¹⁷ 2018. április 26-i *Eamonn Donnellan v. The Revenue Commissioners* ítélet, C-34/17, EU:C:2018:16, 61. pont.

bírói kontroll kereteit. E döntések azonban inkább eseti megoldásokat kínálnak, mintsem koherens, általános doktrínát a többszintű közigazgatási döntéshozatal felülvizsgálatára. Az ítélkezési gyakorlat eseti megoldásokat kínál, de nem alakított ki koherens rendszerszintű modellt. A kompozit eljárások ezért önálló dogmatikai problématerületet képeznek, amely a jogszerűség ellenőrizhetőségének és a hatékony bírói jogvédelemnek az újragondolását teszi szükségessé a több-szintű uniós közigazgatásban. Összességében tehát az uniós közigazgatási integráció és az uniós intézmények szerepének erősödése komoly hatással van arra, hogy milyen módon biztosítható a jogalanyok számára az igazságos, átlátható és jogszerű eljárás, valamint a megfelelő bírói jogvédelem. A kompozit eljárások – amennyiben nem párosulnak érdemi bírói kontrollal – éppen azt a normatív stabilitást és jogbiztonságot veszélyeztetik. Ez az egyik legsúlyosabb kihívás a jelenlegi többszintű, több joghatóságú uniós közigazgatás számára.

A kompozit közigazgatási eljárások ezért nem csupán az uniós közigazgatási együttműködés technikai eszközei, hanem a joghatóság és a bírói kontroll klasszikus modelljének strukturális kihívását is jelentik. A döntéshozatal többszintűvé válása olyan helyzetet teremt, amelyben a jogsértés forrása, a döntéshozatal helye és a jogorvoslat fóruma eltérő jogi rendszerekhez tarthat. Ez a jelenség a közigazgatási jog hagyományos, államközpontú joghatósági logikájának újragondolását teszi szükségessé, különösen a hatékony bírói jogvédelem uniós követelményének fényében. A kompozit eljárások így az uniós közigazgatási térben egyfajta stressztesztként funkcionálnak: megmutatják, hogy a többszintű kormányzás keretei között miként biztosítható a hatékony bírói jogvédelem és a jogszerűség ellenőrizhetősége.

5. A digitalizáció szerepe a kompozit közigazgatási eljárásokban és jogvédelmi következményei

5.1. A jövő kihívásainak kapujában: az e-eljárásoktól a strukturáló digitalizációig

A kompozit közigazgatási eljárások fejlődése már korán összekapcsolódott az informatikai eszközök alkalmazásával: a hatóságok közötti adatsere, az információk továbbítása és az együttműködés koordinációja jellemzően elektronikus csatornákon keresztül zajlott. Ezek a korai e-eljárások azonban elsősorban eszközjellegű digitalizációt valósítottak meg: az információáramlás gyorsítását, az adminisztratív terhek csökkentését és a hálózati együttműködés technikai támogatását. A döntéshozatal alapvető logikája, a felelősségi viszonyok és az eljárási struktúra ekkor még lényegében változatlan maradt (Wall, 2016, 11–12). A jelenlegi digitalizációs fordulat ezzel szemben minőségi különbséget jelent, a jogi interoperabilitást – amely a közigazgatási feladatok megvalósításának különböző joghatóság alatti közigazgatási szervek interakciójának megteremtésében ölt testet – immáron kiegészíti a szervezeti, technikai és szemantikai értelemben vett interoperabilitás is (Pflücke, 2024, 270). Ezzel a digitalizáció immár nem csupán a közigazgatási cselekmények hordozója, hanem a döntéshozatal strukturáló tényezője. Az interoperabilis adatbázisok, az automatizált munkafolyamatok, az algoritmikus előszűrés, valamint a mesterséges intelligenciát alkalmazó döntéstámogató rendszerek egyre mélyebben épülnek be a kompozit eljárások belső működésébe. Ennek következtében az eljárás egyes szakaszai nem pusztán felgyorsulnak, hanem újraszerveződnek, és gyakran az érintett jogalany számára láthatatlanná válnak. Ez a változás különösen élesen érinti a kompozit eljárások jogvédelmi dimenzióját. A digitális rendszerekben zajló adatfeldolgozás és döntéstámogatás tovább erősíti azokat a strukturális sajátosságokat, amelyek eddig is megnehezítették a jogszerűség ellenőrzését: a döntési lánc fragmentáltságát, az előkészítő aktusok informális

jellegét és a felelősségi viszonyok elmosódását. Amennyiben egy végső hatósági döntés algoritmikusan előállított értékelésekre, vagy más tagállam digitális rendszeréből automatikusan átvett adatokra épül, a jogsértés forrása még kevésbé azonosítható, és a bírósági felülvizsgálat tárgya nehezen körülhatárolható. A digitalizáció ezen túlmenően aszimmetrikus információs helyzetet teremt majd a hatóságok és az érintettek között. Míg a közigazgatási hálózatok számára a digitális együttműködés az integráció és a hatékonyság eszköze, addig az egyén számára gyakran átláthatatlan, „fekete doboz” jellegű eljárási környezetet eredményez, amely különösen problematikus lesz a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog szempontjából (Brožek et al., 2024, 434–435).

A 2020-as évtized az emberközpontú digitális átállás időszaka, amelyhez igazodva az Európai Unió szakpolitikai célkitűzései is új hangsúlyt kaptak. A stratégia részeként 2030-ra célként jelenik meg a közszolgáltatások teljes körű online elérhetősége,¹⁸ valamint a gyorsabb, átláthatóbb, adatvezérelt és interoperabilis közigazgatási működés megvalósítása (Vörös, 2025, 40; Patyi et al., 2025b, 4). Ez a szemléletváltás a határokon átnyúló együttműködést természetes folyamattá teszi, és szükségszerűen átalakítja az európai közigazgatás működését. A digitális átállás ebben az értelemben nem pusztán technikai modernizáció, hanem szerkezeti és szemléleti átalakulás. A tagállami közigazgatási szervek közötti együttműködés immár nem kizárólag jogi, hanem technológiai és adatstratégiai kérdés is lesz, amelyet az interoperabilitás, az automatizáció és az adattranszfer hármasa határoz meg. A digitalizáció így a kompozit eljárásokban nem önálló fejleményként, hanem az együttműködés új minőségeként jelenik meg, amely a korábban azonosított strukturális bizonytalanságokat is felerősíti. Ennek kézzelfogható alapjai már ma is jól láthatók az uniós digitális stratégiákban, a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletben, az eIDAS rendeletben, az AI rendeletben, az e-igazságszolgáltatási kommunikációs rendszerben (e-CODEX), valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű informatikai rendszereit működtető eu-LISA tevékenységében (Csatlós, 2025, 137–147; Onțanu, 2023, 96–105). Ezek a fejlemények a közigazgatást egyre inkább összekapcsolt ökoszisztémaként jelenítik meg, ahol az adatáramlás és a szolgáltatások folyamatos integrációja válik az alapvető működési elvvé.

5.2. Várható jogvédelmi kihívások és normatív feszültségek a digitalizált kompozit eljárásokban

A digitális korszakban az európai közigazgatási eljárásjog új dimenzióba lép: az eljárások gyorsabbak, de összetettebbek; az együttműködés hatékonyabb, ugyanakkor sebezhetőbb; a jogbiztonság és a személyes jogok védelme pedig új típusú garanciákat igényel, amelyek közül kiemelkedő szerepet kap az adatvédelmi szabályozás (Patyi et al., 2025a, 7–13; Váradí, 2024). A digitalizáció első látásra éppen azoknak a koordinációs nehézségeknek a feloldására kínál megoldásokat, amelyek a kompozit eljárások többszintű jellegéből fakadnak (Benjamin, 2023, 11–12), azonban egyúttal új jogállamisági problémákat is generál.

Az automatizált adatfeldolgozás és előszűrés gyakran olyan technikai műveletek formájában jelenik meg, amelyek formálisan nem minősülnek közigazgatási döntésnek, tényleges hatásuk azonban meghatározó az eljárás kimenetele szempontjából. Ez a „láthatatlan döntés-

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade (COM/2021/118 final); Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030. OJ, L 323, 19 December 2022, pp. 4–26.

hozatal” jelentősen megnehezíti a jogorvoslat gyakorlását, mivel az érintett számára nem világos, hogy mely aktus, mely hatóság és mely szinten képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát. A probléma különösen súlyos, ha az előkészítő nemzeti aktusokat mesterséges intelligencia-alapú eljárások befolyásolják (Kastanas & Pavlidis, 2025, 68–69), amint azt például az ETIAS rendszerrel összefüggő jövőbeli jogviták is előrevetítik (Csatlós, 2024b, 391–397; Musco Eklund, 2023, 272). A digitalizáció az eljárási garanciák érvényesülését is próbára teszi. Az indokolási kötelezettség teljesítése különösen nehézé válhat ott, ahol a döntést automatizált kockázatelemzés vagy algoritmikus előminősítés alapozza meg, ami az Alapjogi Charta 41. és 47. cikke szerinti követelmények érvényesülését is veszélyezteti. Az adatvezérelt rendszerekben a hibás vagy elavult információk gyorsan végigfutnak a teljes eljárási láncon, miközben a bírósági felülvizsgálat továbbra is széttöredezett marad, erősítve a joghatósági hézagot (Jančová et al., 2022, 7–8). Minél nagyobb a döntés jelentősége az ügyfél életében, annál jelentősebb számára az esetlegesen negatív döntés kapcsán a megalapozottság és magyarázat érthetősége, de ennek ellenkezője figyelhető meg abban az esetben, ha az a döntés a hatóság részéről viszont tömegügyletről van szó, ami ekként van szabályozva és algoritmusokra bízva, és ennek következtében az indokolás pedig elnagyolt, sablonszerű (Daly et al., 2023, 261–262).

A digitális rendszerekben alkalmazott technikai szabályok – például adatminőségi kritériumok, automatizált határidők vagy kockázati kategóriák – a gyakorlatban gyakran *de facto* döntési szabályokká válnak. Bár ezek nem klasszikus jogi normák, hanem informatikai vagy szervezeti paraméterek formájában jelennek meg, ténylegesen meghatározzák az eljárás menetét, az ügyek priorizálását vagy az ellenőrzés intenzitását. Ennyiben burkolt normatív erővel bírnak, ami a demokratikus legitimitáció és az ellenőrizhetőség új kérdéseit veti fel. Mivel ezek a szabályok sok esetben nem a hagyományos jogalkotási folyamatban keletkeznek, hanem technikai implementációk formájában jelennek meg, kérdésessé válik demokratikus megalapozottságuk, valamint az is, hogy az érintettek és a bíróságok milyen mértékben képesek azok működését kontrollálni. A digitalizáció így nem csökkenti, hanem sok esetben tovább mélyíti a kompozit eljárások korábban is azonosított jogvédelmi problémáit (Wachter et al., 2018, 860–879; Lazarotto, 2025, 50–51). A digitális korszak ezért nem pusztán az együttműködés új minőségét jelenti, hanem a kompozit közigazgatási eljárások jogállamisági dilemmáinak következő stációját is. E kihívások kezelése nem merülhet ki technológiai modernizációban, hanem normatív és intézményi válaszokat igényel. Ezek különösen a digitális döntési infrastruktúrák átláthatóságának erősítésére, az automatizált döntési paraméterek jogi kontrolljára, valamint az érintettek hatékony jogorvoslati lehetőségeinek biztosítására irányulhatnak. Ennek megfelelően a jogvédelem megerősítése érdekében az alábbi irányok indokoltnak tűnnek. A digitális rendszerekben alkalmazott technikai szabályok – adatminőségi kritériumok, automatizált határidők, kockázati kategóriák – burkolt normatív erőre tesznek szert, ami a demokratikus legitimitáció és az ellenőrizhetőség új kérdéseit veti fel. A digitalizáció így nem csökkenti, hanem sok esetben tovább mélyíti a kompozit eljárások korábban is azonosított jogvédelmi problémáit (Wachter et al., Mittelstadt & Russell, 2018, 860–879; Lazarotto, 2025, 50–51). A digitális korszak ezért nem pusztán az együttműködés új minőségét jelenti, hanem a kompozit közigazgatási eljárások jogállamisági dilemmáinak következő stációját is, amely nem kezelhető pusztán technológiai modernizációként, mert azok normatív válaszokat igénylő jogállami kihívások. Nem feltétlen azért, mert jelenleg nincsenek normatív keretek, hanem azért, mert a normatív háttér ugyanolyan töredezett képet mutat – azaz szétszórva a jogrendszer különböző forrásaiban – találhatóak, amelyek a koherens értelmezést és alkalmazást megnehezítik. Ennek megfelelően a jogvédelem megerősítése érdekében az alábbi irányok indokoltnak tűnnek.

A digitális rendszerek alkalmazása a kompozit közigazgatási eljárásokban nemcsak hatékonysági kérdés, hanem a jogállamiság és a hatékony jogvédelem szempontjából is új kihívásokat vet fel. Ennek kezelésére mindenekelőtt szükséges lenne egy kifejezett digitális átláthatósági kötelezettség normatív rögzítése. Ennek keretében az uniós és tagállami hatóságokat kötelezni kellene arra, hogy a kompozit eljárások során alkalmazott digitális rendszerek működéséről az érintettek számára hozzáférhető és érthető tájékoztatást nyújtsanak. Ez a tájékoztatás nem merülhet ki a rendszer pusztá létezésének közlésében, hanem ki kell terjednie legalább az alkalmazott adatforrások típusára, az automatizált értékelési vagy rangsorolási lépések jellegére, valamint arra, hogy a digitális eszközök milyen módon járulnak hozzá a végső döntés előkészítéséhez. A tájékoztatás célja nem az algoritmusok teljes nyilvánosságra hozatala, hanem annak biztosítása, hogy az érintettek megérthessék, milyen szerepet játszanak a digitális eszközök az ügyekben hozott döntés kialakításában. Ezzel összefüggésben normatív szinten szükséges lenne annak egyértelmű kimondása is, hogy az automatizált vagy digitálisan közvetített előkészítő cselekmények – amennyiben érdemben befolyásolják a végső döntést – a jogszerűségi ellenőrzés körébe tartoznak. A jelenlegi gyakorlatban gyakran előfordul, hogy az ilyen lépések pusztán technikai jellegűnek minősülnek, és így a bírósági kontroll lényegében csak a végső határozatra korlátozódik. A digitális döntéstámogatási rendszerek esetében azonban az előkészítő szakaszban alkalmazott automatizált értékelési mechanizmusok ténylegesen meghatározhatják a döntési alternatívák körét vagy azok rangsorát. Amennyiben ezek a lépések teljes mértékben kívül esnek a jogszerűségi ellenőrzésen, a bírósági felülvizsgálat tartalmilag kiüresedhet (Cobbe & Singh 2020, 1–2; Kazim & Tomlinson, 2023, 12–16). A gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából ezért különös jelentősége van a *felelősségi láncolat* egyértelmű meghatározásának is. A kompozit eljárások digitális környezetében világos normatív szabályokra van szükség annak rögzítésére, hogy az eljárás különböző szakaszaiban mely hatóság viseli a felelősséget az egyes funkciókért. Ide tartozik különösen az adatminőségért viselt felelősség (például az adatbázisok pontossága és naprakészsége), az algoritmikus feldolgozásért való felelősség (például az automatizált értékelési kritériumok kialakítása és működése), valamint a végső döntés jogszerűségéért viselt felelősség. Ha ezek a felelősségi viszonyok nem egyértelműek, fennáll a veszélye annak, hogy az érintettek számára nem lesz azonosítható az a hatóság, amelynek döntése vagy eljárási cselekménye ellen jogorvoslással élhetnek (Hamid, 2025, 386–387; Bicskei, 2023, 103–113).

A hatékony jogvédelem biztosítása érdekében emellett szükséges annak garantálása is, hogy a bíróságok ténylegesen megismerhessék a digitális rendszerek működésének releváns elemeit. Ez magában foglalhatja például a döntéstámogató algoritmusok működési logikájának, a felhasznált adatkategóriáknak vagy az automatizált értékelési lépéseknek a vizsgálhatóságát. Nem feltétlenül az algoritmusok teljes nyilvánosságra hozataláról van szó, hanem olyan intézményi megoldásokról – például szakértői vizsgálatról vagy korlátozott hozzáférésű bírósági betekintésről –, amelyek lehetővé teszik a bíróság számára annak ellenőrzését, hogy a digitális rendszer működése összhangban áll-e az alkalmazandó jogi követelményekkel. Ennek hiányában a jogszerűség ellenőrzése könnyen pusztán formálissá válhat, hiszen a bíróság nem lenne képes érdemben vizsgálni azokat a technológiai mechanizmusokat, amelyek a döntés kialakulásában tényleges szerepet játszanak.

Összességében a digitalizáció a kompozit közigazgatási eljárásokban nem pusztán felgyorsítja az együttműködést, hanem átalakítja annak normatív szerkezetét. Ha e változás nem jár együtt a jogvédelmi mechanizmusok tudatos újragondolásával, a hatékony igazgatás ára a jogállami garanciák kiüresedése lehet. A digitalizáció ezért csak akkor tekinthető legitimnek az uniós közigazgatásban, ha a jogszerűség ellenőrizhetőségét és a hatékony bírói jogvédelmet nem gyengíti, hanem erősíti.

6. Összefoglaló

A tanulmány az európai közigazgatási tér egyik legösszetettebb jelenségét, a kompozit közigazgatási eljárásokat vizsgálja. Kiindulópontja az a felismerés, hogy az uniós jog végrehajtása nem egységes eljárási kódex alapján történik, hanem a tagállami és uniós hatóságok együttműködésére épülő, többszintű struktúrában valósul meg. E rendszer hatékonysága nagymértékben függ a lojális együttműködés elvétől és az intézményesült közigazgatási hálózatok működésétől.

A tanulmány részletesen bemutatja a kompozit eljárások fogalmát, típusait és működési logikáját, valamint feltárja azokat a jogállamisági feszültségeket, amelyek a döntéshozatal fragmentáltságából és a felelősségi viszonyok elmosódásából fakadnak. Külön elemzi az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, rámutatva arra, hogy a jelenlegi jogorvoslati modellek gyakran nem képesek teljes körű és hatékony bírói védelmet biztosítani a több szinten zajló eljárásokban.

A tanulmány az utolsó egységében a digitalizáció hatását vizsgálja, amely a kompozit eljárásokban már nem pusztán technikai eszközként, hanem a döntéshozatal strukturáló tényezőjeként jelenik meg. Az interoperábilis adatbázisok, az automatizált adatfeldolgozás és az algoritmikus döntéstámogatás tovább mélyíti a jogvédelmi kihívásokat, miközben új normatív kérdéseket vet fel az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a bírósági kontroll terén. A tanulmány végkövetkeztetése szerint a kompozit közigazgatási eljárások digitalizációja csak akkor tekinthető legitimnek, ha az együtt jár a jogszerűség ellenőrizhetőségével és a hatékony bírói jogvédelem megerősítésével; erre vonatkozóan javaslatot tesz.

Hivatkozások

- Balázs I. (2015). Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 13–29). Pázmány Press. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/31808>
- Balázs I. (2016). Európai integráció – magyar közigazgatás, egykor és most. Lőrincz Lajos korabeli vízióinak szembesítése napjaink folyamataival. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(3), 56–69. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/51352>
- Balázs I. (2019). A magyar közigazgatás az „európai közigazgatási térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 68–85. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.4>
- Balázs I. (2020a). Európai közigazgatási térség. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/europai-kozigazgatasi-terseg>
- Balázs I. (2020b). Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 70–90). Wolters Kluwer. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/118787>
- Balogh-Békési N., Balázs I., & Boros A. I. (2017). Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017(2. különszám), 20–67. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92364>
- Benjamin, J. (2023). Safeguarding the Right to an Effective Remedy in Algorithmic Multi-Governance Systems: An Inquiry in Artificial Intelligence-Powered Informational Cooperation in the EU Administrative Space. *Review of European Administrative Law*, 16(2), 9–36. <https://doi.org/10.7590/187479823X16878510945034>

- Benvenuti, E., & Downs, G. W. (2014). The premises, assumptions, and implications of Van Gend en Loos: Viewed from the perspectives of democracy and legitimacy of international institutions. *European Journal of International Law*, 25(1), 85–102. <https://doi.org/10.1093/ejil/cht084>
- Bicskei, T. (2023). A mesterséges intelligencia közigazgatásban való felhasználásával okozott kár. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 99–114. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.51>
- Boros A. (2018). A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In Jakab A., & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljarasjog-az-europai-unioban>
- Brito Bastos, F. (2020). An administrative crack in the EU’s rule of law: Composite decision-making and nonjusticiable national law. *European Constitutional Law Review*, 16(1), 63–90. <https://doi.org/10.1017/S1574019620000073>
- Brožek, B., Furman, M., Jakubiec, M., & Kucharzyk, B. (2024). The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making. *Artificial Intelligence and Law*, 32, 427–440. <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>
- Budinská, B. (2019). Judicial Review of Revocation Decisions in The Context of European Banking Supervision. *Review of European Administrative Law*, 12(1), 175–193. <https://doi.org/10.7590/187479819X15656877527241>
- Campos Sánchez-Bordona, M. (2018). Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona in *Silvio Berlusconi and Fininvest SpA v Banca d’Italia and IVASS* (Case C-219/17), ECLI:EU:C:2018:502
- Della Cananea, G. (2004). The European Union’s Mixed Administrative Proceedings. *Law and Contemporary Problems*, 68(Winter), 197–217. Online: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/10>
- Chevallier-Govers, C. (2021). Article 67 [Establishing the AFSJ]. In H. J. Blanke, & S. Mangiameli (Szerk.), *Treaty on the Functioning of the European Union: A commentary* (pp. 1329–1376). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-43511-0_68
- Cobbe, J., & Singh, J. (2020). Reviewable Automated Decision-Making. *Computer Law & Security Review*, 39, 105475. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2020.105475>
- Craig, P., Hofmann, H., Schneider, J-P., & Ziller, J. (Szerk.) (2017). *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press.
- Csatlós E. (2016). Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. *Eljárásjogi Szemle*, 1(2), 14–23. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/168125>
- Csatlós E. (2024a). Blending digitalization and enhanced security: Exploring the role of ETIAS in migration control and its administrative structure. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 65(3), 323–346. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00508>
- Csatlós E. (2024b). Jog vs. technológia: az ETIAS és a migráció szűrése. *Scientia et Securitas*, 5(4), 389–400. <https://doi.org/10.1556/112.2025.00244>
- Csatlós E. (2025). *European administration: the basic principles governing the administration of the European Union*. Iurisperitus. Online: <https://eta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/6064>
- Daly, P., Raso, J., & Tomlinson, J. (2023). Administrative law in the digital world. In C. Harlow (Szerk.), *A Research Agenda for Administrative Law* (pp. 255–279). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800883765.00017>
- Deviatnikovaitè, I. (2018). EU Administrative Law: What are EU-Level Public Administrators?. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 59(1), 19–39. <https://doi.org/10.1556/2052.2018.59.1.2>
- Eckes, C., & D’Ambrosio, R. (2020). *Composite administrative procedures in the European Union*. ECB Legal Working Paper Series No. 20. European Central Bank. <https://doi.org/10.2866/08772>

- Eliantonio, M. (2014). Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’. *Review of European Administrative Law*, 7(2), 65–102. <https://doi.org/10.7590/187479814X14186465138022>
- Európai Bizottság. (2023). *The Internal Market Information (IMI) System. 15 years of connecting public administrations across the EU*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2873/914815>
- Galetta, D.-U. (2010). *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-12547-8>
- Galetta, D.-U. (2019). Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens?. *European Public Law*, 25(2), 171–181. <https://doi.org/10.54648/EURO2019012>
- Garben, S. (2019). Competence Creep Revisited. *Journal of Common Market Studies*. 57(2), 205–222. <https://doi.org/10.1111/jcms.12643>
- Gombos K. (2019). Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel. *Európai Tükör*, 3(3), 35–50. <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.3>
- Halberstam, D. (2021). Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23, 128–158. <https://doi.org/10.1017/cel.2021.12>
- Hamid, A. M. A. (2025). Administrative Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence Systems in Public Services: An Analytical Study in Light of the Principles of Legality and Transparency. *Humanities and Social Sciences*, 13(4), 382–388. <https://doi.org/10.11648/j.hss.20251304.21>
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2014). *Process and Procedure in EU Administration*. Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781474201087>
- Hofmann, H. C. H., & Türk, A. (2007). The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences. *European Law Journal*, 13, 253–271. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00355.x>
- Ibáñez, A. J. G. (2000). *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása: A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó.
- Jančová, L., Fernandes, M., & Meuwese, A. (2022). *Digitalisation and Administrative Law. European Added Value Assessment*. European Parliament.
- Kastanas I., & Pavlidis G. (2025). Algorithmic Administration and the EU AI Act: Legal Principles for Public Sector Use of AI. *Journal of Ethics and Legal Technologies*, 7(2), 59–79. <https://doi.org/10.25430/pupj-JELT-2025-2-3>
- Kazim, T., & Tomlinson, J. (2023). Automation Bias and the Principles of Judicial Review. *Judicial Review*, 28(1), 9–16. <https://doi.org/10.1080/10854681.2023.2189405>
- Kostakopoulou, D. (2020). The Appeal to Tampere’s Politics of Consciousness for the EU’s AFSJ. In S. Carrera, D. Curtin, & A. Geddes (Szerk.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 19–26). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/66646>
- Lafarge, F. (2024). Is Administrative Cooperation Between EU Member States the “Dark Matter” of the European Administrative Space? A Legal Perspective on the Implementation of EU Free Circulation Policies. In D. Georgakakis (Szerk.), *The Changing Topography of EU Administration: Organisations, Actors, and Policy Processes* (pp. 139–157). Palgrave. https://doi.org/10.1007/978-3-031-64695-9_7

- Lazarotto, B. (2025). The Role of Technology in Citizens' Right to Good Administration: Examining the Impact of Smart Governments. In J. Goossens, E. Keymolen, & A. Stanojević (Szerk.), *Public Governance and Emerging Technologies. Values, Trust, and Regulatory Compliance* (pp. 43–59). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-84748-6_3
- Lenschow, A. (2006). Europeanisation of Public Policy. In J. Richardson (Szerk.), *European Union: Power and policy-making* (pp. 56–70). Psychology Press. <https://doi.org/10.4324/9780203004449>
- Lonardo, L. (2022). *The Authority of Administrative Law: Its Implications for EU Integration in the Enforcement of Composite Procedures*. Jean Monnet Network on EU Law Enforcement Working Paper Series No. 38/22. Online: <https://tinyurl.hu/7uxZ>
- Lottini, M. (2014). An Instrument of Intensified Informal Mutual Assistance: The Internal Market Information System (IMI) and the Protection of Personal Data. *European Public Law*, 20(1), 107–126. <https://doi.org/10.54648/EURO2014009>
- Mazzotti, P., & Eliantonio, M. (2020). Transnational Judicial Review in Horizontal Composite Procedures: Berlioz, Donnellan, and the Constitutional Law of the Union. *European Papers*, 5(1), 41–70. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/373>
- Monar, J. (2012). Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener. *Journal of European Integration*, 34(7), 717–734. <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726011>
- Monar, J. (2014). The EU's growing external role in the AFSJ domain: Factors, framework and forms of action. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 147–166. <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710586>
- Musco Eklund, A. (2023). Rule of Law Challenges of 'Algorithmic Discretion' & Automation in EU Border Control. A Case Study of ETIAS Through the Lens of Legality. *European Journal of Migration and Law*, 25, 249–274. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340152>
- Negruț, V., & Zorzoană, I. A. (2023). Application of the loyal cooperation principle in public administration. *Challenges of the Knowledge Society*, 16(1), 431–437. Online: <https://tinyurl.hu/2xpw>
- OECD. (2023). *The Principles of Public Administration*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>
- Oller Rubert, M., & García Macho, R. (2021). Article 74 [Administrative Cooperation]. In H. J. Blanke, & S. Mangiameli (Szerk.), *Treaty on the Functioning of the European Union: A commentary* (pp. 1417–1425). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-43511-0_75
- Onțanu, E. A. (2023). The Digitalisation of European Union Procedures: A New Impetus Following a Time of Prolonged Crisis. *Law, Technology and Humans*, 5(1), 93–110. <https://doi.org/10.5204/lthj.2706>
- Patyi A., Pollák K., & Fekete O. (2025a). A mesterséges intelligencia alkalmazásának egyes adatvédelmi kihívásai a közigazgatási hatósági eljárásokban. *Jog – Állam – Politika*, 17(1), 7–20. <https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-2.7>
- Patyi A., Pollák K., & Fekete O. (2025b). A mesterséges intelligencia alkalmazásának néhány alapkérdése a közigazgatási eljárásjog szemszögéből. *Jog – Állam – Politika*, 17(2), 3–18. <https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-1.3>
- Pflücke, F. (2024). Interoperability in the EU: Paving the Way for Digital Public Services. In H. C. H. Hofmann, & F. Pflücke (Szerk.), *Governance of Automated Decision-Making and EU Law* (pp. 265–288). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/9780198919575.003.0010>
- Roeben, V. (2020). Judicial Protection as the Meta-norm in the EU Judicial Architecture. *Hague Journal on the Rule of Law*, 12, 29–62. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00085-3>

- Rozsnyai K. (2013). A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 1(1), 117–130. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/122844>
- Röttger-Wirtz, S., & Eliantonio, M. (2019). From Integration to Exclusion: EU Composite Administration and Gaps in Judicial Accountability in the Authorisation of Pharmaceuticals. *European Journal of Risk Regulation*, 10(2), 393–411. <https://doi.org/10.1017/err.2019.32>
- Siket J. (2017). Legal Protection Rules of New Administrative Procedure. In Csatlós E. (Szerk.), *Recent Challenges of Public Administration: Papers presented at the conference of 'Contemporary Issues of Public Administration' on 26th April 2017* (pp. 33–44). Iurisperitus. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/69030>
- Soós E. (2011). A Vajdaság útja az európai integrációba a Vajdaság AT Statútumának tükrében. *Közép-Európai Közlemények*, 4(3–4), 145–155. Online: <https://real-j.mtak.hu/29241>
- Torma A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210. Online: <https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/2011k>
- Türk, A. H. (2025). *Judicial Review in the European Union*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783478590>
- Várad Sz. (2024). *Adatvédelem a mesterséges intelligencia korában*. Wolters Kluwer. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/35754>
- Vörös E. H. (2025). Hogyan hat a digitalizáció a közigazgatásra? Eltérő technológiai szintek áttekintése és lehetséges közigazgatás-fejlesztési irány a digitalizáció korában. *Közjogi Szemle*, 18(3), 40–49. <https://doi.org/10.59851/KJSZ.2025.3.05>
- Wachter, S., Mittelstadt, B., & Russell, C. (2018). Counterfactual Explanations without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. *Harvard Journal of Law & Technology*, 31(2), 841–887. Online: <https://tinyurl.hu/IU4t>
- Wall, G. (2016). *Linked National Public Authorities – a Study on IMI*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 11. Online: https://sieps.se/media/zwcbpmaw/linked-national-public-authorities-a-study-on-imi-2016_11.pdf
- Wilbrandt-Gotowicz, M. (2023). Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights? *Studia Iuridica Lublinsia*, 32(1), 293–319. <https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.1.293-319>



SZABÁLYOZÁSI KÍSÉRLETEZÉS ÉS KÖZHATALMI INNOVÁCIÓ: A REGULATORY SANDBOX MODELL KÖZIGAZGATÁSI TANULSÁGAI

KÁLMÁN JÁNOS*^{ID}

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: kalman.janos@sze.hu

Absztrakt

A tanulmány a *regulatory sandbox* (szabályozási tesztkörnyezet) intézményét a közhatalom gyakorlásának és a közigazgatási jog megújulásának összefüggésében vizsgálja. Kiindulópontja, hogy az innováció üteme – különösen a digitális technológiák és a mesterséges intelligencia területén – tartósan megelőzi a klasszikus jogalkotási és jogalkalmazási ciklusokat, ami a jogbiztonság és a közérdek védelme szempontjából új igazgatási eszközök alkalmazását teszi szükségessé. A tanulmány amellett érvel, hogy a regulatory sandbox nem deregulációs kivétel, hanem garanciákkal körülbástyázott, eljárásjogi jellegű kísérleti rezsim, amely a szabályozói tanulást és a bizonyítékalapú jogfejlesztést szolgálja. A kutatás egyrészt elméleti és közjogi keretbe helyezi a sandbox intézményét, különös tekintettel a hatósági döntések, a hatósági ellenőrzés és felügyelet, valamint a jogorvoslati kontroll szerepére. Másrészt empirikus áttekintést ad a szabályozási tesztkörnyezetek megjelenéséről több ágazatban – a pénzügyi szolgáltatások, az energetika, az egészségügy és a mesterséges intelligencia területén –, kiemelve a közös mintázatokat és az ágazatspecifikus eltéréseket. A tanulmány külön foglalkozik az Európai Unió mesterséges intelligenciáról szóló rendeletének (AI Act) sandbox-kötelezettségével és annak magyarországi végrehajtásával, rámutatva arra, hogy a nemzeti szabályozási tesztkörnyezet 2026. augusztus 2-ától kötelező intézményi elemmé válik. Következtetése szerint a regulatory sandbox a „tanuló állam” egyik kulcsintézménye lehet, amennyiben működését átlátható hozzáférés, kockázatarányos garanciák és a tapasztalatok nyilvános visszacsatolása kíséri.

Kulcsszavak

regulatory sandbox, szabályozási kísérletezés, közigazgatási eljárásjog, hatósági ellenőrzés, mesterséges intelligencia, piacfelügyelet

Abstract

This article examines the institution of the *regulatory sandbox* in the context of the exercise of public authority and the renewal of administrative law. It starts from the premise that the pace of innovation – particularly in the fields of digital technologies and artificial intelligence – consistently outstrips traditional legislative and administrative cycles, creating regulatory uncertainty and new challenges for the protection of the public interest. Against this background, the article argues that the regulatory sandbox should not be understood as a form of deregulation, but rather as a safeguarded, procedure-based experimental framework designed to support regulatory learning and evidence-based rule-making. The study first situates the sandbox within a public law framework, focusing on the role of administrative decisions, supervisory and inspection mechanisms, and judicial review. It then provides an empirical overview of regulatory sandboxes across several sectors, including financial services, energy, healthcare and artificial intelligence, highlighting both converging patterns and sector-specific differences. Particular attention is paid to the European Union’s Artificial Intelligence Act, which introduces a mandatory obligation for Member States to establish national AI regulatory sandboxes, and to the Hungarian implementation of this requirement. The analysis emphasizes that from 2 August 2026 the sandbox will become a compulsory institutional element of AI governance in Hungary. The article concludes that regulatory sandboxes can function as key instruments of a “learning state”, provided that they are embedded in a transparent institutional framework, apply proportionate safeguards, and ensure the public dissemination of regulatory insights beyond the participating entities.

Keywords

regulatory sandbox, regulatory experimentation, administrative procedure, administrative audit, artificial intelligence, market surveillance

1. Bevezetés

A technológiai fejlődés sebessége, dinamikája – különösen a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI), az adatgazdaság és a platformalapú üzleti modellek területén – tartósan megelőzi a jogalkotás ritmusát. A hazai közigazgatási jogirodalom a közigazgatás gazdaságigazgatási szerepének erősödésével összefüggésben szintén azt hangsúlyozza, hogy a piaci viszonyokat alakító normák jelentős része közigazgatási jogi eszközökön keresztül érvényesül, ami a szabályozási gyakorlat innovációja iránti igényt különösen élesen veti fel (Lapsánszky & Boros, 2021). A leírt jelenség nem pusztán „szabályozási lemaradásként” (*regulatory lag*) írható le (Ahern, 2021), hanem a jogbiztonságot, a jog megismerhetőségét és a jogalkalmazás egységességét érintő strukturális problémaként is. A piacra lépő innovatív vállalkozások, termékek egyszerre teremtenek új közérdekű kockázatokat (alapjogi érintettség, fogyasztóvédelem, adatvédelem, verseny- és piacfelügyelet), miközben a meglévő normák alkalmazhatósága bizonytalan, vagy a megfelelés költsége aránytalanul magas az új szereplők számára. A szabályozói válasz lassúsága ilyenkor két, egymással ellentétes hatást vált ki. A közérdek érvényesítése szempontjából a védelem „hézagos” lesz (*enforcement gap*), ugyanakkor az innováció is lassulhat a túlzott megfelelési bizonytalanság miatt (a beruházások és fejlesztések visszafogásán keresztül).

A dilemmát uniós szinten is azonosították. A Tanács 2020. november 16-án elfogadott következtetései a szabályozási tesztkörnyezeteket és kísérleti klauzulákat kifejezetten olyan „jobb szabályozási” eszközként írják le, amelyek képesek az innovációbarát megközelítést és a reziliens garanciarendszert egyszerre szolgálni, különös tekintettel a kis- és középvállalkozásokra és a digitális kor diszruptív kihívásaira (Council of the European Union, 2020). Az OECD hasonló logikával a sandboxot a közhatalmi tanulás intézményesítésének tekinti: a hatóság és az innovátorok kontrollált környezetben tesztelnek, adatot gyűjtenek, és ebből következtetnek a szabályozás és a végrehajtási gyakorlat módosítására (OECD, 2023; OECD, 2025).

2024-től nem csupán szakpolitikai, hanem kifejezetten jogi kötelezettség is lett a szabályozási tesztkörnyezet kialakítása. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (a továbbiakban: AI Act) ugyanis előírja, hogy a tagállamoknak legalább egy nemzeti MI-szabályozói tesztkörnyezetet kell létrehozniuk és működésképpé tenniük, amelyben az innovatív MI-rendszerek felügyeleti kontroll mellett fejleszthetők, tesztelhetők és validálhatók, ideértve – szigorú feltételek mellett – a valós környezetben végzett tesztelést is. Magyarország már a végrehajtás előkészítésének korai szakaszában – a 1301/2024. (IX. 30.) Korm. határozatban – rögzítette, hogy az AI Act végrehajtása érdekében szabályozói tesztkörnyezetet kell létrehozni. Az Európai Unió mesterséges intelligenciáról szóló rendeletének magyarországi végrehajtásáról szóló 2025. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: MI törvény) ezt piacfelügyeleti logikával konkretizálja: az MI piacfelügyeleti hatóság feladatává teszi a sandbox létrehozását és működtetését, és a sandboxra vonatkozó szabályok 2026. augusztus 2-i hatálybalépését rendeli el.

A tanulmány célja a regulatory sandbox (szabályozói tesztkörnyezet) jogintézményének „jobb szabályozás” elvéhez kapcsolódó vizsgálata, közigazgatás-tudományi megalapozása. A központi kérdése a tanulmánynak az, hogy a szabályozói tesztkörnyezet miként írható le, helyezhető el a közhatalom gyakorlásának eszközrendszerében, vagyis milyen jogalapon és milyen garanciák mellett adható időleges, célhoz kötött rugalmasság a jogszabályi rendelkezésektől, hogyan tipizálhatók a sandbox-döntések (belépés, feltételek, felfüggesztés, kilépés) a hatósági döntéshozatal rendszerében és miként kapcsolható össze a felügyeleti monitoring a hatósági ellenőrzés és felügyelet klasszikus eszköztárával.

A tanulmány módszertana a jogdogmatikai elemzés (a sandbox-döntések, a monitoring és a garanciák eljárásjogi tipizálása) összevetésére épül több, eltérő intézményi logikát követő külföldi és hazai példával. A komparatív fókuszban a pénzügyi felügyeleti sandboxok (FCA, 2017; MAS, 2020; MAS, 2022;), az adatvédelmi és uniós „*regulatory dialogue*” típusú programok (ICO, 2024; European Commission, 2024; European Commission, 2025), valamint egy nem-pénzügyi hazai példa, az energijogi sandbox klauzulák állnak.

A tanulmány felépítése igazodik a módszertanhoz, ugyanis először a regulatory sandbox fogalmát és rokon intézményeit tisztázza, majd bemutatja a közjogi beágyazás fő csomópontjait, különös tekintettel a hatósági ellenőrzésre, hatósági felügyeletre és a hatósági döntések joghatásaira. Ezt követően a tanulmány életciklus-alapú működési modellt és összehasonlító tanulságokat elemez, végül a már összefoglalható jellemzőket és a nyitott közigazgatás-tudományi kérdéseket összegzi.

2. Fogalmi és elméleti keretek

A szabályozási kísérletezés (*regulatory experimentation*) alatt olyan intézményesített eljárásokat értünk, amelyekben a közhatalom a bizonytalanságot nem pusztán utólagos szankcionálással

kezeli, hanem előre meghatározott célok és garanciák mellett, kontrollált környezetben generál empirikus tudást a későbbi szabályozás és végrehajtás finomhangolásához (Greenstone, 2009; Kálmán, 2019; Council of the European Union, 2020). E keret egyik legelterjedtebb eszköze a regulatory sandbox. Az OECD meghatározása szerint a sandbox kontrollált környezetet biztosít a résztvevőknek innovatív termékek, szolgáltatások vagy megoldások tesztelésére, miközben a hatóságok ideiglenesen és célhoz kötötten rugalmas jogalkalmazásra kapnak felhatalmazást normák alkalmazásában vagy értelmezésében, és folyamatosan gyűjtik a végrehajtási tapasztalatot (OECD, 2025). A Világbank a sandboxot hasonlóan „*innovation facilitator*” eszközként írja le, kiemelve a fogyasztóvédelmi és kockázatcsökkentő elemek szerepét és jelentőségét (World Bank, 2020).

A tanulmányban a regulatory sandbox alatt olyan, közhatalmi jogkörben eljáró szerv (jellemzően valamilyen hatóság) által felügyelt, időben és terjedelemben korlátozott kísérleti eljárást értünk, amelyet a résztvevő jogi helyzetét érdemben érintő hatósági döntés(ek) nyitnak meg, és amelyben a résztvevő meghatározott feltételek mellett célhoz kötött, kockázatarányos rugalmasságot kap (pl. értelmezési biztosítékot vagy részleges eltérési lehetőséget), miközben a hatóság előre rögzített indikátorok alapján monitoringot végez és a lezáráskor a tanulságokat a szabályozási ciklusba visszacsatolja.

A szabályozási tesztkörnyezet fogalmának elhatárolása más hasonló (innovation hub, living lab, pilot programok) kísérleti eszközöktől módszertani és közjogi szempontból is lényeges. Az *innovation hub* tipikusan információs és tanácsadói platform: a piacfelügyeleti jogkört gyakorló hatóság korai párbeszédet biztosít a piaci szereplők számára, de nem ad eltérési lehetőséget a normatív rendelkezésektől. A „*test bed*” vagy „*living lab*” inkább műszaki-üzemi tesztelési infrastruktúra; jogi értelemben nem feltétlenül kapcsolódik mentesítéshez, ezért a közigazgatási garanciák fókuszja is eltér. A kísérleti klauzulák és *pilot*-rezsimek ezzel szemben normatív módon, általános jelleggel engedélyezik a meglévő szabályoktól való eltérést meghatározott időre vagy térben/szereplők körében szűkítve. A sandbox e három megoldás közé ékelődik: egyszerre épít egyedi (*case-by-case*) hatósági döntésekre és standardizált kockázatkezelési elemekre.

Közjogi szempontból az elhatárolás kulcsa, hogy a program mely pontján keletkezik a résztvevő számára joghatással járó, egyedi jogosultság vagy kötelezettség. Az innovation hub keretében adott konzultáció, a technikai tesztinfrastruktúra használata, illetve az útmutatók és Q&A-k önmagukban rendszerint nem minősülnek hatósági döntésnek: nem telepítenek célhoz kötött mentességet, nem változtatják meg a címzett jogi helyzetét, és tipikusan nem nyitnak meg önálló jogorvoslati utat.

A fogalmi pontosság hiánya azért problémás, mert ha a szakpolitikai diskurzus ezeket a nem aktusjellegű eszközöket is sandboxként nevezi, akkor összemosza a „párbeszédet” a „joghatással járó rugalmassággal”. Így könnyebben rejtve marad, hogy a kiválasztás és az esetleges szabályozói tűrés/eltérés milyen eljárási formában, milyen kritériumok alapján és milyen ellenőrizhetőség mellett történik. Amennyiben a tényleges rugalmasság informális, nem dokumentált vagy nem transzparens döntési mechanizmusokban jelenik meg, gyengülnek azok a jogállami garanciák, amelyek az egyenlő hozzáférést, az indokolhatóságot és a külső kontrollt (ideértve a jogorvoslatot) biztosítják; ez pedig növeli a preferenciális bánásmód és a regulatory capture kockázatát (Allen, 2019; Ranchordás, 2021).

A sandbox körüli tudományos vita két irányból közelít. Az egyik narratíva a „*smart regulation*” és az adaptív felügyelet eszközöként tekint rá, amely képes a pénzügyi és digitális innovációval járó rendszerszintű kockázatokat a teljes piac veszélyeztetése nélkül kezelni (Zetzsche et al., 2017). A másik irány a „kísérleti jogalkotás” módszertani és jogállami korlátait emeli ki:

a rosszul megtervezett kísérleti rezsimek belső érvényessége gyenge lehet (nem világos, hogy a mért hatás a beavatkozástól vagy külső tényezőktől ered), és a kivételezés benyomása a legitimitációt is erodálhatja (Ranchordás, 2021). Közigazgatás-tudományi szempontból e vita arra mutat rá, hogy a sandbox értéke nem „a kivételben”, hanem a transzparens mérési-értékelési logikában van: a kiválasztás, a monitoring és a kilépés dokumentálása, transzparenciája biztosítja, hogy a tanulságok a szabályozási ciklusba visszaépüljenek. A hazai szakirodalomban is megjelent az a megközelítés, amely a kísérleti alapú szabályozási eszközöket a „szabályozási párbeszéd” intézményesítésével és a vállalati megfelelés (*compliance*) változásaival kapcsolja össze, és ezzel a sandboxot nemcsak derogációs technikaként, hanem kétirányú tanulási mechanizmusként írja le (Firnics, 2024).

A sandbox tervezési elemei a nemzetközi iránymutatásokban konzisztensen visszatérnek. A belépési kritériumoknak transzparensnek és ellenőrizhetőnek kell lenniük, különben a program versenytorzító „*regulatory privilege*” benyomását kelti (Allen, 2019; OECD, 2025). A kockázatsökkentés tipikus eszközei az idő- és volumenplafonok, az érintetti tájékoztatás, a panaszmechanizmus, a kötelező adatszolgáltatás és az azonnali felfüggesztés lehetősége. Ezeket egy, a hatóság és a résztvevő közötti sandbox-terv rendezi össze, amely a hipotézishez (mit tanulunk?) mérőszámokat és stop-szabályokat rendel.

Az AI Act a szabályozási tesztkörnyezetet kötelező jogintézménnyé emeli, és egyben MI-specifikus garanciákkal egészíti ki. Az AI Act a sandboxot kifejezetten a jogbiztonság növelésének, a felügyeleti megértés javításának és a piacra jutás megkönnyítésének eszközeként azonosítja, különös tekintettel a kis- és középvállalkozások innovációban betöltött szerepére. Az AI Act 60. cikke külön rezsimben szabályozza a valós környezetben végzett tesztelést: a teszt csak előzetes terv, érintetti tájékoztatás, kockázatsökkentő intézkedések és hatósági felügyelet mellett végezhető. A kötelező MI-sandboxok ezért közjogi értelemben egy új típusú „előkészítő eljárási teret” jelentenek, amelyben a hatóság egyszerre gyakorol kontrollt és ad értelmezési támogatást.

A fogalmi-elméleti keret lezárásaként a tanulmány további részeit az alábbi közjogi tézisek vezérlik. A sandbox nem kivételes jogi állapot, hanem garanciákkal körülírt eljárásjogi konstrukció, amely a jogalkalmazói tanulást és a bizonyítékalapú szabályozás-finomhangolást intézményesíti. A sandbox lényegi eleme a joghatással járó döntési lánc (felvétel–feltételek–felfüggesztés–lezárás) és az ehhez kapcsolódó monitoring protokoll, amely a hatósági ellenőrzés és hatósági felügyelet eszköztárára épül. A kiválasztás és a működés transzparenciája, valamint a publikusítható kilépési tanulságok hiányában a sandbox könnyen preferenciális bánásmóddá és capture-kockázattá torzul. Végül pedig a valós környezetben végzett teszt csak kivételesen, a kockázatokhoz igazított adatvédelmi és alapjogi garanciák mellett igazolható.

3. A szabályozási tesztkörnyezet és a magyar közjogi szabályozás

A jogintézmény közjogi elhelyezésének kiindulópontja, hogy a sandbox nem lehet „különjog”, a jogállami legitimitáció feltétele ugyanis a világos felhatalmazás, a hatáskörtelepítés, az átlátható mérlegelési jogkör és a jogorvoslati (bírói) kontroll. E követelményeket a Tanács 2020-as következtetései is hangsúlyozzák: a kísérleti eszközök alkalmazása csak akkor tekinthető „jobb szabályozási” megoldásnak, ha a rugalmasság nem gyengíti a közérdekű védelmi szintet, és a tanulságok visszacsatolódnak a szabályozási ciklusba (Council of the European Union, 2020). A magyar közigazgatási hatósági eljárásjog alapelvei – legalitás, átláthatóság, pártatlanság,

egyenlő bánásmód – a sandboxban sem „lazulnak”; éppen ellenkezőleg, a rugalmasság miatt fokozott indokolási és dokumentálási fegyelemre van szükség.

A magyar hatósági eljárásjogi környezetben a sandbox legitimációját érdemes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapelvei felől is megfogni. A joghoz kötöttség és a hatáskörgyakorlás kötöttsége a sandbox esetében azt jelenti, hogy a „rugalmas” elem csak kifejezett felhatalmazással és a célhoz kötöttség, szükségesség-arányosság elvei mellett jelenhet meg; e nélkül a sandbox a jogállami kontroll alól kivont kivételrendszerre válna. Ugyanakkor az Ákr. együttműködési és tájékoztatási logikája kifejezetten kompatibilis a sandbox-moddal: a teszt során a hatóság és a résztvevő között intenzív, dokumentált párbeszéd zajlik, amely a tényállás tisztázását, a kockázatok azonosítását és a jogkövetés támogatását szolgálja. A „tanuló” jelleg azonban nem zárja ki a jogorvoslatot: a sandbox-döntések bírósági felülvizsgálata – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) keretei között – a tesztkörnyezet elszámoltathatóságának része, ezért a döntéseknek olyan formában kell megszületniük, hogy a bíróság a mérlegelés okszerűségét és az indokolás teljesítését ténylegesen ellenőrizni tudja.

A sandbox közjogi megértéséhez közelebb vihet, ha a magyar közigazgatási jog már meglévő, „feltételes” vagy „fokozatos” végrehajtási logikájú jogintézményeire is utalást teszünk. A közigazgatási gyakorlatban nem ismeretlenek azok a megoldások, amelyek időben korlátozottan, feltételekhez kötötten vagy utóellenőrzéssel biztosítanak mozgásteret (például próbaüzemi jellegű működések, ideiglenes jellegű engedélyezési konstrukciók, illetve olyan hatósági döntések, amelyek utólagos ellenőrzési és visszavonási logikával épülnek össze).

A sandbox jogi tartalmát közigazgatási jogi szempontból három, egymástól elválasztható komponens adja. Az első a rugalmas jogalkalmazás lehetőségének megnyitása, ugyanis a sandbox keretében a felügyeleti hatóság értelmezési iránymutatást nyújthat a szolgáltatásra vonatkozó szabályok tekintetében, amelyhez „no-action” jellegű (felügyeleti eljárásindítás mellőzésének ígérete vagy végrehajtási türelem) biztosíték társul, illetve a szolgáltatásra vonatkozó szabályok alól részleges mentesítés adható. Az OECD szerint a legtöbb program e megoldásokat kombinálja, de a rugalmas elem mindig célhoz kötött, és a kockázatokhoz igazított korlátokkal jár (OECD, 2025). A második komponens a hatósági döntési pontok rendje (belépés–feltételek–monitoring–felfüggesztés–kilépés). A harmadik a tanulságok rögzítése és publikálása, amely a program normatív legitimációjának része (Ranchordás, 2021).

Fontos ugyanakkor elválasztani a döntésjellegű aktusokat a sandbox operatív dokumentumaitól és támogató eszközeitől. A sandboxterv – még ha a hatóság és a résztvevő „operatív szerződésként” is tekint rá – dogmatikailag nem magánjogi megállapodás, de nem is minden elemében hatósági döntés: a joghatás a belépési és feltételmegállapító döntés rendelkező részéhez és indokolásához kötődik, míg a tisztán technikai vagy projektmenedzsment elemek a döntés előkészítésének körébe eshetnek. Hasonlóképpen, a szakértői testületek vagy tanácsok (pl. a jelentkezések szakmai értékelésében közreműködő szervezetek) véleményei önmagukban nem telepítenek jogosultságot, ezért a jogorvoslati és elszámoltathatósági lánc nem ezekre, hanem a hatóság végső döntésére épül (Lapsánszky, 2019b).

A monitoring a sandbox működésének kulcseleme, amely közigazgatási dogmatikai szempontból a hatósági ellenőrzés és felügyelet fogalmi körébe illeszthető. Lapsánszky rámutat, hogy a hatósági ellenőrzés nem csupán represszív eszköz, hanem a tényállás feltárásának és a jogkövetés előmozdításának intézménye, amelyben az információszerzés (adatszolgáltatás, helyszíni vizsgálat, dokumentumellenőrzés) és a további jogkövetkezmények lehetősége összekapcsolódik (Lapsánszky, 2019a). A hatósági felügyelet pedig – különösen szabályozott, kockázatos ágazatokban – a folyamatos megfelelés biztosítását és a rendszerszintű kockázatok

kezelését célozza, ami a sandboxban a „tanulási” komponenssel egészül ki (Lapsánszky, 2012). Ez a kettősség közigazgatási szempontból azt jelenti, hogy a sandbox monitoringját célszerű a klasszikus ellenőrzési eszközökre építeni, de kiegészíteni egy „kísérleti protokollal”, amely előre rögzíti, mit tekintünk incidensnek, és milyen döntési reakciók követik azt.

A tipizálás másik pillére a sandbox-döntések jogi természetéhez kapcsolódik. A belépés engedélyezése, a teszt feltételrendszerének meghatározása, a felfüggesztés és a lezárás olyan aktusok, amelyek a résztvevő jogi helyzetét érdemben érintik, ezért indokolt, hogy a hatósági döntések dogmatikájába illeszkedjenek. Lapsánszky a hatósági döntések kapcsán kiemeli a döntés joghatásának, indokolásának és felülvizsgálhatóságának központi szerepét (Lapsánszky, 2019b). A sandbox kontextusában ez azt jelenti, hogy még ha a program „kollaboratív” is, a belépési és felfüggesztési döntéseket olyan módon kell meghozni, hogy a jogorvoslati kontroll érdemben működni tudjon. A döntéseknek ezért tartalmazniuk kell legalább a rugalmas elem tartalmát, az idő- és volumenhatárokat, az adatszolgáltatási kötelezettséget, a fogyasztóvédelmi biztosítékokat és a stop-szabályokat.

A közjogi beágyazás sajátos feszültségét okozó eleme, hogy a sandbox egyszerre támogatási és végrehajtási funkciót hordoz. A hatóság a teszt során együttműködő, „co-regulációs” szerepben jelenik meg, miközben megőrzi piacfelügyeleti és szankcionáló kompetenciáit. A szakirodalom ezért hangsúlyozza a szabályozói foglyul ejtés (*regulatory capture*) és a preferenciális bánásmód kockázatát, különösen akkor, ha a kiválasztási feltételek nem átláthatók vagy a programban szerzett tudás nem kerül szélesebb körben hasznosításra (World Bank, 2020; Ranchordás, 2021). Közigazgatási válaszként ezért indokolt a többcsatornás kontroll: külön adatvédelmi, fogyasztóvédelmi és versenyhatósági „kapcsolódási pontok” kijelölése, valamint a program eredményeinek anonimizált publikálása.

A „co-regulációs” metafora akkor hasznos, ha elhelyezzük a közigazgatási végrehajtási eszköztárban: a sandbox tipikusan a tisztán represszív (*ex post* szankció-orientált) végrehajtás és a tisztán puha (útmutatókra, konzultációra építő) eszközök között áll. Az önszabályozási és társszabályozási megoldások, valamint a soft law (útmutatók, Q&A-k, ajánlások) önmagukban általában nem változtatják meg a címzettek jogi helyzetét, viszont képesek a jogértelmezést és a megfelelési gyakorlatot formálni. A sandbox ezekre részben támaszkodik (különösen a tudástranszfer fázisában), de akkor válik sajátos jogintézménnyé, amikor a hatóság a résztvevővel szemben egyedi feltételrendszert állapít meg, monitoringot végez, és a „rugalmasság” tartalmát joghatással járó döntési pontokhoz köti. E kettősség magyarázza azt is, hogy miért egyszerre lehet hatékony tanulási mechanizmus és miért hordoz capture-kockázatot, ha az eljárási garanciák nem kellően transzparenssek (OECD, 2025; World Bank, 2020; Firniksz, 2024).

Magyarországon az MI törvény erre a feszültségre piacfelügyeleti fókuszú választ ad és felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben jelölje ki az MI piacfelügyeleti hatóságot, és rögzíti, hogy e hatóság alakítja ki és működteti az AI Act szerinti MI szabályozói tesztkörnyezetet. Az MI törvény a Magyar Mesterséges Intelligencia Tanács (a továbbiakban: MMI Tanács) részvételét is intézményesíti: az MMI Tanács – hatósági jogkör nélkül – részt vesz a jelentkező projektek szakmai értékelésében és kiválasztásában, valamint nyomon követi a jóváhagyott kísérletek előrehaladását. Közigazgatás-tudományi szempontból ez érdekes hibrid megoldás, ugyanis a szakmai minőségbiztosítás „külső” elemét erősíti, ugyanakkor a felelőségi és elszámoltathatósági láncot különösen tisztán kell rögzíteni a hatósági döntésekben és a publikált beszámolóiban.

4. Sandbox-életciklus és működési modell

A sandbox intézményi legitimációja nemcsak a megfelelő jogalapon, hanem az életciklus rögzített, mérhető és ellenőrizhető rendjén is múlik. A nemzetközi módszertan azért az „életciklus-alapú” dizájnt ajánlja, mert az a belépéstől a kilépésig egységes eljárási ívet ad, és minden ponton azonosíthatóvá teszi a hatósági mérlegelést (OECD, 2025). Közigazgatási szempontból ez azért fontos, mert a sandbox egyszerre hatósági döntéssorozat és folyamatos ellenőrzési tevékenység, ami a résztvevő számára kiszámíthatóságot csak akkor nyújt, ha a döntési pontok és a monitoring protokollja előre ismert. A transzparens életciklus – ld. 1. ábra – másik haszna, hogy a program „kísérleti” jellege miatt a mérés és értékelés már a belépéskor beépül a tervezésbe.

1. ábra: a sandbox életciklusa



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A belépési és kiválasztási szakaszban az egyenlő hozzáférés és a diszkriminációtilalom nem pusztán alkotmányos elv, hanem a tanulás módszertani feltétele is. Ha a kiválasztás átláthatatlan, a sandboxból származó empirikus eredmény torzul, és a program elveszíti szabályozás-finomhangoló funkcióját (Allen, 2019; Ranchordás, 2021). A kiválasztási kritériumok tipikusan három dimenziót integrálnak: a) újdonság és közérdekű relevancia, b) azonosítható jogi bizonytalanság vagy aránytalan megfelelési akadály, c) kockázatarányos kontrollálhatóság.

A teszt szíve a sandboxterv, amely a hatóság és a résztvevő közötti operatív „szerződés-ként” rögzíti a kísérlet hipotézisét, a siker- és kockázati mutatókat, az adatkezelési és fogyasztóvédelmi biztosítékokat, a monitoring rendjét és a felfüggesztés feltételeit (OECD, 2025). A terv minősége akkor ellenőrizhető, ha mérési-értékelési keretet rendel a teszthez. A Bizottság „minőségi jogalkotás” keretrendszere – bár elsősorban kodifikációs ciklusra készült – a sandboxban is alkalmazható: az *ex ante* problémadefiníció (milyen szabályozási súrlódást oldunk?), az indikátorok (mérhető kimenetek), valamint az *ex post* értékelés (mit tanultunk és hogyan

épül be a szabályozásba?) a kísérleti rezsim belső logikájává tehető (Haythornthwaite, 2007; European Commission, 2021).

A monitoring fázisban a sandbox közigazgatási sajátossága az, hogy az ellenőrzés nem utólagos „szabálysértés-felderítés”, hanem a kockázatok kontrollált felszínen tartása. Ennek ellenére a monitoring eszköztára döntően azonos a hatósági ellenőrzés klasszikus eszközeivel: adatszolgáltatás, dokumentáció, helyszíni vizsgálat vagy technikai audit analógjai (Lapsánszky, 2019a). Az MI törvény piacfelügyeleti eljárásra vonatkozó szabályai kifejezetten lehetővé teszik adatkérések és ellenőrzések alkalmazását, akár előzetes értesítés nélkül is, ami a sandbox „valós környezethez” közelítő tesztejéinél különösen releváns. Közigazgatási tanulság, hogy a kontroll eszköztára önmagában nem elég: a sandboxban a monitoringhoz olyan incidenskezelési rendet kell kapcsolni, amely egyértelművé teszi a stop-szabályt és a döntési reakciók lépcsőzetességét (úgy mint figyelmeztetés–feltételmódosítás–felfüggesztés–kilépés).

Az MI-sandboxok sajátossága, hogy a monitoring tartalma részben technikai. A hatósági ellenőrzés hagyományos tényfeltáró logikája mellett a kockázatkezelésnek meg kell jelennie a modellfejlesztés, az adatminőség és az emberi felügyelet dimenzióiban. Nem véletlen, hogy a nemzetközi standardok és keretrendszerek – így az ISO/IEC 23894:2023 szabvány és a National Institute of Standards and Technology AI RMF 1.0 számú szabálycsomagja – a kockázatot életciklus-szemlélettel kezelik, és a *governance–mapping–measurement–management* ciklusát hangsúlyozzák (ISO, 2023; NIST, 2023). Közigazgatási szempontból ez azt jelenti, hogy az AI-sandboxtervnek nemcsak jogi, hanem műszaki ellenőrzési pontokat is kell tartalmaznia (pl. naplózás, tesztadatok kezelése, *red-teaming*, *bias-monitoring*). Az MMI Tanács és a hatóság közötti feladatmegosztás ezen a ponton válik kulcsfontosságúvá a magyar szabályozásban: a szakmai értékelés segítheti a technikai minőségbiztosítást, de a végső döntési felelősség a hatóságot terheli.

A valós környezetben végzett tesztelés a sandbox legnagyobb hozzáadott értékű, de egyben legérzékenyebb eleme. Az AI Act a valós tesztet önálló garanciarendszerhez köti. A teszt csak hatóság által jóváhagyott teszttervvel, érintetti tájékoztatással, kockázatsökkentő intézkedésekkel és azonnali leállítási lehetőséggel folytatható. A személyes adatok kezelése esetén a sandbox nem „adattvédelmi mentességi zóna”, az adattvédelmi hatásvizsgálat elvégzése, a beépített és alapértelmezett adattvédelem, valamint a célhoz kötött adatkezelés a teszt jogszerűségének előfeltétele (European Commission, 2017; EDPB, 2020). A közjogi beágyazás ezért azt követeli, hogy a teszttervben a jogalap, az érintetti joggyakorlás és a panaszmechanizmus is explicit módon megjelenjen, és ezekhez a monitoring során tényleges ellenőrzési pontok kapcsolódjanak.

A kilépési fázis és a tudástranzfer dönti el, hogy a sandbox ténylegesen a szabályozás finomhangolását szolgálja-e, vagy „permanens pilotként” fennmarad. A kilépési jelentésnek a mérőszámok alakulását, a kockázati eseményeket, a panaszmechanizmus tapasztalatait és a javasolt szabályozói következtetéseket strukturáltan kell rögzítenie, majd – megfelelő anonimizálással – publikus összefoglalóban is közzé kell tennie (OECD, 2025). A publikálás közjogi jelentősége kettős: egyrészt csökkenti a kivételezés látszatát, másrészt a „*soft law*” jellegű tanulságok (útmutatók, Q&A-k, gyakorlati példák) révén a programon kívüli szereplők számára is növeli a jogbiztonságot, figyelemmel arra, hogy előre megismerhetik, hogyan értelmezi és alkalmazza a hatóság az új technológiákra vonatkozó jogszabályokat (Ahern, 2021).

Az életciklus-alapú működés gyakorlati tartalma egy egyszerű, hipotetikus példán keresztül szemléltethető. Tegyük fel, hogy egy önkormányzat és egy fejlesztő olyan MI-alapú rendszert kíván bevezetni, amely a beérkező kérelmeket (például szociális támogatások vagy lakhatási ügyek esetén) előszűri és kockázati jelzéseket ad az ügyintézőknek. A projekt célja a feldolgo-

zási idők csökkentése és a hibák mérséklése, ugyanakkor a rendszer a gyakorlatban érintheti a kérelmezők alapjogi helyzetét, ezért a valós környezetben történő tesztelés különösen érzékeny.

A sandbox-eljárásban a fejlesztő először olyan jelentkezést nyújt be, amelyben a közérdekű relevanciát, a jogi bizonytalanságot és a kockázat kontrollálhatóságát igazolja. A kiválasztásról a hatóság dönt, majd a teszt szíveként létrejön a sandboxterv: rögzíti a hipotézist (mit várunk a rendszertől), a mérőszámokat (például téves riasztások aránya, ügyfélpanaszok, emberi felülvizsgálati arány), az adatkezelés jogalapját és a DPIA-t, az érintetti tájékoztatást, valamint a leállítási szabályt arra az esetre, ha a rendszer torzító vagy diszkriminatív mintázatot mutatna, vagy a panaszok száma hirtelen megugrana. A monitoring során a hatóság nem pusztán utólagos jogsértés-felderítést végez, hanem a kockázatok kontrollált felszínen tartását biztosítja: rendszeres adatszolgáltatás, naplózás és auditpontok alapján értékeli, hogy a teszt megfelel-e a vállalt garanciáknak. A kilépéskor a résztvevő strukturált jelentést ad a kimenetekről és kockázati eseményekről; ennek anonimizált, publikus összefoglalója pedig nemcsak az adott projekt lezárása, hanem a szabályozói tanulás alapja is, mert útmutatókban és a sandbox működési szabályainak felülvizsgálatában visszacsatolható.

5. Ágazati példák a szabályozási tesztkörnyezetekre

A szabályozási tesztkörnyezet intézményesülése empirikusan nem egyetlen szakpolitikai területen, hanem több, egymástól eltérő kockázati profilú ágazatban figyelhető meg. Az előző fejezetekben bemutatott közjogi értelmezés mellett ebben a fejezetben azt vizsgálom, hogy a sandbox-logika milyen ágazatokban és milyen intézményi-jogi formában jelent meg eddig, és milyen elsődleges tapasztalatok olvashatók ki a hozzáférhető dokumentumokból. A módszer „desk research” jellegű: a kiválasztott példákat elsősorban hatósági beszámolóik, normatív aktusok és nemzetközi szakpolitikai összegzések alapján hasonlítom össze.

5.1. Pénzügyi szolgáltatások

A sandbox-intézmény legkorábban és a legnagyobb láthatósággal a pénzügyi szektorban vált „mintává” (Fáykiss et al., 2018). A brit Financial Conduct Authority (FCA) 2016-ban indította el a regulatory sandboxot, majd az első tapasztalatokat összegző jelentésében már explicit módon kiemelte, hogy a tesztkörnyezet a piacra lépés idejét és költségét csökkentheti, miközben az innováció tesztelése felügyeleti kontroll mellett, fogyasztóvédelmi szempontok érvényesítésével történik (FCA, 2017; Kerényi & Molnár, 2017). A pénzügyi sandbox empirikus értékelésének egyik legtöbbet hivatkozott eredménye, hogy a részvétel – megfelelő összehasonlító módszertannal mérve – pozitív finanszírozási kimenetekkel korrelál: a sandboxba belépő fintech cégek utólagosan átlagosan több tőkét vonzanak be, és nagyobb valószínűséggel jutnak finanszírozáshoz (Cornelli et al., 2024). A hatósági és tudományos források együtt azt a képet erősítik, hogy a pénzügyi sandbox elsődleges „mechanizmusa” a bizonytalanság és az információs aszimmetria mérséklése, vagyis a felügyeleti részvétel és a dokumentált tesztelés csökkenti a jogi-megfelelési kockázatot, ami a befektetői döntésekben is értékelhetővé válik (FCA, 2017; Cornelli et al., 2024; Kálmán, 2025).

A magyar pénzügyi felügyeleti gyakorlatban ennek intézményes megfelelője az MNB által működtetett Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezet (IPT), amelyet az egyes MNB rendeletek szerinti kötelezettségeknek való megfelelés eltérő szabályairól szóló 47/2018. (XII. 17.) MNB rendelet rögzít. Közjogi szempontból különösen fontos a hazai szabályozási megoldás, ugyanis

a részvétel feltétele nem informális „pilot”, hanem hatósági döntés (engedélyezés), amely meghatározott MNB rendeleti kötelezettségektől való – időben és ügyfélkörben limitált – eltérést enged: legfeljebb 12 hónapig, legfeljebb 10 000 ügyfél vonatkozásában. A rendeleti szintű szabályozás emellett normatív módon rögzíti az engedélyezés anyagi jogi korlátait is: az eltérés nem sérthet törvényt vagy uniós jogi aktust, és nem veszélyeztetheti a felügyeleti alapcélokat. A hazai modell így empirikusan azt a kontinentális mintát támasztja alá, amelyben a sandbox nem pusztán innováció-támogató „program”, hanem hatósági döntések sorozataként felépülő, garanciákkal körülírt eljárási rezsim.

Közigazgatás-tudományi tanulságként a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos példa azt támasztja alá, hogy a sandbox legitimációja a joghatással járó belépési döntés, az előre rögzített korlátok (idő- és ügyfél/volumenplafon), valamint a dokumentált monitoring összekapcsolásával erősíthető. A brit modellben a felügyeleti tanulás és a fogyasztóvédelmi kontroll szervezeti kapacitásépítéssel jár együtt, míg a magyar IPT rendeleti kerete empirikusan is igazolja, hogy a rugalmasság normatív korlátokhoz kötése mellett a jogállami elszámoltathatóság (indokolás, felülvizsgálhatóság) megőrizhető (FCA, 2017; OECD, 2025).

5.2. Energetika

Az energetikai ágazatban a sandboxok megjelenése összefügg azzal, hogy a dekarbonizáció, a decentralizáció és a digitalizáció egyszerre kényszerít ki új üzleti modelleket és infrastruktúra-megoldásokat, miközben az ellátásbiztonság és a hálózati integritás „zéro toleranciás” kockázati dimenziót jelent. Németországban a szövetségi gazdasági tárca (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) a regulatory sandboxokat kifejezetten a digitális és fenntartható átmenet egyik kulcselemeként tárgyalja, és módszertani útmutatót is adott ki az ún. „kísérleti klauzulák” (experimentation clauses) kialakításához (BMW, 2021). Az energetikai reallaborok közül több kifejezetten integrált energiarendszerek (például hidrogénalapú szektorkapcsolás) valós környezetben történő kipróbálására épül, amelyben az innovációt szabályozói együttműködés és dokumentált értékelés kíséri (Fraunhofer IWES, 2025). E nemzetközi gyakorlatban fontos elem, hogy a kísérleti derogáció nem cél, hanem eszköz: a tesztelés célja a szabályozói tanulás és a későbbi, szélesebb körű átültethetőség feltételeinek feltárása (BMW, 2021; IEA, 2022; Holló, 2023).

A magyar energijogban 2025-től már kifejezetten „energetikai szabályozási tesztkörnyezet” elnevezéssel jelenik meg, amelynek részletes szabályait az energetikai szabályozási tesztkörnyezetről szóló 12/2025. (VII. 17.) MEKH rendelet állapítja meg. A rendelet preambulum-jellegű célmeghatározása szerint az ESZT egyrészt az innováció ösztönzését, másrészt a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal szabályozás-fejlesztési kapacitását (felülvizsgálat, ösztönzési javaslatok) is szolgálja. A definíció kifejezetten rögzíti, hogy a tesztkörnyezet lényege: az innovátor egyes előírásoktól eltérve, „élesüzemi, valós üzleti körülmények között” tesztelhet, ugyanakkor a rendelet részletesen körülírja a célokat (hálózati fejlesztések egyszerűsítése és gyorsítása; keresletoldali rugalmasság; lokális energiatermelés és energiamegosztás; elektromobilitás; megújuló gázok betáplálása), valamint azt is, hogy az innovátornak a teljes időtartam alatt biztosítania kell az ellátásbiztonságot és a lezárást követően a jogszerű állapot visszaállítását, ha nincs normamódosítás. Empirikus tanulságként ez arra utal, hogy az energetikai sandboxok „harder” közjogi beágyazást igényelnek: a kockázatok kezelése nem pusztán fogyasztóvédelmi kérdés, hanem rendszerszintű infrastruktúra-biztonsági követelmény, amely az exit-szakaszt (helyreállítás, szabályozási transzfer hiányában a visszarendeződés) is meghatározza.

Közigazgatás-tudományi tanulságként az energetikai szektor példája arra világít rá, hogy a sandboxok „közjogi sűrűsége” ágazatfüggő: az ellátásbiztonsági és infrastruktúra-integritási kockázatok miatt a derogációs tér szűkebb, a monitoring pedig intenzívebb és formálisabb, mint a pénzügyi innovációk egy részénél. A hazai ESZT szabályozása különösen hangsúlyossá teszi a kilépési (exit) fázist: a jogszerű állapot helyreállításának és a szabályozási transzfernek a kötelezettsége lényegében a kísérlet közjogi legitimációjának része, nem pusztán projektzárási technika (BMW, 2021; OECD, 2025).

5.3. Egészségügy és gyógyszeripar

Az egészségügyben és a gyógyszeripar-közeli területeken a sandbox-logika tipikusan „pilot programok” és adaptív felügyeleti modellek formájában jelenik meg, különösen ott, ahol a termék jellege szoftveres és gyors iterációt igényel. Az Egyesült Államokban az FDA 2017-ben indította el a *Software Precertification (Pre-Cert)* pilot programot, amely 2022 szeptemberében zárult. A kezdeményezés célja az volt, hogy a hagyományos termék-centrikus engedélyezési gondolkodás mellett egy olyan megközelítést teszteljen, amely a fejlesztő szervezetek minőségkultúrájára és a termékek piaci teljesítményének (*real-world performance*) folyamatos monitorozására épít (FDA, 2022; Bartlett et al., 2022). Bár a Pre-Cert nem minden elemében azonos a klasszikus pénzügyi sandboxokkal, funkcionálisan mégis ugyanabba a szabályozási kísérletezési családba sorolható: kontrollált felügyeleti környezetben keresi a gyors innováció és a közérdekű kockázatkezelés közötti új egyensúlyt (FDA, 2022).

Az ausztrál példa inkább a sandbox-logika „környezetét” mutatja: a Therapeutic Goods Administration (TGA) a szoftveralapú orvostechonikai eszközök és az AI-alapú orvosi szoftverek szabályozására vonatkozó útmutatóiban kifejezetten rögzíti a 2021-től hatályos reformok és átmeneti rendelkezések kereteit, vagyis azt, hogy a gyorsan változó szoftveres megoldások milyen kockázati besorolás és megfelelési pálya mentén illeszthetők a betegbiztonsági követelményekhez (TGA, 2025). A TGA környezetében ugyanakkor a „regulatory sandbox” terminológia is felbukkan olyan szakpolitikai anyagokban, amelyek a teljesen újszerű (például adaptív AI vagy egyedi gyártású) megoldások rugalmasabb, kockázatarányos felügyeleti megközelítésének szükségességét tárgyalják (TGA, 2022). Empirikus tanulságként ez azt jelzi, hogy a sandbox-intézmény nem kizárólag „egy konkrét program neve”: bizonyos ágazatokban a felügyeleti innováció előbb jelenik meg útmutatókban, átmeneti rezsimekben és pilotokban, és csak később kristályosodik egységes, név szerint is sandboxnak nevezett intézménnyé (TGA, 2025; TGA, 2022).

Az egészségügyi szektor példái azt jelzik, hogy egyes szektorokban a sandbox-logika először nem formális derogációs programként, hanem adaptív felügyeleti eszközként (pilot, útmutató, teljesítmény-monitoring) jelenik meg. Ez a fejlődési út ugyanakkor közjogi kockázatot is hordoz: ha a „kísérleti” jellegű felügyeleti együttműködés döntésjellegű elemek nélkül, tisztázatlan joghatásokkal működik, az a jogorvoslati kontroll és az egyenlő hozzáférés oldaláról kérdéseket vet fel. Következésképpen e szektorban különösen fontos a programok jogi természetének és a döntési pontoknak a világos tipizálása (Allen, 2019).

5.4. Mesterséges intelligencia

A mesterséges intelligencia területén a sandbox-logika empirikusan is „felgyorsult intézményesülést” mutat, mivel az AI Act a tagállami sandboxok létrehozását a szabályozási rendszer szerves részévé teszi, és az alkalmazás fokozatos bevezetéséhez időzített átmenetet rendel. Az

AI Act 2024. augusztus 1-jén lépett hatályba, és a rendelet teljes körű alkalmazhatósága főszabályként 2026. augusztus 2-ához igazodik. Magyarországon ezzel összhangban az MI törvény az AI Act hazai végrehajtási kereteit rögzíti, és az MI szabályozói tesztkörnyezetre vonatkozó szabályok 2026. augusztus 2-án lépnek hatályba. E két aktus együtt azt valószínűsíti, hogy a következő időszakban a sandbox nem csupán „jó gyakorlat”, hanem intézményes közigazgatási elem lesz, amelynek hazai megvalósítását már most az eljárási garanciák és a többhatóságos koordináció oldaláról célszerű felkészíteni.

Közigazgatás-tudományi tanulságként az MI-példa azt mutatja, hogy a sandbox itt nem pusztán választható szabályozói eszköz, hanem az uniós jog által előírt intézményi elem, amelynek kialakítása egyszerre jogalkotási és szervezeti-kapacitásépítési feladat. A 2026. augusztus 2-i hatálybalépésből következően a magyar végrehajtás sikerének előfeltétele, hogy a kísérleti rezsim eljárási garanciái (döntési formák, monitoring, publikáció) már a kezdetektől „be legyenek huzalozva”, különben a program könnyen informális tanácsadási fórummá vagy *de facto* engedélyezési csatornává torzulhat.

5.5. Összegző empirikus tanulságok

Az ágazati példák alapján két, egymással összefüggő empirikus állítás tehető. Egyrészt a sandboxok tipikusan ott jelennek meg, ahol az innováció üteme és a szabályozási ciklus időigénye között tartós rés keletkezik, és ahol a kockázatok társadalmi költsége miatt a „várjunk a teljes kodifikációra” stratégia nem optimális (FCA, 2017; BMWi, 2021). Másrészt jól kirajzolódik az ágazati „közjogi sűrűség” különbsége: míg a pénzügyi és AI-szabályozásban a sandbox gyakran a megfelelés és piacra lépés költségének csökkentésével, illetve a felügyeleti tanulás gyorsításával igazolható (Cornelli et al., 2024), addig az energetikában a kísérleti derogációt szükségképpen erősebb ellátásbiztonsági és visszarendezési kötelezettségek keretezik. E konvergáló és divergens mintázatok egyben visszacsatolást adnak a közjogi beágyazásról szóló fejezet téziséhez: a sandbox akkor képes jogállami legitimitációt nyerni, ha a rugalmasságot minden ágazatban a kockázati profilhoz igazított, előre látható eljárási garanciák és transzparens tudástranzfer (publikált tanulságok) kísérik.

6. Összegezhető tapasztalatok és nyitott közigazgatás-tudományi kérdések

A sandboxokkal kapcsolatban ma már több olyan állítás is megfogalmazható, amelyet – legalábbis egyes szektorokban – empirikus vagy intézményi evidenciák támasztanak alá. A pénzügyi szektorban rendelkezésre álló eredmények alapján a sandbox képes mérsékelni a megfelelési bizonytalanságot, és ezzel javíthatja az innováció finanszírozási és piacra lépési feltételeit (Cornelli et al., 2024; FCA, 2017). Szabályozói oldalon a visszacsatolás (útmutatók, Q&A-k, engedélyezési gyakorlat finomhangolása) és a felügyeleti kapacitásépítés visszatérő pozitívumként jelenik meg (OECD, 2025; World Bank, 2020). A magyar IPT tapasztalata pedig arra mutat, hogy a normatív keretbe ágyazott rugalmasság – idő- és volumenhatárokkal – közjogi szempontból kezelhető kompromisszumot képezhet innováció és legalitás között.

A hatékonyság megítélésénél azonban különbséget kell tenni az ágazatok között. A fintech-sandboxok esetében már rendelkezésre állnak kvantitatív jellegű, összehasonlító eredmények és részletes hatósági beszámolók, ezért itt a „bizonytalanságsökkentés, valamint jobb piacra lépési/finanszírozási feltételek” mechanizmus empirikusan is valószínűsíthető (Cornelli et al., 2024; FCA, 2017). Az energetikai, egészségügyi vagy adatvédelmi jellegű programoknál

ezzel szemben gyakrabban kvalitatív tapasztalatokra és esettanulmányokra támaszkodhatunk, ami önmagában nem cáfolja a hatásosságot, de hangsúlyossá teszi a standardizált értékelési protokoll és a publikálható eredmények szükségességét (OECD, 2025; World Bank, 2020).

Több, kifejezetten közigazgatás-tudományi kérdés ugyanakkor továbbra is nyitott. Az első a jogi természet és a jogorvoslat operacionalizálása: a sandbox-döntések milyen döntési formában jelenjenek meg, hogyan biztosítható az indokolás és a bírósági kontroll úgy, hogy közben a teszt rugalmassága megmaradjon (Lapsánszky, 2019b). E kérdés különösen éles lesz az MI-sandboxban, mert a döntések gyakran technikai bizonytalanságok (adatminőség, modellezés, mérési hibák) mellett születnek, ami az indokolás „fordítási” problémáját veti fel: hogyan indokolható jogi nyelven egy technikai kockázati megfontolás.

A második nyitott kérdés a hozzáférés és az egyenlő bánásmód mérhetősége. Milyen indikátorokkal ragadható meg, hogy a sandbox ne torzítsa a piacot, és ne preferáljon bizonyos szereplőket? A kérdés nem csupán egy tisztességességi probléma, hanem módszertani kérdés is: ha a sandbox-populáció nem reprezentatív, a programból levont következtetések a teljes szabályozási célcsoportra nézve félrevezetőek lehetnek (Ranchordás, 2021).

A harmadik kérdés az elszámoltathatóság és a „capture” kockázata. A sandboxban a hatóság és a szereplők közötti intenzív együttműködés módszertani előny (gyors tanulás), ugyanakkor legitimációs kockázat (a felügyelet túlzott közelsége). E dilemmára a nemzetközi ajánlások többhatóságos kontrollpontokat, publikált tanulságokat, valamint a kiválasztási és mentesítési döntések dokumentált mérlegelését javasolják (World Bank, 2020; OECD, 2025).

A negyedik nyitott kérdés az adatkezelés és az alapjogi kitettség határa. A valós környezetben történő tesztelés tipikusan személyes adatokkal, esetenként sérülékeny csoportokkal érintkezik; ezért a DPIA, a „*data protection by design and by default*”, valamint – különösen közszolgáltatásoknál – az alapjogi hatásértékelés integrálása a sandboxtervbe nem pusztán megfelelési gyakorlat, hanem a legitimáció előfeltétele (Article 29 Data Protection Working Party, 2017; EDPB, 2020; Truby et al., 2022).

Az ötödik kérdés az intézményi tanulás: hogyan fordítható a kísérlet tanulsága jogalkotási vagy felügyeleti változtatássá úgy, hogy az ne csak egyedi projektekként, hanem rendszerszinten is javítsa a szabályozást? Az MI törvény által megnyitott miniszteri rendeleti szabályozás (a sandbox részletszabályai) egyszerre lehetőséget és kockázatot jelent: lehetővé teszi a gyors adaptációt, de csak akkor, ha a rendeletalkotás a programból származó mérhető tényekre támaszkodik.

E nyitott kérdések összességükben arra utalnak, hogy a sandbox a közigazgatásban nem egyszerűen „új eszköz”, hanem a közhatalmi működés tanulási fordulata. A magyar AI-implemetáció sikere ezért nem csak azon múlik, hogy létrejön-e a tesztkörnyezet 2026. augusztus 2-ig, hanem azon is, hogy a program képes-e standardizált mérőszámokkal, transzparens kiválasztással és dokumentált tudástranszferrel a közigazgatási tudásbázist bővíteni.

E dilemmák alapján a magyar MI-sandbox akkor lehet működőképes, ha a piacfelügyeleti hatóság „egyablakos” operátorként viszi végig a jelentkezés–teszt–kilépés folyamatát, miközben a kulcskockázatokhoz többhatóságos kontrollpontokat rendel. A kiválasztásnak két szinten kell legitimitást nyernie: egyrészt transzparens, előre közzétett belépési kritériumokkal és indokolt döntéssel; másrészt a technikai-szakmai megfelelés értékelésében olyan tanácsadó/értékelő testület bevonásával, amely képes a modell- és adatminőségi kérdéseket értelmezni, de nem mossa el a hatóság felelősségi láncát. A Magyar Mesterséges Intelligencia Tanács részvétele ebben a konstrukcióban akkor támogató, ha a döntés joghatása és a jogorvoslati kezelhetőség egyértelműen a hatósági aktushoz kötődik.

A működőképesség másik feltétele a kötelező „publikálható output”: a sandboxból csak akkor lesz közigazgatási tanulás, ha minden lezárt ügy után készül anonimizált összefoglaló, és ebből a hatóság ténylegesen frissít útmutatókat, Q&A-kat, valamint a sandbox működési protokollját. Így a program nemcsak a résztvevők számára csökkenti a bizonytalanságot, hanem a programon kívüli szereplők számára is kiszámíthatóbbá teszi az MI-megfelelést.

Végül a magyar MI-sandbox csak akkor lesz vonzó és érdemben használható, ha a hatóság vállalható időkereteket és kiszámítható eljárást biztosít, a valós környezetben történő tesztelést pedig kivételes, de ténylegesen alkalmazható protokollhoz köti. Enélkül fennáll a veszély, hogy a sandbox formálisan létrejön, de nem lesz olyan szereplői ösztönzőrendszer, amely a kockázatosabb, ugyanakkor a közérdek szempontjából releváns projekteket ténylegesen a programba terelné.

7. Következtetések

A tanulmány mellett érvelt, hogy a regulatory sandbox nem dereguláció, hanem eljárásjogi intézmény, a közhatalmi tanulás és a bizonyítékalapú szabályozás-finomhangolás kerete. A közjogi beágyazás három minimumfeltételt kíván. Először, világos felhatalmazás és hatáskörtelepítés szükséges. Másodszor, a sandbox-döntéseknek a hatósági döntéstan dogmatikájába kell illeszkedniük: a belépésről, feltételekről, felfüggesztésről és kilépésről szóló aktusok indokolása és jogorvoslati kezelhetősége a jogbiztonság záloga (Lapsánszky, 2019b). Harmadszor, a monitoringot a hatósági ellenőrzés eszköztárára kell építeni, és incidenskezelési protokollal kell kiegészíteni, hogy a „valós teszt” ne váljon kontrollálatlan kockázattá (Lapsánszky, 2019a).

A magyar végrehajtás számára ebből gyakorlati javaslatként egy olyan, mérhető és transzparens sandbox-életciklus következik, amelyben a) a felvétel tematikus vagy kohorsz-logika mentén történik és döntési indokolással jár; b) a sandboxterv kötelezően tartalmaz indikátor-készletet, stop-szabályt és technikai auditpontokat; c) a valós teszt csak kivételesen, DPIA-val és alapjogi kontrollpontokkal engedélyezhető; d) a kilépési jelentésből anonimizált publikus összefoglaló és – ahol indokolt – felügyeleti útmutató (Q&A, értelmezési tájékoztató) készül; a tanulságok pedig éves felülvizsgálati ciklusban beépülnek a sandbox működését és garanciáit részletező végrehajtási rendelet, valamint a kapcsolódó piacfelügyeleti eljárási protokollok módosításába. E logika összhangban áll a Tanács 2020-as következtetéseivel és az OECD toolkitjével, amelyek a kísérleti eszközöket a „minőségi szabályozás” és az elszámoltatható innováció keretébe helyezik (Council of the European Union, 2020; OECD, 2025).

A magyar végrehajtásra vonatkozó következtetések a fentiekén túl explicit minimumkövetelmények formájában is összefoglalhatók. Minimumkövetelményként rögzíthető, hogy a sandboxra vonatkozó felhatalmazásnak és a hatósági felelősségi láncnak egyértelműnek kell lennie, különös tekintettel a többszereplős (hatóság–szakértői testület–ágazati felügyelet) modellre. A kiválasztási kritériumoknak, a sandbox tematikájának és a mérlegelés szempontjainak nyilvánosnak kell lenniük. A belépésről, feltételekről, felfüggesztésről és kilépésről szóló aktusoknak hatósági döntési formában kell megjeleníteniük, amelyek indokoltak és velük szemben biztosított a jogorvoslati kontroll. A monitoringot a hatósági ellenőrzés eszköztárára építve, incidenskezelési protokollal és előre rögzített stop-szabállyal kell működtetni. A valós környezetben végzett tesztet csak kivételesen, adatvédelmi hatásvizsgálathoz és alapjogi kontrollpontokhoz kötötten szabad engedélyezni. A kilépési jelentésekből anonimizált, publikálható tudáselemeket kell képezni, amelyek érdemben visszacsatolódnak a hatósági jogalkalmazásba és a jogalkotásba.

Összegzésként rögzíthető, hogy 2026. augusztus 2. nem csupán uniós határidő, hanem egyben a magyar közigazgatás számára intézményépítési és módszertani mérföldkő. Ha a nemzeti MI-sandbox a jogállami garanciák meggyengítése nélkül képes a gyors tanulásra és a tudástranszferre, akkor a közigazgatási végrehajtás nem „utoléri” az innovációt, hanem részben előre is tudja jelezni és kormányozni annak kockázatait. Ebben áll a sandbox mint közhatalmi innováció tétje.

Végül indokolt kiemelni, hogy a sandbox önmagában nem „csodaszer”, akkor teremt hozzáadott értéket, ha a program tanulságai ténylegesen visszacsatolódnak a jogalkotásba és a hatósági gyakorlatba, és ha a nyilvánosság számára is ellenőrizhető, hogy a kivételes elbánás nem válik tartós piaci előnnyé. Ennek megteremtése egyszerre jogi-dogmatikai feladat (döntési formák, jogorvoslat, adatkezelés) és közigazgatás-szervezési kihívás (kapacitás, szakértelem, többhatóságos koordináció), amelyhez célzott, empirikus értékelésekre is szükség lesz.

Hivatkozások

- Article 29 Data Protection Working Party. (2017). *Guidelines on transparency under Regulation 2016/679*. Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/redirect/document/51025>
- Ahern, D. (2021). Regulatory Lag, Regulatory Friction and Regulatory Transition as FinTech Disenablers: Calibrating an EU Response to the Regulatory Sandbox Phenomenon. *European Business Organization Law Review*, 22(3), 395–432. <https://doi.org/10.1007/s40804-021-00217-z>
- Allen, H. J. (2019). Regulatory Sandboxes. *The George Washington Law Review*, 87(2), 579–645. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3056993>
- Bartlett, V. L., Dhruva, S. S., Shah, N. D., & Ross, J. S. (2022). Clinical studies sponsored by digital health companies participating in the FDA’s Precertification Pilot Program: A cross-sectional analysis. *Clinical Trials*, 19(1), 119–122. <https://doi.org/10.1177/17407745211048493>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [Federal Ministry for Economic Affairs and Energy] (BMWi). (2021). *New flexibility for innovation. Guide for formulating experimentation clauses*. Online: <https://bit.ly/3Z3R9S4>
- Cornelli, G., Doerr, S., Gambacorta, L., & Merrouche, O. (2024). Regulatory Sandboxes and Fintech Funding: Evidence from the UK. *Review of Finance*, 28(1), 203–233. <https://doi.org/10.1093/rof/rfad017>
- Council of the European Union. (2020). Council Conclusions on Regulatory Sandboxes and Experimentation Clauses as tools for an innovation-friendly, future-proof and resilient regulatory framework that masters disruptive challenges in the digital age (2020/C 447/01). *Official Journal of the European Union*, C 447/1, 23.12.2020.
- European Commission. (2017). *Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of Regulation 2016/679 (WP248 rev.01)*. Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236>
- European Commission. (2021). *Better regulation guidelines*. SWD(2021) 305 final. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf
- European Commission. (2024). *European Blockchain Sandbox. Best practices report. 1st Cohort, Part B*. Online: <https://bit.ly/4kZ7zoX>
- European Commission. (2025). *European Blockchain Sandbox. Best practices report. 2nd Cohort*. Online: <https://bit.ly/4u1b6Hm>

- European Data Protection Board (EDPB). (2020). *Guidelines 4/2019 on Article 25. Data Protection by Design and by Default. Version 2.0*. Online: <https://bit.ly/3OABzve>
- Fáykiss P., Papp D., Sajtos P., & Törös Á. (2018). A FinTech-innovációk ösztönzésének szabályozói eszközei: Innovation Hub és Regulatory Sandbox a nemzetközi gyakorlatban. *Hitelintézet Szemle*, 17(2), 43–67. <https://doi.org/10.25201/HSZ.17.2.4367>
- Financial Conduct Authority (FCA). (2017). *Regulatory sandbox lessons learned report*. Online: <https://bit.ly/3ZSKIBH>
- U.S. Food and Drug Administration (FDA). (2022). *Digital Health Software Precertification (Pre-Cert) Pilot Program*. Online: <https://bit.ly/40undyS>
- Firniksz J. (2024). Innováció és szabályozás párbeszéde: A kísérleti alapú szabályozási eszközök és a vállalati megfelelés kölcsönhatása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 12(3), 115–141. <https://doi.org/10.32575/ppb.2024.3.5>
- Fraunhofer IWES. (2025). Northern German Regulatory Sandbox (Norddeutsches Reallabor).
- Greenstone, M. (2009). Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation. In D. Moss, & J. Cisternino (Eds.), *New Perspectives on Regulation* (pp. 111–125). The Tobin Project. Online: https://tobinproject.org/sites/default/files/assets/New_Perspectives_Full_Text.pdf
- Haythornthwaite, R. (2007). Better Regulation in Europe. In S. Weatherill (Ed.), *Better Regulation* (pp. 19–26). Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781472563972.ch-002>
- Holló R. (2023). A magyar energiaügyi szabályozásba bevezetett regulatory sandbox klauzulák. A szabályozási tesztkörnyezetek értékelése és azok potenciálja. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 171–185. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.55>
- International Energy Agency (IEA). (2022). *JenErgieReal regulatory sandbox*. Online: <https://www.iea.org/policies/17543-jenergiereal-regulatory-sandbox>
- Information Commissioner’s Office (ICO). (2024). *Regulatory Sandbox Insights Report 2024*. Online: <https://bit.ly/47bEzUZ>
- International Organization for Standardization (ISO). (2023). *ISO/IEC 23894:2023 – Information technology – Artificial intelligence – Guidance on risk management*. Online: <https://www.iso.org/standard/77304.html>
- Kálmán J. (2019). Ex Ante „Regulation”? The Legal Nature of the Regulatory Sandboxes or How to „Regulate” Before Regulation Even Exists. In Hulkó G., & R. Vybíral (Szerk.), *European Financial Law in Times of Crisis of the European Union* (pp. 215–226). Dialóg Campus. Online: <https://bit.ly/4aDOoNS>
- Kálmán J. (2025). The Role of Regulatory Sandboxes in FinTech Innovation: A Comparative Case Study of the UK, Singapore, and Hungary. *FinTech*, 4(2), 26. <https://doi.org/10.3390/fintech4020026>
- Kerényi Á., & Molnár J. (2017). A FinTech-jelenség hatása – Radikális változás zajlik a pénzügyi szektorban? *Hitelintézet Szemle*, 16(3), 32–50. <https://doi.org/10.25201/HSZ.16.3.3250>
- Lapsánszky A. (2012). A hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet alapkérdései. In Patyi A. (Szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (pp. 407–446). Dialóg Campus.
- Lapsánszky A. (2019a). A hatósági ellenőrzés. In Patyi A. (Szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei* (pp. 433–488). Dialóg Campus. Online: <https://bit.ly/3Oxc91v>
- Lapsánszky A. (2019b). A hatósági döntések. In Patyi A. (Szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei* (pp. 293–334). Dialóg Campus. Online: <https://bit.ly/3Oxc91v>
- Lapsánszky A., & Boros A. (2021). A közigazgatási jog gazdasági szerepköre. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.)*. HVG-ORAC. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-jog-gazdasagi-szerepkore>

- Monetary Authority of Singapore (MAS). (2020). *Sandbox Express Guidelines* (7 January 2020). Online: <https://bit.ly/4kYBkpF>
- Monetary Authority of Singapore (MAS). (2022). *FinTech Regulatory Sandbox Guidelines* (1 January 2022). Online: <https://bit.ly/4aRqfSy>
- National Institute of Standards and Technology (NIST). (2023). *Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)* (NIST AI 100-1). <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>
- OECD. (2023). Regulatory sandboxes in artificial intelligence. *OECD Digital Economy Papers*, No. 356. <https://doi.org/10.1787/8f80a0e6-en>
- OECD. (2025). *Regulatory sandbox toolkit. A comprehensive guide for regulators to establish and manage regulatory sandboxes effectively*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/de36fa62-en>
- Ranchordás, S. (2021). Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes: Law without Order?. *Law and Method*, 2021, 1–29. <https://doi.org/10.5553/REM/000064>
- Therapeutic Goods Administration (TGA). (2022). *Report on 'Cell, Gene and Tissue Regulatory Framework in Australia: Stakeholder Perspectives' – TGA response*. Online: <https://bit.ly/4kRBRtq>
- Therapeutic Goods Administration (TGA). (2025). *Understanding regulation of software-based medical devices*. Online: <https://bit.ly/3NrG36Y>
- Truby, J., Brown, R., Ibrahim, I., & Parellada, O. (2022). A Sandbox Approach to Regulating High-Risk Artificial Intelligence Applications. *European Journal of Risk Regulation*, 13(2), 270–294. <https://doi.org/10.1017/err.2021.52>
- World Bank. (2020). *Global Experiences from Regulatory Sandboxes. Fintech Note No. 8*. World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/34789>
- Zetsche, D. A., Buckley, R. P., Arner, D. W., & Barberis, J. N. (2017). Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 23(1), 31–103. Online: <https://ir.lawnet.fordham.edu/jcfl/vol23/iss1/2/>



JOGTUDATOSSÁG ÉS KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK A MUNKAVÉDELMI COMPLIANCE RENDSZERÉBEN

*A szankcionálási paradoxon empirikus és dogmatikai
vizsgálata*

NAGYNÉ HOKSTOK KINGA* 

* PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; törvényszéki bíró, Győri
Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma. E-mail: nagyabda@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány a munkavédelmi compliance két meghatározó elemét – a jogtudatosságot és a közigazgatási szankciókat – vizsgálja a 2024-ben bevezetett szabályozási szigorítások kontextusában. A kutatás központi kérdése, hogy a szankciórendszer represszív jellegének erősítése együtt jár-e a jogkövetési mutatók javulásával. A vizsgálat leíró-összehasonlító módszertanra építve elemzi a 2023–2024. évi hatósági adatokat. Az empirikus eredmények egy olyan mintázatot mutatnak, amely összhangban áll a tanulmányban bevezetett „szankcionálási paradoxon” fogalmával: miközben a munkavédelmi bírságok összege több mint kétszeresére emelkedett, a szabálytalansággal érintett munkáltatók és munkavállalók aránya egyidejűleg növekedett. A dogmatikai elemzés rámutat, hogy a 2024-es bírságkiszabási reform a hatósági mérlegelési mozgásteret szűkítő, kvázi algoritmikus szankciószerkezetet hozott létre, amely korlátozza az egyéniesített és arányos jogalkalmazás lehetőségét. A tanulmány rámutat arra, hogy a szankciórendszer hatékonyságának értelmezése során a jogtudatosság lehetséges szerepe sem hagyható figyelmen kívül. Amennyiben a jogalanyok nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel a rájuk vonatkozó kötelezettségekről, a szankciók megelőző hatása korlátozottabb lehet. Ennek megfelelően a jogtudatosság a tanulmányban a megfigyelt mintázat egyik lehetséges értelmezési keretként jelenik meg. A tanulmány hozzájárul a közigazgatási szankciók hatékonyságáról szóló diskurzushoz azzal, hogy empirikus és dogmatikai alapon egyaránt rámutat: a represszív eszközök önmagukban nem biztosítanak fenntartható jogkövetést.

Kulcsszavak

munkavédelem, compliance, jogtudatosság, közigazgatási szankció, visszatartó hatás, prevenció

Abstract

This study examines two key elements of occupational safety compliance – legal awareness and administrative sanctions – in the context of the regulatory tightening introduced in 2024. The central question of the research is whether the repressive strengthening of the sanctions system is accompanied by an improvement in compliance indicators. Based on a descriptive-comparative methodology, the study analyses official data from 2023 to 2024. The empirical results reveal a pattern consistent with the concept of a “sanction paradox” introduced in the study: while the total amount of occupational safety fines more than doubled, the proportion of employers and employees involved in violations also increased. The dogmatic analysis highlights that the 2024 fine-imposition reform created a quasi-algorithmic sanctioning structure that narrows the authorities’ discretion, thereby limiting the possibility of individualized and proportionate application of the law. The study suggests that the potential role of legal awareness should not be disregarded when interpreting the effectiveness of the sanctions system. Where legal subjects lack adequate knowledge of their legal obligations, the preventive effect of sanctions may be more limited. Accordingly, this study presents legal awareness as one possible interpretive framework for understanding the observed pattern. This study contributes to the discourse on the effectiveness of administrative sanctions by demonstrating, from both empirical and doctrinal perspectives, that repressive measures alone do not necessarily ensure sustainable compliance with the law.

Keywords

occupational safety, compliance, legal awareness, administrative sanctions, deterrent effect, prevention

1. Bevezetés

A munkavédelem a modern közigazgatási szabályozás egyik olyan területe, ahol a jogkövetés közvetlenül az emberi élet és egészség védelmével áll összefüggésben. A jogalkotónak folyamatos egyensúlyt kell teremtenie az Alaptörvény XVII. cikkében rögzített testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, valamint a gazdasági szereplők működési rugalmassága között. A szabályozás hatékonysága ezért nem csupán jogtechnikai, hanem társadalmi jelentőségű kérdés. A 2024-ben bevezetett munkavédelmi szankciórendszeri szigorítások új helyzetet teremtettek: a jogalkotó a jogkövetés javítását elsősorban a szankciók visszatartó erejének növelésén keresztül kívánta elérni.

A szabályozási szigorítások hatékonysága ugyanakkor empirikus kérdés. Nem magától értetődő, hogy a szankciók növelése ténylegesen a jogsértések csökkenéséhez vezet. A munkavédelmi compliance (szabályozási megfelelés) túlmutat a jogi előírások formális betartásán. A nemzetközi szakirodalom is rámutat arra, hogy a jogkövetés alakulása komplex tényezők, különösen a jogtudatosság és a normák legitimitásának függvénye (Boda, 2015; Parker & Nielsen, 2011). A hazai szakirodalomban Bottyán (2025) hangsúlyozza, hogy a compliance egyidejűleg értelmezhető külső szabályozási megfelelésként és belső szervezeti folyamatként – e kettősség különösen jól megragadható a munkavédelem területén, ahol a hatósági elvárások és a szervezeti kockázatkezelési gyakorlat szükségszerűen összefonódik.

A jogszociológiai szakirodalom régóta hangsúlyozza, hogy a jogkövető magatartás eltérő motivációs forrásokból táplálkozik. Az instrumentális megközelítés a szankciók visszatartó erejére épít, míg a normatív modell a jogrendszer legitimitásába vetett bizalom és a belső meggyőződés szerepét hangsúlyozza (Kulcsár, 1997; Tyler, 2021). E kettősségből következik, hogy a jogtudatosság nem redukálható a jogszabályok pusztá ismeretére: olyan értelmezési és attitűd-beli keretet jelent, amely meghatározza, hogy a jogalanyok miként viszonyulnak a normákhoz, és hogyan alkalmazzák azokat a gyakorlatban (Ewick & Silbey, 1998; Merry, 1990).

A jogkövetés komplex értelmezése a szabályozáseméleti irodalomban is megjelenik, hangsúlyozva, hogy a gazdasági szereplők jogszabályoknak megfelelő magatartása nem kizárólag külső kényszerek eredménye, hanem szervezeti, kulturális és kognitív tényezők által egyaránt befolyásolt folyamat (Baldwin et al., 2011; Kovács, 2015). Ebből következően a szankciók hatékonyságát csak a jogalanyok ismeretei és attitűdjei kontextusában vizsgálhatjuk.

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a munkavédelmi szankciórendszer 2024-es szigorítását követően miként alakultak a jogkövetési mutatók, és az így azonosítható mintázatok miként értelmezhetők a jogtudatosság szerepének figyelembevételével. A tanulmány hipotézise szerint a szankciós intenzitás növekedése önmagában nem feltétlenül jár együtt a jogkövetési mutatók javulásával, és e jelenség egyik lehetséges értelmezési keretét a jogalanyok jogtudatosságának szintje adhatja. Ilyen esetben a szankciók preventív hatása korlátozottabb marad.

A tanulmány három szempontból járul hozzá a szakirodalomhoz. Egyrészt empirikusan azonosít egy, a hazai munkavédelmi szabályozásban megfigyelhető mintázatot, amelyet „szankcionálási paradoxonként” nevez meg. Másrészt dogmatikai elemzés keretében feltárja a szankciórendszer formalizálásának jogi következményeit. Harmadrészt elméleti szinten vizsgálja, hogy a jogtudatosság miként járulhat hozzá a szankciók hatékonyságával kapcsolatos empirikus eredmények értelmezéséhez.

A tanulmány leíró-összehasonlító módszertant alkalmaz, amely a 2023–2024. évi hatósági adatok elemzésére épül. A vizsgálat nem az oksági összefüggések statisztikai bizonyítására, hanem a megfigyelhető mintázatok azonosítására és elméleti értelmezésére törekszik. Ennek megfelelően a következtetések értelmezésekor figyelembe kell venni, hogy az eredmények nem kizárólagos magyarázatot, hanem valószínűsíthető összefüggéseket jelölnek.

2. Elméleti keret: jogkövetés és compliance modellek

A jogkövető magatartás magyarázata a jogszociológia és a szabályozásemélet egyik központi kérdése, amely különösen élesen jelenik meg a munkavédelem területén, ahol a normák megsértése közvetlenül az emberi egészséget és életet érintő kockázatokkal jár. A compliance jelensége ebben az összefüggésben nem pusztán jogi, hanem komplex társadalmi és szervezeti folyamatként értelmezhető, amelynek alakulását több, egymással kölcsönhatásban álló tényező befolyásolja (Baldwin et al., 2011; Parker & Nielsen, 2011).

2.1. Deterrence és normatív compliance

A klasszikus közgazdasági és jogelméleti megközelítés a jogkövetést elsősorban az úgynevezett deterrence-modell keretében értelmezi, amely szerint a jogalanyok racionális költség–haszon mérlegelés alapján döntenek a szabályok betartásáról. E megközelítés gyökerei Becker (1968) munkájáig vezethetők vissza, amely a jogsértést racionális választásként írja le.

E felfogás szerint a jogsértés valószínűsége akkor csökkenthető, ha a szankciók súlya és az ellenőrzés valószínűsége kellően magas, így a normaszegés várható költsége meghaladja annak várható hasznát. A modell implicit módon feltételezi, hogy a jogalanyok informáltak, kalkulálóak és érzékenyek a külső ösztönzőkre (Posner, 1998).

Ezzel szemben a jogszociológiai kutatások – különösen Tyler (2021) munkássága – rámutatott arra, hogy a jogkövetés nem magyarázható kizárólag instrumentális racionalitással. A normatív compliance modell szerint a jogalanyok jelentős része nem a szankciótól való félelem miatt követi a szabályokat, hanem azért, mert a jogot legitimnek tekinti, és a normák betartását belső kötelességként éli meg. A jogrendszer legitimitása ebben az értelemben nem pusztán formális érvényesítést, hanem társadalmi elfogadottságot és igazságosságérzetet is jelent (Kulcsár, 1997).

A két megközelítés közötti különbség különösen releváns a jelen tanulmány szempontjából. Amennyiben a jogkövetés valóban túlnyomórészt instrumentális racionalitáson alapul, úgy a szankciók súlyának növelése szükségszerűen a jogsértések csökkenéséhez vezetne. Amennyiben azonban a normatív tényezők – így különösen a jog legitimitása és a jogtudatosság – meghatározó szerepet játszanak, a szankciók hatása korlátozott maradhat. (Árva, 2025). Ez a feszültség képezi a tanulmány empirikus vizsgálatának elméleti kiindulópontját.

2.2. A reszponzív szabályozás elmélete

A deterrence és a normatív megközelítés közötti feszültség feloldására Ayres és Braithwaite (1992) reszponzív szabályozás elmélete kínál elméleti keretet. A szerzők szerint a hatékony szabályozás nem egyetlen eszközre épül, hanem olyan dinamikus rendszerként működik, amely a szabályozott szereplők magatartásához igazítja a hatósági beavatkozás intenzitását.

E megközelítés központi eleme az úgynevezett szabályozási piramis, amelynek alsó szintjén a meggyőzésen, tanácsadáson és együttműködésen alapuló eszközök helyezkednek el, míg a felső szinteken fokozatosan jelennek meg az egyre erősebb kényszerítő eszközök, végső soron a súlyos szankciók. A modell lényege, hogy a hatóság elsődlegesen a kevésbé invazív eszközökkel próbálja elérni a jogkövetést, és csak akkor lép fel represszívebb módon, ha az együttműködés nem vezet eredményre.

A reszponzív szabályozás elmélete arra utal, hogy a kizárólag represszív eszközökre építő szabályozási megközelítés önmagában nem tekinthető optimálisnak. Amennyiben a szabályozási rendszer a piramis felső szintjeire helyezi a hangsúlyt – azaz a szankciókra –, úgy fennáll annak a kockázata, hogy a jogkövetés nem stabilizálódik, hanem pusztán rövid távú alkalmazkodásként jelenik meg. (Gunningham et al., 2005). A hazai szakirodalomban e megközelítés elemei a közigazgatási jogérvényesítés differenciáltságával és arányosságával összefüggésben jelennek meg (Nagy, 2019). Ez a megközelítés közvetlenül kapcsolódik a tanulmány által vizsgált jelenséghez, amelyben a szankciós intenzitás növekedése nem jár együtt a jogkövetési mutatók javulásával.

2.3. A jogtudatosság lehetséges szerepe a compliance alakulásában

A jelen tanulmány a jogtudatosság fogalmát összetett jelenségként használja. A jogtudatosság magában foglalja egyrészt a jogi normák és kötelezettségek ismeretét, másrészt azok értelmezésének és gyakorlati alkalmazásának képességét. Emellett kiterjed a jogkövetést támogató attitűdökre, valamint a jogi szabályozás és a hatósági működés iránti bizalomra is. Ennek megfelelően a jogtudatosság a tanulmány értelmezésében nem pusztán jogismeretet, hanem a normák megértésének, elfogadásának és gyakorlati érvényesítésének képességét jelenti.

A fenti elméleti keretek alapján a jogtudatosság a compliance alakulásának egyik lehetséges magyarázó tényezőjeként értelmezhető, amely hozzájárulhat a szabályozási eszközök és a tényleges jogkövetési magatartás közötti kapcsolat értelmezéséhez. A jogtudatosság ebben az értelemben nem csupán a jogszabályok ismeretét jelenti, hanem magában foglalja a normák értelmezésének képességét, a jogrendszer legitimitásába vetett bizalmat, valamint a szabálykövetéshez kapcsolódó attitűdöket is (Boda, 2015; Ewick & Silbey, 1998).

Amennyiben a jogtudatosság szintje alacsony, a szankciók preventív hatása korlátozottabb lehet. A jogalany ugyanis nem feltétlenül ismeri fel saját magatartásának jogsértő jellegét, vagy nem képes megfelelően értelmezni a rá vonatkozó kötelezettségeket. Ilyen esetekben a szankció visszatartó funkciója gyengébben érvényesülhet, és nagyobb hangsúly kerülhet annak utólagos, represszív jellegére. Ezzel szemben magasabb jogtudatossági szint mellett a normatív compliance mechanizmusai erősödhetnek, és a jogkövetés nagyobb mértékben épülhet belső motivációkra. Ez a folyamat hosszabb távon csökkentheti a szankciók szükségességét, és hozzájárulhat a szabályozási rendszer differenciáltabb működéséhez.

A jogtudatosság ebben az összefüggésben nem közvetlenül megfigyelhető változóként, hanem elméleti konstrukcióként jelenik meg, amely a szabályozási eszközök és a tényleges jogkövetési magatartás közötti kapcsolat értelmezését segíti. A jelen vizsgálat nem méri közvetlenül a jogtudatosság szintjét, ugyanakkor az empirikus adatok alapján azonosítható mintázatok értelmezéséhez releváns magyarázó keretet kínál.

A fenti elméleti megfontolások alapján felvázolható egy olyan értelmezési keret, amely szerint a jogtudatosság szerepet játszhat a szankciórendszer és a jogkövetési magatartás kapcsolatának alakulásában. E megközelítés szerint a szankciórendszer szigorításának hatása eltérő lehet attól függően, hogy a jogalanyok milyen mértékben képesek megismerni, értelmezni és internalizálni a rájuk vonatkozó normákat. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a szankciós intenzitás növekedése és a jogkövetési mutatók alakulása közötti kapcsolat gyengébbnek mutatkozhat.

Ez az elméleti modell adja a tanulmány empirikus vizsgálatának értelmezési keretét, és alapot teremt a „szankcionálási paradoxon” fogalmának bevezetéséhez.

2.4. A szankcionálási paradoxon elméleti értelmezése

A fenti elméleti keretek alapján meghatározható egy olyan jelenség, amely a szankcióalapú szabályozás korlátaira világít rá. A tanulmány a „szankcionálási paradoxon” fogalmát olyan empirikus mintázat megjelölésére használja, amelyben a szankciós intenzitás növekedése rövid távon nem jár együtt a jogkövetési mutatók javulásával. A fogalom nem a szankciók általános hatástalanságára utal, hanem arra a jelenségre, hogy a szankciók szigorítása és a jogkövetés alakulása között a várttól eltérő kapcsolat figyelhető meg.

A paradoxon nem a szankciók hatástalanságát jelenti, hanem arra utal, hogy hatékonyságuk különböző tényezőktől függhet. Az elméleti irodalom alapján a jogalanyok normaértelmezési képessége és jogtudatossága olyan tényezők lehetnek, amelyek befolyásolják a szankciók preventív funkciójának érvényesülését. Ennek hiányában a szankciók nagyobb mértékben jelenhetnek meg represszív, utólagos eszközként, amelyek jogkövetésre gyakorolt hatása korlátozottabb lehet.

3. Módszertan

A tanulmány empirikus vizsgálata leíró-összehasonlító megközelítésre épül, amely a 2023. és 2024. évi hatósági adatok összevetésével azonosít szabályozási mintázatokat. A módszertani keret célja nem oksági összefüggések statisztikai bizonyítása, hanem olyan empirikus mintázatok feltárása, amelyek elméleti értelmezést igényelnek (Bryman, 2016; Yin, 2018), különösen a „szankcionálási paradoxon” jelenségére.

A vizsgálat abból a feltevésből indul ki, hogy a szankciók szigorítása önmagában nem feltétlenül jár együtt a jogkövetési mutatók javulásával. A szakirodalomban megjelenő magyarázatok között szerepel, hogy ebben a jogalanyok jogtudatosságának szintje is szerepet játszhat; ennek megfelelően a tanulmány ezt lehetséges értelmezési keretként vizsgálja.

Az elemzés empirikus alapját a magyar munkavédelmi hatósági tevékenységre vonatkozó, 2023–2024. évekre kiterjedő aggregált statisztikai adatok képezik, amelyek a Nemzetgazdasági Minisztérium munkavédelmi éves jelentéseiből származnak (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2024; 2025). A kutatás másodlagos adatfeldolgozásra épül, amely lehetővé teszi a szabályozási változások és a hatósági gyakorlat közötti összefüggések vizsgálatát, ugyanakkor korlátozza az egyedi szintű viselkedésminták elemzését (Johnston, 2014).

Jelen tanulmányban a szankciós intenzitás elsősorban a kiszabott munkavédelmi bírságok összegének alakulásával kerül operacionalizálásra. Bár az elemzés a hatósági intézkedések számának változását is figyelembe veszi, a szankciós intenzitás empirikus vizsgálatának központi mutatója a bírságösszeg alakulása.

A vizsgálat kizárólag nyilvánosan hozzáférhető, aggregált hatósági adatokon alapul, egyéni adatokat nem tartalmaz, így személyes adatok kezelésére vonatkozó etikai engedély nem szükséges.

A vizsgálat korlátja, hogy a jogtudatosság szintje közvetlenül nem mérhető a rendelkezésre álló adatok alapján. Ennek megfelelően a jogtudatosság jelen tanulmányban elsősorban értelmezési keretként jelenik meg, amely az empirikus eredmények értelmezését segíti. A levont következtetések ezért nem oksági bizonyítékokként, hanem valószínűsíthető összefüggésekre utaló értelmezési javaslatként értelmezendők.

Az alkalmazott módszertan korlátai három területen jelentkeznek. Az aggregált adatok használata nem teszi lehetővé az ágazati vagy méretbeli különbségek feltárását. A hatósági statisztikák ráadásul a feltárt jogsértéseket rögzítik, nem a ténylegesen fennálló összes szabálytalanságot, ami torzíthatja a jogkövetés valós szintjéről alkotott képet (Hammersley, 2013). A vizsgálat időbeli korlátai külön kiemelendők. A 2024-ben bevezetett szabályozási szigorítások március 1-jén léptek hatályba, így a vizsgált év adatai részben még a korábbi szabályozási környezet hatását is tükrözhetik. Ennek megfelelően a jelen elemzés „early impact” vizsgálatként értelmezhető, amely a szabályozási változások rövid távú hatásaira enged következtetni. A szankciórendszer hosszabb távú hatékonyságának megítélése további, több évre kiterjedő empirikus vizsgálatot igényel, különösen a 2025-ös adatok rendelkezésre állását követően.

4. A magyar munkavédelmi felelősségi rendszer dogmatikája és a 2024-es szigorítások

4.1. Az objektív felelősség közigazgatási modellje

A hazai munkavédelmi jog dogmatikai alapját a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény képezi, amely a munkáltató objektív felelősségét rögzíti az egészséget nem veszélyeztető

és biztonságos munkavégzés biztosításáért. E konstrukció sajátossága, hogy a közigazgatási jogérvényesítés során a hatóság nem a felrőhatóság vizsgálatára, hanem a jogsértő állapot fennállásának megállapítására koncentrálnak.

Ez a modell elősegíti a gyors és hatékony hatósági beavatkozást, ugyanakkor szükségszerűen felveti az arányosság kérdését, különösen a jelentős gazdasági következményekkel járó szankciók esetében. A szakirodalom is rámutat, hogy az objektív felelősségi rendszerek csak akkor tekinthetők legitimnek, ha a hozzájuk kapcsolódó szankciók differenciált és egyéniesített módon kerülnek alkalmazásra (Lapsánszky, 2019a).

4.2. A szankciórendszer átalakulása 2024-től

A 2024. március 1-jén hatályba lépett szabályozási reform a munkavédelmi bírságolás rendszerét jelentős mértékben formalizálta. A 25/2024. (II. 14.) Korm. rendelet a bírságkiszabás mechanizmusát normatív alapokra helyezte. A bírság alapösszegét és a kötelezően alkalmazandó szorzószámokat rögzíti, amelynek következtében a szankciók meghatározása kvázi algoritmikus logika mentén történik.

Az alapösszeg a súlyosan veszélyeztetett munkavállalónként meghatározott fix értéken alapul, amely a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen emelkedett. A végső bírságösszeg kötelező szorzók alkalmazásával kerül meghatározásra, amelyek a jogsértések számához, időtartamához és ismétlődéséhez igazodnak.

E rendszerben a hatóság mérlegelési mozgástere érdemben beszűkül: a jogszabály mindössze $\pm 20\%$ -os eltérést tesz lehetővé meghatározott enyhítő vagy súlyosbító körülmények fennállása esetén. Ez a változás a korábbi, rugalmasabb mérlegelési rendszerhez képest a döntéshozatal formalizálódását eredményezi.

A szankciórendszer ilyen típusú normativizálása növeli a kiszámíthatóságot, ugyanakkor csökkenti a döntések egyénre szabottságát. Ez különösen azokban az esetekben jelent problémát, ahol az egyedi körülmények – például az együttműködő magatartás vagy a jogsértés önkéntes megszüntetése – csak korlátozottan érvényesíthetők.

4.3. A szankciók punitív jellege és az arányosság kérdése

A 2024-es reformok következtében a munkavédelmi szankciórendszer egyre inkább punitív jellegűvé válik. A bírságok nagyságrendje és formalizált kiszabási mechanizmusa a közigazgatási és a büntetőjogi szankciók közötti határ elmosódását eredményezheti.

Ezzel összefüggésben a hazai szabályozás olyan hibrid jelleget mutat, amelyben a közigazgatási és büntetőjogi elemek közelítenek egymáshoz. Ez önmagában nem feltétlenül problematikus, azonban csak akkor tekinthető legitimnek, ha a szankciók alkalmazása megfelel az arányosság és a differenciáltság követelményeinek (Árva, 2025; Nagy, 2019). A szankciók formalizálása csökkentheti a hatósági döntések individualizáltságát, így korlátozhatja az arányosság érvényesülését (Lapsánszky, 2019a).

A jelenlegi szabályozási környezetben ugyanakkor a kötelező szorzók és a korlátozott mérlegelési lehetőség a differenciáltság csökkenésének irányába hat. Ez növeli annak kockázatát, hogy a szankciók nem a konkrét ügy egyedi sajátosságaihoz igazodnak, ami gyengítheti a jogalkalmazás igazságosságának percepcióját. Ez a dogmatikai probléma összefügghet a tanulmányban vizsgált empirikus jelenségekkel is. Amennyiben a szankciók egyéniesített alkalmazásának lehetősége szűkül, felmerülhet annak kérdése, hogy ez milyen hatással van a normák közvetítésére és a preventív funkció érvényesülésére.

A nemzetközi joggyakorlat rámutat, hogy egy szankció minősítése nem kizárólag a nemzeti jogi besorolástól függ. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az *Engel és társai kontra Hollandia* ügyben¹ három szempontot – úgynevezett Engel-kritériumokat – határozott meg, amely kritériumok alapján egy közigazgatási szankció akkor is büntető jellegűnek minősülhet, ha azt a nemzeti jog nem büntetesként definiálja, amennyiben célja represszív és elrettentő, valamint súlya jelentős.

Az Engel-teszt három vizsgálati szempontot alkalmaz: a jogsértés nemzeti jog szerinti minősítését, a jogsértés természetét, valamint a kiszabható szankció jellegét és súlyát. A munkavédelmi bírság a magyar jog szerint közigazgatási szankció, ugyanakkor funkcióját tekintve nem kizárólag kompenzációs vagy helyreállító jellegű, hanem kifejezetten preventív és represszív célokat is szolgál. Emellett a bírságösszegek jelentős mértéke és a 2024-ben bevezetett szigorítások következtében erősödő formalizáltság olyan sajátosságok, amelyek az Engel-kritériumok második és harmadik elemének vizsgálata során különös jelentőséggel bírhatnak.

E kritériumok fényében a munkavédelmi szankciórendszer több olyan sajátossággal rendelkezik, amelyek a közigazgatási és büntetőjogi elemek közeledésére utalnak. Ez különösen indokoltá teszi az arányosság és a differenciáltság követelményének érvényesítését a szankciók alkalmazása során.

5. Empirikus eredmények: a szankcionálási paradoxon

5.1. Adatok: a főbb tendenciák

A 2023–2024. évi hatósági adatok összehasonlító elemzése a munkavédelmi ellenőrzési aktivitás, a jogkövetési mutatók, valamint a szankciós intenzitás alakulásában megfigyelhető főbb trendeket tárja fel. A rendelkezésre álló statisztikák alapján nem azonosítható olyan egyértelmű kapcsolat, amely szerint a szankciós intenzitás növekedése a jogkövetési mutatók javulásával járna együtt. Az alábbi táblázatok e változók alakulását szemléltetik.

1. táblázat: hatósági ellenőrzési aktivitás és jogkövetési mutatók

Mutató	2023	2024	Változás
Ellenőrzött munkáltatók száma	8072	7739	–333 (–4,1%)
Szabálytalanságot mutató munkáltatók aránya	72,5%	74,9%	+2,4 pp
Vizsgált munkavállalók száma	187 255 fő	186 732 fő	–523 (–0,3%)
Szabálytalansággal érintett munkavállalók aránya	52,8% (98 783 fő)	63,2% (118 106 fő)	+10,4 pp
Súlyos szabálytalansággal érintett arány	33,0%	31,1%	–1,9 pp

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium (2024; 2025), a szerző saját szerkesztése.

¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) 1976. június 8-i Engel és társai kontra Hollandia ítélet (5100/71.; 5101/71.; 5102/71.; 5354/72.; 5370/72. sz. kereset, A. sorozat, 22. sz.).

2. táblázat: szankciós intenzitás

Mutató	2023	2024	Változás
Munkavédelmi bírságot kapott munkáltatók száma	429 eset	419 eset	-10 (-2,3%)
Munkavédelmi bírság összege	249 734 850 Ft	533 104 430 Ft	+113,5%
Közigazgatási bírság összege	3 390 000 Ft	2 650 500 Ft	-21,8%
Eljárási bírság összege	8 495 000 Ft	7 030 000 Ft	-17,2%
Összes szankciós összeg	~261 619 850 Ft	~542 784 930 Ft	+107,5%

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium (2024; 2025), a szerző saját szerkesztése.

3. táblázat: hatósági intézkedések

Mutató	2023	2024	Változás
Hatósági döntések száma összesen	10 927 db	11 209 db	+282 (+2,6%)
Összes intézkedés száma	45 404 db	46 384 db	+980 (+2,2%)
Hiányosság-megszüntetést előíró határozat	5 718 db	5 930 db	+212 (+3,7%)
Azonnali intézkedést tartalmazó döntés	4 686 db	4747 db	+61 (+1,3%)
Utóellenőrzés aránya (munkáltatókhoz viszonyítva)	6,8% (551 eset)	7,2% (557 eset)	+0,4 pp
Utóellenőrzésen nem teljesítő munkáltatók	53	40	-13

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium (2024; 2025), a szerző saját szerkesztése.

4. táblázat: munkabalesetek alakulása

Mutató	2022	2023	2024	Tendencia
Összes munkabaleset	20 658	20 658 ²	20 240	↘ enyhe csökkenés
Halálos munkabaleset	68	62	75	↗ emelkedés

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium (2024; 2025), a szerző saját szerkesztése.

Az adatok alapján megállapítható, hogy miközben a munkavédelmi bírságok összege több mint kétszeresére emelkedett, a szabálytalansággal érintett munkáltatók és munkavállalók aránya egyidejűleg növekedett. Ezzel párhuzamosan az ellenőrzött munkáltatók száma mérséklődött, míg a hatósági intézkedések volumene enyhén emelkedett. A munkabaleseti adatok tekintetében az összes balesetszám stagnálása mellett a halálos balesetek számának növekedése figyelhető meg.

² A 2023-as adat a Nemzetgazdasági Minisztérium 2024. évi jelentésének idősorából azonosítva.

5.2. A paradoxon definíciója

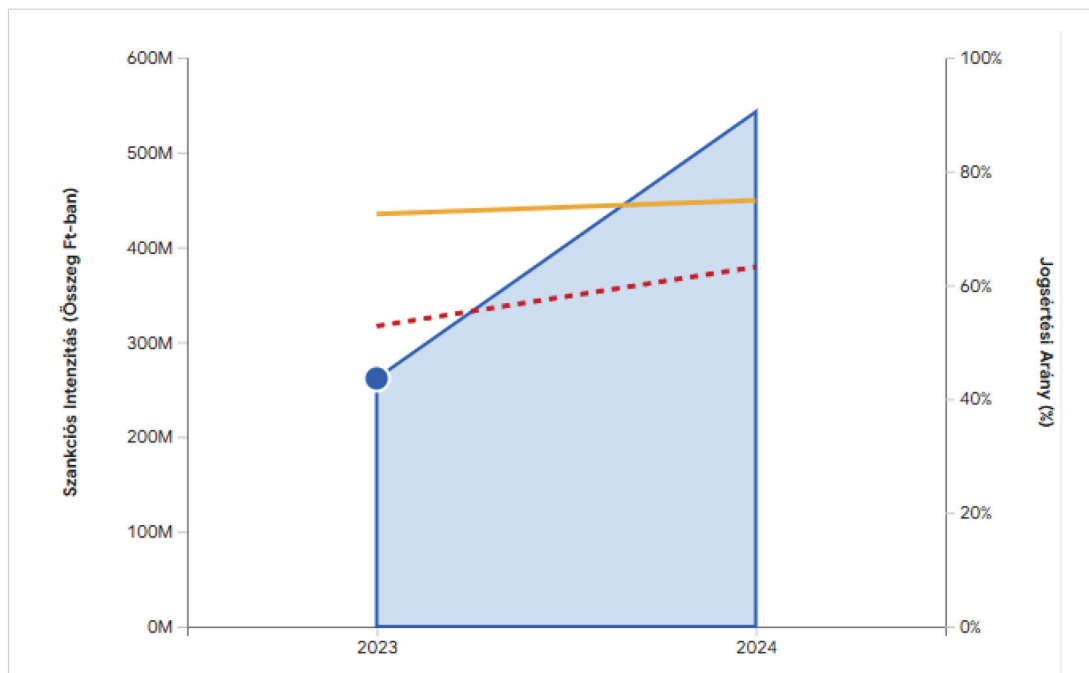
A bemutatott adatok alapján egy olyan empirikus mintázat figyelhető meg, amely összhangban áll a tanulmányban korábban bemutatott „szankcionálási paradoxon” fogalmával. A vizsgált időszakban ugyanis a szankciós intenzitás növekedése nem járt együtt a jogsértési mutatók javulásával. Hasonló következtetésekre jutottak nemzetközi empirikus vizsgálatok is, amelyek szerint a szankciók növelése önmagában nem garantálja a jogkövetés tartós javulását (Gray & Mendeloff, 2005; Weil, 2001).

A jelenség számszerűsítve a következőképpen ragadható meg: a munkavédelmi bírságok összege 2023-ról 2024-re 113,5%-kal emelkedett, miközben a szabálytalansággal érintett munkáltatók aránya 72,5%-ról 74,9%-ra, a szabálytalansággal érintett munkavállalók aránya pedig 52,8%-ról 63,2%-ra nőtt (1–2. táblázat).

A munkabaleseti adatok tovább árnyalják ezt a képet: az összes munkabaleset számának enyhe csökkenése mellett a halálos balesetek száma 62-ről 75-re emelkedett, amely tendencia a munkavédelmi kockázatok értékelése szempontjából különös figyelmet érdemel.

A fenti összefüggéseket az 1. ábra szemlélteti, amely a szankciós intenzitás és a jogsértési arányok párhuzamos alakulását mutatja be a vizsgált időszakban.

1. ábra: a szankciós intenzitás és a jogsértési arányok alakulása (2023–2024)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

5.3. Alternatív magyarázatok

A feltárt mintázat értelmezése során figyelembe kell venni, hogy a jogkövetési mutatók alakulását több, egymással összefüggő tényező befolyásolhatja. Nem zárható ki, hogy az ellenőrzési gyakorlat célzottabbá válása növelte a feltárt jogsértések arányát, vagy hogy a hatósági jelenlét volumenének mérséklődése gyengítette a jogkövetési ösztönzőket (Hutter, 2011; Lapsánszky, 2019b).

Az is valószínűsíthető, hogy a szervezeti megfelelési magatartás nem reagál azonnal a szabályozási változásokra. Az empirikus compliance-kutatások szerint a jogkövetés javulása jellemzően hosszabb távú tanulási folyamatok eredménye (Parker & Nielsen, 2011).

A szankciók intenzitásának növekedése önmagában nem bizonyítja a preventív hatást. A pénzügyi szankciók hatása erősen függ a kontextustól, és gyakran korlátozott, főként akkor, ha a jogalanyok a bírságot működési költségként kezelik (Gunningham et al., 2005). Ebből következően a növekvő bírságtömeg inkább a szankciórendszer intenzitásának emelkedését tükrözheti, mintsem a jogkövetési magatartás érdemi javulását. A hazai szakirodalomban is megjelenik az a kritika, amely szerint a szankcionálás hatékonysága nem azonos a szankciók mennyiségi növelésével (Árva, 2023).

A jogsértések szerkezetének változása szintén releváns tényező. A szabálytalanságok egy része alapvető munkavédelmi kötelezettségek megsértéséhez kapcsolódik, amelyek gyakran szervezeti hiányosságokra vezethetők vissza, és amelyekre a szankciók csak korlátozottan képesek hatni (Weil, 2001).

A felsorolt tényezők alapján a vizsgált adatokból a szankciós szigorítás és a jogkövetési mutatók alakulása közötti oksági kapcsolat nem állapítható meg egyértelműen. Az eredmények ezért elsősorban egy empirikus mintázat azonosítására és annak lehetséges értelmezésére adnak lehetőséget.

5.4. A jogtudatosság mint értelmezési keret

A fenti tényezők figyelembevételével a jogtudatosság olyan értelmezési keretként jelenik meg, amely hozzájárulhat a feltárt jelenség magyarázatához.

Ebben az értelemben a jogtudatosság különböző összetevőinek korlátozott érvényesülése a szankcionálási paradoxonként értelmezett jelenség egyik lehetséges magyarázó tényezőjeként jelenhet meg. E megközelítés szerint a szankciók nagyobb mértékben jelenhetnek meg utólagos, represszív eszközként, amelyek jogkövetésre gyakorolt hosszabb távú hatása korlátozottabb lehet.

Az empirikus eredmények összességében összhangban állnak azzal a feltevessel, hogy a szankciórendszer szigorítása önmagában nem feltétlenül elegendő a jogkövetési mutatók javításához. A megfigyelt mintázatok értelmezése során indokolt figyelembe venni a szabályozási, szervezeti és kognitív tényezők lehetséges szerepét is.

6. A jogtudatosság szerepe a compliance fenntarthatóságában

6.1. A jogtudatosság mint értelmezési keret

Az empirikus eredmények alapján a munkavédelmi szankciórendszer hatékonysága nem értelmezhető kizárólag a szabályozás intézményi és jogtechnikai sajátosságai alapján. A szakirodalom alapján felmerül, hogy a jogalanyok jogtudatosságának szintje is szerepet játszhat az eredmények értelmezésében. Az európai munkavédelmi szabályozás alapját képező keretirányelv is hangsúlyozza, hogy a munkáltatók aktív kockázatkezelési és megelőzési kötelezettsége csak megfelelő információ és tudatosság mellett érvényesülhet.³

³ Az Európai Unió munkavédelmi szabályozásának alapját a 89/391/EGK irányelv (keretirányelv) képezi, amely a munkavállalók biztonságára és egészségvédelmére vonatkozó minimumkövetelményeket határozza meg. Lásd: Directive 89/391/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. Online: <https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/the-osh-framework-directive-introduction>

A jogtudatosság ebben az összefüggésben nem pusztán a jogszabályok ismeretét jelenti, hanem olyan kognitív, normatív és attitűdbeli elemek összességét, amelyek meghatározzák a joghoz való viszonyulást és a normák gyakorlati alkalmazását (Boda, 2015; Ewick & Silbey, 1998).

Amennyiben a jogalanyok nem képesek megfelelően értelmezni a rájuk irányadó kötelezettségeket, a szankciók preventív hatása szükségszerűen korlátozott marad. A jogkövetés ilyen esetekben nem belső meggyőződésen, hanem külső kényszeren alapul, ami instabil és könnyen felbomló compliance-struktúrát eredményez, amelynek háttérében a jogtudatosság és a jogrendszerbe vetett bizalom együttes hiánya állhat (H. Szilágyi, 2017).

A nemzetközi szakirodalom rámutat arra, hogy a hatékony jogkövetés feltétele a belső compliance-mechanizmusok kialakulása, amelyek a szervezeti működés részévé teszik a normák követését (Dannecker, 2022). A hazai kutatások ezt azzal egészítik ki, hogy a compliance nem csupán jogszabályi kötelezettségek teljesítéseként, hanem értékteremtő szervezeti folyamatként is értelmezhető – olyan keretrendszerként, amelyben a külső szabályozási elvárások és a belső szervezeti normák egymást erősítve hatnak a jogkövetési magatartásra (Bottyán, 2025).

Ebben az értelemben a jogtudatosság olyan elméleti konstrukcióként értelmezhető, amely hozzájárulhat a szabályozási eszközök és a tényleges jogkövetési magatartás kapcsolatának értelmezéséhez.

6.2. Szabályozási modellek és a jogkövetés dinamikája

A nemzetközi szakirodalom rámutat arra, hogy a jogkövetés fenntarthatósága nem kizárólag a szankciók súlyától függ, hanem attól is, hogy a szabályozás milyen módon képes támogatni a jogalanyok normakövető magatartását. A rezponzív szabályozás elmélete szerint a hatékony jogérvényesítés a represszív és preventív eszközök kiegyensúlyozott alkalmazására épül (Ayres & Braithwaite, 1992).

Az európai és nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogkövetés javulása különösen azokban a rendszerekben figyelhető meg, ahol a hatósági fellépés nem kizárólag szankcionáló jellegű, hanem a tájékoztatás, a tanácsadás és a kockázatalapú megközelítés is hangsúlyos szerepet kap (Ruohonen, 2022; Walters et al., 2021).

Az Európai Bizottság útmutatói is hangsúlyozzák, hogy a kockázatértékelés és a jogkövetés szorosan összefügg a munkáltatók gyakorlati tudásával és informális jogtudatosságával (European Commission, 1996).

Ezzel szemben a közép-európai szabályozási környezetre jellemző szankcióközpontú, azaz deterrence-központú megközelítés gyakran a formális megfelelés erősödéséhez vezet, amelyben a jogalanyok a szabályok betartását elsősorban dokumentációs eszközökkel igyekeznek igazolni. A „papíralapú biztonság” (*paper-based safety*) jelensége arra utal, hogy a szervezetek a munkavédelmi követelményeknek elsősorban formális, dokumentációs szinten tesznek eleget, miközben a tényleges kockázatkezelési gyakorlat változatlan marad. Ilyen esetekben a jogkövetés látszólagos: a szükséges szabályzatok, nyilvántartások és oktatási dokumentumok rendelkezésre állnak, azonban ezek nem épülnek be a mindennapi munkavégzés gyakorlatába, így a formális megfelelés háttérbe szoríthatja a tényleges kockázatkezelést (Walters et al., 2021).

6.3. A jogtudatosság strukturális hiánya

A hazai szakirodalom és hatósági tapasztalatok alapján a jogtudatosság egyes elemeinek korlátozott érvényesülése strukturális jellegű problémaként jelenik meg. A munkavédelmi hatósági

tapasztalatok szerint a jogsértések jelentős része nem tudatos normaszegésre, hanem a jogszabályi kötelezettségek hiányos ismeretére vagy téves értelmezésére vezethető vissza. Ez összhangban áll a hazai jogtudat-kutatások eredményeivel (Gajdusчек, 2016).

A jogtudatosság különböző összetevőinek korlátozott érvényesülése nemcsak a jogkövetési magatartás értelmezése szempontjából lehet releváns, hanem a szankciórendszer legitimitásának megítélésére is hatással lehet. Amennyiben a jogalanyok a hatósági fellépést aránytalannak vagy kiszámíthatatlannak érzékelik, az csökkentheti a jogrendszerbe vetett bizalmat, ami közvetlen hatással van a jogkövetési hajlandóságra (H. Szilágyi, 2017).

A jogtudatosság torzulásának sajátos formája a dezinformáció. A 2024-es kormányzati jelentés rámutat arra, hogy a vizsgált időszakban több, a hatályos szabályozással ellentétes tévhit terjedt el – például a kötelező munkavédelmi oktatás megszűnésére vonatkozóan (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2025). Az ilyen információs torzulások tovább gyengíthetik a szankciók preventív hatását.

6.4. Következmények a compliance szempontjából

A fenti megállapítások alapján a jogtudatosság a munkavédelmi compliance fenntarthatóságának egyik releváns tényezőjeként értelmezhető. A szakirodalom alapján a szankciók hatékonyságának értelmezése során jelentősége lehet annak, hogy a jogalanyok milyen mértékben képesek értelmezni és internalizálni a rájuk vonatkozó normákat.

Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a szankciók elsősorban represszív, utólagos eszközként jelenhetnek meg, amelyek hosszabb távú jogkövetést ösztönző hatása korlátozottabb lehet. Ez az értelmezési keretösszhangban áll a tanulmány empirikus eredményeivel, és lehetséges magyarázatot kínál a szankcionálási paradoxonként értelmezett jelenség értelmezéséhez.

A fenntartható compliance előmozdítása szempontjából ezért megfontolandó olyan szabályozási megközelítések alkalmazása is, amelyek a szankcionálás mellett a jogtudatosság fejlesztését támogató eszközöket is integrálják a hatósági gyakorlatba.

7. Következtetések és szabályozási implikációk

A tanulmány a magyar munkavédelmi szankciórendszer 2024-ben végrehajtott átalakításának empirikus és dogmatikai vizsgálatára vállalkozott, különös tekintettel a jogkövetési magatartás alakulására. Az elemzés alapján megállapítható, hogy a szabályozás súlypontja a vizsgált időszakban a represszív eszközök irányába tolódott el, amely a szankciós intenzitás növekedésében és a bírságkiszabás formalizálódásában egyaránt megmutatkozik.

Az empirikus eredmények ugyanakkor nem támasztják alá egyértelműen azt a feltevést, hogy a szankciók szigorítása önmagában javítja a jogkövetési mutatókat. A vizsgált időszakban megfigyelhető mintázat – a szankciós intenzitás növekedése és a jogsértési mutatók javulásának elmaradása – összhangban áll a tanulmányban bevezetett „szankcionálási paradoxon” fogalmával. A nemzetközi kutatások is arra utalnak, hogy a szankciók hatása gyakran korlátozott és kontextusfüggő (Gray & Mendeloff, 2005; Mischke et al., 2013; Weil, 2001).

A tanulmány egyik központi megállapítása, hogy a szankciórendszer hatékonyságának értelmezése során a jogtudatosság szerepe sem hagyható figyelmen kívül. Bár a jelen vizsgálat a jogtudatosság szintjét közvetlenül nem méri, a szakirodalom alapján felmerül, hogy az információhiány, a téves jogértelmezés vagy a dezinformáció szerepet játszhat a jogkövetési magatartás alakulásában. A bemutatott empirikus eredmények e megközelítés szempontjából releváns értelmezési keretet kínálnak.

Dogmatikai szempontból a vizsgálat rámutat arra, hogy a munkavédelmi szankciórendszer formalizálódása és a mérlegelési mozgástér szűkülése az arányosság és a differenciáltság érvényesülését is korlátozhatja. A kötelező szorzókra épülő rendszer a szankciók egyénre szabott alkalmazását szűkíti, ami gyengítheti a jogalkalmazás igazságosságának percepcióját (Árva, 2023; Nagy, 2019; Nyerges, 2016).

A fenti megállapítások alapján a tanulmány hozzájárul a közigazgatási szankciók hatékonyságáról szóló diskurzushoz azzal, hogy empirikus és dogmatikai szempontból egyaránt felhívja a figyelmet arra: a represszív eszközök önmagukban nem feltétlenül elegendők a fenntartható jogkövetés előmozdításához, és hatékonyságuk értelmezése során a szabályozási környezet és a jogalanyok közötti interakció minősége sem hagyható figyelmen kívül.

A szabályozási implikációk körében felmerül, hogy a fenntartható munkavédelmi compliance előmozdítása nem kizárólag a szankciók további szigorításával képzelhető el. A nemzetközi tapasztalatokkal összhangban megfontolandó olyan kiegyensúlyozott szabályozási megközelítés alkalmazása, amely a szankciók mellett a tájékoztatás, az oktatás és a kockázat-alapú együttműködés eszközeit is integrálja (Salguero-Caparrós et al., 2020; Tenreira, 2024; Walters et al., 2021).

Ez nem a szankciók szerepének csökkentését jelenti, hanem azok olyan rendszerbe illesztését, amelyben a represszív eszközök valóban *ultima ratio* jelleggel jelennek meg. A jogtudatosság intézményes fejlesztése – különösen a kis- és középvállalkozások körében – ennek megfelelően a munkavédelmi szabályozás egyik kulcsterülete lehet.

A vizsgálat korlátjai ugyanakkor indokolják a további kutatás szükségességét, különösen a jogtudatosság empirikus mérésének és a hosszabb távú szabályozási hatások elemzésének irányában. E további vizsgálatok hozzájárulhatnak a közigazgatási szankciók hatékonyságának pontosabb megértéséhez.

Hivatkozások

- Árva Zs. (2023). A közigazgatási szankcionálás új irányai és a hatékonyság. *KözigazgatásTudomány*, 3(2), 5–23. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.73>
- Árva Zs. (2025). A közigazgatási szankció represszív funkciója a globális jogi térben. *KözigazgatásTudomány*, 5(1), 5–17. <https://doi.org/10.54200/kt.v5i1.95>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195070705.001.0001>
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217. <https://doi.org/10.1086/259394>
- Boda Zs. (2015). Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. In Boda Zs. (Szerk.), *Bizalom és közpolitika* (pp. 7–21). MTA TK PTI – Argumentum. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/47591>
- Bottyán B. (2025). A compliance paradigmája. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 13(2), 97–112. <https://doi.org/10.32575/ppb.2025.2.5>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Dannecker, G. (2022). Compliance: Hazai és nemzetközi “Jó gyakorlatok”. *Miskolci Jogi Szemle*, 17(5), 196–209. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.5.2198>

- European Commission. (1996). *Guidance on risk assessment at work*. Publications Office of the European Union. Online: <https://osha.europa.eu/en/legislation/guidelines/guidance-risk-assessment-work>
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (1998). *The Common Place of Law. Stories from Everyday Life*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226212708.001.0001>
- Gajdusчек Gy. (2016). Empirikus jogtudat-kutatás Magyarországon 1990 után. *MTA Law Working Papers*, 2016/11. Online: https://real.mtak.hu/121447/1/2016_11_Gajduscek.pdf
- Gray, W. B., & Mendeloff, J. M. (2005). The Declining Effects of Osha Inspections on Manufacturing Injuries, 1979–1998. *ILR Review*, 58(4), 571–587. <https://doi.org/10.1177/001979390505800403>
- Gunningham, N. A., Thornton, D., & Kagan, R. A. (2005). Motivating Management: Corporate Compliance in Environmental Protection. *Law & Policy*, 27(2), 289–316. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00201.x>
- H. Szilágyi I. (2017). A jogtudat-kutatások elméleti kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 13(1), 15–36. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20171sz/05_HSzilagyi_IAS_2017_1.pdf
- Hammersley, M. (2013). *What is qualitative research?* Bloomsbury. <https://doi.org/10.5040/9781849666084>
- Hutter, B. M. (2011). *Managing Food Safety and Hygiene: Governance and Regulation as Risk Management*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857935717>
- Johnston, M. P. (2014). Secondary Data Analysis: A Method of which the Time Has Come. *Qualitative and Quantitative Methods in Libraries*, 3(3), 619–626. Online: <https://www.qqml-journal.net/index.php/qqml/article/view/169>
- Kovács É. M. (2015). Az együttműködés előmozdítása a magyar közigazgatásban. Az utasítás és ellenőrzés vs. a bizalom szerepe. In Boda Zs. (Szerk.), *Bizalom és közpolitika* (pp. 163–189). MTA TK PTI – Argumentum. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/47591>
- Kulcsár K. (1997). *Jogszociológia*. Kulturtrade Kft.
- Lapsánszky A. (2019a). A hatósági döntések. In Patyi A. (Szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei* (pp. 293–334). Dialóg Campus Kiadó. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/30619189>
- Lapsánszky A. (2019b). A hatósági ellenőrzés. In Patyi A. (Szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei* (pp. 433–488). Dialóg Campus Kiadó. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/30619189>
- Merry, S. E. (1990). *Getting Justice and Getting Even. Legal Consciousness Among Working-Class Americans*. University of Chicago Press.
- Mischke, C., Verbeek, J. H., Job, J., Morata, T. C., Alvesalo-Kuusi, A., Neuvonen, K., Clarke, S., & Pedlow, R. I. (2013). Occupational safety and health enforcement tools for preventing occupational diseases and injuries. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 8, CD010183. <https://doi.org/10.1002/14651858.CD010183.pub2>
- Nagy M. (2019). A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer>
- Nemzetgazdasági Minisztérium. (2024). *Jelentés a nemzetgazdaság 2023. évi munkavédelmi helyzetéről*. Online: <https://mvff.munka.hu/api/file/direct-download-by-fileid/149606>
- Nemzetgazdasági Minisztérium. (2025). *Jelentés a nemzetgazdaság 2024. évi munkavédelmi helyzetéről*. Online: <https://mvff.munka.hu/api/file/direct-download-by-fileid/150887>

- Nyerges É. (2016). Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/11. Online: <https://tinyurl.hu/18bC>
- Parker, C., & Nielsen, V. L. (2011). *Explaining Compliance. Business Responses to Regulation*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857938732>
- Posner, R. A. (1998). Social Norms, Social Meaning, and Economic Analysis of Law: A Comment. *The Journal of Legal Studies*, 27(3), 553–556. Online: <https://chicagounbound.uchicago.edu/jls/vol27/iss3/2>
- Ruohonen, J. (2022). A review of product safety regulations in the European Union. *International Cybersecurity Law Review*, 3(2), 345–366. <https://doi.org/10.1365/s43439-022-00057-8>
- Salguero-Caparrós, F., Pardo-Ferreira, M. C., Martínez-Rojas, M., & Rubio-Romero, J. C. (2020). Management of legal compliance in occupational health and safety. A literature review. *Safety Science*, 121, 111–118. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.08.033>
- Tenreira, L. (2024). Corporate Best Practice from Soft Law to Hard Law: The Case of Corporate Sustainability and Due Diligence Directive (CS3D). *International Business Law Journal*, 1, 269–284. Online: <https://ssrn.com/abstract=4882697>
- Tyler, T. R. (2021). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- Walters, D., Johnstone, R., Bluff, E., Limborg, H. J., & Gensby, U. (2021). *Securing compliance: Some lessons for EU strategy on occupational health and safety* (ETUI Working Paper 2021.05). European Trade Union Institute (ETUI). Online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/299693/1/WP-2021-05.pdf>
- Weil, D. (2001). Assessing OSHA Performance: New Evidence from the Construction Industry. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), 651–674. <https://doi.org/10.1002/pam.1022>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications*. Sage.



A ZÖLDRE MOSÁS ELLENI UNIÓS SZABÁLYOZÁS KIHÍVÁSAI

A zöld állításokról szóló irányelv parkoló pályára tételének következményei

FÓRIS BABETT* 

* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi kar. E-mail: foris.babett@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány a zöldre mosás elleni uniós szabályozás kihívásait vizsgálja a zöld állításokról szóló irányelv parkoló pályára tételének tükrében, különös tekintettel arra, hogy 2026 szeptemberétől hatályba lép a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvnek a zöld állításokkal kapcsolatos módosítása. A tanulmányban áttekintésre kerül a két irányelv jogalkotási útja és egymáshoz való viszonyuk. A tanulmány rámutat, hogy míg a zöld állításokról szóló irányelv kötelező, előzetes hitelesítési rendszert vezetett volna be a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítások és környezeti címkék kapcsán, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának módosításáról szóló irányelv önmagában csak utólagos ellenőrzést tesz lehetővé új feketelistás tényállások és a fenntarthatósági címkék tanúsítási rendszerére vonatkozó definíciós szintű követelmények révén. A zöld állításokról szóló irányelv hiányából fakadó konkrét nehézségek elemzésére is sor kerül, így az előzetes vizsgálat bevezetésének elmaradásával, valamint a tanúsítási rendszerek megfelelőségét övező jogbizonytalansággal járó következményekre is kitérek. Álláspontom szerint a 2026 szeptemberétől módosított tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv alkalmazása nem lesz kivitelezhetetlen, de a tervezett előzetes kontroll és részletesebb követelményrendszer hiányzó elem az EU zöld átállást szolgáló, fogyasztóvédelmi szempontú megközelítését megtestesítő szabályozásából.

Kulcsszavak

a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalása, zöld állítások, zöldre mosás, tanúsítási rendszer

Abstract

This study examines the challenges of applying EU anti-greenwashing regulation in light of the shelving of the Green Claims Directive, with particular regard to the fact that the amendments to the Unfair Commercial Practices Directive concerning green claims will enter into force from September 2026. The study reviews the legislative path of the two directives and their relationship to each other. It demonstrates that while the Green Claims Directive would have established a mandatory ex ante verification system for explicit environmental claims and environmental labels, the directive amending the prohibition of unfair commercial practices alone only enables

ex post control through new blacklisted practices and definitional requirements for certification schemes of sustainability labels. The study also analyses the specific difficulties arising from the absence of the Green Claims Directive, including the consequences of the failure to introduce an ex ante assessment framework and the legal uncertainty surrounding the compliance of certification systems. In my view, the application of the Unfair Commercial Practices Directive as amended from September 2026 will not be unfeasible, but the absence of the planned ex ante control and more detailed set of requirements constitutes a missing element in the EU's regulation embodying the consumer protection approach serving the green transition.

Keywords

consumer empowerment for the green transition, green claims, greenwashing, certification scheme

1. Bevezetés

A jelen tanulmány középpontjában az a kérdés áll, hogy a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának növelése érdekében elfogadott irányelv (a továbbiakban: EmpCo)¹ önmagában – a zöld állításokról szóló irányelv (a továbbiakban: GCD)² nélkül – képes-e betölteni azt a szabályozási funkciót, amelyet az Európai Bizottság eredetileg a két irányelvvel együttesen kívánt megvalósítani.

A jelen tanulmány a fogyasztóvédelmi jog keretein belül marad. Noha a zöld állítások szabályozása az uniós környezetpolitika elveivel is összefüggésbe hozható, és a GCD parkoló pályára tétele érintheti ezeknek az elveknek a megvalósulását is, azonban a részletes kifejtésük meghaladja a jelen tanulmány terjedelmi kereteit és fogyasztóvédelmi fókuszát.

A tanulmány hipotézise szerint az EmpCo nem lesz alkalmazhatatlan a zöldre mosást megvalósító kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni fellépésre, ugyanakkor a GCD által tervezett ex ante kontroll és részletes követelményrendszer hiánya érdemben gyengíti e szabályozás hatékonyságát, így hiányzó elemet jelent az EU zöld átállást szolgáló szabályozási csomagjából.

A vizsgálat aktualitását az adja, hogy az EmpCo 2026. szeptember 27-től alkalmazandóvá válik, miközben a GCD jövője továbbra is bizonytalan.

A tanulmány dogmatikai elemzésen alapul, amelynek keretében az érintett uniós jogforrások rendszertani és teleologikus értelmezésére kerül sor. Az elemzés elsődleges forrásait az uniós jogalkotási szövegek képezik: a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv (UCPD), annak az EmpCo általi módosítása, valamint a GCD-nek az Európai Parlament első olvasatának elfogadásával létrejött szövegverziója. Az elsődleges forrásokon túl a tanulmány az Európai Bizottság közleményeire, iránymutatásaira és egyéb jogértelmezést segítő dokumentumaira támaszkodik, amelyek a szabályozási kontextus megértéséhez és a jogalkotói szándék feltárásához nélkülözhetetlenek. A másodlagos források között szerepel a témá-

¹ Az Európai Unió és a Tanács 2024/825 Irányelve a 2005/29/EK és a 2011/83/EU irányelv módosításáról, a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és a hatékonyabb tájékoztatás révén történő növelése tekintetében.

² Javaslat a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítások alátámasztásáról és ismertetéséről (a zöld állításokról szóló irányelv) szóló, az Európai Unió és a Tanács Irányelve – a jelen tanulmányban az Európai Parlament első olvasatának elfogadásával létrejött szövegverzió kerül tárgyalásra.

ban megjelent jogtudományi szakirodalom, valamint a két irányelv megalkotása előtti időszakra vonatkozó hazai és nemzetközi gyakorlatot szemléltető jogalkalmazói anyagok. Tekintettel arra, hogy az EmpCo majd csak szeptembertől válik alkalmazandóvá, a GCD hatálybalépése pedig nem történt meg, ítélezési gyakorlat nem áll rendelkezésre, így a jogszabályi szövegek és az azokat értelmező hivatalos dokumentumok képezik az elemzés legmegbízhatóbb alapját.

2. A GCD és EmpCo irányelvek által bejárt utak az EU-s jogalkotásban

A GCD és az EmpCo sorsának alakulásával foglalkozó áttekintéshez egészen 2019-ig érdemes visszanyúlni, amikor az Európai Bizottság kihirdette az Európai Zöld megállapodást (Európai Bizottság, 2019a). A Bizottság sajtóközleményében – bár még nagyvonalakban – már megjelentek a környezeti állításokkal kapcsolatos európai uniós jogalkotási törekvések. A közleményben a Bizottság – összefoglalva a később megalkotásra kerülő két irányelv, a GCD és az EmpCo tartalmát – a környezeti állítások megbízhatóvá, összehasonlíthatóvá és ellenőrizhetővé tételét tűzte ki megvalósítandó célként (Európai Bizottság, 2019b).

Az Európai Zöld megállapodást követő második fontos dokumentumban, a 2020 novemberében szintén a Bizottság által közzétett, „[a] fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében” címet viselő közleményben már külön jelenik meg a korábban egységesen kommunikált cél. A közlemény a környezeti állítások megbízhatóvá, összehasonlíthatóvá és ellenőrizhetővé tétele kapcsán kitér a megtévesztő, valóságnak nem megfelelő állításokkal szembeni fellépésre (zöldre festés vagy greenwashing elleni fellépés, ez lesz a későbbi EmpCo irányelv tartalma) és a környezeti állítások alátámasztására, valamint címkézési keretrendszer kialakítására is, amelyet később a GCD megalkotásával kívántak szabályozni (Európai Bizottság, 2020).

A következő fontos állomás pedig már a GCD és az EmpCo Bizottság által elkészített szövegjavaslatai voltak, előbbi 2023-ban, utóbbi 2022-ben.

A GCD szövegjavaslata messzire eljutott a jogalkotási folyamatban³ mielőtt az első és a második trilógus megtartását követően, a harmadik trilógus időpontját megelőzően, 2025. június 20-án a Bizottság a javaslattal járó adminisztratív terhekre való hivatkozással be nem jelentette annak visszavonására irányuló szándékát (Európai Parlament, 2024). A Parlament a Bizottság bejelentésére reagálva törölte a harmadik trilógus kitűzött időpontját (Latham & Watkins, 2025).

A Bizottság később pontosította a visszavonásra irányuló szándékot, és arra az esetre szűkítette, amennyiben a mikrovállalkozások nem kerülnek ki a hatálya alól (Segal, 2025). Ezzel a szándékkal egybecsengő módon a Bizottság 2025. október 21-én elfogadott 2026. évi munkaprogramja a javaslatot a függőben lévő tételek között, nem pedig a visszavonandó javaslatokról szóló blokkban tüntette fel (Európai Bizottság, 2025). A jelen tanulmány írásakor ennél frissebb információ nem áll rendelkezésre a GCD jövője kapcsán.

Az EmpCo a GCD-nél kevésbé fordulatossá módosítva, a Bizottság 2022 márciusában benyújtott szövegjavaslatait követően, a rendes jogalkotási ívet megjárva, 2024 márciusában kihirdetésre

³ Az Európai Parlament a Bizottság által elkészített tervezetet két bizottság együttes hatáskörébe utalta. A közös bizottsági jelentés mintegy 821 módosítási javaslattal együtt utalta vissza a Parlament számára első olvasatra a jogszabálytervezetet. Az első olvasat elfogadása után 2024-ben a Tanács is elfogadta az általános megközelítését. Ezt követően a tervezettel foglalkozó egyesített bizottság a Parlament első olvasatbeli álláspontja alapján az intézményközi tárgyalások megkezdése mellett döntött (Európai Parlament, 2024).

került.⁴ Az implementálásra 2026. március 27-ig kaptak határidőt a tagállamok, az alkalmazására pedig 2026. szeptember 27-től kezdődően kerül sor.⁵

3. A GCD és az EmpCo szabályozási logikája és egymáshoz való viszonyuk

Ahogy fentebb röviden érintettem, az EmpCo 2005/29/EK irányelvet (a továbbiakban: UCPD)⁶ módosító része⁷ azt hivatott szolgálni, hogy „a fogyasztók megalapozott vásárlási döntéseket hozhassanak, és ezáltal hozzájáruljanak a fenntarthatóbb fogyasztási szokásokhoz”.⁸

Ennek érdekében a UCPD akként módosul 2026 szeptemberétől, hogy 1) az aktív megtevesztéssel megvalósuló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat leíró 6. cikkbe a termék lényeges tulajdonságaként kerül meghatározásra annak körforgásos jellege, továbbá aktív megtevesztésnek minősülnek azok az esetek, amelyek esetén a vállalkozás jövőbeli környezeti teljesítményre tett állításának teljesülését nem támasztja alá nyilvános, a megvalósulást követhetővé tévő végrehajtási tervvel;⁹ 2) a jelentős információ elhallgatásával megvalósuló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat leíró 7. cikkben ilyen jelentős információként kerül meghatározásra a termékek környezeti, társadalmi jellemzőinek, körforgásos jellegének összehasonlítása során az összehasonlítás szempontjaira, és az információk naprakészen tartására tett intézkedésekkel kapcsolatos információk; 3) 12 darab új, feketelistás tényállás kerül meghatározásra, mind valamely környezeti állítás, vagy környezettudatos döntést segítő információ (pl. környezetbarát jellegre vonatkozó általános állítás, javíthatóság, szoftverfrissítés) kapcsán; 4) az új rendelkezések értelmezését segítő definíciók kerülnek beemelésre a 2. cikkbe.¹⁰

A GCD preambulumban az EmpCo-éhoz nagyon hasonló célkitűzés szerepel: „az uniós részletszabályok, amelyek az uniós piacon tevékenykedő társaságokra vonatkoznak az üzleti vállalkozások és a fogyasztók közötti kommunikáció vonatkozásában, hozzájárulnak a körkörös, bolygónk tűrőképességének határait tiszteletben tartó, klímasemleges és tiszta gazdaságra való zöld átálláshoz az Unióban azáltal, hogy lehetővé teszik a fogyasztók számára, hogy tájékozott vásárlási döntéseket hozzanak, és elősegíti az egyenlő versenyfeltételek megteremtését az ilyen állításokat megfogalmazó piaci szereplők számára”.¹¹

⁴ Az irányelv által bejárt jogalkotási lépcsőfokok, dátumokkal együtt megtalálhatók az Európai Parlament honlapján: [Procedure File: 2022/0092\(COD\) | Legislative Observatory | European Parliament](#)

⁵ Az EmpCo 4. cikke rendezi az implementációs határidőt és állapítja meg az alkalmazandóvá válás időpontját.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról).

⁷ Tekintettel arra, hogy a tanulmány fókuszja az EmpCo GCD nélküli alkalmazhatóságának körbejárása, így a jelen tanulmányban az EmpCo-nak a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2011/83/EU irányelvet módosító része nem kerül tárgyalásra, mert ezen rész nem kapcsolódik szorosan a GCD szabályozási köréhez. Így a továbbiakban az EmpCo fogalma alatt az EmpCo-nak a UCPD-t módosító 1. cikkét és Mellékletét kell érteni.

⁸ EmpCo (1) preambulumbekkezdés.

⁹ Szintén aktív megtevesztésként kerül meghatározásra az „olyan előnyök reklámozása a fogyasztók számára, amelyek nem relevánsak, és amelyeket nem a termék vagy a vállalkozás valamely jellemzője eredményez.” Ez a rendelkezés – az EmpCo (5) preambulumbekkezdésében felhozott példák alapján – túlmutat a fenntarthatósággal kapcsolatos állítások körén, és más típusú kereskedelmi gyakorlatokkal is megvalósítható.

¹⁰ EmpCo 1. cikk.

¹¹ GCD (5) preambulumbekkezdés.

Az egyik elsődleges cél tehát a GCD megalkotása mögött is a fogyasztók tájékozott döntéshozatala lett volna. A GCD ezt: 1) a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítások kereskedők általi kötelező értékelésével; 2) az ilyen állítások kereskedők általi ismertetésének kötelezettségével;¹² 3) az összehasonlító környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állításokra vonatkozó szabályok meghatározásával; 4) a környezeti címkék tanúsítási folyamatának és a tanúsítási szervek attribútumainak megállapításával kívánta megvalósítani.

Az EmpCo tehát azt szabályozza, hogy mik azok a paraméterek, amelyek alapján a fenntarthatósággal, környezetbarát jelleggel kapcsolatos kereskedelmi gyakorlatok biztosan jogsértőek lesznek, a GCD pedig azzal egészítette volna ki ezt a szabályozási csomagot, hogy mik azok a feltételek, amelyek mellett az ebben a témában tanúsított kereskedelmi gyakorlatok jogszerűen megvalósíthatóak.

Egy leegyszerűsítő összefoglalással azt gondolhatná a két irányelvet szemlélő személy, hogy ugyanannak az éremnek a két oldalát olvassa, amely éremnek az EmpCo a *don'ts* (mit ne csinálj), a GCD pedig a *do's* (hogyan csináld) oldalát mutatja. Ettől eltérő megközelítésben rendezte volna a GCD az EmpCo-val való kapcsolatát.

A GCD preambuluma kifejezetten rögzítette volna, hogy az EmpCo-hoz képest a GCD speciális szabályokat állapít meg, a GCD célja, hogy az EmpCo-t különös szabályként (*lex specialis*) kiegészítse.¹³

A *lex specialis* viszony azt feltételezi, hogy a kettő norma azonos tárgykörben született, és a speciálisnak minősülő norma (jelen esetben a GCD) tartalmazza az általánosnak minősülő norma (jelen esetben az EmpCo) valamennyi szabályozási elemét, és még legalább egy elemmel többet (Hancox, 2026). Szabályozási tárgykörét tekintve, még abban az esetben is, ha a tárgykört szűken, az irányelvek tárgyi hatályára vetítve értelmezzük, azonosság mutatható ki a két irányelv között, ugyanis mind a kettő az üzleti vállalkozásoknak a fogyasztókkal szemben folytatott kereskedelmi gyakorlata tekintetében állapít meg követelményeket.¹⁴ A GCD-re részint igaz, hogy magába foglalja az EmpCo szabályozási elemeit és még valamivel többet mond ezekről az elemekről, ugyanis a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állításokat – amely az EmpCo által szabályozott környezetbarát jellegre vonatkozó állítás „alfajtája” – és a környezeti címkéket – amely az EmpCo fenntarthatósági címkéjének „alfajtája” – szabályozza. Azonban a GCD nem tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat rögzít, hanem követelményeket állapít meg ezekkel a kereskedelmi gyakorlatokkal szemben.

Ha ennek ellenére tényként fogadjuk el, hogy a generális-speciális viszony megállapítható, az azzal a következménnyel jár, hogy amennyiben a normák között kollízió mutatkozik, a specialitás elve megköveteli, hogy a speciálisabb norma érvényesüljön az általánosabb norma rovására (Hancox, 2026).

A GCD viszont annak ellenére, hogy magát speciálisként határozta volna meg az EmpCo-val szemben, a 10. cikk (8) bekezdésében azt is kimondta volna, hogy „[a] megfeleléségi tanúsítvány nem befolyásolhatja a környezetbarát jellegre vonatkozó állításnak a 2005/29/EK irányelv szerinti, végrehajtó hatóságok vagy bíróságok általi értékelését.” Ezzel pedig gyakorlatilag azt mondta volna ki a GCD, hogy hiába minősül speciálisnak az EmpCo szabályaihoz képest, előfordulhat olyan esetkör, hogy a GCD hatálya alatt egy környezetbarát jellegre vonatkozó állítás jogszerűnek, míg az EmpCo hatálya alatt jogellenesnek minősül éppen azoknak a jogalkalmazóknak a megítélése előtt, akik jogértelmezésük során a *lex specialis derogat legi generali* elvéhez nyúlnának vissza.

¹² Ismertetés alatt a GCD lényegében meghatározott tájékoztatások kötelező nyilvánossá tételét érti.

¹³ GCD (6) preambulumbekkezdés.

¹⁴ GCD 1. cikk (1) bekezdés, UCPD 3. cikk (1) bekezdés.

Az idézett 10. cikk (8) bekezdés szembehelyezkedik egy másik preambulumbekendéssel is, amely szintén a specialitást fejezi ki, és amely szerint az EmpCo szabályozza – és nagyrészt tiltja¹⁵ – a környezetbarát jellegre vonatkozó általános állításokat, a GCD pedig ezt egészíti ki azzal, hogy a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állításokra állapít meg követelményeket.¹⁶

A preambulumbekendés azt is kimondja, hogy „[a] jelen irányelvben meghatározott követelményeket a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítások konkrét szempontjaira kell alkalmazni, és ütközés esetén – az említett irányelv 3. cikk (4) bekezdése¹⁷ értelmében – az említett szempontok tekintetében elsőbbséget élveznek a 2005/29/EK irányelvben meghatározott követelményekkel szemben.”¹⁸

A GCD és az EmpCo által bevezetett három fogalom¹⁹ összevetésével megállapítható, hogy a környezetbarát jellegre vonatkozó általános és kifejezett állítás lefedi a környezetbarát jellegre vonatkozó állítások teljes halmazát, nem képzelhető el olyan állítás, amely bár környezetbarát jellegre vonatkozó állítás, de se nem általános, se nem kifejezett.

A GCD kifejezett állítások alátámasztására szolgáló szabályrendszerének első lépése annak megállapítása, hogy az állítás valóban kifejezettnek és nem általánosnak minősül-e,²⁰ ezzel kizárva azt, hogy a UCPD környezetbarát jellegre vonatkozó állítások szupremáciáját kimondó rendelkezést úgy lehessen értelmezni, hogy ha mégis általános állításnak minősül az állítás, azt a UCPD rezsimje alatt, az arra hatáskörrel rendelkező hatóságok megállapítsák, hiszen ez a vizsgálat elvégzésre kerül ahhoz, hogy a GCD-nek megfelelő állítást alkalmazzon a vállalkozás.

Ezzel teljesen kiüresedik a 10. cikk (8) bekezdése, hiszen nem képzelhető el olyan esetkör, amelyet nem a GCD szabályoz, amely pedig a saját preambuluma, és a UCPD általános elvei szerint is – mint speciális szabályozás – elsőbbséget élvez.

Szintén nagyon nehezen értelmezhető a specialitás viszonylatában a GCD 11. cikk (3) bekezdésének a parlamenti első olvasat elfogadásával bekerülő azon szövegrésze, amely szerint, ha a kereskedő a UCPD 1. mellékletében rögzített megtévesztő kereskedelmi gyakorlatot valósít meg, a megfelelőségi tanúsítványt kiadó hitelesítő nem felelős az általa végzett hitelesítő tevé-

¹⁵ Kivéve, ha elismert kiváló környezeti teljesítmény áll mögötte. EmpCo Melléklet 2. pont 4a. alpont.

¹⁶ GCD (14) preambulumbekendés.

¹⁷ Tehát a UCPD-nek se felel meg a GCD 10. cikk (8) bekezdése, ugyanis a UCPD 3. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „Az ezen irányelv és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó egyéb közösségi szabályok közötti összeütközés esetén az utóbbiak az irányadók, és e különös vonatkozások tekintetében azokat kell alkalmazni.” A UCPD ezen szakasza értelmében nem lett volna mód arra, hogy a GCD-nek megfelelő tanúsítási rendszerrel bizonyított környezetbarát jellegre vonatkozó állítást a hatóság vagy bíróság a UCPD-ben foglalt hatáskörében eljárva vizsgálja és annak jogsértő jellegét megállapítsa.

¹⁸ GCD (14) preambulumbekendés.

¹⁹ 1) „a környezetbarát jellegre vonatkozó állítás”: az uniós vagy a nemzeti jog alapján nem kötelező *üzenet vagy ábrázolás bármely formában* – ideértve a kereskedelmi kommunikáció keretében alkalmazott szöveget, képi, grafikus vagy jelképes ábrázolást, így a címkéket, a márkanéveket, a cégneveket és a termékneveket is –, amely *azt állítja vagy sugallja, hogy egy adott termék, termék kategória, márka vagy kereskedő kedvezően hat a környezetre*, semmilyen hatást nem gyakorol a környezetre, illetve kevésbé ártalmas a környezetre, mint más termékek, termék kategóriák, márkák vagy kereskedők, illetve hogy a környezetre gyakorolt hatása idővel javult; 2) „a környezetbarát jellegre vonatkozó általános állítás”: a környezetbarát jellegre vonatkozó minden olyan, írásos formában vagy szóban, többek között audiovizuális médiumon keresztül tett *állítás, amely nem szerepel a fenntarthatósági címkén*, és az állítás *részletes kifejtése nem szerepel egyértelműen és jól láthatóan ugyanabban a médiumban*; 3) „a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítás”: a környezetbarát jellegre vonatkozó *olyan állítás, amely szöveges formában jelenik meg, vagy környezeti címkén szerepel*.

²⁰ GCD 3. cikk (1) bekezdés.

kenységért.²¹ Ebben az esetben ugyanis ismételt a speciális normában szereplő feltételeknek megfelelő kereskedelmi gyakorlat minősülhetne az általánosabb rendelkezéseket tartalmazó normába ütközőnek, ezzel felülírva a speciális norma követelményeit.

Összességében tehát a két irányelv egymással való kapcsolatáról az állapítható meg, hogy 1) mind a kettő azt hivatott szolgálni, hogy a fogyasztók ügyleti döntésük meghozatalakor megalapozottan tudjanak dönteni az egyes környezeti állításokról; 2) a jogalkotói szándék szerint a GCD az EmpCo egyes részkérdéseit bontotta volna ki és fűzött volna hozzá egyéb jogszabályi követelményeket, ezért *lex specialis* viszonyban állt volna vele; 3) ennek ellenére a GCD egyes rendelkezései kifejezetten lehetővé tették volna, hogy ha a két irányelv kollízióba kerül egymással, az általánosabb rendelkezések alkalmazásával a speciális rendelkezésektől eltérő tartalmú jogalkalmazói döntés is születhessen.

4. Az EmpCo alkalmazása a GCD nélkül, főbb kérdések és nehézségek

Bár teljes bizonyossággal nem jelenthető ki, de a realitások amellet szólnak, hogy az EmpCo 2026 szeptemberi alkalmazandóvá válásáig már nem fog megszületni és főleg nem fog alkalmazandóvá válni a GCD.

Az első és talán a legnagyobb horderejű következménye a GCD parkoló pályára tételének, hogy továbbra sem lesz *ex ante* vizsgálat a környezetbarát jellegre vonatkozó – általánosnak nem minősülő²² – állítások kapcsán. A szabályozás *ex ante* jellegét a GCD 10. és 11. cikke adta volna (Carreno, 2023). Az egy egészen érdekes csavart jelentett volna, hogy ezt a – Magyarországon legalábbis biztosan ritka, tágabb értelemben vett,²³ és a szabályozó hatóságok egyik ismertető jegyének tekintett (Kovács, 2009, 33) *ex ante* szabályozói jogkört a GCD 10. cikk (1) bekezdésében hivatkozott, akkreditációs eljárásokra vonatkozó 765/2008/EK rendelete értelmében²⁴ nemcsak hatóságok, hanem hatósági tevékenységgel megbízott egyéb szervek is végezhetők volna. Ennek a módszernek, amelyben egy piaci szereplőtől várjuk el a teljes függetlenséget, és a hatósági jogkört, valamint a környezeti állításokkal kapcsolatos tudást is privatizáljuk, joggal lehetnek meg a kritikusai (Ouyang, 2025). Ezzel és az összes piaci szereplőt sújtó adminisztratív teherrel együtt könnyen érthető a Bizottság visszakoázása a GCD kapcsán.

Azt azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az EmpCo ugyanúgy alkalmazandó lesz szeptembertől, amelynek egyes feketelistás tényállásai egybecsengenek azokkal a követelményekkel, amelyeket a GCD 3. cikke megkövetelt volna az állítás alátámasztásához és hitelesítéséhez.²⁵ Így bár a hitelesítéssel járó adminisztrációs terhek megspórolhatók a GCD

²¹ A bekezdés egyéb szempontból is nehezen értelmezhető, például a hitelesítő „felelősségre vonásáról”, majd „elszámoltathatóságáról” rendelkezik, de nem határozza meg, hogy ki által történik ez a felelősségre vonás, a tanúsító rendszer tulajdonosa, a kereskedő vagy hatóság, bíróság által, és arról se szól, hogy hogyan alakul a kereskedő felelőssége akár a GCD, akár a UCPD tekintetében, ha ő maga nem követett el jogsértést.

²² Ezt a GCD amúgy sem érintette volna, de a megítélése egyszerűbb is, tekintettel arra, hogy csak az EmpCo által definiált elismert kiváló környezetvédelmi teljesítménnyel lehet igazolni az állítás valóságtartalmát.

²³ Szűkebb értelemben az önálló szabályozó szervek rendelkeznek *ex ante* szabályozói jogkörrel, rendeletalkotás formájában (Lapsánszky, 2019).

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről 4. cikk (5) bekezdése: Ahol az akkreditálást nem közvetlenül a hatóságok végzik, a tagállamok megbízzák a nemzeti akkreditáló testületüket, hogy az akkreditálást hatósági tevékenységként végezze, és hivatalosan elismerik.

²⁵ Ilyen például a GCD 3. cikk (1) bekezdés a) pontja, amely annak megállapítását teszi kötelezővé, hogy az ál-

hatálybalépésének elmaradásával, de ez nem jelenti azt, hogy annak elkerüléséhez, hogy a kereskedő feketelistás kereskedelmi gyakorlatot valósítson meg, ne lenne szükséges elvégezni az állítások alátámasztását és bizonyítását. Ugyanis csak egy ilyen vizsgálattal tud meggyőződni a kereskedő az állítása jogszerűségéről, és tudja annak valóságtartalmát egy esetleges későbbi hatósági eljárásban eredményesen alátámasztani.

A GCD-vel járó adminisztrációs terhekről való gondolkodásnál azt is érdemes több szempontból is áttekinteni, hogy a jogalkalmazónak melyik megoldás, a GCD-vel járó *ex ante* felülvizsgálat, vagy az anélküli, UCPD szerinti *ex post* vizsgálat jár nagyobb teherrel. Ugyanis míg a GCD – a fentiekben már kifejtettek szerint – lehetőséget adott volna arra, hogy az *ex ante* vizsgálatot ne hatóság végezze közvetlenül, addig a UCPD ilyen lehetőséget nem ad. Fontos azt is átgondolni, hogy a GCD megalkotása mögött húzódó egyik legfőbb érv az volt, hogy rengeteg fenntarthatósággal kapcsolatos állítás van jelen a piacon (Európai Parlament, 2024). Az *ex ante* vizsgálat jelenthetett volna egy előszűrést, amely mentén a kereskedő vagy úgy dönt, hogy a szabályozással járó adminisztratív terhek miatt inkább nem alkalmazza a továbbiakban a környezetbarát jellegre vonatkozó állítását, vagy annak a kockázatával alkalmazta volna tovább, hogy nem történt meg a hitelesítése. Az első döntés esetén kevesebb vizsgálandó kereskedelmi gyakorlattal, utóbbi esetén pedig egy sokkal egyszerűbb eljárással lett volna dolga a jogalkalmazónak, amiben csak egy eldöntendő kérdésre (hitelesített-e a kereskedő az állítását vagy sem) kellett volna választ adnia. A GCD nélkül a jogalkalmazónak vélhetően ugyanolyan mennyiségű környezeti állítás kapcsán kellene lefolytatnia a UCPD által megkövetelt eljárást – ezzel együtt bizonyítást – ahhoz, hogy eredményesen lehessen fellépni a zöldre mosást megvalósító kereskedelmi gyakorlatokkal szemben.

A UCPD szerinti *ex post* vizsgálat során a UCPD 12. cikke érvényesül. A Bizottság UCPD-t értelmező Közleménye (a továbbiakban e fejezetben: Közlemény) (Európai Bizottság, 2021) már 2021-től²⁶ foglalkozik a környezetbarát jellegre vonatkozó állításokkal, külön alpontot²⁷ szentelve az ezekre az állításokra vonatkozó bizonyítási kötelezettségnek. Összevetve a Közleményt és a GCD tervezett szövegét a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítások kapcsán, az alábbi hasonlóságok állapíthatók az állítás alátámasztásra vonatkozó követelményekben.

A Közlemény és a GCD is megköveteli, hogy az állításokat tudományos bizonyítékokra alapozzák a kereskedők. A Közlemény „friss tudományos megállapításokat és módszereket”²⁸ említi, míg a GCD „széles körben elismert, megbízható és ellenőrizhető tudományos bizonyítékokat”²⁹ ír elő. Emellett mindkét dokumentum hangsúlyozza, hogy a bizonyítékoknak függetlennek és ellenőrizhetőnek kell lenniük. A Közlemény „erőteljes, független, ellenőrizhető és általánosan elfogadott bizonyítékokat”³⁰ kíván meg, a GCD pedig „független, szakmai értékelésen alapuló”³¹ bizonyítékot vár el. A Közlemény és a GCD is utal arra, hogy az állítások alátá-

lítás mire vonatkozik, pl. a termék egészére vagy csak egy részére, és az életciklus egészére vagy annak csak egy részére. Ez egybecseng az EmpCo által újonnan megállapított azon feketelistás tényállással, amikor a kereskedő a környezetbarát jellegre vonatkozó állítást egész termék vagy az üzleti tevékenységének egésze tekintetében alkalmazza, miközben az a terméknek csak egy adott aspektusára vagy a kereskedő tevékenységének egy konkrét műveletére vonatkozik.

²⁶ Korábban egy bizottsági munkaanyagban (Európai Bizottság, 2016) is volt róla szó, de véglegesen a 21'-es verzióba került be.

²⁷ A Közlemény 4.1.1.5. pontja tartalmazza a zöld állításokra vonatkozó iránymutatásokat.

²⁸ Közlemény 4.1.1.5. pont.

²⁹ GCD 3. cikk (1) bekezdés b) pont.

³⁰ Közlemény 4.1.1.5. pont.

³¹ GCD 3. cikk (1) bekezdés b) pont.

masztásának aktuálisnak kell lennie. A Közlemény szerint a dokumentációnak „naprakésznek kell lennie mindaddig, amíg az állításokat marketingcélra használják”,³² a GCD pedig előírja az értékelés szükség szerinti frissítését, amint új tudományos bizonyíték áll rendelkezésre.³³

A legfőbb különbség pedig a részletezettség. A GCD rendkívül részletes, többlépcsős értékelési keretet ír elő a)–ja) pontokba foglalt felsorolásában, konkrét kritériumokkal, míg a UCPD Közlemény általános elveket fogalmaz meg a bizonyítékokra vonatkozóan, konkrét értékelési módszertan meghatározása nélkül.

Így – bár a GCD lehetővé tette volna, hogy a megfelelőségi tanúsítvány ellenére egy állítás a UCPD szerint tisztességtelennek minősüljön, így meg nem szüntette volna a környezetbarát jellegre vonatkozó állításokkal kapcsolatos hatósági teendőket – ezzel együtt is valószínűleg megkönnyítette volna a UCPD alapján eljáró hatóságok bizonyítással kapcsolatos kérdéseinek eldöntését azzal, hogy több esetben rendelkezésükre állt volna egy egységes tartalommal elkészült anyag az állítás alátámasztására.

Érdeemes ehelyütt külön szót ejteni a szén-dioxid felhasználással kapcsolatos állításokról is. A szeptembertől alkalmazandó UCPD feketelistás mellékletbe bekerült egy olyan rendelkezés, miszerint annak állítása – a szén-dioxid-kibocsátás ellentételezése alapján –, hogy egy áru az üvegházhatásúgáz-kibocsátás szempontjából semleges, mérsékelt vagy pozitív hatással van a környezetre, tisztességtelennek minősül.³⁴ A GCD-nek a feketelistára visszautaló rendelkezésében³⁵ viszont már a szén-dioxid kreditek felhasználásán alapuló állítások megfogalmazását tiltotta volna a jogalkotó. A két fogalom (ellentételezés és kreditfelhasználás) nem azonosak,³⁶ így amennyiben a GCD változatlan szöveggel lépne hatályba a jövőben, a kollízió feloldása a jogalkalmazó feladata lenne.³⁷ A GCD emellett több részletszabályt állapított volna meg arra, hogy a kereskedő hogyan különítse el a szén-dioxid kredit felhasználását az egyéb, kibocsátás csökkentésre irányuló törekvéseitől. Ezek a részletszabályok segítették volna a kereskedők tudatos állítás megfogalmazását a karbonsemlegességgel kapcsolatos kereskedelmi gyakorlatok során.³⁸

³² Közlemény 4.1.1.5. pont.

³³ A GCD 9. cikke szabályozta volna a környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítások alátámasztásának felülvizsgálatát. Eszerint legkésőbb 5 évente ismételtlen hitelesítettnek lett volna szükséges az állításokat.

³⁴ EmpCo I. melléklet 2. pont 4c. alpont.

³⁵ GCD (Parlamenti első olvasat verzió) 3. cikk (3a) bekezdés: „Az (EU).../... európai parlamenti és tanácsi irányelvvel [a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának növeléséről szóló irányelv] módosított 2005/29/EK irányelv értelmében tilosak a szén-dioxid-kreditek felhasználásán alapuló, valamely termék semleges, csökkentett vagy pozitív környezeti hatásával kapcsolatos, környezetbarát jellegre vonatkozó állítások.”

³⁶ Leegyszerűsítve, a szén-dioxid kredit felhasználása a szén-dioxid kibocsátás ellentételezésének egy eszköze, amikor is a kereskedőt kreditek vásárlásával igyekeznek legitimálni a szén-dioxid kibocsátásukat. Az ellentételezésnek viszont vannak egyéb módjai is (Walker, 2024).

³⁷ A jelen tanulmány írásakor a UCPD új feketelistás tényállásainak értelmezéséhez még nem áll rendelkezésre frissített, az Európai Bizottság által készített Közlemény, készült viszont egy Q & A, amelynek 10. pontja segít értelmezni a szén-dioxid kibocsátás ellentételezésén alapuló állításokkal kapcsolatos szabályt (Európai Bizottság, 2026).

³⁸ A GCD. 4. cikke tartalmazott volna követelményeket a környezetbarát jellegre vonatkozó, összehasonlító jellegű kifejezett állítások alátámasztására, azonban álláspontom szerint ezek a követelmények levezethetők az összehasonlító reklámokra vonatkozó követelményekből, valamint az egyéb, az állítás alátámasztására vonatkozó követelményekből, úgyhogy jelen tanulmányban nem kerülnek külön, részletesen ismertetésre az ezzel kapcsolatos rendelkezések.

5. A fenntarthatósági címke tanúsítási rendszerére vonatkozó követelmények alkalmazása a GCD nélkül

Külön fejezetet érdemel a GCD hatálybalépésének elmaradásával a környezeti címkékre vonatkozó szabályozás kiesésének hatása az EmpCo fenntarthatósági címkével kapcsolatos szabályainak alkalmazására.

A jelen tanulmány 2. fejezetében érintőlegesen már említettem a két fogalom közötti kapcsolatot. A környezeti címke definíciója szerint a fenntarthatósági címke egyik altípusa, „olyan fenntarthatósági címke, amely egy terméknek, folyamatnak vagy kereskedőnek egy vagy több környezetvédelmi szempontjára kiterjed”.³⁹ A fenntarthatósági címke pedig „olyan – állami vagy magánszektorbeli – önkéntes bizalmi jegy, minőségjelzés vagy annak megfelelő jelzés, amely valamely termék, eljárás vagy vállalkozás környezeti vagy társadalmi jellemzők, vagy mindkettő alapján történő megkülönböztetésére és népszerűsítésére irányul”.⁴⁰

A két definíció alapján a fenntarthatósági címke és a környezeti címke közötti elhatárolás egyszerű, a fenntarthatósági címke az, amely környezeti és társadalmi jellemzőket is tartalmazhat, a környezeti címke pedig az, amely csak környezeti/környezetvédelmi jellemzőket tartalmaz. A környezeti jellemzőt tartalmazó címke tehát mindenképpen környezeti és fenntarthatósági címkének is minősül, a társadalmi jellemzőt tartalmazó címke csak fenntarthatósági címkének minősül.

Azt már nehezebb megítélni, hogy a környezeti állításokat milyen szempontok mentén lehet elválasztani a fenntarthatósági címke (ezzel együtt a környezeti címke) kategóriájától. A környezetbarát jellegre vonatkozó állítás definíciója szerint az állítás bármilyen formát ölthet (lehet szöveges, grafikus stb.), sőt címkében is testet ölthet, tehát nem a megjelenésétől függ a minősítése, hanem a tartalmától.

Az EmpCo preambulumban ki is jelenti, hogy „ha a fenntarthatósági címke feltüntetése olyan kereskedelmi kommunikációval jár, amely azt sugallja, vagy azt a benyomást kelti, hogy a termék kedvezően hat a környezetre, semmilyen hatást nem gyakorol a környezetre, illetve kevésbé ártalmas a környezetre, mint a konkurens termékek, a fenntarthatósági címke szintén a környezetbarát jellegre vonatkozó állításnak tekintendő.”⁴¹ Nehezen képzelhető el egy olyan fenntarthatósági címke, amely környezeti jellemzőt fogalmaz meg, és nem a fentebb felsorolt benyomás egyikét szeretné kelteni. Emiatt az elhatárolás alapja vélhetően itt is az lesz, hogy környezeti jellemzőt vagy társadalmi jellemzőt jelenít-e meg a fenntarthatósági címke. Ha környezeti jellemzőt, akkor nagy valószínűség szerint környezetbarát jellegre vonatkozó állításnak is fog minősülni, ha társadalmi, akkor kizárólag a fenntarthatósági címke fogalmába fog tartozni a kereskedelmi gyakorlat.

Érdeemes megvizsgálni a fenntarthatósági címke és a védjegy közös halmazát. A védjegyekre vonatkozó 2015/2436 irányelv kimondja, hogy bármelyik tagállam előírhatja, hogy a megjelölés nem részesülhet oltalomban, illetve a védjegy törlésének van helye, ha a megjelölés használata az adott tagállam vagy az Unió védjegyjogon kívüli, egyéb jogszabályi rendelkezései alapján megtiltható.⁴² Elviekben tehát a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti hatóságok felléphessenek az UCPD értelmében megtévesztő állításnak minősülő márkaneveket

³⁹ GCD 2. cikk 8. pont.

⁴⁰ Nem tartoznak a fogalom alá az uniós vagy a nemzeti jog alapján kötelező címkék – UCPD 2. cikk (1) bekezdés q) alpont.

⁴¹ EmpCo (8) preambulumbekkezdés.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2436 irányelve (2015. december 16.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről 4. cikk (3) bekezdés a) pont.

és termékneveket használó kereskedőkkel szemben, anélkül, hogy ebben a meglévő szellemi tulajdonjogok akadályoznák őket (Európai Bizottság, 2026). Viszont a Bizottság álláspontja szerint nem valószínű, hogy a védjegyek fenntarthatósági címkének minősüljenek, mert a védjegyek funkciója épp a megkülönböztetés, míg a fenntarthatósági címkék generális jelentéssel kell, hogy bírjanak ahhoz, hogy betöltsék a funkciójukat,⁴³ és ezt az álláspontot erősíti meg az EmpCo preambuluma is, amely csak a tanúsító védjegyekre tér ki, a „szimpla” védjegyeket összevetésre érdemesnek sem ítéli. A tanúsító védjegyekről úgy nyilatkozik a jogalkotó, hogy ha terméket vagy kereskedőt környezeti vagy társadalmi jellemző alapján népszerűsítene, akkor fenntarthatósági címkének minősülhetnek.⁴⁴

Láthatjuk tehát, hogy a kereskedőknek több más fogalommal kell összevetniük, szétszálazniuk, halmazok közös metszeteként megrajzolniuk az általuk alkalmazott kereskedelmi gyakorlatokat ahhoz, hogy azonosítsák, mi minősül ebből fenntarthatósági címkének. Ennek a műveletnek az elvégzését követően lehet a figyelmet a megfeleléségi szabályokra fordítani.

Az EmpCo-val módosított UCPD, mivel az a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat határozza meg és a tilalmukat mondja ki, lényegében csak egy feltételt határoz meg a fenntarthatósági címkék kapcsán, ami pedig az, hogy valamely tanúsítási rendszeren kell alapulnia vagy a hatóságoknak kell bevezetnie. Ha a kettő közül egyik sem teljesül, akkor tisztességtelen lesz a fenntarthatósági címkét alkalmazni.⁴⁵

A jogalkotó egyéb, közvetlenül a fenntarthatósági címkére vonatkozó feltételt nem határoz meg, hanem közvetetten, a tanúsítási rendszerrel szemben támasztott követelmények megállapításával „csempészi be” a megfeleléségi szempontokat. Ezt sem úgy teszi, hogy a tanúsítási rendszer követelményeit határozza meg, hanem definíciót alkot, és azt mondja ki, hogy mi minősül egyáltalán tanúsítási rendszernek.

A definíció lényege szerint csak az minősül tanúsítási rendszernek, amelyet 1) harmadik fél biztosít; 2) feltételei, követelményei nyilvánosan hozzáférhetők; 3) a rendszer átlátható, tisztességes és megkülönböztetéstől mentes feltételek mellett minden kereskedő számára elérhető; 4) a rendszer követelményeit a rendszer tulajdonosa az érintett szakértőkkel és érdekelt felekkel konzultálva dolgozza ki; 5) a rendszer eljárásokat határoz meg a rendszer követelményeinek való meg nem felelés kezelésére, és ennek megállapítása esetén előírja a fenntarthatósági címke kereskedő általi használatának visszavonását vagy felfüggesztését; 6) annak ellenőrzése, hogy a kereskedő megfelel-e a rendszer követelményeinek, objektív eljárás révén történik, és azt olyan harmadik fél végzi, akinek kompetenciája és a rendszer tulajdonosától és a kereskedőtől való függetlensége nemzetközi, uniós vagy nemzeti szabványokon és eljárásokon alapul.⁴⁶

A GCD ennél sokkal részletesebben szabályozta volna a tanúsítási rendszerekre vonatkozó követelményeket. Bár értelemszerűen a GCD a környezeti címkék tekintetében állapította volna meg ezeket a részletszabályokat, azonban a fentiekben áttekintett fogalmak alapján látható, hogy a fenntarthatósági címkéknek igen nagy részét teszik ki azok a kereskedelmi gyakorlatok, amelyek környezeti címkének minősültek volna és emiatt a GCD követelményeinek kellett volna megfelelniük.

⁴³ Ez az álláspont véleményem szerint már egy kívánt állapotot tükröz, amikor is a fenntarthatósági címkék mögött főbb pontjaiban megegyező tanúsító rendszerek húzódnak meg, és tárgyak, valamint a megalkotási folyamataik azonossága miatt nagyfokú hasonlóságot mutatnak, de azt nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy éppen azért született meg az EmpCo, mert nem eszerint rendeződtek a piacon alkalmazott fenntarthatósági címkék.

⁴⁴ EmpCo (7) preambulumbekkezdés.

⁴⁵ Ez a rendelkezés is az új feketelistás tényállások népes táborát gyarapítja.

⁴⁶ EmpCo 1. cikk 1. pont r) alpont.

A fenntarthatósági címkékre bevezetett kötelező tanúsítási rendszer gyakorlati alkalmazandósága kapcsán az alábbi GCD rendelkezések hiánya jelentheti majd a legnagyobb nehézséget.

A GCD a tanúsítási rendszerek bárki számára való hozzáférhetősége kapcsán továbbment volna az EmpCo által rögzítettekénél, és kimondta volna azt is, hogy a rendszerhez való csatlakozás feltételeinek arányosaknak kell lenniük a vállalkozások méretével és forgalmával, hogy nem rekeszthetik ki a mikro-, kis- és középvállalkozásokat, amely kirekesztés mentességet többek között észszerű és megkülönböztetéstől mentes díjak megállapításával kell elérni.⁴⁷

A GCD tagállami kötelezettségként azt is előírta volna, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a hitelesítés és a tanúsítás költsége arányban álljon az állítás alátámasztásának összetettségével, a hitelesítést és tanúsítást kérő kereskedők méretével és forgalmával, különös figyelmet fordítva a mikro-, kis- és középvállalkozásokra.⁴⁸

Az EmpCo ezzel szemben megkülönböztetésmentes elérhetőséget tesz kötelezővé. Nyilván jogszabályértelmezéssel el lehet oda jutni, ahová a GCD szövegszinten is eljutott, miszerint a megkülönböztetésmentesség a díjak megállapításakor azt jelenti, hogy arányosítani kell azokat a vállalkozások méretéhez és forgalmához, azonban ez egy külön jogalkalmazói jogértelmezést fog megkívánni. Arra vonatkozó szabály pedig az EmpCo rendelkezéseiből nem vezethető le, hogy a tanúsítás költségét az állítás összetettségéhez kell arányosítani, így ez egyedül azon fog múlni, hogy hogyan alakul majd a tanúsítási rendszer „piaca” és ezzel együtt hogyan alakítják majd a tanúsítást végzők a díjaikat.

A másik nehézség, amely a GCD nélkül jelentkezik a fenntarthatósági címkék alkalmazásában, az pedig a tanúsító rendszerek hitelesítésével kapcsolatos szabályozás hiánya. A GCD külön cikkben, igen részletesen szabályozta volna azt, hogy egy testületnek hitelesítenie kell a tanúsítási rendszert annak alkalmazása előtt, és azt, hogy ki lehet ilyen hitelesítő testület.⁴⁹ Bár az EmpCo is tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, de elnagyoltan.

A tanúsítási rendszer hitelesítése szintén egy előzetes vizsgálati pont lett volna, biztosítva a kereskedőknek, hogy ha vállalják a tanúsítási rendszer igénybevételével járó költségeket, cserébe egy olyan környezetbarát jellegre vonatkozó kifejezett állítást vagy környezeti címkét kapnak, amelynek a jogszerűsége hatósági eljárásban nem, vagy nagyon nehezen⁵⁰ lett volna megkérdőjelezhető.

Azzal, hogy a fenntarthatósági címke tanúsítási rendszerének megfelelőségére egyedül az EmpCo definíciós elemei fognak vonatkozni, a jogalkotó a kereskedőkre hárítja annak a kockázatát, hogy megfelelő tanúsítási rendszert sikerül-e kiválasztaniuk⁵¹ vagy kvázi feleslegesen

⁴⁷ GCD 8. cikk (2) bekezdés c) pont.

⁴⁸ GCD 10. cikk (3a) bekezdés.

⁴⁹ GCD 10. cikk (1) és (2) bekezdés és 11. cikk.

⁵⁰ Ehelyütt szeretnék visszautalni a GCD *lex specialis* jellegénél kifejtettekre, különösen arra, hogy milyen hátránya lett volna annak, ha a GCD azzal a rendelkezéssel lépett volna hatályba, miszerint a megfelelőségi tanúsítvány nem befolyásolhatja a környezetbarát jellegre vonatkozó állításnak a UCPD szerinti, végrehajtható hatóságok vagy bíróságok általi értékelését. Egy kötelező, költségekkel járó tanúsítási rendszernek az egyik legnagyobb ígérete és pozitívuma a kereskedők szempontjából az, ha a környezeti állítással kapcsolatos kereskedelmi gyakorlatuk kockázatát meg tudják szüntetni vele.

⁵¹ Már a definíció egyik fő eleme, a „harmadik fél” fogalma sem feltétlen egyértelmű. Ezt mutatja a „harmadik fél” értelmezésével kapcsolatosan felmerült kérdésre adott bizottsági válasz is, amely némileg ellentmondásosra sikerült. A Bizottság először azt fejtegette, hogy nincs akadálya annak, hogy a tanúsítási rendszer „tulajdonosa” és a fenntarthatósági címkét alkalmazni kívánó kereskedő egyazon jogalany legyen, és csak a tanúsítási rendszer megfelelőségét biztosító szabályozás kapcsán mondja ki – különösebb indokolás nélkül, hogy annak teljesítéséhez feltétlenül eltérő jogalanyoknak kell lenniük a szereplőknek (Európai Bizottság, 2026).

vállalják a tanúsítási rendszer igénybevételének költségét, ami végső soron elveheti a kereskedők jogkövető magatartás tanúsításához való kedvét. A jogbizonytalanság valószínűleg a tanúsítási rendszer kialakításához és működtetéséhez se hozza meg a piaci szereplők kedvét.⁵²

Érdemes még röviden szót ejteni a tanúsítási rendszer melletti másik megfelelési módról, amikor hatóság által bevezetett fenntarthatósági címkét alkalmaz a kereskedő. Felmerülhet a kérdés, hogy hatóság alatt az EU tagállamokon kívüli hatóságot is lehet-e érteni. Ezt a kérdést egyértelműen rendezte a Bizottság azzal, hogy kimondta, hogy bár a UCPD nem definiálja a hatóságot, de EmpCo preambulumban és a UCPD-ben használt példák és nyelvezet egyaránt arra utalnak, hogy a fókusz elsődlegesen az EU tagállamok hatóságain van, így a harmadik országok hatóságai által bevezetett címke használata nem elegendő a UCPD követelményeinek való megfeleléshez (Európai Bizottság, 2026).

Összefoglalva a fentieket, a fenntarthatósági címkék tanúsítási rendszerének alapköveit lefekteti az EmpCo is, de sok értelmezési kérdést hagy nyitva, ami nem lendíti előre azt a kívánt állapotot, amelyben a kereskedők – méretükhöz és a fenntarthatósági állításuk összetettségéhez igazodó díjon – több tanúsítási rendszer közül szabadon választhatnak, és a tanúsítási rendszer költségeit vállalva elkerülik, hogy utólag jogsértőnek minősüljön a kereskedelmi gyakorlatuk, így a fogyasztók sokkal kevesebb olyan gyakorlattal találkozhatnak, amelyek torzítják a zöldebb, fenntarthatóbb üzleti döntésük meghozatalát.

6. Összegzés

Az egyértelműen kijelenthető, hogy nem lesz alkalmazhatatlan az EmpCo-val módosított UCPD 2026 szeptemberétől. A jogalkotó inkább a GCD-t kötötte az EmpCo-hoz, például az egyes definícióknál az EmpCo-ra történő hivatkozással,⁵³ fordítva viszont nem történtek ilyen kereszthivatkozások.

Sok eleme a GCD-nek már korábban is a jogalkalmazói gyakorlat része volt, ilyen például a környezetbarát jellegre vonatkozó állítások bizonyítására vonatkozó kötelezettség, amelynek elvi alapjait hazánkban is részletes iránymutatásokkal segíti a Gazdasági Versenyhivatal.⁵⁴

A nehézséget leginkább az fogja jelenteni, hogy a GCD hozta volna el a környezeti tényezőkre vonatkozó állítások előzetes vizsgálatát és ennek az előzetes vizsgálatnak a részletes követelményrendszerét. Az EU célja az volt, hogy a fogyasztó már olyan környezetbarát állításokkal találkozjon, amelyek átestek egy előzetes ellenőrzésen, amiben megállapításra került, hogy nem valósítanak meg zöldre mosást, tényleg az a pozitív környezeti tényező kapcsolódik az árukhoz, amelyeket az állítások megfogalmaznak, így a fogyasztók az üzleti döntéseik meghozatalakor már a zöldebb árukat fogják választani, ezzel pedig segítik a teljes EU piacot a zöld átállásban.

A UCPD ezzel szemben továbbra is csak utólagos ellenőrzést fog jelenteni,⁵⁵ nem lesz erősebb jogszabályi garancia arra, hogy a fogyasztók már ne találkozhassanak zöldre mosást megvalósító állításokkal.

⁵² Ez vezethet nem kívánt piaci helyzetek kialakulásához is, például kevés szereplős piac alakul ki, emiatt a hozzáférhetőségre különösen nagy hangsúlyt kell fektetni.

⁵³ Például a környezeti címke fogalma az EmpCo fenntarthatósági címke fogalmára hivatkozik – GCD 2. cikk 7. és 8. pontok.

⁵⁴ Ilyen például a Gazdasági Versenyhivatal által közzétett zöld marketing iránymutatás és a témában 2024-ben publikált piacelemzés (GVH, 2025).

⁵⁵ Még a fenntarthatósági címkék kapcsán is, hiszen a tanúsítási rendszer meglétét és megfelelését is csak egy utólagos, a kereskedelmi gyakorlat megvalósulását követő eljárásban fogják vizsgálni.

A pozitívum, amelyet a Bizottság elérni látott a GCD hatálybalépésének felfüggesztésével, ezzel az előzetes ellenőrzéssel járó adminisztrációs terhek elkerülése, különösen a mikro-, kis- és középvállalkozások esetében. Ez egyrészt természetesen megvalósult,⁵⁶ másrészt viszont a jogalkalmazónak nem lesz egyszerűbb helyzete a szeptemberi módosítást követően sem. Az előzetes ellenőrzés nélkül nem tudni ugyanis, hogy csökken-e az uniós piacon jelen lévő zöld állítások száma, amennyiben pedig nem csökken, jóval több hatósági eljárást kellene indítani ahhoz, hogy mindegyiket ellenőrizni tudja az arra hatáskörrel rendelkező hatóság. Az új feketelistás tényállások viszont segíteni fogják abban a hatóságokat, hogy ezek az eljárások hatékonyabban lezárhatók legyenek, hiszen az ügyleti döntés torzítására való alkalmasságot már nem kell alátámasztani.

Azzal, hogy egyedül a definíciós szintű követelmény fog létezni a tanúsítási rendszerek kapcsán, mert a GCD környezeti címkék tanúsítására vonatkozó részletes szabályozása nem lép hatályba, keletkezik egy jogbizonytalanság. A jogbizonytalanság abból ered, hogy a kereskedők csak egy esetleges, utólagos vizsgálatban tudhatják meg, hogy az általuk választott tanúsító és annak a rendszere megfelel-e a jogszabályi követelményeknek. Ennek a bizonytalanságnak az elkerülésére léteznek egyéb megoldások, például az EU által bevezetett ökocímke,⁵⁷ vagy egyéb, jogalkalmazói próbát kiállt tanúsítási rendszer választása, illetve szakmai szervezetekkel történő előzetes egyeztetés.

Nem lehetetlen tehát, hogy az EmpCo-val módosított UCPD is részben be tudja tölteni azt a célt, hogy a fogyasztók ügyleti döntése megalapozott információkon alapulhasson a környezetbarát jellegre vonatkozó állítások kapcsán, azonban a GCD által tervezett előzetes kontroll egy nagyobb téglát jelentett volna, ami hiányozni fog az EU által eredetileg felépíteni kívánt falból.

Hivatkozások

- Carreno, I. (2023). To Address “Greenwashing” and Misleading Environmental Claims, the European Commission Publishes a Proposal on “Green Claims” and Their Substantiation. *European Journal of Risk Regulation*, 14, 607–611. <https://doi.org/10.1017/err.2023.36>
- Európai Bizottság. (2016). *Iránymutatás a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló 2005/29/EK irányelv végrehajtásához/alkalmazásához* (Bizottsági szolgálati munkadokumentum, amely a következő dokumentumot kíséri: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai polgárokat és vállalkozásokat szolgáló elektronikus kereskedelem ösztönzésének átfogó módszere). SWD(2016) 163 final. Online: <https://tinyurl.com/3n2s3wey>
- Európai Bizottság. (2017). *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről szóló, 2009. november 25-i 1221/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az uniós ökocímkéről szóló, 2009. november 25-i 66/2010/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásának felülvizsgálatáról*. COM(2017) 355 final. Online: <https://tinyurl.com/23r4n27r>

⁵⁶ Fontos megjegyezni, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak a GCD nagyon sok helyen opcionális, alávétéses kötelezettséget tartalmazott volna az utolsó elérhető szövegverziójában.

⁵⁷ Az ökocímke szabályozás 2009-ben született meg, majd 2017-ben is átesett egy nagyobb módosításon. Biztonságos eszköznek tűnik, azonban csak meghatározott termék- és szolgáltatáskörre lehet kérni a minősítést (Európai Bizottság, 2017).

- Európai Bizottság. (2019a). *Az európai zöld megállapodás* (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának). COM(2019) 640 final. Online: <https://tinyurl.com/4vkwuk8p>
- Európai Bizottság. (2019b. december 11.). *Az európai zöld megállapodás felvázolja, hogy miként tehetjük Európát 2050-re az első klímasemleges kontinenssé úgy, hogy egyúttal fellendítjük a gazdaságot, javítjuk az emberek egészségét és életminőségét, ápoljuk a környezetet, és senkiről sem feledkezzünk meg* [Sajtóközlemény]. Online: <https://tinyurl.com/379uxsdn>
- Európai Bizottság. (2020). *Új fogyasztóügyi stratégia. A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében* (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak). COM(2020) 696 final. Online: <https://tinyurl.com/mpktv42r>
- Európai Bizottság. (2021). *Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához* (A Bizottság közleménye). Online: <https://tinyurl.com/ytfx478y>
- Európai Bizottság. (2025). *A Bizottság 2026. évi munkaprogramja* (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának). COM(2025) 870 final. Online: <https://tinyurl.com/32hthm5h>
- Európai Bizottság. (2026. május 18.). *Questions & Answers*. Online: <https://tinyurl.com/34u4f-pyw>
- Európai Parlament. (2024). *'Green claims' directive. Protecting consumers from greenwashing*. Online: <https://tinyurl.com/yzt4hkzp>
- Gazdasági Versenyhivatal (GVH). (2025. április 30.). *Globális iránymutatás a zöld állítások jogszerű használatáról* [Sajtóközlemény]. Online: <https://tinyurl.com/33v2c2wd>
- Hancox, E. (2026). A Normative Case for the Principle of Lex Specialis in EU Law. *Oxford University Press*, 81–104. <https://doi.org/10.1093/9780198983002.003.0006>
- Kovács A. (2009). Mitől szabályozó egy hatóság?. In Valentiny P., & Kiss F. L. (Szerk.), *Verseny és szabályozás 2008* (pp. 13–45). MTA Közgazdaságtudományi Intézet. Online: <https://kti.krtk.hu/file/download/vesz/2008.pdf>
- Lapsánszky A. (2019). A hatósági ellenőrzés. In Patyi A. (Szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei* (pp. 433–488). Dialóg Campus Kiadó. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/30619189>
- Latham & Watkins LLP. (2025. június 24.). *European Commission Announces Intention to Withdraw EU Green Claims Directive Proposal, Although the Status Remains Unclear*. Online: <https://tinyurl.hu/5xuE>
- Ouyang, J. (2025). Turning EU Consumer Law Against Itself? Taking Stock of the EU's Sustainable Consumption Strategy. *Journal of European Consumer and Market Law*, 14(6), 299–312. <https://doi.org/10.2139/ssrn.6023214>
- Segal, M. (2025. június 30.). EU Commission Clarifies Anti-Greenwashing Law Has Not Been Withdrawn. *ESGtoday*. Online: <https://tinyurl.com/3xc98hwj>
- Walker, S. (2024). Carbon Credits and Carbon Offsets: What's the Difference?. *Earth.Org*. Online: <https://tinyurl.hu/s8Jh>



A ROMA KISEBBSÉG INTEGRÁCIÓJA A MAGYAR OKTATÁSI RENDSZERBEN

MÁRTON GÁBOR*

* Politológus, ELTE ÁJK Politikatudományok szak (MA). E-mail: gabormarton1@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány a roma kisebbség integrációját vizsgálja a magyar oktatási rendszerben a rendszerváltástól napjainkig, különös tekintettel az oktatási egyenlőtlenségek strukturális okaira és újratermelődésére. Az elemzés az asszimilációs és multikulturális integrációs modellek összehasonlítására, valamint az inkluzív oktatás elméleti keretére épül, és szekunder források feldolgozásával, interdiszciplináris megközelítésben tárja fel a roma tanulók oktatási pályáját és a szegregáció különböző formáit. A vizsgálat arra a következtetésre jut, hogy az oktatási rendszer jelenlegi működése nem képes hatékonyan kompenzálni a társadalmi hátrányokat, sőt bizonyos mechanizmusokon keresztül hozzájárul azok fennmaradásához, ezért az egyenlőtlenségek csökkentése csak komplex, rendszerszintű szakpolitikai beavatkozások révén valósítható meg.

Kulcsszavak

roma kisebbség, oktatási integráció, iskolai szegregáció, esélyegyenlőség, inkluzív oktatás, oktatáspolitikai

Abstract

This study examines the integration of the Roma minority into the Hungarian education system from the political transition to the present day, with particular attention to the structural causes and reproduction of educational inequalities. The analysis is based on a comparison of assimilationist and multicultural models of integration, as well as on the theoretical framework of inclusive education. Drawing on secondary sources and applying an interdisciplinary approach, it explores the educational trajectories of Roma students and the various forms of segregation they experience. The study concludes that the current functioning of the education system is unable to effectively compensate for social disadvantages; moreover, through certain mechanisms, it contributes to their persistence. Therefore, reducing inequalities can only be achieved through complex, system-level policy interventions.

Keywords

Roma minority, educational integration, school segregation, equal opportunities, inclusive education, education policy

1. Bevezetés

A roma kisebbség társadalmi integrációja a rendszerváltás óta a magyar társadalom egyik legösszetettebb és legvitatottabb kérdése. A strukturális hátrányok, a tartós szegénység és a társadalmi kirekesztés olyan összefüggő problémarendszert alkotnak, amelyben még a szakembereknek és az érintetteknek is csak hosszas vizsgálódás után sikerül eligazodnia. Köszönhető ez többek között annak, hogy kívülről szemlélve a cigányságot ugyan egységesnek látjuk, ám annak fragmentáltsága a valóságban sokszorosa a többségi társadaloméénak.

Az oktatás kiemelt szerepet tölt be mint a társadalmi mobilitás egyik legfontosabb csatornája. Az oktatási rendszer működése ugyanakkor nem csupán lehetőségeket teremt, hanem gyakran újratermeli a meglévő egyenlőtlenségeket is.

A roma tanulók helyzete a magyar közoktatásban az elmúlt évtizedekben számos kutatás tárgyát képezte, amelyek rámutattak az iskolai szegregáció tartós jelenlétére, valamint az oktatási eredményekben mutatkozó jelentős különbségekre. A szabad iskolaválasztás, a területi egyenlőtlenségek és az intézményi gyakorlatok együttesen hozzájárultak ahhoz, hogy a roma diákok jelentős része alacsonyabb minőségű oktatáshoz fér hozzá, ami hosszú távon korlátozza társadalmi mobilitási esélyeiket, illetve az alacsony státuszban élők újratermelődéséhez vezet.

Érdeemes megvizsgálni, miként viszonyul a magyar oktatási rendszer a roma kisebbséghez tartozó tanulókhoz. Az integráció kérdése az oktatásban különböző elméleti megközelítések mentén értelmezhető, ugyanakkor hazánkban a politikai elit az 1990 óta eltelt időben sem volt nyitott arra, hogy a roma társadalom egyik legégetőbb problémájával, vagyis a következő generációk oktatásának kérdésével érdemben foglalkozzon.

A jelen tanulmány két alapvető modellt különböztet meg: az egyéni, asszimilációs integrációt, amely a kisebbségi tanulók alkalmazkodását hangsúlyozza a többségi normákhoz, és amelyet a magyar oktatási rendszer a romák esetében a mai napig gyakorol. Mindemellett a csoportos integrációt, amely a kulturális különbségek elismerésére és a közösségi identitás megőrzésére épít.

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a magyar oktatási rendszerben 1990 és napjaink között miként jelentek meg ezek az integrációs modellek, valamint, hogy milyen hatással voltak a roma tanulók oktatási helyzetére. Az egyéni és a csoportos integráció hatására kiemelt figyelem fordul: milyen mértékben járult hozzá az egyenlőtlenségek csökkentéséhez vagy éppen újratermeléséhez.

A tanulmány összehasonlító megközelítést alkalmaz, amely lehetővé teszi a különböző integrációs modellek hatékonyságának kritikai értékelését. A kétfajta, vagyis az egyéni és a csoportos integrációs modellek összehasonlító elemzése mellett a tanulmány célja rávilágítani az erőltetett egyéni integráció kudarcára, illetve a szegregáció negatív hatásaira.

2. Problémafelvetés

Magyarországon a roma kisebbség a legnagyobb lélekszámú etnikai csoport, amelynek társadalmi helyzete mind a rendszerváltást megelőzően, mind pedig azt követően a társadalmi egyenlőtlenségek egyik legmarkánsabb és legösszetettebb példáját jelenti. Bár a roma népesség arányára vonatkozó becslések eltérőek, abban széles körű konszenzus mutatkozik, hogy jelentős részük tartósan hátrányos társadalmi pozícióban él.

A roma népességet érintő hátrányok többdimenziós jellegűek (Ladányi & Szelényi, 2004), és egymással szorosan összefonódva jelennek meg az élet különböző területein. Az oktatás,

a foglalkoztatás és a lakhatás területén tapasztalható egyenlőtlenségek nem elszigetelt jelenségek, hanem egymást kölcsönösen erősítő folyamatok részei. Az alacsony iskolai végzettség jelentősen korlátozza a munkaerőpiaci lehetőségeket, ami tartós munkanélküliséghez vagy alacsony jövedelmű foglalkoztatáshoz vezet. Ez a helyzet gyakran együtt jár a rossz minőségű, szegregált lakókörnyezetek kialakulásával, amelyek tovább rontják az oktatáshoz való hozzáférés feltételeit, például az iskolák minősége vagy elérhetősége révén (FRA, 2016b). Így egy olyan, önmagát újratermelő hátrányspirál alakul ki, amely generációkon átívelően fenntartja a társadalmi különbségeket.

E folyamatok különösen élesen jelennek meg az oktatás területén (Kertesi & Kézdi, 2014), amely egyszerre tekinthető a társadalmi mobilitás egyik legfontosabb eszközének és a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelése egyik kulcsmechanizmusának. A roma tanulók esetében megfigyelhető, hogy az alacsonyabb minőségű oktatási intézményekhez való hozzáférés, a korai iskolaelhagyás magas aránya, valamint a felsőoktatásban való alacsony részvétel mind hozzájárulnak a hátrányok fennmaradásához.

Az oktatási rendszer belső mechanizmusai tovább erősítik a kasztban tartás, és a hátrányok felerősítésének folyamatát (Forray & Hegedűs, 1998). A szabad iskolaválasztás, az intézmények közötti különbségek, valamint az iskolai szelekció különböző formái gyakran a tanulók társadalmi háttere mentén rendezik újra az oktatási mezőt. Ennek következtében a roma tanulók aránytalanul nagy mértékben koncentrálnak alacsony presztízsű intézményekben vagy osztályokban, ami a szegregáció különböző formáinak fennmaradásához vezet. Ez nem csupán az oktatás minőségére van hatással, hanem a társadalmi kapcsolatok alakulására is, mivel csökkenti az interakció lehetőségét a különböző társadalmi csoportok között.

A roma kisebbség oktatási helyzetének vizsgálata nem pusztán egy szűk értelemben vett oktatáspolitikai kérdés, hanem szélesebb társadalmi összefüggésekbe ágyazott probléma. Az oktatás szerepe ebben a kontextusban kettős: egyrészt potenciális eszköze a társadalmi integrációnak és a mobilitás elősegítésének, másrészt azonban – megfelelő intézményi és pedagógiai feltételek hiányában – hozzájárulhat a meglévő egyenlőtlenségek fennmaradásához, sőt újratermeléséhez is. Éppen ezért a roma tanulók helyzetének elemzése során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy az oktatási rendszer milyen módon kezeli a társadalmi és kulturális különbségeket, és milyen mechanizmusokon keresztül befolyásolja az integráció lehetőségeit.

3. A rendszerváltás előtti helyzet

Ahhoz, hogy pontosabb képet kapjunk a fent említett asszimilációs, és az oktatási rendszer felkészületlenségével kapcsolatos problémákról, az államszocialista rendszer által felállított keretekben kell keresnünk a hibákat. A Kádár-korszakban kialakult nehézségek döntő többségét a mai napig sem sikerült megoldani (Kemény et al., 2004).

Az első, már a rendszerváltás előtt kialakult probléma a roma társadalom erőszakos asszimilációjára tett kísérlet volt. A rezsim ugyanis következetesen elutasította, hogy Magyarországon létezik bármilyen nemzetiségi, vagy éppen cigánykérdés, ehelyett a roma társadalom problémáit egyszerű szociális kérdésként kezelték.

Az államszocialista rendszer a kötelező iskoláztatás révén az alapfokú oktatásba beterelte a cigányságot, ugyanakkor nem biztosított számukra a többségi társadalomba való beilleszkedéshez szükséges programokat, és a romák elkülönülését, a csoportidentitás kialakulását sem tette lehetővé (Forray & Hegedűs, 2003). Ugyanakkor a társadalmi különbségek a többségi társadalom és a cigányság között ebben az időszakban is tovább nőttek, ugyanis miközben a

rezsím igyekezett bekényszeríteni az általános iskolákba a roma diákokat, addig a közép- és felsőoktatásba már nem jutottak be a cigányság képviselői (Kemény, 1997). Ennek egyik oka, hogy a fiatalok egy része azért nem tanulhat tovább, mert már 14–16 éves korában szükség volt a keresetükre. Azon cigány fiatalok pedig, akik bejutottak a középfokú oktatásba, legnagyobb arányban az érettségit nem adó szakmunkásképzésben tudtak továbbtanulni.

Az államszocialista rezsím oktatáspolitikája emellett az értelmi fogyatékosnak minősítéssel érte el, hogy a társadalmi különbségek konzerválódjanak. A rendszer ugyanis kétféle fogyatékossgot különböztetett meg az értelmi fogyatékossg körben, nevezetesen a genetikust és a familiárist. Az utóbbi csoportba azon fiatalok tartoztak, akik a hátrányos helyzetükből fakadóan a szociális területen lemaradásokkal küzdöttek. A roma fiatalok egyéni tanterv és a hagyományaikhoz, kultúrájukhoz illeszkedő oktatási rendszer helyett értelmi fogyatékos státuszt kaptak. Ez a megbélyegzés és a roma diákok felülreprezentációja az értelmi fogyatékos fiatalok körében pedig a mai napig fennáll (Havas et al., 2002, 61). Összességében annak ellenére, hogy a Kádár-rendszerben nőtt a romák részvétele az alapfokú képzésben, az oktatási rendszer a felzárkóztatás és az otthonról hozott hátrányok csökkentése helyett, hátrányos helyzetüket konzerválta, így a leszakadás eszközévé vált.

4. A rendszerváltás hatása

A rendszerváltást követően a többi, az államapparátus irányítása alá tartozó rendszerhez hasonlóan, az oktatás területén is számos változtatást hajtottak végre. Ezek egy része pozitív, másik része viszont rendkívül negatív hatással volt a roma társadalomra (Havas & Liskó, 2005). Fontos belátni, hogy az államszocialista rezsím az integráció helyett még inkább kiszolgáltatottá tette a roma társadalmat, amelynek problémáit gyakorlatilag lesöpörték az asztalról, arra hivatkozva, hogy Magyarországon nincs nemzetiségi kérdés. Az 1990-es évekre azonban a hazai politikai elitnek rá kellett döbbsennie, hogy a cigánykérdés az egyik legsúlyosabb megoldatlan örökség. Az 1990-es első szabad választások után a kormány létrehozta a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi hivatalt, amelynek feladata a kisebbségi törvény előkészítése és egyéb ajánlások elkészítése volt.¹

A Horn-kormány 1995-ben kiadott egy határozatot, amelyben a cigánykérdést egyszerre nevezi szociális és kisebbségi kérdésnek.² Fontos megjegyezni, hogy 1996-ban a roma politika egyrészt uniós, másrészt pedig civil nyomásra jött létre, és sok elemében az 1990-es évek eleje óta működő modelleket igyekezett lemásolni. Ezek az állam által indított projektek nagyrészt sikertelennek bizonyultak.

Mindeközben a rendszerváltás egyik negatív hatásaként felgyorsult a roma társadalom elkülönülése a többségi társadalomtól. Ennek az oktatásban tapasztalható egyik indikátora az 1993-as oktatási törvény volt, amely rögzítette a szülők szabad iskolaválasztáshoz való jogát.³ Ez a jogszabály nem szándékolt hatásában pedig a mai napig az egyik jelentős tényezője a roma tanulók szegregálódásának.

A Művelődési és Közoktatási Minisztérium 1997-es, nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló rendelete lehetővé tette speciális, kifejezetten a roma társadalom igényeihez igazodó tan-

¹ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról szóló 34/1990. (VIII. 30). Korm. rendelet.

² A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1125/1995. (XII. 12.) Korm. határozat.

³ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény.

tervek és intézmények létrehozását.⁴ A rendelet intézményes keretet adott a cigány kisebbségi oktatásnak. A szabályozás lehetővé tette, hogy az iskolák a roma tanulók számára olyan oktatási programokat alakítsanak ki, amelyek tartalmazzák a cigány népismeret oktatását, valamint – megfelelő feltételek esetén – a romani vagy beás nyelv tanítását, illetve a roma kultúrához kapcsolódó művészeti és hagyományörző elemeket.

Komoly strukturális problémát jelentett azonban az intézményi és szakmai kapacitások hiánya. A roma nyelvek oktatásához szükséges pedagógusok száma rendkívül alacsony volt, és a megfelelő tananyagok, módszertani segédletek sem álltak széles körben rendelkezésre. Ennek következtében sok intézmény formálisan ugyan bevezette a kisebbségi oktatást, de az a gyakorlatban gyakran kimerült heti néhány óra népismeretben vagy kulturális foglalkozásban.

A program nem kapott kellő mértékű intézményi és politikai támogatást. Bár a jogszabályi keret adott volt, a finanszírozás, a szakmai kontroll és az ösztönzők hiánya miatt az iskolák többsége nem volt érdekelt a program érdemi megvalósításában. A kisebbségi oktatás sok esetben inkább adminisztratív kategóriává vált, mintsem valódi pedagógiai innovációvá (Forray, 1999).

A társadalmi és oktatási környezet strukturális jellemzői is hozzájárultak a kezdeményezés „elsüllyedéséhez”. A roma közösségek és a többségi társadalom viszonya sem támogatta egy erős, identitásalapú oktatási modell kialakulását. A roma szülők egy része inkább a többségi társadalomhoz való alkalmazkodást tekintette a társadalmi érvényesülés útjának, míg az oktatási rendszer alapvetően továbbra is asszimilációs logika mentén működött. Ez a kettősség megakadályozta, hogy a kisebbségi oktatás széles körben elfogadott és sikeres modellté váljon.

5. Az önkormányzati fenntartás következményei

A rendszerváltást követően a magyar közoktatási rendszer egyik legjelentősebb strukturális átalakulása az intézmények fenntartásának decentralizációja volt, amelynek keretében az iskolák döntő többsége 1990-ben önkormányzati fenntartásba került. Ez a modell a helyi autonómia erősítését, a demokratikus működés kiterjesztését és az oktatás helyi igényekhez való igazítását célozta (Halász, 2001).

Az iskolák finanszírozása jelentős részben a helyi önkormányzatok anyagi helyzetétől függött, a gazdagabb települések lényegesen jobb infrastruktúrával, képzettebb pedagógusokkal és szélesebb képzési kínálattal rendelkező intézményeket tudtak fenntartani, míg a hátrányos helyzetű térségekben működő iskolák forráshiánnyal küzdöttek.

A decentralizált fenntartási rendszer tovább erősítette a szegregáció folyamatait. A helyi önkormányzatok – gyakran implicit, máskor explicit módon – érdekeltté váltak abban, hogy a jobb társadalmi helyzetű családokat az adott településen tartsák, vagy oda vonzzák, ami sok esetben az iskolák közötti szelekció erősödéséhez vezetett. A szabad iskolaválasztás lehetőségével élve a nem roma, illetve magasabb státuszú családok gyakran elkerülték azokat az intézményeket, ahol magas volt a roma tanulók aránya, ami az úgynevezett „fehér menekülés” (*white flight*) jelenségéhez hasonló folyamatokat indított el. Ennek eredményeként számos településen vagy intézményben kialakult a roma tanulók koncentrációja, amely hosszú távon a szegregáció intézményesüléséhez vezetett (Lőrincz, 2024a).

Az önkormányzati fenntartás következtében az oktatási rendszer irányítása is fragmentálttá

⁴ A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet.

vált (Kertesi & Kézdi, 2010). A központi szakpolitikai célkitűzések – például az integráció vagy az esélyegyenlőség erősítése – gyakran nem érvényesültek egységesen, mivel a helyi döntéshozók prioritásai eltérőek voltak.

Az önkormányzati rendszer másik korlátja az volt, hogy nem tudta hatékonyan kezelni a társadalmi problémák koncentrációját. Azokon a településeken, ahol magas volt a hátrányos helyzetű – köztük roma – lakosság aránya, az iskolarendszer túlterheltté vált, miközben éppen ezekben az intézményekben lett volna szükség a legnagyobb mértékű támogatásra. A decentralizáció így sok esetben felerősítette a társadalmi különbségeket.

6. A 2000-es évek reformjai

A 2000-es évek az uniós csatlakozási folyamat következtében változást hoztak a roma integráció és a szociális kérdések területén is, ugyanis erőteljesebb nyomás helyeződött a magyar államra és a döntéshozókra annak érdekében, hogy a korábbiaknál sokkal erőteljesebben folytassanak felzárkóztató tevékenységet (Policy Solutions, 2012). Emellett az európai uniós források is komoly segítséget nyújtottak, hiszen a magyar állam egyik legnagyobb problémája a rendszerváltás után a források szűkössége volt. Fontos ugyanakkor egyet hátra lépni, és megnézni, mivel, milyen történelmi örökséggel is állt szemben a 2000-es években a magyar társadalom a roma integráció tekintetében. A Kisebbségkutató Intézet roma kérdésben írt dokumentuma szerint az államszocialista rezsim nem felszámolta, hanem átörökítette a háború előtti szegénységet a rendszerváltás utánra (Bernát, 2010). A háború előtti alsóbb osztályokhoz tartozó személyek döntő többsége ugyanis a szocialista magyar államban is szegény maradt, a rendszerváltás után pedig annak kárvallottjaivá váltak. A 2004 és 2010 közötti időszakban nem volt kifejezetten romák számára írt felzárkóztató program, éppen ellenkezőleg, ezeket a projekteket beolvasztották a hátrányos helyzetűeket segítő projektekbe (Majtényi & Majtényi, 2012, 110–113). Így pedig a programok lehet, hogy hatékonyabban működtek, de a többségi társadalom a cigánykérdést ismét nem nemzetiségi, hanem szociális problémaként azonosította, a szegénység és a cigányság asszociációja pedig folytatódott a többségi társadalom tagjainak gondolkodásában.

A 2000-es években a magyar oktatáspolitikában új szakaszt nyitottak a roma tanulók integrációjának kérdésében. Egyre hangsúlyosabbá váltak a központilag kezdeményezett, kifejezetten az oktatási egyenlőtlenségek csökkentését célzó szakpolitikai beavatkozások. A változások mögött egyrészt a roma népesség tartós társadalmi hátrányainak felismerése, másrészt Magyarország európai integrációs folyamata, különösen a 2004-es csatlakozás állt.

A 2000-es évek elején jelentek meg az első olyan átfogó programok, amelyek kifejezetten az integrált oktatás megvalósítását célozták. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű volt az integrációs felkészítés rendszere, amely a hátrányos helyzetű tanulók – köztük nagy arányban roma diákok – együttnevelésének elősegítésére irányult.

A 2000-es évek programjainak intézményes keretét az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) biztosította, amely a differenciált oktatás és az inkluzív pedagógia eszköztárát kívánta elterjeszteni a közoktatásban. Az IPR egyik legfontosabb újítása az volt, hogy nem pusztán a roma tanulók fizikai jelenlétére helyezte a hangsúlyt, hanem a tanulási folyamatok adaptálására is.

A reformfolyamat meghatározó eleme volt a jogi szabályozás átalakítása is. A helyi szintű autonómia – amely az önkormányzati fenntartásból fakadt – továbbra is jelentős mozgásteret biztosított az iskolák és fenntartóik számára, ami sok esetben lehetővé tette a szegregációs gyakorlatok fennmaradását.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás nemcsak gazdasági és politikai, hanem jelentős oktatáspolitikai következményekkel is járt. Az EU kiemelt figyelmet fordított a társadalmi kohézió és az oktatási egyenlőség kérdésére, különös tekintettel a roma kisebbség helyzetére (Európai Számvevőszék, 2016). Az uniós támogatások révén számos program indult el, amelyek célja az oktatási egyenlőtlenségek csökkentése volt. Ezek közé tartoztak a hátrányos helyzetű területeken megvalósuló iskolafejlesztések, a pedagógus-továbbképzések, valamint a komplex felzárkóztató projektek. Ezek a programok azonban gyakran projektalapúak voltak, ami azt jelentette, hogy fenntarthatóságuk hosszú távon nem volt biztosított.

A nemzetközi kritikák hatására Magyarországon is több intézkedés született a szegregáció csökkentésére, például deszegregációs programok és jogi lépések formájában. Ezek azonban gyakran ellenállásba ütköztek helyi szinten, és nem tudták teljes mértékben felszámolni a már kialakult elkülönülési mintázatokat.

A 2000-es évek végére egy kettősség vált jellemzővé a magyar oktatáspolitikára. Egyre erősebbé vált az integrációs és inkluzív szemlélet jelenléte a szakpolitikai diskurzusban, másrészt azonban a gyakorlatban továbbra is fennmaradtak a strukturális egyenlőtlenségek.

7. A 2010 utáni trendek: centralizáció és a szegregációs viták erősödése

A 2010 utáni időszak a magyar közoktatási rendszerben jelentős szerkezeti és irányítási változásokat hozott, amelyek alapvetően átalakították az oktatás működését és a roma tanulók helyzetét is.

A centralizáció egyik legfontosabb lépése az iskolák állami fenntartásba vétele volt, amely 2013-ban valósult meg. Ennek keretében létrejött a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK), amely átvette az önkormányzatoktól az iskolák fenntartását és irányítását. A reform célja hivatalosan az volt, hogy csökkentse a területi egyenlőtlenségeket, egységesebb működést biztosítson, valamint hatékonyabbá tegye az oktatás finanszírozását és irányítását.

A centralizáció következtében az iskolák szakmai és gazdasági autonómiája jelentősen csökkent. Az állam egységes tantervi szabályozást vezetett be, szigorította a kerettanterveket, és központosította a pedagógusok foglalkoztatását is (Lőrincz, 2024b). Ez a modell elvileg lehetőséget teremtett az egyenlőtlenségek csökkentésére, mivel a forráselosztás kevésbé függött a helyi önkormányzatok gazdasági helyzetétől. Ugyanakkor számos kritika érte a rendszert, különösen a rugalmasság hiánya és a helyi sajátosságok figyelmen kívül hagyása miatt.

A 2010 utáni időszak másik meghatározó jelensége a szegregációval kapcsolatos szakmai és politikai viták felerősödése volt (Európai Bizottság, 2019). A roma tanulók elkülönítése számos esetben nemcsak oktatáspolitikai, hanem jogi kérdéssé is vált. A kritikusok szerint a 2010 utáni oktatáspolitikai bizonyos esetekben nem lépett fel kellő határozottsággal a szegregáció ellen, és nem biztosított elegendő támogatást az inkluzív oktatás megvalósításához (Kertesi & Kézdi, 2013). Ezzel szemben a hivatalos álláspont gyakran hangsúlyozta a felzárkóztatás fontosságát és az oktatási rendszer stabilizálását.

Számos program indult 2010 után, többek között a cigányság felzárkóztatására, a szemlélet továbbra is a többségi társadalomba való integráció volt, a csoportos integráció ebben az időszakban sem kapott szerepet. Mindezekkel párhuzamosan pedig szintén nem valósultak meg olyan programok, amelyek a pedagógusokat segítették volna a hátrányos helyzetű roma tanulók felzárkóztatásában.

8. Oktatási mutatók

A roma tanulók helyzetének vizsgálata során az egyik legfontosabb elemzési szempont az oktatási mutatók alakulása, amelyek jól tükrözik a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődését. A roma népesség körében az iskolai végzettség szintje jelentősen elmarad a többségi társadalomhoz viszonyítva (Farkas, 2010). Bár az elmúlt évtizedekben történt némi javulás, a különbségek továbbra is számottevőek. A roma fiatalok nagyobb arányban fejezik be legfeljebb az általános iskolát, és lényegesen kisebb arányban szereznek középfokú, különösen érettségit adó végzettséget. Kutatások kimutatták, hogy a közoktatás egyik alapvető problémája a roma tanulók kontraszelekciója a speciális tantervű iskolákban, ahol – a felmérés szerint – a diákok 81 százaléka cigány származású.

Ez a jelenség szorosan összefügg a társadalmi háttérrel, a szegregált oktatási környezetekkel és a kulturális tőke hiányával. A nemzetközi összehasonlító vizsgálatok is megerősítik, hogy ez az érték túlságosan magas, és többek között ennek is köszönhető, hogy a roma népesség oktatási mutatói jelentősen elmaradnak az országos átlagtól.

A kedvezőtlen végzettségi mutatók egyik legfontosabb oka a korai iskolaelhagyás magas aránya (Hermann & Kisfalusi, 2023). A roma tanulók körében az iskola idő előtti elhagyása jóval gyakoribb, mint a nem roma tanulók esetében. Számokban kifejezve, míg a többségi társadalom esetében az iskolaelhagyás 10 százalék körül mozog, addig a cigány fiatalok esetében ez közel 50 százalék. Emellett a romáknak mindössze 24 százaléka szerez érettségit, miközben a többségi társadalom esetében ez az arány 75 százalék. Felsőoktatási intézményekbe pedig a roma tanulók 4, míg a nem romák 31 százaléka jut el (Kertesi & Kézdi, 2016).

E hatalmas szakadék felszámolását tűzte ki célul a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) 2011-ben, amely a „Legyen jobb a gyermekeknek!” stratégiát váltotta fel.⁵ A dokumentum teljes mértékben illeszkedett az EU Roma Keretstratégiájához, és deklarált célja volt a romák és más hátrányos helyzetű csoportok társadalmi integrációja, különös tekintettel az oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy területeire. A stratégia 2014-ben és 2020-ban is frissült, ám az eredményessége gyakran megkérdőjeleződött, részben az adatok hiánya, részben a végrehajtás hiányosságai miatt.

A Policy Solutions tanulmánya szerint az NTFS nem a társadalmi mobilitás elősegítéséért tett, éppen ellenkezőleg, bebetonozta az esélykülönbségeket a szociálpolitika és az oktatási rendszer átalakításával (Policy Solutions, 2012).

A 2010-es években bevezetett kötelező óvodalátogatás eredményeként jelentősen nőtt a roma gyermekek óvodai részvétele. A KSH⁶ adatai szerint a roma gyermekek óvodai jelenléte hetven-hetvenöt százalékról kilencven százalék fölé emelkedett néhány év alatt.

A roma fiatalok felzárkóztatása kapcsán különösen komoly szerepe van a tanodáknak. Az 1990-es évek végén létrehozott, és a 2004-es uniós csatlakozások után már uniós forrásokban is részesülő rendszer célja, hogy hátrányos helyzetű – főként roma – gyerekek számára biztosítsanak olyan kiegészítő oktatást és fejlesztést, amit az iskolarendszer önmagában nem tud megadni.

A tanoda programok 2010 után teljeseztek ki, a tanodák EU-s forrásokból, például a TÁMOP és EFOP programok keretében kaptak támogatást. A 2014–2020-as időszakban pedig az EFOP 3.3.1 program keretében nagyszabású tanodai pályázat zajlott. A tanodák hatékonyságát az NTFS is elismeri mint a roma gyermekek és fiatalok számára fontos programot (BM, 2025).

⁵ A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat.

⁶ Az óvodások és nappali oktatásban résztvevők aránya, https://www.ksh.hu/stadat_files/okt/hu/okt0033.html

9. A szegregáció formái, okai és a tanári attitűdök szerepe

Az intézményi szintű szegregáció egyik leglátványosabb formája az úgynevezett „cigányiskolák” kialakulása (Kertesi & Kézdi, 2013). Ezek olyan intézmények, ahol a tanulók túlnyomó többsége roma származású, és amelyek gyakran alacsonyabb színvonalú oktatási környezetet biztosítanak. A vidéki térségekben működő úgynevezett „gettóiskolákban” a hátrányos helyzetű tanulók koncentrációja különösen magas. Ezek az intézmények gyakran forráshiánnyal küzdenek, pedagógushiánnyal szembesülnek, és korlátozott lehetőségeik vannak a minőségi oktatás biztosítására. A jelenséget részletesen elemzi az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének jelentése (FRA, 2016a).

Az intézményi szegregáció mellett jelentős problémát jelent az osztályszintű elkülönítés is. Ez azt jelenti, hogy azonos iskolán belül külön osztályokba sorolják a roma és nem roma tanulókat, gyakran informális vagy rejtett szelekciós mechanizmusok alapján.

A szegregáció egy speciális, de különösen problémás formája a sajátos nevelési igényű (SNI) kategória túlhasználata (Németh-Halász, 2024). Számos kutatás rámutatott arra, hogy a roma tanulók aránytalanul nagy számban kerülnek olyan speciális oktatási formákba, amelyek eredetileg tanulási vagy értelmi fogyatékossgal élő gyermekek számára jöttek létre. Egy kutatás szerint a speciális tantervű osztályokban országos átlagban 81 százalékos volt a cigány tanulók aránya.

A szegregáció fennmaradásának okai összetettek, és több tényező együttes hatására vezethetők vissza. Az egyik legfontosabb ilyen tényező a szegénység, amely a roma népességet aránytalanul nagy mértékben érinti (FRA, 2016c). A hátrányos anyagi helyzet korlátozza az oktatáshoz való hozzáférést, rontja a tanulási körülményeket, és növeli a lemorzsolódás kockázatát.

A nyelvi különbségek szintén hozzájárulhatnak az oktatási hátrányok kialakulásához. Bár Magyarországon a roma tanulók jelentős része magyar anyanyelvű, egyes csoportok esetében a romani vagy beás nyelv használata, illetve a családi szocializáció eltérő mintái nehézségeket okozhatnak az iskolai beilleszkedés során. Az oktatási rendszer azonban gyakran nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a különbségek kezelésére, ami félreértésekhez és téves pedagógiai diagnózisokhoz vezethet.

A diszkrimináció különböző formái szintén meghatározó szerepet játszanak a roma tanulók helyzetének alakulásában. A hátrányos megkülönböztetés nemcsak nyílt formában jelenhet meg, hanem strukturális és intézményi szinten is, például az erőforrások elosztásában, a pedagógiai gyakorlatokban vagy az értékelési rendszerekben. Ezek a mechanizmusok gyakran láthatatlanok maradnak, ugyanakkor hosszú távon jelentős hatással vannak a tanulók esélyeire.

A tanári attitűdök különösen fontos szerepet játszanak abban, hogy ezek a folyamatok miként alakulnak az iskolai gyakorlatban. Számos kutatás rámutat arra, hogy a pedagógusok körében is jelen lehetnek olyan előítéletek, amelyek befolyásolják a roma tanulókkal kapcsolatos elvárásokat és értékeléseket. Az alacsonyabb elvárások például önbeteljesítő jóslatként működhetnek: ha a tanár kevesebbet vár el egy tanulótól, az gyakran gyengébb teljesítményhez vezet, ami megerősíti az eredeti feltételezést. Ez a mechanizmus jelentős mértékben hozzájárulhat a tanulók lemaradásához és az oktatási egyenlőtlenségek fennmaradásához.

10. Oktatáspolitikai válaszok

A nemzetközi hatások közül kiemelkedő jelentőségű az Európai Unió szerepe, amely a 2000-es évektől kezdve egyre hangsúlyosabban kezelte a roma integráció kérdését. Az EU különböző stratégiákon és keretprogramokon keresztül ösztönözte a tagállamokat az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére. Különösen fontos volt az úgynevezett EU Roma Integrációs Keretstratégia

(Európai Bizottság, 2020), amely átfogó célokat fogalmazott meg az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és a lakhatás területén.

Az EU nemcsak normatív iránymutatást adott, hanem pénzügyi támogatást is biztosított különböző programokon keresztül, amelyek célja a hátrányos helyzetű – köztük roma – tanulók esélyeinek javítása volt.

A hazai jogszabályi környezet szintén fontos szerepet játszott az oktatáspolitikai válaszok alakulásában. A közoktatási törvény módosításai egyre nagyobb hangsúlyt helyeztek az esélyegyenlőség biztosítására és a diszkrimináció tilalmára. Ezzel párhuzamosan megszületett az egyenlő bánásmódról szóló törvény, amely jogi keretet adott a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnek (Országgyűlés Hivatala, 2022).

Az antiszegregációs intézkedések egyik fontos eszközét a bírósági perek jelentették. Az elmúlt évtizedekben több olyan ügy került a magyar bíróságok elé, amelyek az iskolai szegregáció jogszerűségét vizsgálták. Ezen perek tárgyát képezték nyíregyházi (Nlc, 2014), kaposvári (Origo, 2009), gyöngyöspatai (Index, 2019) intézmények működése, egy másik per pedig egyenesen az akkori fenntartó, az Emberi Erőforrások Minisztériumának érintettségét (444, 2019) is feltárta a roma gyermekek szegregációját illetően. Ezek közül több esetben megállapították, hogy az elkülönítés sérti az egyenlő bánásmód elvét (Átlátszó, 2020). A perek jelentősége abban rejlik, hogy precedenst teremtettek, és hozzájárultak a szegregáció problémájának társadalmi és politikai napirendre kerüléséhez.

Ezzel párhuzamosan különböző deszegregációs programok indultak, amelyek célja az elkülönített oktatási struktúrák felszámolása volt. Ezek a programok gyakran komplex beavatkozásokat tartalmaztak, például iskolák összevonását, körzethatárok módosítását vagy speciális pedagógiai támogatást. Ugyanakkor ezek a kezdeményezések sok esetben ellenállásba ütköztek helyi szinten, és nem mindig hozták meg a várt eredményeket (Kegye & Kende, 2025).

Az integrációs programok közül kiemelkedő jelentőségű az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR), amely a 2000-es években az egyik legfontosabb szakpolitikai eszközzé vált. Emellett pedig a tanodaprogramok szintén fontos szerepet játszottak a roma tanulók támogatásában.

Egy másik jelentős kezdeményezés az Arany János Program, amely a hátrányos helyzetű, tehetséges tanulók közép- és felsőfokú tanulmányait támogatja. A program komplex támogatási rendszert biztosít, amely magában foglalja a kollégiumi ellátást, a mentorálást és az anyagi támogatást is.⁷

A civil szervezetek szerepe szintén meghatározó a roma tanulók oktatási helyzetének javításában. Számos civil kezdeményezés dolgozott ki alternatív oktatási modelleket, amelyek rugalmasabban reagálnak a tanulók szükségleteire, és nagyobb hangsúlyt helyeznek a közösségi támogatásra. Ezek a kezdeményezések gyakran projektalapúak és korlátozott erőforrásokkal rendelkeznek, ami befolyásolja hosszú távú fenntarthatóságukat.

11. Egyéni integráció (asszimiláció)

Az egyéni, asszimilációs integráció az egyik legmeghatározóbb – ugyanakkor legvitatottabb – megközelítés a roma tanulók oktatási beilleszkedésének értelmezésében. Ez a modell alapvetően abból a feltételezésből indul ki, hogy a társadalmi mobilitás kulcsa az egyéni alkalmazkodás, vagyis az, hogy a kisebbségi háttérrel rendelkező tanulók képesek legyenek megfelelni a többségi társadalom által meghatározott normáknak és elvárásoknak.

⁷ Oktatási Hivatal: Arany János tehetséggondozó program. Online: <https://www.oktatas.hu/AJP/AJTP>

Az oktatási gyakorlatban az asszimilációs integráció elsősorban az integrált osztályok formájában jelenik meg, ahol roma és nem roma tanulók együtt vesznek részt az oktatásban. Bár ez a forma önmagában nem problémás, a mögötte álló pedagógiai szemlélet gyakran úgynevezett „színvak” megközelítésen alapul. Ez azt jelenti, hogy az iskola nem veszi figyelembe a tanulók közötti kulturális és társadalmi különbségeket, hanem mindenkit azonos módon kezel. A modell hátránya az identitásvesztés kérdése.

A modell működési feltétele, hogy a tanulók között csak etnikai vagy nemzetiségi különbségek legyenek – anyagi háttér, fogyasztási kultúra stb. terén ne legyen eltérés. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor kontraproduktív válik a módszer, és nem elősegíti a kölcsönös előítéletek csökkentését, hanem megerősíti azokat.

További problémát jelent a rejtett diszkrimináció jelenléte. Még azokban az esetekben is, amikor a roma tanulók formálisan integrált környezetben tanulnak, gyakran találkoznak olyan implicit elvárásokkal és előítéletekkel, amelyek hátrányosan befolyásolják teljesítményüket.

12. Csoportos integráció

A roma tanulók oktatási integrációjának egyik alternatív megközelítése a csoportos integráció, amely az asszimilációs modellel szemben nem az egyéni alkalmazkodást, hanem a közösségi sajátosságok elismerését és megőrzését helyezi középpontba. Ez a szemlélet abból indul ki, hogy a társadalmi egyenlőség nem érhető el pusztán azáltal, hogy a kisebbségi csoportok tagjai alkalmazkodnak a többségi normákhoz, hanem szükséges az intézményi környezet átalakítása is, amely képes befogadni a kulturális sokféleséget. A modell működési feltétele tehát a kisebbségi kultúra egyenrangúságának elismerése a többségi társadalom részéről (Slavin et al., 1988).

Magyarországon ez a forma csak szigetszerűen van alkalmazásban a roma társadalom esetében, más kisebbségek esetében (például a német nemzetiségi oktatás) fontos eszköze az identitásalapú oktatásnak. Emellett kiemelt szerepet kap az interkulturális pedagógia, amely nem elkülöníti, hanem összekapcsolja a különböző kulturális háttérű tanulókat.

A csoportos integráció egyik legfontosabb előnye az identitás erősítése. Azok a tanulók, akik saját kulturális háttérüket az oktatásban is viszontlátják, nagyobb valószínűséggel alakítanak ki pozitív énképet, ami kedvezően hat tanulmányi teljesítményükre is (Czinege & Szabó, 2020).

Hasonlóan fontosak az alternatív iskolák, amelyek rugalmasabb pedagógiai módszereket alkalmaznak, és nagyobb hangsúlyt fektetnek az egyéni és közösségi szükségletekre. Ezek az intézmények gyakran innovatív megoldásokat kínálnak az oktatási hátrányok kezelésére, bár hatókörük általában korlátozott.

A roma pedagógusok szerepe szintén kiemelkedő a csoportos integráció szempontjából. Jelenlétük nemcsak példaképként fontos, hanem hozzájárulhat a kulturális közvetítéshez és a bizalom erősítéséhez is az iskola és a roma közösségek között. A roma származású tanárok jobban ismerhetik a roma tanulók háttérét, és hatékonyabban tudnak reagálni azokra a kihívásokra, amelyek a hagyományos pedagógiai gyakorlatok számára nehezen kezelhetők.

13. A két modell összehasonlítása

Az oktatási eredmények szempontjából az asszimilációs modell rövid távon kedvezőbb képet mutathat. Azok a tanulók, akik sikeresen alkalmazkodnak a többségi normákhoz, gyakran jobb tanulmányi eredményeket érnek el, és könnyebben teljesítik az oktatási rendszer által támasz-

tott követelményeket (Pozas et al., 2021). Ezzel párhuzamosan a kisebbséghez tartozó tanulók jó része az oktatási rendszer sematizálása miatt lemorzsolódik.

Ezzel szemben a csoportos integráció esetében az oktatási eredmények javulása gyakran lassabb folyamat, mivel a hangsúly nem csupán a teljesítményen, hanem a tanulási környezet átalakításán is van.

A társadalmi mobilitás kérdésében hasonló kettősség figyelhető meg. Az asszimilációs modell lehetőséget kínál az egyéni kitörésre: azok a roma tanulók, akik sikeresen beilleszkednek a többségi rendszerbe, nagyobb eséllyel jutnak el magasabb iskolai végzettséghez és kedvezőbb munkaerőpiaci pozícióhoz. Ugyanakkor ez a mobilitás gyakran egyéni jellegű, és nem feltétlenül jár együtt a közösség egészének felemelkedésével. A csoportos integráció ezzel szemben inkább kollektív perspektívában gondolkodik: célja nem csupán az egyéni siker, hanem a közösségi erőforrások erősítése és a strukturális hátrányok csökkentése.

Az identitásmegőrzés szempontjából a két modell közötti különbség különösen éles. Az asszimilációs megközelítés gyakran a kulturális különbségek háttérbe szorításával jár, ami identitásvesztéshez vagy kulturális elidegenedéshez vezethet. A siker ára sok esetben az, hogy a tanulók eltávolodnak saját közösségüktől. Ezzel szemben a csoportos integráció kifejezetten az identitás megőrzésére és erősítésére törekszik. Az ilyen típusú oktatási környezetekben a tanulók saját kulturális háttérüket értéknek élik meg, ami hozzájárulhat önbizalmuk és motivációjuk növekedéséhez.

A diszkrimináció csökkentése tekintetében mindkét modellnek megvannak a maga korlátai. Az asszimilációs integráció nem szünteti meg a diszkriminációt, csupán elfedi azt: a roma tanulók akkor válhatnak „láthatatlanná”, ha sikeresen alkalmazkodnak a többségi normákhoz, azonban ez nem jelenti azt, hogy a strukturális egyenlőtlenségek megszűnnek.

A csoportos integráció ezzel szemben expliciten törekszik a diszkrimináció kezelésére azáltal, hogy elismeri a különbségeket és igyekszik azokat beépíteni az oktatási gyakorlatba. Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy az elkülönülés új formái jelennek meg, amelyek hosszú távon szintén hozzájárulhatnak az egyenlőtlenségek fennmaradásához.

A két megközelítés korlátjai miatt egyre nagyobb figyelem irányul a szakirodalomban a kombinált, úgynevezett hibrid modellekre. Ezek a megközelítések arra törekzenek, hogy ötvözzék az asszimilációs és a csoportos integráció előnyeit, miközben minimalizálják azok hátrányait. A hibrid modellek egyik legfontosabb jellemzője, hogy egyszerre biztosítják a közös tanulási környezetet és a kulturális különbségek elismerését. Ilyen értelemben az inkluzív (Lindner, 2020) oktatás módszere tekinthető egyfajta „harmadik útnak”, amely nem az egyéni alkalmazkodást vagy az elkülönülést helyezi előtérbe, hanem a rendszer átalakítását, rugalmassá tételét.

Hivatkozások

444. (2019. február 14.). Kimondta a bíróság, hogy az Emmi a felelős a roma gyerekek szegregációjáért. *444.hu*. Online: <https://tinyurl.com/3ud462st>
- Átlátszó. (2020. január 28.). Gyöngyöspatai szegregációs per: nem derült ki, hogyan képzelik a természetbeni kártérítést. *Atlatszo.hu*. Online: <https://tinyurl.com/yc5j3uc3>
- Belügyminisztérium (BM). (2025). *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030*. Online: <https://tinyurl.com/mrdfw9t3>
- Bernát A. (2010). Integráció a fejekben: a romák társadalmi integrációjának érzékelése és megítélése a lakosság körében. *Társadalmi R riport*, 11(1), 312–326. Online: https://tarki.hu/tarsadalomkutatas/publikaciok/tpubl_a_923.pdf

- Czinege M., & Szabó Cs. (2020). *Kooperatív tanulás a felsőoktatásban – nemzetközi kitekintés. Képzés és Gyakorlat*, 18(3–4), 116–125. <https://doi.org/10.17165/TP.2020.3-4.12>
- Európai Bizottság. (2019). *Education and Training Monitor 2019. Hungary*. Az Európai Unió Kiadóhivatala. <https://doi.org/10.2766/019060>
- Európai Bizottság. (2020). *A romák egyenlőségének, valamint társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó új uniós stratégiai keret (teljes csomag)*. Online: <https://tinyurl.hu/GPMZ>
- Európai Számvevőszék. (2016). *A romák integrációjával kapcsolatos uniós szakpolitikai kezdeményezések és pénzügyi támogatás: az elmúlt évtizedben jelentős előrelépések történtek, de a gyakorlatban további erőfeszítésekre van szükség* (Különjelentés 14). Az Európai Unió Kiadóhivatala. <https://doi.org/10.2865/15943>
- Farkas P. (2010). Rosszabbodó szociális helyzet és a kirekesztettség Magyarországon a válság időszakában. *Eszmélet*, 22(87), 23–32. Online: https://epa.oszk.hu/01700/01739/00072/pdf/EPA01739_eszmelet_87_2010.pdf
- Forray R. K. (1999). Cigány kisebbségi oktatáspolitikai. *Educatio*, 8(2), 223–234. Online: https://epa.oszk.hu/01500/01551/00085/pdf/EPA01551_educatio_1999_2_223-234.pdf
- Forray R. K., & Hegedűs T. A. (1998). *Cigány gyermekek szocializációja*. Aula Kiadó. Online: <https://tinyurl.hu/5qRS>
- Forray R. K., & Hegedűs T. A. (2003). *Cigányok, iskola, oktatáspolitikai*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó. Online: <https://tinyurl.hu/oLbK>
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). (2016a). *Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről. Romák – Válogatott eredmények*. Az Európai Unió Kiadóhivatala. <https://doi.org/10.2811/632336>
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). (2016b). *Oktatás: a romák helyzete II uniós tagállamban. Felmérés a romákról – Középpontban az adatok*. Az Európai Unió Kiadóhivatala. <https://doi.org/10.2811/436685>
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). (2016c). *Szegénység és foglalkoztatás: a romák helyzete II uniós tagállamban. Felmérés a romákról – Középpontban az adatok*. Az Európai Unió Kiadóhivatala. <https://doi.org/10.2811/29139>
- Halász G. (2001). *A magyar közoktatás az ezredfordulón (kézirat)*. Online: <https://halaszg.elte.hu/download/Ezredfordulo-1.htm>
- Havas G., Kemény I., & Liskó I. (2002). *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Havas G., & Liskó I. (2005). *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Felsőoktatási Kutatóintézet. Online: <https://tinyurl.hu/8uqm>
- Hermann Z., & Kisfalusi D. (2023). School segregation, student achievement, and educational attainment in Hungary. *International Journal of Comparative Sociology*, 67(1), 69–94. <https://doi.org/10.1177/00207152231198434>
- Index. (2019. szeptember 18.). Kártérítés jár a szegregált gyöngyöspatai roma gyerekeknek. *Index.hu*. Online: https://index.hu/belfold/2019/09/18/karterites_jar_a_szegregalt_gyongyospatai_roma_gyerekeknek
- Kemény I. (1997). A magyarországi cigányság helyzete. In Vajda I. (Szerk.), *Periférián. Roma szociológiai tanulmányok* (pp. 109–193). Ariadne Kulturális Alapítvány. Online: <https://tinyurl.hu/ndjD>
- Kemény I., Janky B., & Lengyel G. (2004). *A magyarországi cigányság 1971–2003*. Gondolat kiadó. Online: <https://tinyurl.hu/iXUN>

- Kegyé A., & Kende Á. (2025). *A deszegregáció lehetőségei Magyarországon*. Rosa Parks Alapítvány. Online: <https://tinyurl.com/3befshm6>
- Kertesi G., & Kézdi G. (2010). *The Roma/non-Roma Test Score Gap in Hungary* (Budapesti munkagazdaságtani füzetek, BWP – 2010/10). MTA KRTK KTI. Online: <https://hdl.handle.net/10419/108457>
- Kertesi G., & Kézdi G. (2013). *School segregation, school choice, and educational policies in 100 Hungarian towns*. Roma Education Fund. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/8125>
- Kertesi G., & Kézdi G. (2014). Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. In *Havas 70* (pp. 243–288). Beszélő. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/21216>
- Kertesi G., & Kézdi G. (2016). *A roma fiatalok esélyei és az iskolarendszer egyenlőtlensége* (Budapesti munkagazdaságtani füzetek, BWP – 2016/3). MTA KRTK KTI. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/34703>
- Ladányi J., & Szelényi I. (2004). *A kirekesztettség változó formái. Közép- és délkelet-európai romák történeti és összehasonlító szociológiai vizsgálata*. Napvilág Kiadó. Online: <https://tinyurl.hu/ugLZ>
- Lindner, K-T. (2020). *Differentiation and individualisation in inclusive education: a systematic review and narrative synthesis*. *International Journal of Inclusive Education*, 29(12), 2199–2219. <https://doi.org/10.1080/13603116.2020.1813450>
- Lőrincz B. (2024a). Falusi iskolák szegregálódásának vizsgálata összehasonlító esettanulmányi megközelítéssel. *Esély*, 35(3), 4–24. <https://doi.org/10.48007/esely.2024.3.1>
- Lőrincz B. (2024b). „Mi csak azzal tudunk dolgozni, ami marad”. *Falusi iskolák szegregálódása a pedagógusok és a helyi szereplők percepcióinak tükrében* (Doktori értekezés). ELTE, Társadalomtudományi Kar, Szociológia Doktori Iskola, Társadalom- és Szociálpolitika Doktori Program. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2024.351>
- Majtényi B., & Majtényi Gy. (2012). *Cigánykérdés Magyarországon 1945–2010*. Libri Kiadó. Online: <https://tinyurl.hu/aPIB>
- Németh-Halász N. (2024. december 9.). A speciális iskolákba is szegregációs céllal kerülhetnek a roma gyerekek. *Telex*. Online: <https://tinyurl.hu/vLW2>
- Nlc. (2014. november 6.). Fel kell számolni a nyíregyházi „gettóiskolát”. *Nlc.hu*. Online: <https://nlc.hu/ezvan/20141106/nyiregyhaza-gettoiskola-itelet/>
- Origo. (2009. november 30.). Elkülönítették a cigány gyerekeket egy kaposvári iskolában. *Origo.hu*. Online: <https://tinyurl.com/28zr2w5k>
- Országgyűlés Hivatala. (2022). *Az Európai Unió új romastratégiai kerete* (Infojegyzet 2022/19). Online: <https://tinyurl.hu/E1zZ>
- Policy Solutions. (2012). *A romák helyzete Magyarországon*. Online: <https://tinyurl.hu/v1SD>
- Pozas, M., Letzel, V., Lindner, K-T., & Schwab, S. (2021). *DI (Differentiated Instruction) Does Matter! The Effects of DI on Secondary School Students' Well-Being, Social Inclusion and Academic Self-Concept*. *Frontiers in Education*, 6, 729027. <https://doi.org/10.3389/educ.2021.729027>
- Slavin, R. E., Stevens, R. J., & Madden, N. A. (1988). *Accommodating Student Diversity in Reading and Writing Instruction: A Cooperative Learning Approach*. *Remedial and Special Education*, 9(1), 60–66. <https://doi.org/10.1177/074193258800900111>



ID. MARTONYI JÁNOS ÉLETE ÉS MUNKÁSSÁGA

KOI GYULA*^{ID}

* Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Tudományos munkatárs, ELTE TK Jogtudományi Intézet, Alkotmány- és Közigazgatási Jogi Osztály. E-mail: koi.gyula@uni-nke.hu

Absztrakt

A tanulmány id. Martonyi János életművét és tudományos pályáját mutatja be. A Magyar-iskola tagjaként közigazgatási joggal foglalkozott. Munkásságának első fele a közigazgatási jog polgári korszakában, második része a szocialista korszakban zajlott. Id. Martonyi 1940-től a kolozsvári Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetemen tanított a Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszéken, majd 1945-től a Szegedi Egyetem Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékén (1949 után: Államigazgatási Jogi Tanszékén) nyilvános rendkívüli tanár, majd tanszékvezető egyetemi tanár volt. Az 1960-as évektől, kiemelten az 1961-es és az 1965-ös egyetemi évben több francia felsőoktatási intézményben volt vendégelőadó. A professzor 1966-ban az állam- és jogtudomány (akadémiai) doktora lett, azaz a tudomány doktora (ma: MTA doktora) címet (DSc.) nyerte el. Több önálló kötete mellett *Az Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* címmel 1960-ban megjelent monográfiája az állam- és jogtudomány (akadémiai) doktora (DSc.) cím elnyerése céljából benyújtott értekezés monografikus formája a hazai összehasonlító közigazgatási jog klasszikus alapműve. Számos egyetemi jegyzetét külön függelék összegezi.

Kulcsszavak

egyetemtörténet, életpálya, közigazgatási jog, közigazgatási eljárás, szakigazgatások

Abstract

The study presents the life and scientific career of János Martonyi Sen. As a member of the Magyar School, he dealt with administrative law. The first half of his work took place in the civil era of administrative law, the second part in the socialist era. From 1940, Martonyi Sen. taught at the Department of Administrative and Financial Law at the Royal Hungarian Ferenc József University of Science in Cluj-Napoca, then from 1945 he was a public extraordinary professor and then head of department at the Department of Administrative and Financial Law (after 1949: Department of Public Administrative Law) of the University of Szeged. From the 1960s, especially in the academic years of 1961 and 1965, he was a guest lecturer at several French higher education institutions. He was awarded the title of Doctor of Science (today: Doctor of the Hungarian Academy of Sciences) (DSc.) in the field of legal and political studies in 1966. In addition to several independent volumes, his monograph titled *Judicial Review of State Administration Decisions*, published in 1960, is the monographic form of the dissertation

submitted for the award of the title (Academic) Doctor of State and Law (DSc.), and is a classic foundational work of Hungarian comparative administrative law. A separate appendix summarizes many of his university notes.

Keywords

university history, career, administrative law, administrative procedure, special administration

Id. Martonyi Jánost, a magyar közigazgatás-tudomány jeles alakját, Magyary Zoltán tanítványát és munkásságát tárja az érdeklődő olvasóközönség elé ez a – halála negyvenötödik évfordulóján megjelenő – tisztelgő írás.

Id. Martonyi János 1910. március 5-én Győrben (Győr-Moson-Sopron vármegye) született. Édesapja Martin János Tamás, édesanyja Jerfy Erzsébet.¹ A Martin családnevet 1931-ben változtatták meg. Egyetemi tanulmányait 1928-tól a budapesti Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatta, ahol 1932-ben államtudományi doktori oklevelet, illetőleg 1933-ban jogtudományi doktori oklevelet szerzett a korabeli bifurkációs szabályok szerint. Az 1932–1933 közötti időszakot állami ösztöndíjjal a párizsi Sorbonne egyetemen töltötte. A jogtudományi doktorátusa megszerzése kapcsán, kiváló tanulmányi eredményeinek köszönhetően *sub auspiciis gubernatoris doctorrá* promoveálták² (Balogh, 2023, 5–9; Berényi, 1981; Bragyova, 2009; Kaltenbach, 1991; Siket, 2020; Szűcs, 1981; Tamás, 1991; Veres, 1980a; Zinner, 1994a; 1994b).

Id. Martonyi János mint Magyary-tanítvány az egyik olyan kifejezetten közigazgatási (1949-től: államigazgatási) joggal foglalkozó képviselője volt a Magyary-iskolának (Mártonffy Károly [1890–1979] mellett), aki számára – kivételes módon – tudományos pálya jutott osztályrészül (Szaniszló, 1977, 403–408; Szaniszló, 1993, 202–203; Koi, 2014, 318–322).³

1938. augusztus 24-én Budapesten, a Józsefvárosban kötött házasságot Ránky Rózsával (1914–1975), akivel több mint három és fél évtizedig éltek együtt.⁴

Martonyi 1940-től a kolozsvári Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetemen tanított a Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszéken, majd 1945-től a Szegedi Egyetem Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékén (1949 után: Államigazgatási Jogi Tanszékén) nyilvános rendkívüli tanár, majd tanszékvezető egyetemi tanár volt (Balogh, 2023, 8–9; Berényi, 1981; Bragyova, 2009; Kaltenbach, 1991; Siket, 2020; Szűcs, 1981; Tamás, 1991; Veres, 1980a; Zinner, 1994a; 1994b). Kevésbé közsímet, így szükséges megemlíteni, hogy 1940 és 1946 között a korábban Kolozsvárról Szegedre áthelyezett székhelyű egyetem a területváltozások miatt a régi néven tért vissza Kolozsvárra, míg a szegedi intézmény az újonnan alapított Horthy Miklós Tudo-

¹ Özv. Martin Jánosné Jerfy Erzsébet gyászjelentése. Online: <https://tinyurl.com/mrx553hb>

² Közhasználatú egykorú elnevezéssel kormányzógyűrés jogi doktori címet szerzett. A *Promotio sub auspiciis regis*; *Promotio sub auspiciis gubernatoris*; *Promotio Sub Laurea Almae Matris*; *Promotio sub auspiciis rei publicae popularis*; továbbá a *Promotio sub auspiciis Praesidentis (Praesidis) rei publicae* doktorrá avatásokról ld.: Hamza és Hoffman (2013).

³ A Magyary-iskolára lásd még: Koi (2023b, [19]–[21]). A Magyary kritikai kiadás eddig megjelent kötetei: Koi (2015), Koi et al. (2021). A közigazgatás-tudomány az élenjáró francia, német és USA-beli fejlődés példáin keresztül bemutatva: Koi (2022a). A közigazgatási jogtudomány és az egyéb, kapcsolódó jogterületek határkérdéseinek problémáihoz: Koi (2023a), Koi (megjelenés alatt).

⁴ Martonyi Jánosné Ránky Rózsa gyászjelentése. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12346/217042>.

mányegyetemként kezdte meg működését (Hamza, 2014, 362–363).⁵ Nem sokkal ezt követően, az 1947. és 1948. években, valamint egy évtizeddel később, 1958 és 1960 között egyaránt az állam- és jogtudománnyal foglalkozó szegedi kar dékánjaként tevékenykedett. (A fakultás a negyvenes években a Jog- és Államtudományi Kar, az ötvenes években pedig az Állam- és Jogtudományi Kar elnevezést viselte, minden akkori intézményhez hasonlóan jogtudományi túlsúllyal. Ez mindkét évtizedre egyaránt igaz.) A két dékáni időszaka között, az 1952 és 1955 közötti ciklusban a Szegedi Tudományegyetem rektorhelyettese volt. Ebben az időben, 1952-ben szerezte meg az állam- és jogtudomány kandidátusa elnevezésű, ekkoriban újak számító, szovjet mintára bevezetett tudományos fokozatot (Veres, 1980a), amely a mai PhD-fokozattal vethető egybe. Közel másfél évtizeddel később, 1966-ban az állam- és jogtudomány (akadémiai) doktora lett, azaz a tudomány doktora (ma: MTA doktora) címet (DSc.) nyerte el.⁶

Az 1960-as évektől, kiemelten az 1961-es és az 1965-ös egyetemi évben több francia felsőoktatási intézményben volt vendégelőadó. E körben Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Montpellier, Párizs, továbbá Poitiers említendő (Bragyova, 2009). Az évtized közepe táján, 1964-ben lett a brüsszeli székhelyű (Koi, 2013, 109–110) Institut International des Sciences Administratives, a közigazgatás-tudomány máig egyetlen világszervezete⁷ tagja (Balogh, 2023, 5–6; Berényi, 1981; Bragyova, 2009; Kaltenbach, 1991; Siket, 2020; Szűcs, 1981; Tamás, 1991; Veres, 1980a; Zinner, 1994a; 1994b).

Id. Martonyi abból az egyetemi évfolyamból került ki, amelynek Magyary Zoltán először adott elő pályája során (Szaniszló, 1977, 404). Szükséges utalni arra, hogy az Id. Martonyi Jánosról az 1980-ban róla írt emlékkönyv kiemeli, hogy Magyarytól kapta indíttatását, a Magyary-iskolából indult, és büszkén vallotta magát mindvégig Magyary-tanítványnak (Veres, 1980a; Koi, 2014).

A jelen tanulmány nem kíván dönteni Id. Martonyi János tudománytörténeti helyét illetően, noha Mártonffyval együtt azon közigazgatási jogászok közé tartozik, akik 1945 előtt és azt követően is tevékenykedtek, így a két életszakaszban vallott nézetek között mutatkozhatnak *diszkrpanciák*.⁸

Id. Martonyi kutatási területe a közigazgatási bíráskodás volt főképpen. Már 1945 előtti munkái is e kérdéssel foglalkoztak (Siket, 2020; Veres, 1980a; Zinner, 1994a; 1994b). Későbbi korszakát az államigazgatási határozatok felülvizsgálatának tárgyköre, valamint a kulturális igazgatás kutatása jellemzi egyebek mellett (Siket, 2020; Veres, 1980a).

⁵ Az 1940. évi XXVIII. törvénycikk egyszerre rendelkezett a Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem újjászervezéséről és annak alapítási helyén, Kolozsváron való tovább működéséről, valamint a Magyar Királyi Horthy Miklós Tudományegyetem felállításáról, amelynek négy karral kellett megalakulnia (1. jog- és államtudományi, 2. orvostudományi, 3. bölcsészet-, nyelv- és történettudományi és 4. matematikai és természettudományi kar), azzal a kiegészítéssel, hogy az egyetemen gondoskodni kell a középiskolai tanárképzés és a gyógyszerészképzés megszervezéséről is, valamint – más egyetemek egyes karainak tevékenysége mellett – az egyetem jog- és államtudományi karának működését az 1940/41. tanévtől kezdve a további törvényes intézkedésig átmenetileg szüneteltetni kellett. Vö. a törvény 2. és 3. §§ rendelkezéseivel.

⁶ A tudományos köznyelv megnevezése szerint: nagydoktori cím (Kállay, 1978, 9). A mű: Martonyi J. (1962). *A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában* (Tudományok doktora értekezés). MTA.

⁷ A szervezetnek olyan magyar alelnökei voltak, mint Magyary Zoltán (1888–1945), nemzetközileg ismert tudományos iskolaalapító; Kovács István (1921–1990), az MTA r. tagja; Lőrincz Lajos (1935–2010), az MTA r. tagja; Rácz Attila (1938–2019) DSc.; Verebélyi Imre (1941–) DSc.; Jenei György (1942–2024) DSc. (Koi, 2013, 118–119).

⁸ A korszakhatáron átívelő közigazgatás-tudományi, közigazgatási jogászai életművek problematikájának koncipálásához: Koi (2014, 319).

Első nyomtatásban megjelent műve *A közigazgatási bírászkodás és legújabb kori fejlődése* címmel 1932-ben látott napvilágot (Martonyi, 1932). Terjedelmileg nagyobbacska tanulmány a munka. A szerző 22 esztendő volt ekkor, és francia tanulmányútja eredményeit összegezte. Továbbá ez volt a *sub auspiciis gubernatoris doctor*rá avatása alkalmából készített értekezése is (Szaniszló, 1977, 405). A mű előszavát Magyary Zoltán (1888–1945) írta, aki szerint a közigazgatási bírászkodás kiterjesztése a háború utáni alkotmányfejlődés jellegzetes vonása. A hazai közigazgatási reform is megkívánja az ilyen jellegű fejlesztést. A munka a kérdés gazdag irodalmának alapulvételével igyekszik a kérdéstről képet adni (Martonyi, 1932, 6).

A közigazgatás jogszerűsége a mai államban című 1939-es újabb Martonyi-monográfia előszavában az azt jegyző Magyary kiemeli, hogy a közigazgatással való elméleti foglalkozásnak két iránya van: a közigazgatási jog és a közigazgatástan. Az utolsó fél évszázadban (1889–1939) a két irány meglehetősen szétvált. Az európai kontinensen a közigazgatásnak inkább a jogi szempontú vizsgálata jellemző, míg az angolszászok közigazgatástaniak. A közigazgatást egyedül egyik sem tudja megmagyarázni, így a két irány egymást kiegészíti. A haladás a két irány kölcsönhatásából várható Magyary szerint. A közigazgatás-tudomány, a két irány összefoglaló megjelölése bővelkedik a feladatokban, és lendületesen dolgozik azok megoldásán. A két terület tennivalói a professzor szerint különbözőek. A közigazgatástan terén hosszú megszakítás volt, és a tudomány szak az alatt nagyot haladt. A közigazgatási jog területén nem történt ilyen változás, de a jogtudomány szempontjainak változásai a régi fogalmak új nyelven való kifejezését teszik szükségessé. Martonyi e külföldi szempontokat dolgozza fel – mutatott rá Magyary Zoltán (Martonyi, 1939, 5).

Id. Martonyi professzor 1945 után írt monográfiája erős összehasonlító közigazgatási jogi igénnyel és eredményekkel a hazánkban 1949-ben megszüntetett közigazgatási bírászkodás körében fogant, és *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* címmel (Martonyi, 1960) az újabb időszak eredményeit foglalja össze (Berényi et al., 1966). Számos egyetemi jegyzet önálló, illetve társszerzője volt, továbbá jelentős hely illeti meg az 1945 utáni első önálló, 1966-ban megjelent, alapvetően az akkori jogi karok államigazgatási jogi tanszékvezetői által jegyzett meghatározó egységes általános részi, 1972-től pedig a különös részi tankönyv szerzősége vonatkozásában. (Az összehasonlító államigazgatási [közigazgatási] jog területére is kiterjedő, társszerzőségben írt jegyzete is említendő.)⁹

Munkássága körében kiemelést érdemel az 1939-es munkája után nem sokkal, az ügynevezett Magyary-émlékkönyv lapjain, a mester, Magyary Zoltán egyetemi tanársága, valamint a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet fennállása tizedik éves jubileumára megjelent kötetbe írott¹⁰ *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok* című tanulmánya (Martonyi, 1940). A szerző által „szerény tanulmány” elnevezéssel illetett jelentős dolgozat szerint a megírás idején, 1940-ben már évtizedek óta napirenden lévő közigazgatási reform (ezen belül az egyszerűség és eredményesség célját szolgáló átszervezés, illetve a Magyary Zoltán-i racionalizálási

⁹ A szemléltetés érdekében szükséges a professzor munkásságának utalásszerű, de gazdagsága révén, illetve a keretekhez képest terjedelmesebb bemutatása, ezért némileg rendhagyó módon, függelékben gyűjtöttem össze a jelen tanulmány szempontjából releváns tankönyveket, jegyzeteket. A korszak tankönyvirodalmával kapcsolatban egyebekben lásd: Koi (2022b).

¹⁰ A kötet szerzői: Elek Péter (1920k.–1945?), Göbel József (1910k.–1979?), Karcsay Sándor (1915–1999), Kiss István (1906–1997), Kovács Ernő, Lovász János (1920k.–1991k.), Martonyi János (1910–1981), Meznerics Iván (1907–1988), Szaniszló József (1913–1993u.), Torday Lajos (1915k.–1945?), Valló József (1913–1976), Vitéz István (1910k.–1981?). A kötet elején lévő *tabula gratulatoria* aláírói között szerepel a szerzőkön felül Valentiny Károly (1916–1987) is. Értékelésére lásd: Patyi (2024a; 2024b).

munka) értelmezését nem lehetséges össze nem függő részletintézkedések láncolataként szemlélteni, mivel ennek a tevékenységnek „egészen átfogónak, egységes elgondolást szolgálónak, és felülről tudatosan irányítotttnak kell lennie”. Az írás fő célkitűzése a „közigazgatás általános újjáépítése” egyik részfeladata a közigazgatási bíróságok és a cselekvő (aktív) közigazgatás helyes összefüggésének kialakítása (Martonyi, 1940, 143). Az írás első vizsgált kérdése, hogy a közigazgatási bíráskodást végző szervek miként kapcsolódnak az aktív (rendelkező és ügyintéző) közigazgatás fórumrendszeréhez (Martonyi, 1940, 143–144). E körben tisztázza azt is, hogy a közigazgatási cselekményeknek jogszerűségi szempontból történő felülvizsgálatát – amennyiben ez nem a rendes (polgári) bíróság elé van utalva – egyetlen vagy több, egymás alá és fölé rendelt közigazgatási bíróságra vagy bíróságokra kívánják-e bízni (Martonyi, 1940, 144). E körben a közigazgatási tevékenység gyorsítását célzó reformfolyamat egyik sarkalatos pontja a külállamokhoz hasonlóan Magyarország esetében is a közigazgatási fórumrendszer egyszerűsítése, a hatósági intézkedésekkel szemben igénybe vehető fellebbviteli lehetőségek csökkentése. A gondolat magva az a megállapítás, amely szerint egy közigazgatási ügy elbírálására két, kivételes esetben három végrehajtó hatalom alá tartozó szerv tevékenységkifejtése elegendő. Erre azt a példát hozza fel, hogy a közigazgatási ügyek döntő részével csak az alsófokú közigazgatási hatóságok (például: községi előljáróság, iskolaszék), valamint a végrehajtó hatalom másodfokú szervei (a mondott esetkörben például: főszolgabíró, tanfelügyelő) foglalkoznak. Tehát elképzelése az volt, hogy azokban az ügyekben, ahol a közigazgatás alsófokú szervei jártak el, ne lehessen a központi kormányhatóságokhoz és a minisztériumokhoz fordulni. Adódik a kérdés, hogy ha a minisztériumok (korabeli kifejezéssel) ellenőrzési joga a felülvizsgálati kérelmek (szintén egykorú kifejezés) eltörlése folytán megszűnik, szükséges-e ezt közigazgatási bírósági kontrollal helyettesíteni (Martonyi, 1940, 145)? A korabeli közigazgatási jogi szakirodalom legtöbb művelője ezt támogatta (id. báró Wlassics Gyula [1852–1937],¹¹ Majzik Viktor [1867–1945],¹² vitéz Keresztes-Fischer Ferenc [1881–1948],¹³ Rakovszky Iván [1885–1960],¹⁴ Tihanyi Lajos [1885–1938],¹⁵ Egyed István [1886–1966]¹⁶) (Martonyi, 1940, 144–145); míg a kisebbségi véleményen lévők nem (Weis István [1889–1973],¹⁷ Harrer Ferenc [1874–1969]¹⁸) (Martonyi, 1940, 145–146). Id. Martonyi saját nézete tanulmánya alapján az volt, hogy az alanyi jogok kérdése körüli (ügynevezett jogvitás, azaz kontenciózus) ügyekben a közigazgatási intézkedések „felsőbb ellenőrzését” elvileg helyesebb a közigazgatási bíróságokra bízni, mint a minisztériumokra (Martonyi, 1940, 146–147). A továbbiakban ezt a kérdést, az egyfokú fellebbvitel kérdését bontja ki, kitérve a különféle véleményekre (Martonyi, 1940, 146–151). A tanulmány gerincét adó, a közigazgatási alsóbíróságok szerepét vizsgáló részben a szerző kitér arra a jelentős kérdésre is, hogy nagy a jelentősége annak a ténynek, hogy az alsófokú

¹¹ Jogtudós, az MTA rendes tagja, a köztestület igazgatósági tagja és másodelnöke, a közigazgatási jog és a büntetőtudományok művelője, az utolsó főrendiházi, valamint az első felsőházi elnök, vallás- és közoktatásügyi miniszter, a Hatásköri Bíróság elnöke.

¹² Közigazgatási bírósági tanácselnök, felsőházi tag, Heves vármegye alispánja.

¹³ Baranya, valamint Somogy vármegye főispánja, belügyminiszter, két alkalommal ideiglenes miniszterelnök (1941 és 1942).

¹⁴ Jogtudós, Turóc vármegye alispánja, belügyminiszter, vallás- és közoktatásügyi miniszter, a magyar királyi közigazgatási bíróság elnöke.

¹⁵ Az eljárásjog, a jogtörténet, valamint a bosnyák jog művelője.

¹⁶ Jogtudós, ítélőtáblai bírósági elnök, egyetemi magántanár, a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára (professzora).

¹⁷ Jogtudós, társadalomkutató, falukutató. Szontagh (1928); Weis (1939).

¹⁸ Óbuda polgármestere, felsőházi képviselő, a József nádor Műegyetem közigazgatási szakán a községi közigazgatás oktatója, a *Városi Szemle* (1908–1948) főszerkesztője.

közigazgatási bírói testületeknek megadjuk-e az eléjük utalt kérdések végleges eldöntésének jogát, vagy ítéleteikkel szemben fellebbezést engedünk-e a felső közigazgatási bírósághoz? Id. Martonyi János, ahogy maga is utal rá, már *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése* címmel 1932-ben megjelent munkájában is azt a megoldást javasolta (Martonyi, 1932, 55), amelyet itt is hangsúlyoz, hogy a közigazgatási bíróság elé vitt ügyek egy megfelelően kiválasztott körét a közigazgatási alsóbíróságok intézzék el végleges jelleggel, a felsőbírósági fellebbvitel lehetőségének egyidejű kizárása mellett (Martonyi, 1940, 149). Ugyanakkor a kontenciózus ügyek közigazgatási alsó- és felsőbíróságok közötti megosztása kapcsán a közigazgatási bírósági panasszal megtámadható hatósági aktusok körét kétféleképpen lehet meghatározni. Lehetséges a közigazgatási bíróságok észlelése (kogníciója) alá tartozó jogvitás ügyeket egyenként, kimerítően (taxatíve) felsorolni. Másfelől lehetséges elvi meghatározását adni az effajta közigazgatási cselekményeknek (Martonyi, 1940, 149–150). A jogvitás ügyek közigazgatási alsóbíróságokra történő rábízása esetén fontos gyakorlati elvárásként utal a joggyakorlat állandóságának biztosítására, azaz a jogegység követelményének megvalósítására (Martonyi, 1940, 151–152). Jelzi továbbá a közigazgatási bíráskodás reformjának pénzügyi terhei jelentette követelményeket és következményeket, amelyek a szerzői megítélés szerint a jelenlegi (1940-es) egyetlen közigazgatási felsőbíróság szervezeti és eljárásjogi jellegű módosítását kívánják meg (Martonyi, 1940, 152–155). A közigazgatási panaszbenyújtás és az előzetes végrehajtás kérdéseit követően (Martonyi, 1940, 155–157) a tanulmány összefoglalása zárja az írást (Martonyi, 1940, 157–160).

Az Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata címmel 1960-ban megjelent monográfiája az állam- és jogtudomány (akadémiai) doktora (DSc.) cím elnyerése céljából benyújtott értekezés monografikus formája (Martonyi, 1960). A kötetnek a szocialista jogtól egyébként teljesen idegen (még elnevezésében is módosított) közigazgatási bíráskodás kiemelkedő jelentőségű jogállami intézményéről nem jogállami körülmények közötti összeállítása, közreadása és az akadémiai doktori cím elnyerése érdekében történő benyújtása bátor tett volt a szerző részéről, amelyben tudományos és értékrendi elköteleződése nyilvánult meg. A könyvnek a maga korában kifejtett és a témakörben azóta is fennálló jelentősége¹⁹ okán nagyobb terjedelemben szükséges foglalkozni vele.

Az *Előszó* (Martonyi, 1960, 5–6) körében jelezte, hogy szakmunkája keretei között a témát nem tekinti egészen kimerítettnek, mivel célkitűzése eleve korlátozott volt. Így nyilván nem jöhetett szóba a közigazgatási bíráskodás kérdéskomplexuma egészének kifejtése, hanem az államigazgatási (közigazgatási) határozatok bírói felülvizsgálatára összpontosított. A kérdés vizsgálata során a különféle (tőkés és szocialista) országok jogszabályairól, a problémák állásáról pontos felmérést adott (Martonyi, 1960, 5). A továbbiakban utal a tárgykörben született korábbi kötetekre, valamint a szocialista országokban jelentkező szovjet hatásokra (Martonyi, 1960, 6).

Az első fejezet *Az államigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető jogvédelmi eszközök* címet viseli (Martonyi, 1960, 7–38). Ennek körében különös súlyt helyez a törvényesség kérdésére, megállapítva, hogy kétségtelenül vannak a fogalomnak minden jogrendszerben közös módszerbeli és technikai jegyei, de alapvetően mégis eltérően jelentkeznek a különféle államtípusokban, mivel a kapitalista és a szocialista rendszerekben az eltérő gazdasági alap kihat a felépítményre, ezen belül a jogintézményekre is (Martonyi, 1960, 7). Helyesen mutat rá, hogy a törvényesség megvalósulásának egyik legérzékenyebb területe az államigazgatás (közigazgatás) munkáján, tevékenységén belül valósul meg (Martonyi, 1960, 8). Mindezeket a gondolato-

¹⁹ A művet röviden értékeli Patyi (2024b, 529–544), illetve bővebben feldolgozza Patyi (2022).

kat olyan időkben fejtette ki, amikor a szocialista törvényesség többnyire nem valós tartalmat, hanem csupán pusztá elnevezést jelentett. A törvényesség kapitalista és szocialista eszközeit egyaránt felsorolja (Martonyi, 1960, 11–38). Az 1925. október 22-i osztrák közigazgatási eljárásjogi törvényre mint elsőre hivatkozik, amellyel a Magyar-iskola tagjai is foglalkoztak 1945 előtt (Martonyi, 1960, 16–17). Csak érdekesség, hogy a szocialista államok közül olyanokra is utal, mint az Albán Népköztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság, valamint a Vietnámi Népköztársaság (Martonyi, 1960, 35–38).

A második fejezet *Az államigazgatási ügyekben ítélő bírói szervek* elnevezéssel olvasható. E cím alatt és az ezt követő fejezetekben a tőkés és a szocialista államok azon jogszabályait vizsgálja, amelyek lehetőséget adnak az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadására (Martonyi, 1960, 39–54). Csak egy-egy érdekességre utalunk ebben a körben. A kérdéskör egyik alapját adó francia közigazgatási jogban 1950-től kezdve merült fel a francia *Étattanács*, a *Conseil d'État* reformja. Így 1954. január 1-jétől e fórum helyett az alsófokú közigazgatási bíróságok váltak a bíraskodás általános hatáskörű szerveivé. Az 1953-as reform után a *Conseil d'État* ügyhátraléka mégis 26 000-re emelkedett (Martonyi, 1960, 43).

A harmadik fejezet *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának jelentősége* (Martonyi, 1960, 55–126) témakör összefoglalása. Ennek kapcsán alapvetően az angolszász, a francia, a német–osztrák, a vegyes rendszerek, illetve a szocialista államokban eljáró bírói szervek kérdéskörét dolgozza fel (Martonyi, 1960, 59–126). E körben rámutat a közigazgatás és a bíraskodás viszonyának kétféle, eltérő értelmezésére. Az angol rendszer szerint az ottani politikusok és jogászok a joguralmat, a *rule of law*-t úgy értelmezték, hogy fenntartása csak olyan módon lehetséges, hogyha valamennyi jogvita ügyben ugyanazok a bíróságok járnak el, tehát a közigazgatás ellenőrzését is a polgári és büntetőügyekben eljáró ítélkezési fórumok végzik (Martonyi, 1960, 54). Ugyanakkor a francia rendszerben az államhatalmak elválasztásának tételét pontosan ellenkező módon értelmezték. Eszerint a közigazgatási jogvita ügyekben való döntés maga is közigazgatás (fr. *juger de l'administration est encore administrer*). A francia forradalmi törvényhozás tehát abból indult ki, hogy a rendes bíróságok részéről a közigazgatás munkájába való beavatkozást jelentene, ha ezekben a kérdésekben e fórumok ítélkeznének. Ezért ezt a funkciót eredetileg magának az aktív közigazgatásnak a szerveire bízta, majd felállították az úgynevezett Államtanácsot, a *Conseil d'État*-t, amelynek a közigazgatási főhatóságok számára való véleményadáson kívül sajátos feladatává tették azt, hogy a közigazgatási rendelkezésekkel szemben benyújtott panaszok tárgyában való döntést az államfő részére előkészítse, majd utóbb maga végezze (Martonyi, 1960, 56). Az angolszász rendszerben (Martonyi, 1960, 59–70) a mintaállam („anyaállam”), Nagy-Britannia vonatkozásában az 1880-as évektől kezdve az angol közjog tételes fejlődése erősen kikezdte a fentebb már észrevételezett, Albert Venn Dicey (1835–1922) által értelmezett egységes joguralom-gondolatot. E helyett a korábban is fennállott vagy újonnan létesített, egyéb feladatokat is ellátó vagy specializált szervek szerepe erősödött. Angliában tehát egy sajátos közigazgatási bíraskodás alakult ki, amelynek területét a szervezetek és eljárások sokfélesége, egyben ötletszerűsége jellemzi (Martonyi, 1960, 60). Érdekes megfigyelés, hogy a hagyománytisztelő *Konzervatív Párt* a közigazgatási ügyek vonatkozásában inkább a rendes bíróságok hatáskörét védelmezi, főként mivel a nagy tekintélyű rendes bíróságok a „klasszikus” (sic!) polgári alapjogok, különösen a tulajdonjog csorbíthatóságát védik, biztosítják (Martonyi, 1960, 61). Kiemelendő e körben James William Robison (1878–1964) munkássága (Martonyi, 1960, 62–63). A francia rendszer (Martonyi, 1960, 83–93) alapjait az 1790. augusztus 16–24-i igazságügyi szervezeti törvény alakította ki még az *ancien régime* idején, amely a rendes bíróságokat kifejezetten eltiltotta a közigazgatási szervek tevékenységének felülvizsgálatától (Martonyi, 1960, 83). A francia közigazgatási bíraskodás valódi

megszervezőjének id. Martonyi Bonaparte Napóleont (1769–1821, ur.: 1799–1814) tekinti. A forradalmi időszak VIII. évében, *brumaire* 18-án (1799. november 9-én) végrehajtott államcsínyt követően a VIII. év *brumaire* 22-i (1799. december 12-én) elfogadott alkotmány 52–53. §-ai rendelkeztek az *Államtanács*, a *Conseil d'État* felállításáról. (Talán nem mindenki számára közismert, ám Lőrincz Lajos [1935–2010] fontos megállapítása, hogy ez a korábbi *Királyi Tanács/Conseil Royal* tulajdonképpeni újraalakítása, átalakítása. Vagy másképp fogalmazva a *Conseil Royal* a későbbi *Conseil d'État*) (Lőrincz, 2011, 244–245). E törvény tette a (régi-új) szerv feladatává a törvények és kormányrendeletek előkészítése mellett a közigazgatás terén jelentkező nehézségek megoldását (Martonyi, 1960, 84). Az alapításkor létrehozott öt osztály (fr. *section*) az ügyelosztás terén kisebb változtatásokat leszámítva még 1960-ban is a napóleoni alapstruktúrával egyezett meg (Martonyi, 1960, 87). A francia rendszer (a gyarmatok mellett) Luxemburgban, valamint Törökországban és Egyiptomban hatott (Martonyi, 1960, 92–93).

A német–osztrák rendszert (Martonyi, 1960, 94–103) az angol(szász) és a francia modellhez képest kompromisszumos, közvetítő jellegűként írja le. A német–osztrák fórumszervezés rendszere a francia megoldáshoz esik közelebb, mivel abból indul ki, hogy a rendes bíróságok különböző okokból (szakismeretek hiánya, merevebb eljárási formák) nem (illetve kevésbé) alkalmasak a közigazgatási ügyekben való döntésre. A rendszer kialakítása során az angol (a polgárok jogvédelmére törekvés), illetve a francia szisztéma (a bírák specifikus jártassága, szakismeretei) előnyös vonásai egyaránt érvényesülhetnek (Martonyi, 1960, 94). A témát színezi, hogy a korabeli Ausztria és a Német Szövetségi Köztársaság mellett még német Svájc, valamint a Német Demokratikus Köztársaság problémáira utal. (Bár német Svájcot a vegyes rendszerben fejt ki.) A német–osztrák rendszer „lelkülete” francia: a közigazgatás önállósága, előjogainak védelmezése jelenik meg e körben. Ugyanakkor megbontották a bíráskodás egységét, és a közigazgatási bíráskodás feladatait több országos bírói szerv között osztották meg, a helyi bírói szervek kiépítése nélkül (Martonyi, 1960, 94–95). A vegyes rendszerekben a „kiegyezés” az angol és a francia rendszer vonatkozásában eltérő hangsúlyokkal jelent meg a német–osztrák megoldáshoz képest. Az olasz, a spanyol, a görög, valamint a belga és a svájci, említőleg a chilei és kolumbiai rendszerek tartoznak ebbe a körbe (Martonyi, 1960, 104–112). A szocialista államokban eljáró bírói szervek problematikája az adott korban jelentős kérdés volt (Martonyi, 1960, 113–126). A tárgykört illetően megállapíthatjuk, hogy ugyan a rendes bíráskodás elvi alapján állottak, de más megfontolásból, mint az angol területen. Míg az angolszász példa esetében a közigazgatás, valamint a bíráskodás között ellentét feszül, addig a szocialista országok esetében az államhatalom egységének elve (azaz a jelenleg vallott hatalommegosztás ellentéte) a kulcs, ahol az állami szervek között „természetes munkamegosztás” van. A Szovjetunió, Lengyelország, Csehszlovákia, illetve hazánk megoldásait ismerteti a szerző (Martonyi, 1960, 113–126).

A negyedik fejezet *A bíróságok elé vihető államigazgatási ügyek köre*. Erre vonatkozóan a kapitalista államok, továbbá a szocialista országok hatásköri szabályai körében számos kérdés kerül elő. Ilyenek a bírói hatáskör terjedelme és megállapításának módja, kiterjedésének elméleti kérdései, a bírói hatáskörbe tartozó ügyek meghatározása, terjedelme és sajátosságai, külön is vizsgálva a hazai helyzetet (Martonyi, 1960, 127–198).

Az ötödik fejezet *A bíróságok eljárása az államigazgatási határozatok felülvizsgálatánál*. Ebben a vonatkozásban a kapitalista és a szocialista eltérő szabályozásokon belül hangsúlyt kap a keresetindítás, a kereset elintézése, az ítélet és hatálya, a jogerő, a jogorvoslat, a végrehajtás, valamint a költségviselés problematikája egyaránt (Martonyi, 1960, 199–274).

A kötet lezárása *Források* címmel az adatgazdag bibliográfia felsorolása, valamint az orosz és a francia nyelvű absztrakt (Martonyi, 1960, 275–300).

Mintegy 150 publikációja látott napvilágot (Veres, 1980b). Elnyerte az Erdélyi emlékérem (1940), az Oktatásügy Kiváló Dolgozója (1971), valamint a Munka Érdemrend arany fokozata (1980) kitüntetések (Balogh, 2023, 5–6; Siket, 2020; Veres, 1980a; Zinner, 1994a; 1994b). Tudományos munkásságával mind a közigazgatás-tudomány (közigazgatás-elmélet) szakirodalma, mind a közigazgatási eljárásjog és közigazgatási bírászkodás kutatói a jelenkorban is foglalkoznak.

Fia Martonyi János egyetemi tanár, a nemzetközi magánjog művelője, az állam- és jogtudomány kandidátusa, *promotio sub auspiciis* állam- és jogtudományi doktor, Széchenyi-díjas jogtudós, két alkalommal Magyarország külügyminisztere (1998–2002, 2010–2014).

Id. Martonyi professzor az 1980. évben, élete hetvenedik évében vonult nyugalomba. Nem sokkal később, 1981. május 10-én, Szegeden (Csongrád megye), élete 71. évében hunyt el (Balogh, 2023, 5–6; Berényi, 1981; Bragyova, 2009; Kaltenbach, 1991; Siket, 2020; Szűcs, 1981; Tamás, 1991; Veres, 1980a; Zinner, 1994a; 1994b).

Hivatkozások

- Balogh E. (2023). Martonyi János, a professzor és jogtudós. *Forum. Acta Juridica et Politica*, 13(3), 7–11. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/82501>
- Berényi S. (1981). Dr. Martonyi János (1910–1981). *Állam és Igazgatás*, 31(9), 821–822. Online: <https://tinyurl.hu/PLhX>
- Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1966). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó.
- Bragyova A. (2009). Martonyi János. In Lamm V. (Szerk.), *Jogi lexikon* (2., átdolgozott és bővített kiadás) (p. 459). CompLex Wolters Kluwer.
- Hamza G. (2014). Történeti áttekintés a kolozsvári egyetemről. *Polgári Szemle*, 10(1–2), 360–363. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2014_1-2.szam_20.pdf
- Hamza G., & Hoffman I. (2013). *Promotio sub auspiciis Praesidentis rei publicae* különös tekintettel a magyar és az osztrák jogászokra. Történelmi és aktuális áttekintés. *Jogelméleti Szemle*, 14(4), 73–75. <https://doi.org/10.59558/jesz.2013.4>
- Kaltenbach J. (1991). Martonyi János a közigazgatási jogtudomány magyar kutatója és oktatója. *Jogtudományi Közlöny*, 46(5–6), 128–129. Online: <https://real-j.mtak.hu/id/eprint/18918>
- Kállay I. (1978). *Kandidátusi és doktori disszertációk (1953–1975. január 31.). (D 1-D 6199)*. MTA Könyvtára. Online: <https://real-eod.mtak.hu/id/eprint/92>
- Koi Gy. (2013). *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és élet-példája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Nemzeti Közszerzői Egylet. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/9792>
- Koi Gy. (2014). *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameranizáció időszakától a Magyary-iskola koráig*. Nemzeti Közszerzői Egylet és Tankönyv Kiadó. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/18614>
- Koi Gy. (2015). *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922). Kritikai kiadás I.* NKE. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/25214>
- Koi Gy. (2022a). Közigazgatás-tudomány. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <https://ijoten.hu/uploads/kozigazgatas-tudomany.pdf>

- Koi Gy. (2022b). Pillantás a hazai közigazgatási jog tankönyvirodalmi fejlődésének mérföldköveire II. (1949–2019). *Új Magyar Közigazgatás*, 15(2), 60–68. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/155729>
- Koi Gy. (2023a). A közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasban-alkalmazott-nem-kozigazgatasi-jog>
- Koi Gy. (2023b). A magyar közigazgatás-tudomány. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-magyar-kozigazgatas-tudomany>
- Koi Gy. (megjelenés alatt). *A közigazgatás tudományos vizsgálatának egyes elméleti kérdései. (Tankönyv a Közigazgatás MA képzés számára Közigazgatás-elmélet tantárgyból)*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Koi Gy., Gregóczy E., & Szabó I. (2021). *Magyary Zoltán összes munkái (1923). Kritikai kiadás II.* Ludovika Egyetemi Kiadó. Online: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?mode=browse¶ms=-publication:32504948>
- Lőrincz L. (2011). Franciaország közigazgatása. In Szamel K., Balázs I., Gajduschek Gy., & Koi Gy. (Szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (pp. 243–270). CompLex Wolters Kluwer.
- Martonyi J. (1932). *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/6561>
- Martonyi J. (1939). *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó.
- Martonyi J. (1940). A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. In Kiss I. (Szerk.), *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai* (pp. 143–160). Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Online: <https://real-eod.mtak.hu/id/eprint/38>
- Martonyi J. (1960). *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Patyi A. (2002). *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Logod Bt.
- Patyi A. (2024a). A közigazgatási perjog alapkérdései. In Lapsánszky A., Patyi A., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A magyar közigazgatási jog általános tanai* (Második, bővített kiadás) (pp. 434–506). Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Patyi A. (2024b). Szubjektív gondolatok a magyar közigazgatási bíráskodás kudarcairól és jelenlegi helyzetéről. In Barna A., Bathó G., Deli G., Peres Zs., & Pókecz Kovács A. (Szerk.), *Laudator temporis acti. Ünnepi tanulmányok a 65 éves Horváth Attila tiszteletére* (pp. 529–544). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Siket J. (2020). Martonyi János (1910–1981). *Forum – Acta Juridica et Politica*, 10(1), 477–491. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/70764>
- Szaniszló J. (1977). *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777–1977 között. Második kötet*. ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék.
- Szaniszló J. (1993). *A Magyary-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatástudomány-történeti visszapillantás*. Verzál.

- Szontagh V. (1928). Hozzászólás az 1928. évi jogászgyűlés közigazgatási jogi vitakérdéséhez. *Miskolci Jogászélet*, 4(5), 3–6.
- Szűcs I. (1981). Martonyi János. *Jogtudományi Közlöny*, 36(5–6), 706–707. Online: <https://real-j.mtak.hu/id/eprint/2243>
- Tamás A. (1991). Martonyi János és a közigazgatás tudománya. *Jogtudományi Közlöny*, 46(5–6), 125–127. Online: <https://real-j.mtak.hu/id/eprint/18918>
- Veres J. (1980a). Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Előszó. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila Józsefnominatae Acta Juridica et Politica*, 27(1–20), 5–6. Online: https://acta.bibl.u-szeged.hu/37665/1/juridpol_027.pdf
- Veres J. (1980b). Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Dr. Martonyi János egyetemi tanár az állam- és jogtudományok doktora tudományos munkáinak jegyzéke. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica*, 27(1–20), 403–412. Online: https://acta.bibl.u-szeged.hu/37665/1/juridpol_027.pdf
- Weis I. (1939). Észrevételek a belügyminiszter költségvetési beszédéhez. *Magyar Közigazgatás*, 57(51), 1–3.
- Zinner T. (1994a). Martonyi János. In Kenyeres Á. (Szerk.), *Magyar életrajzi lexikon (1978–1991)* (p. 600). Akadémiai Kiadó. Online: <https://real-eod.mtak.hu/id/eprint/16385>
- Zinner T. (1994b). Martonyi János. In Markó L. (Szerk.), *Új magyar életrajzi lexikon* (p. 559). Magyar Könyvklub.

Függelék

Id. Martonyi János egyetemi jegyzetei

Önálló szerzőként írt egyetemi jegyzetek:

- Martonyi J. (1950a). *Államigazgatási jog. 1950/1951. tanév.* VKM, 174, (2).
Martonyi J. (1950b). *Államigazgatási jog. 2. félév. 1950/51. tanév.* SZTE ÁJK.
Martonyi J. (1950c). *Magyar közigazgatási jog. 1949–1950. tanév. [Martonyi J. előadásai nyomán jegyezte Iván László].* MEFESZ Jegyzetosztály, 170. Jogászkeri kiadványok 16.

Társszerzőségben írt egyetemi jegyzetek (általános rész):

- Beér J., Martonyi J., Mártonffy K., & Szamel L. (1951). *Államigazgatási jog I. Egyetemi jegyzet. Kézirat gyanánt.* Tankönyvkiadó.
Beér J., Faith T., Kovács I., Martonyi J., Mártonffy K., & Szamel L. (1954a). *Magyar államigazgatási jog. Kézirat.* Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
Beér J., Faith T., Kovács I., Martonyi J., Mártonffy K., & Szamel L. (1954b). *Magyar államigazgatási jog II. Kézirat.* Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
Faith T., Kovács I., Martonyi J., Mártonffy K., & Szamel L. (1955). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész. Kézirat.* Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
Beér J., Faith T., Kovács I., Martonyi J., Mártonffy K., & Szamel L. (1957). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 1956/1957. tanév levelező tagozat II. évfolyamának hallgatói részére. Kézirat. Változatlan utánnymás.* Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1963a). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész I. Kézirat.* Tankönyvkiadó.
Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1966). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Tankönyvkiadó.
Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1971). *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Tankönyvkiadó.

Társszerzőségben írt egyetemi jegyzetek (különös rész):

- Csizmadia A., Faith T., Kovács I., Mártonffy K., Martonyi J., Szamel L., & Toldi F. (1955). *Magyar államigazgatási jog különös rész. Kézirat.* Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1963b). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész I. Kézirat.* Tankönyvkiadó.
Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1969a). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész II. A népgazdasági igazgatás. Egységes jegyzet.* Tankönyvkiadó.
Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1969b). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész III. Kulturális, egészségügyi, és szociális igazgatás. Egységes jegyzet.* Tankönyvkiadó.
Berényi S., Ivancsics I., Madarász T., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1972). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész.* Tankönyvkiadó.
Berényi S., Ivancsics I., Madarász T., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1980). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész (2. kiadás).* Tankönyvkiadó.

Berényi S., Martonyi J., Szamel L., & Szatmári L. (1982). *Magyar államigazgatási jog. Különös rész III. Kulturális, egészségügyi és szociális igazgatás. Egységes jegyzet.* Tankönyvkiadó.

Társszerzőségben írt összehasonlító jogi jegyzet:

Martonyi J., & Névai L. (1952). *A Szovjetunió és a népi demokráciák államigazgatási joga. Egyetemi jegyzet az 1951–1952. tanév második felére.* ELTE ÁJK.



DIGITALIZÁCIÓS FORRADALOM AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSI SZAKRENDSZERBEN

*Az Elektronikus Ingatlan-nyilvántartás (E-ING) projekt
bevezetésének jogszabályi háttere
és jogalkalmazási kihívásai az átmeneti időszakban*

PAPP LAURA*

* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: laurapapp0202@gmail.com

Absztrakt

A földügyi igazgatás, és ezen belül a kataszter, valamint az ingatlan-nyilvántartás, jelentősége a fenntartható fejlődés jegyében világszerte felértékelődött az elmúlt évtizedben. A hatékonyan működő földügyi igazgatás a piacgazdaság működésének alapvető feltétele, amelynek szerves részét képezi a tulajdonjog biztonságát szavatoló, a természetbeni állapottal egyező, közhiteles ingatlan-nyilvántartás és kataszter. Jelen tanulmány az országosan egységes rendszer forradalmi, digitalizációs átalakulását eredményező Elektronikus Ingatlan-nyilvántartás (E-ING) projekt bevezetésének jogszabályi hátterét, valamint az átmeneti időszakban felmerült gyakorlati és jogalkalmazási problémákat elemzi.

Kulcsszavak

ingatlan-nyilvántartás, E-ING, digitalizáció, ingatlanjog, társasházi építményi jog,
földügyi igazgatás

Abstract

The significance of land administration, and within this, the cadaster and the land registry, has appreciated worldwide in the spirit of sustainable development over the past decade. An efficiently functioning land administration is a fundamental condition for the operation of a market economy, of which an integral part is the publicly credible land registry and cadaster that guarantees the security of ownership rights and matches the physical state. The present study analyzes the legislative background of the introduction of the Electronic Land Registry (E-ING) project, which results in the revolutionary, digital transformation of the nationally unified system, as well as the practical and legal application problems that have arisen in the transitional period.

Keywords

real estate registration, E-ING, digitalization, property law, condominium building right, land administration

1. Bevezetés

A földterületek általános, rendszerszerű nyilvántartása iránti igény több évtizedes múltra tekint vissza, a földterületek lajstromozásának gyökerei már viszonylag korán megjelentek a magyar jog történetében (Fehérváry, 1947; Nizsalovszky, 1931; Sárffy, 1941). Az ingatlan-nyilvántartásról, annak alapelveiről és működéséről nem beszélhetünk anélkül, hogy megemlítenénk a jelenlegi, az egész ország területén egységesen működő közhiteles nyilvántartási rendszer jogtörténeti előzményeit, kialakulásának, fejlődésének főbb mérföldköveit (Fenyő et al., 2007). Már a tanulmány elején fontos hangsúlyozni, hogy a mai, egységes formában működő ingatlan-nyilvántartási rendszer nagyon sokáig nem alakult ki, hiszen egészen a II. világháborúig két, egymástól különböző nyilvántartás működött. A német-osztrák jogi térben kodifikált polgári törvénykönyv által bevezetett tradíciós rendszert és ebből kifolyólag a telekkönyv szűkségeképpen működését mintegy hátrahagyva, Magyarországon 1971-ben meghatározó változás következett be az ingatlan-nyilvántartási rendszer szerkezetét tekintve, hiszen megkezdődött az addig két, egymással párhuzamosan kialakult és működő ingatlan-nyilvántartási rendszer – az állami földnyilvántartás és a telekkönyv – egységesítése, egy teljesen új rendszer működtetése. Ezt követően – 1997-ben – fogadta el az Országgyűlés az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényt, amelyet hatályon kívül helyezett az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény (a továbbiakban: Inytv.), amely 2025. január hó 15. napján lépett hatályba. Jelen tanulmányomban azon hosszú folyamat produktumának a bemutatására teszek kísérletet, melynek köszönhetően az E-ING szakrendszer megkezdte működését és a magyar ingatlan-nyilvántartási rendszer elérte jelenlegi formáját. Ezt a folyamatot nemcsak a dologi jogot megújító 2013. évi Polgári Törvénykönyv dogmatikai keretei formálták (Hajdú, 2015; Kustván, 2014), hanem az a páneurópai digitalizációs törekvés is, amely a tagállami telekkönyvi rendszerek modernizációját és összekapcsolását célozza (Gołaczyński & Kaczorowska, 2023; World Bank, 2021; Wudarski, 2016). Egyúttal vázolom az ingatlan-nyilvántartás jogszabályi hátterét az átmeneti időszakban, tekintettel arra, hogy az ingatlanokra vonatkozó jogok, a jogosultak adatainak nyilvántartási szabályozása az E-ING országos projektnek köszönhetően, minden eddigi – szabályozástörténetben megfigyelhető – változást túlszárnyalva, jelentős átalakuláson megy keresztül, mely folyamat az Inytv. és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 179/2023. (V. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Inytv. vhr.) hatálybalépésével 2025. január hó 15. napján kezdetét vette. Fontosnak tartom felhívni a figyelmet az E-ING projekt által előirányzott novumokra és a benne rejlő új lehetőségekre, szabályozási kihívásokra, s az új jogszabály által bevezetésre került és a joggyakorlatban kötelezően alkalmazandó rendelkezésekre, eljárásrendre.

2. A digitalizációs paradigmaváltás szabályozási kihívásai és a jogi képviselő új rendszere

A földügyi igazgatásnak, mint a közigazgatás speciális részének nemzetgazdasági jelentősége vitathatatlan, hiszen társadalmi közérdeket és az állam polgárainak egyéni érdekét egyaránt

szolgálja, valamint az ország egyik legfontosabb állami alapnyilvántartásaként funkcionál (Kárpáti, 2010; 2018; Nyitrai, 2013; Nyitrai & Kárpáti, 2020). E körben Magyarország egész közigazgatási területére kiterjedő, a teljes föld- és ingatlanvagyonra vonatkozó közhiteles nyilvántartásról beszélhetünk, amely, mint materiális és alkotmányos alapvetés a tulajdonjog állami védelmének és a polgári jogi forgalom biztonságának a legfőbb záloga (Kurucz, 2003; Rosta, 2021; Vékás, 2001). Ezen országos kiterjedésű, komplex adatbázis teljes körű strukturális és technológiai migrációja, valamint tisztán digitális alapokra helyezése képezi a jelenlegi ingatlan-nyilvántartási reform magvát.

Az Európai Unió Európai Szociális Alapja és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában megvalósuló E-ingatlan-nyilvántartás (KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00040 számú) projekt átfogó stratégiai célja, hogy a földügyi igazgatást érintő eljárásokat teljes mértékben elektronizálja, és az analóg okirattárat digitális adatbázisokká alakítsa. A jogalkotó deklarált szándéka szerint az új kommunikációs csatornák alkalmazásával szélesedik az elektronikus kapcsolattartás az ügyfelekkel, a földügyi igazgatási (ingatlan-nyilvántartási, földmérési, telekalakítási, földforgalmi, termőföldvédelmi) eljárások átfutási ideje rövidül, ezáltal a közigazgatási adminisztratív terhek csökkentésén keresztül növekedhet a magyar gazdaság versenyképessége. E folyamat kulcsfontosságú – az Inyvtv. vhr.-ben szabályozott – nívuma, hogy az ügymenet több esetben emberi beavatkozás nélkül, automatikus döntéshozatallal valósul meg. (Czékmann et al., 2022). A nemzetközi szakirodalom ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a teljesen automatizált ingatlan-nyilvántartási (*e-conveyancing*) rendszereknek kiberbiztonsági és strukturális korlátai vannak, amelyek újfajta sebezhetőségeket vihetnek a rendszerbe (Brown & Marsden, 2023; Dixon, 2022; Sjödin, 2024). Ezt a kockázatot Magyarországon a jogi képviselők megerősített „kapuőri” szerepe hivatott ellensúlyozni. Fontos azonban módszertanilag rögzíteni, hogy míg ezen automatizált eljárások normatív, elvi kereteit a jogszabályok már kijelölték, addig a mindennapi joggyakorlatban való tényleges, teljes körű működésük az informatikai *front-office* modulok élesítéséhez kötött, jövőbeni működési modellként jelenik meg. Ezzel szemben a jelenlegi valóságot még a papír alapú ügyintézés dominanciája és a kérelmek teljes eljárásban történő emberi elbírálása jellemzi. A digitalizáció ezen infrastrukturális követelménye teremt közvetlen és elkerülhetetlen kapcsolatot a kötelező jogi képviselet bevezetésével. Mivel az elektronikus szakrendszer közvetlen adatbevitelt és strukturált elektronikus űrlapok alkalmazását követeli meg, a jogalkotó a professzionális felhasználókra hárította a jogi és technikai előszűrés feladatát. Az Inyvtv. főszabállyá tette a jogi képviseletet a jogok és tények bejegyzésére irányuló eljárásokban, szigorú szakmai és anyagi szűrőt állítva az eljáró ügyvédek elé. (Czibrik et al., 2024). Az E-ingatlan-nyilvántartás keretében megvalósítandó project átfogó céljaként aposztrofálható a jelenlegi helyzet megfordítása: a papír alapú ügyintézéssel szemben a modern, ügyfélközpontú informatikai megoldások alkalmazása, az elektronikus ügyintézés és az ügyfelekkel, illetve a társhatóságokkal történő elektronikus kapcsolattartás, továbbá az automatikus döntéshozatal lehetőségeinek kiszélesítése.

Esszenciális újításként nevesíthető, hogy az Inyvtv. főszabállyá tette a jogi képviseletet a jogok és tények bejegyzésére – kérelemre – induló eljárásokban. Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ügyvédi tv.) 208/C. § (1) bekezdése oly módon módosult, hogy az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárási jogosultság nyilvántartásba vétele iránti kérelem 2024. október 1-jétől terjeszthető elő. A kérelemről a területi kamara elnöke az Ügyvédi tv. 2025. január 15-étől hatályos 183/A. §-ában meghatározott feltételek alapján dönt. Az Ügyvédi tv. releváns módosításai értelmében az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárási jogosultság feltétele a kamarai továbbképzés és számonkérés teljesítése, a megfelelő technikai háttér biztosítása, valamint egy, káreseményenként legalább ötvenmillió forint

összegű kiegészítő felelősségbiztosítás megléte. Az Ügyvédi tv. 208/C. § (2) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy ezen szigorított feltételeket akkor kell kötelezően alkalmazni, ha a kérelem benyújtására az ingatlan-nyilvántartás vezetését támogató informatikai rendszeren (vagyis az E-ING éles felületén) keresztül kerül sor. Ha a területi kamara elnöke a kérelemnek helyt ad, az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárási jogosultságot legkorábban 2025. január 15-i hatállyal veszi nyilvántartásba. Az Ügyvédi tv. 2025. január 15. napjától hatályos 39/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ingatlanra vonatkozó vagy ingatlannal kapcsolatos jog vagy tény közhiteles nyilvántartásba való bejegyzésére irányuló eljárásban (ingatlan-nyilvántartási ügy) jogi képviselő ellátására az az ügyvéd és kamarai jogtanácsos jogosult, akinek a jogosultságát az ügyvédi kamarai nyilvántartásba bejegyezték (ingatlan-nyilvántartási ügyben eljárásra jogosult). Az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárási jogosultságot az ügyvédi kamarai nyilvántartásba be kell jegyezni, ha a kérelmező ügyvéd vagy alkalmazott ügyvéd az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárási jogosultság megszerzéséhez a kamarai szabályzatban előírt továbbképzésen részt vett és a számonkérést teljesítette, rendelkezik az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljáráshoz szükséges feltételekkel, az ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárással összefüggő ügyvédi tevékenységével okozott károk megtérítésének, illetve a sérelemdíj megfizetésének a fedezetét, olyan kiegészítő felelősségbiztosítás biztosítja, amelynek káreseményenként számított legalacsonyabb összege ötvenmillió forint és nem áll ingatlan-nyilvántartási ügyektől való eltiltás fegyelmi büntetés vagy ingatlan-nyilvántartási ügyben való eljárási jogosultság felfüggesztésének a hatálya alatt.

Az Ügyvédi tv. 28. §-a 2025. január 15. napjától kiegészült a (7) bekezdéssel, melynek értelmében ügyvédi megbízás csak olyan ügyben vállalható el, amelynek az esetében a 2. § (1) bekezdése szerinti ügyvédi tevékenység ellátásához szükséges, jogszabályban előírt jogi és technikai feltételekkel az ügyvédi iroda tagja, illetve az ügyvéd, vagy az ügyvédi iroda, illetve az ügyvéd alkalmazottja – almegebízott igénybevétele nélkül – legkésőbb a teljesítéskor rendelkezik. Az e bekezdésbe ütköző megállapodás semmis. Almegebízott igénybevétele a megbízás elvállalása körében kizárt. A feltételek fennállását a teljesítéskor kell vizsgálni.

Fontos hangsúlyozom, hogy az Ügyvédi tv. 208/C. § (2) bekezdése és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXLVI. törvény (a továbbiakban: Átmeneti tv.) 3/A. § (3) bekezdése arra utal, hogy az ügyvédi kamarai nyilvántartásba bejegyzett eljárási jogosultsággal nem rendelkező ügyvédek és kamarai jogtanácsosok részére továbbra is nyitva áll a lehetőség az ingatlan-nyilvántartási beadványok papír alapú benyújtására, azonban ez a szabályozás átmeneti jellegű.

Ehelyütt megjegyzem, hogy korábban az ügyvédi meghatalmazás rendszerint az ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés részét képezte, de az is előfordult, hogy egy külön, papír alapú okiratba foglalva adta meg az ügyfél. Az új rendszer bevezetésével az eljárásban a jogi képviselői jogosultságot ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos esetén az Ügyvédi tv. 39/A. § (2) bekezdése szerinti, az ingatlan-nyilvántartási elektronikus úrlapon létrehozott meghatalmazással kell igazolnia. A hitelesítés módja szerint az ügyvédi meghatalmazást az Inyvtv. vhr. 115. §-ában meghatározott személyek előtt személyes jelenléttel, minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírás elhelyezésével, vagy Kormány által kötelezően biztosítandó elektronikus azonosítási szolgáltatással (DÁP) kell hitelesíteni. Elektronikus azonosítási szolgáltatást nem használó személy a jogi képviselő részére az integrált ügyfélszolgálat (Kormányablak) vagy külképviselő ügyintézője előtti hitelesítés útján is adhat felhatalmazást vagy ügyvédi meghatalmazást. A hitelesítés célja alapvetően, hogy az ügyvéd igazolja azt is,

hogy az aláírók azonosítását elektronikus hitelesítéssel elvégezte [Inyvtv. vhr. 115. § (4) bekezdés]. Újdonságként rögzíthető, hogy a hitelesítési kötelezettség nemcsak az ügyvédre, hanem valamennyi ügyfélre is vonatkozik. Az ügyvédi meghatalmazás időbeli korlátja szintén egy, – az új rendszer által előírányzott – nívum, amelyre a jogi képviselőknek és az ügyfeleknek egyaránt figyelemmel kell lenniük. A meghatalmazást az utolsó hitelesítéstől/aláírástól számított kilencven napon belül fel kell használni. Amennyiben azonban nem terjesztik elő a meghatározott időn belül, hatályát veszti és már nem használható fel. A kilencven napos határidő alól kivételt jelent a tulajdonjog-fenntartással történt adásvétel vagy a jövőbeli épületre vonatkozó vevői jog bejegyzése. Ezen ügyekben ugyanis az ügyvédi meghatalmazás a felek által meghatározott ideig, határozatlan időre alapított vevői jog esetén pedig legfeljebb öt évig hatályos [Inyvtv. vhr. 116. § (1)-(2) bekezdés].

Fontos megjegyezni, hogy az Ügyvédi tv. 208/C. § (2) bekezdése értelmében a 39/A. §-t és a 42/A. §-t abban az esetben kell alkalmazni, ha az ingatlan-nyilvántartási ügyben a kérelem benyújtására az ingatlan-nyilvántartás vezetését támogató informatikai rendszeren keresztül kerül sor.

További újdonság, hogy a jogi képviselő feladatát képezi az eljárás során az is, hogy a vagyonszerzési illeték megállapításához szükséges nyilatkozatokat megtegye az adóhatóság informatikai rendszerében vagy átmeneti időszakban az adóhatóság előtt papíralapon. Az adóhatóság informatikai rendszerét az ingatlan-nyilvántartás vezetését támogató informatikai rendszerből elérhetővé kell tenni, többek között, az interoperabilitás megvalósulása érdekében (Inyvtv. vhr. 112. §).

Összegzésként és a tanulmány későbbi fejezeteivel való egység jegyében rögzíthető, hogy a kötelező jogi képviselet bevezetése és az ügyvédi eljárási jogosultság radikális szigorítása nem egy elszigetelt szakpolitikai intézkedés, hanem az E-ING mint tisztán digitális szakrendszer működőképességének és megbízhatóságának a legfőbb materiális biztosítéka. A kötelező jogi képviselet intézménye közvetlen és elkerülhetetlen funkcionális kapcsolatban áll a jogalkotó által vizionált automatikus döntéshozatallal. Az emberi beavatkozás nélküli, algoritmus-alapú közigazgatási eljárások alapvető előfeltétele ugyanis a bemeneti adatok abszolút tisztasága, validáltsága és strukturált jellege. Ha a szakrendszerbe jogilag hiányos, hibás vagy textuálisan hibás kérelmek kerülnének, az az automatizációs folyamatok azonnali elakadását, a hibaüzenetek elszaporodását és végső soron az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének sérelmét eredményezné. Az eljáró jogi képviselő így az új struktúrában egyfajta „jogi és technikai kapuőrként” (*gatekeeper*) funkcionál: a jogalkotó a professzionális felhasználókra hárította a kérelmek előszűrésének, a felek digitális azonosításának (DÁP vagy minősített aláírás) és a strukturált elektronikus adatbevitelnek a kötelezettségét. Ez a szűrőfunkció és annak technikai feltételrendszere magyarázza a tanulmány következő fejezeteiben részletezett átmeneti időszak hibrid működési anomáliáit is. Amíg az informatikai *front-office* modulok zárva tartanak a jogi képviselők előtt, a professzionális felhasználók nem tudják ellátni ezt a strukturált adatbeviteli és kapuőri feladatot az E-ING felületén. Emiatt a beadványok átmenetileg továbbra is papír alapon vagy e-Papíron érkeznek, ami a hatósági oldal manuális digitalizációs kényszere miatt időszakos lassulást és az ügyintézők extrém leterheltségét okozza. Végső soron tehát a jogi képviselet új, szigorított szabályozási modellje jelenti azt a dogmatikai kapcsot, amely a klaszikus ingatlanjogi garanciákat (mint a tulajdonjog biztonsága és a felelősségvállalás) összeköti a modern közigazgatási digitalizáció technológiai követelményeivel. Az ügyvédi kar fokozott anyagi és szakmai felelőssége – amelyet a kiegészítő felelősségbiztosítás és a kötelező továbbképzés intézményesít – a garanciája annak, hogy a digitális forradalom ne a jogbiztonság gyengülésével, hanem a polgári jogi forgalom gyorsításával és védelmével valósuljon meg.

3. Az elektronikus Ingatlan-nyilvántartás (E-ING) projekt modulrendszere és lépcsőzetes bevezetése

Az E-ING projekt nem egyetlen technológiai lépésben, hanem egy rendkívül összetett, moduláris és földrajzilag szakaszolt menetrend szerint került bevezetésre. A rendszerfejlesztésért felelős Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Lechner Tudásközpont) 2025. június közepén közzétett hivatalos tájékoztatása (Illés, 2026) szerint a „KÖFOP-1.0.0.-VEKOP-15 azonosító számú, E-ingatlan-nyilvántartás” (E-ING) projekt során létrejövő rendszer a fokozatos beüzemelés szakaszához ért.¹ (Lechner Tudásközpont, 2025). A beüzemelés egyik lépése a Földhivatal Online rendszer elektronikusan hitelesített tulajdoni lap adatszolgáltatásának kiváltása a magyarorszag.hu felületen elérhető Ingatlankereső Online Földhivatali Szolgáltatás beüzemelésével. A beüzemelési folyamat során az E-ING rendszer adatbázisában tárolt tulajdonilap-adatok szolgáltatásának elindítása valósult meg országosan. A feladatot a Lechner Tudásközpont szakaszolva hajtotta végre, azzal a céllal, hogy az egyes beüzemelési fázisokat követően lehetőség nyíljon a rendszer terhelésének kiértékelésére is.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az E-ING projekt átfogó jellegű, moduljai – az INYER (ingatlan-nyilvántartási eljárások), az FTTR (földmérési, térképészeti és telekalakítási eljárások), az FFORG (földforgalmi eljárások) és a MEHET (mezőgazdasági hatósági eljárások) – a földügyi eljárások teljes körét felölelik.

Az E-ING projekt fokozatos beüzemelésének szakaszában az egyes modulok beindítása különböző időpontokban történik. Elsőként az INYER (ingatlan-nyilvántartási) modul hatósági ügyintézői felülete (*back-office*) indult el 2025. június 23. napján Komárom-Esztergom vármegye Tatabánya járási adatbázisát érintően. A többi vármegyei adatbázis vonatkozásában az INYER modul *back-office* felület bekapcsolása ütemezetten történt, Komárom-Esztergom vármegye teljes körű bekapcsolását (2025. 07. 07.) Fejér (2025. 07. 14.), Nógrád (2025. 07. 21.), Szabolcs-Szatmár-Bereg, Heves vármegye (2025. 07. 28.), Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun vármegye (2025. 08. 04.), Békés, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok vármegye (2025. 08. 11.), Csongrád-Csanád, Tolna, Baranya, Somogy, Zala, Vas, Győr-Moson-Sopron, Veszprém, Pest vármegye (2025. 08. 25.) követte, majd Budapest fővárossal zárult a sor 2025. szeptember 1. napján.

Ide vonatkozóan hangsúlyozni szükséges, hogy az INYER modul *back-office* felület bekapcsolásának tervezett időpontját követően az ingatlan-nyilvántartási változások vezetése már az új szakrendszerben történik, és az E-ING-ben végrehajtott változtatások a régi TAKAROS rendszer ingatlan-nyilvántartási adatbázisában már nem jelennek meg. Ez ugyanakkor nem jelenti a TAKAROS rendszer teljes leállítását, mivel az E-ING rendszer valamennyi moduljának beüzemeléséig a TAKAROS bizonyos adatbázisai (pl. földhasználati nyilvántartás, osztatlan közös tulajdon megszüntetési eljárások adatbázisa) még elérhetőek. (Farkas, 2025). Az E-ING rendszer többi moduljának (FTTR, MEHET, FFORG) bekapcsolását illetően még nem állnak rendelkezésre pontos információk, csak ütemterv és tervezett időpontok. Az INYER modul *back office* felületének bekapcsolását követően az FTTR modul *back* és *front office* felületének beüzemelése a következő lépés (melynek keretében már mind a földmérő vállalkozók, mind a kormányhivatalok földmérési ügyintézői az új rendszerben fogják ellátni a földmérési-térképészeti feladatokat). Ezt követné az INYER modul *front office* felületének bekapcsolása, amikortól az ügyvédek, közjegyzők, végrehajtók és hatóságok is elkezdik használni az E-ING

¹ E-ingatlan-nyilvántartás. Online: <https://lechnerkozpont.hu/oldal/e-ingatlan-nyilvantartas>

rendszer. Az utolsó lépés a MEHET (földügyi) és FFORG (földforgalmi) modulok beüzemelése, mind a *front office*, mind a *back office* felületeket érintően. Mindezen folyamatok végrehajtása előre láthatóan az idei év december végéig várható. Vármegyék szerinti ütemezés itt már nem lesz, egy-egy modul bekapcsolása országosan egyszerre történik.

Az E-ING rendszerre történő átállás feltételezhetően jelentős többletterhelést jelent a Földhivatali Főosztályok feladatellátását illetően, ugyanis az INYER *back office* és *front office* felülete nem egyszerre indul el, azaz az ingatlan-nyilvántartási beadványokat benyújtó ügyvédek, közjegyzők, végrehajtók és hatóságok a *front office* felület bekapcsolásáig az E-ING rendszert nem tudják használni, és így ezen beadványokat az ingatlan-nyilvántartási ügyintézőknek kell feltölteniük az új rendszerbe.

A szólás ismerősen cseng „puding próbája az evés”, az E-ING szakrendszer is minden bizonnyal átesik a szokásos gyermekbetegségeken, mint minden új elektronikus szakrendszer. Működésével kapcsolatban megállapítható, hogy az indulása óta eltelt időszakban folyamatos fejlesztések övezik, ennek következtében előfordulnak leállások, lassúbb működés, amely sokszor nehezíti a hatékony ügyfélkiszolgálást, legfőképpen a tulajdoni lapok szolgáltatását. A rendszer működésének visszasságai ellenére a földhivatali főosztályok – a hatékony munkaszervezésnek és az ügyintézők lelkiismeretes munkájának köszönhetően – jó eredményeket érnek el INYER *back office* felületen a beadványok benyújtását (széljegyzés) és az ügyek elintézését illetően, különös tekintettel a határidőtúllépéssel érintett ügyek számára. Nagy valószínűséggel kitapossák a járható ösvényt, tesztelve ezáltal az új szakrendszer INYER modulját, hogy mire az ingatlan-nyilvántartási beadványokat benyújtó ügyvédek, közjegyzők, végrehajtók és hatóságok számára megnyílik a *front office* felület, megalapozott kérelmek, hatósági felhívások kerüljenek feltöltésre gyorsan és eredményesen, elakadás és hibajegyek nélkül.

Jelentős fejlemény, hogy megtörténtek az első lépések az E-ING rendszer éles *front-office* oldali moduljainak részleges indulásának megvalósulása érdekében.

Az E-ING projekt stratégiai munkacsoportjának döntése alapján az ingatlan-nyilvántartást támogató informatikai rendszer *front-office* oldali moduljainak részleges bekapcsolása első ütemeként az önálló bírósági végrehajtók célcsoportja pilot programban, az általuk benyújtott végrehajtási jog, árverés kitűzés ténye és zárlat bejegyzése, törlése tárgykorú ügyekben Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal illetékességi területére vonatkozóan nyújtott be két végrehajtói iroda hatósági felhívásokat. A második ütemben – amely 2026. február 25. napján indult, és 2 hétig tartott – további 6 fővárosi és vármegyei kormányhivatal illetékességi területére vonatkozóan nyújthatott be 7 végrehajtói iroda ügyeket, tehát 9 végrehajtói iroda vett részt az éles *front-office* pilot ütemben. A második ütem sikeres lezárását követően a végrehajtói benyújtás országos kiterjesztéséről a stratégiai munkacsoport kezébe került a döntés.

Jogalkalmazói körben további komoly eljárásjogi kérdést vet fel a papír alapú beadványok sorsa az átmeneti időszakban. Leszögezhető, hogy az Átmeneti tv. az E-ING rendszer indulását követően is kifejezetten lehetővé teszi azt, hogy a beadványok benyújtására átmenetileg ne az ingatlan-nyilvántartás vezetését támogató informatikai rendszeren keresztül, hanem hagyományos papír alapon (vagy e-Papír platformon) kerüljön sor. A jelenlegi szabályozás szerint ez a lehetőség a 2025. január 15-én hatályba lépett ingatlan-nyilvántartási rendelkezések alapján meghozott ötszázezredik végleges döntést követő 10. napig áll fenn, azonban a szakpolitikai egyeztetések alapján nem kizárt, hogy ezt követően is megmaradnak bizonyos párhuzamos eljárási utak. Addig az időpontig azonban a gyakorlatban várhatóan szinte az összes ingatlan-nyilvántartási beadvány papír alapon kerül majd benyújtásra. Ez a feltételezés a jogalkalmazói racionalitásból és a professzionális felhasználók kockázatkerülő (*risk-averse*) magatartásából ered. Egyfelől, amíg az E-ING szakrendszer a bevezetés kezdeti fázisában elkerülhetetlen technikai

gyermekbetegségekkel, lassulásokkal és időszakos leállásokkal küzd, addig az eljáró ügyvédek és közjegyzők a klienseik anyagi biztonsága és a saját műhibafelelősségük minimalizálása érdekében a jogilag stabil, jól ismert és bejáratott papír alapú eljárásutat választják. Másfelől az Átmeneti tv. 3/A. § (2) bekezdése komoly adminisztratív könnyítést biztosít a papír alapú forma mellé: mentesíti a szerkesztő ügyvédet az okiratok szigorú feltételekhez kötött elektronikus konverziója (elektronikus okirattá alakítása) alól, amely kötelezettség kizárólag az E-ING informatikai rendszerén keresztüli benyújtás esetén terhelné a képviselőt. Ennek a tömeges jogalkalmazói magatartásnak azonban kritikus rendszerszintű hatásai vannak a digitalizációs átállás dinamikájára. Rá kell mutatni arra, hogy ez a szabályozási struktúra *front-office* oldalon teljesen megtöri a fokozatosság elvét. Ahelyett, hogy egy elnyújtott, organikus adaptációs folyamat zajlana le – amelynek során a jogi képviselők tömegei folyamatosan, egyre növekvő esetszám mellett szoknának hozzá az új informatikai felület használatához –, a jogrendszer egy „digitális szakadékot” (*digital cliff*), vagyis egy sokszerű adminisztratív határnapot hoz létre. E hibrid működésnek két ellentétes, de egyaránt negatív hatása van. Egyrészt elmondható, hogy rövid távon a hatósági oldal extrém leterheltsége: Mivel a jogi képviselők kihasználják a papír alapú benyújtás lehetőségét, a kormányhivatalok tisztviselőire hárul az analóg beadványok manuális digitalizálásának és az új szakrendszerbe való berögzítésének minden adminisztratív terhe.

Másrészt pedig megállapíthatjuk, hogy hosszú távon a rendszersokk a határnap elérésekor: Amikor az ötszázazredik döntéssel az átmeneti időszak hirtelen lezárul, a jogi képviselők ezrei fognak egyszerre, éles környezetben szerzett előzetes tapasztalat és digitális rutin nélkül rákényszerülni az E-ING *front-office* moduljának használatára. Ez a hirtelen, felkészületlen platformváltás a határnapot követően elkerülhetetlenül tömeges felhasználói hibákhoz, a hibajegyek és elutasítások radikális megugrásához, valamint a támogatási (*helpdesk*) infrastruktúra azonnali túlterheléséhez fog vezetni. Az átmeneti szabályozás által biztosított rugalmasság tehát, bár rövid távon fenntartja a jogforgalom biztonságát, hosszú távon feláldozza a fokozatos tanulási görbe előnyeit, és egyetlen radikális, technológiai és eljárásjogi cezúrába kényszeríti a magyar ingatlanpiac összes professzionális szereplőjét.

A fentieket összegezve megállapítható, hogy az új szakrendszer akkor váltja be a hozzá fűzött reményeket, megvalósítva Magyarországon is a digitális forradalmat, ha működni fog az automatikus döntéshozatal és jogszabály kötelezővé teszi minden „szereplő” (ügyvéd, közjegyző, bank, végrehajtó stb.) számára a beadványok E-ING szakrendszerben való elektronikus benyújtását a *front-office* felületen.

4. Az átmeneti időszak dogmatikai lehatárolása és a kapcsolódó törvénymódosítások rendszere

4.1. Az átmeneti időszak elméleti alapjai és időbeli keretei

Mielőtt az átmeneti időszak részletes eljárásjogi és anyagi jogi szabályaira rátérnénk, módszertanilag és elméletileg nélkülözhetetlen annak explicit rögzítése, hogy ez a hibrid korszak, valamint a kapcsolódó jogszabályi novellák hulláma miként ágyazódik be a tanulmány fő tárgyát képező digitalizációs folyamatba. A közigazgatási szakrendszerek teljes körű elektronizációja ugyanis nem korlátozható pusztán az informatikai hardver- és szoftver-infrastruktúra kiépítésére; a digitalizáció egyúttal egy mélyreható jogalkotási és jogalkalmazási transzformációt is feltételez. Ebben a kontextusban az átmeneti időszak nem egy technológiai vákuum vagy funkcionális hiányosság, hanem a digitális migráció szerves, strukturális fázisa. Ez az

a hibrid mezsgye, ahol az analóg múlt (a papír alapú jogügyletek és a hagyományos ügyvédi reflexek) és a digitális jövő (a strukturált elektronikus adatbevitel és az automatizált döntéshozatal) szükségképpen egymásnak feszül. A jogalkotónak ebben a fázisban folyamatos kodifikációs korrekciókkal kell biztosítania a jogforgalom folytonosságát és a tulajdonjog biztonságát. A következőkben vizsgált novelláris törvénymódosítások (a 2024. és 2025. évi reformok) tehát nem elszigetelt, öncélú anyagi jogi változtatások, hanem a digitális átállás aszimmetrikus technológiai kényszereire adott közvetlen és elkerülhetetlen jogalkotói válaszreakciók. Az alábbiakban ezen az elméleti szemüvegen keresztül elemezzük az átmeneti rezsím normatív szerkezetét.

A tanulmány és a jogalkalmazási problémák megértéséhez elengedhetetlen továbbá az átmeneti időszak pontos jogi és időbeli lehatárolása. Az átmeneti időszak egy olyan, Magyarországon egész területére kiterjedő, egységes és univerzális kettős jogi rezsímet (dualizmust) jelent, amely az Inyvtv. anyagi jogi rendelkezéseinek 2025. január 15-i hatálybalépésével vette kezdetét. (Dálnoki, 2021). Ez az időszak nem egy előre rögzített naptári napig tart, hanem a jogalkotó egy dinamikus, volumenalapú mérőföldkőhöz kötötte a végpontját. Az Átmeneti tv. módosított szabályai szerint a papír alapú beadványok és a régi eljárásrendek alkalmazhatósága az új rendszerben meghozott ötszázszázadik végleges döntés meghozatalát követő 10. napon szűnik meg. Ezen objektív szám elérésekor az ingatlan-nyilvántartásért felelős miniszter a Magyar Közlönyben közzétett határozatával állapítja meg a zárónapot. Addig az időpontig a jogrendszer általánosan megengedi a papír alapú beadványok benyújtását és feldolgozását. Mivel az E-ING informatikai háttere a hatálybalépéskor még nem volt alkalmas a tiszta, papírmentes digitális működésre, a Parlament kénytelen volt egymást követően több novelláris törvénymódosítást – így az egyes agrártárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXX. törvényt (a továbbiakban: Agrár mód. tv.), a Magyarország versenyképességének javítása érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2025. évi LXVII. törvényt (a továbbiakban: 2025. évi LXVII. törvény), valamint a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló egyes törvények módosításáról szóló 2025. évi XCIII. törvényt – elfogadni. Ezen jogszabályok közös dogmatikai célja, hogy feloldják a papír alapú szerződéskötési gyakorlat és a tisztán elektronikus okiratokra tervezett Inyvtv. közötti feszültséget. Az átmeneti szabályozás alapmechanizmusa szerint a főszabályként előírt elektronikus okirati formát (Inyvtv. 35. §) akként hidalják át, hogy a papír alapon megszüvegett köz- és magánokiratokat az eljáró ügyvédnek vagy közjegyzőnek kell elektronikus okirattá alakítania (másolati hitelesítéssel ellátnia), de ez a kötelezettség az Átmeneti tv. 3/A. § (2) bekezdése alapján kizárólag akkor áll fenn, ha a beadványt már az E-ING informatikai rendszerén keresztül nyújtják be. Ha a jogi képviselő az Inyvtv. vhr. 121. § (1) bekezdése alapján a hagyományos papír alapú vagy e-Papír alapú benyújtást választja, a papír alapú okiratok elektronikus konverzió nélkül is teljes mértékben alkalmasak a változásbejegyzésre.

4.2. Az okiratok benyújtásának formakényszere és a magánokirati derogációk

Ebben a fejezetben az átmeneti időszak eljárásjogi sajátosságaira figyelemmel mutatom be és vetem jogdogmatikai elemzés alá az Agrár mód. tv., a 2025. évi LXVII. törvény, valamint a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentéséről szóló 2025. évi XCIII. törvény legfőbb módosító rendelkezéseit.

Ide vonatkozóan a teljesség igénye nélkül, néhány módosító rendelkezést érdemes kiemelni, ezek a jogszabályhelyek nemcsak az ingatlanügyi hatóság eljárásrendjét formálták, de kihatással vannak a jogi képviselők szerződéskötési gyakorlatára is.

Mint ismeretes, 2024. december 20. napján kihirdetésre került az Agrár mód. tv., amely módosította többek között az Inyvtv.-t, valamint az Átmeneti tv.-t.

Ezen új jogszabályhelyek nemcsak az ingatlanügyi hatóság eljárásrendjét formálták át alapjaiban, de közvetlen kihatással vannak a jogi képviselők mindennapi szerződés-kötési gyakorlatára is.

A 2025. január 15. napján hatályba lépett Inyvtv. okirati kellékekre vonatkozó koncepciója dogmatikailag a tisztán elektronikus okiratokra [Inyvtv. 35. § (2) bekezdése] épül. A törvény 35. § (3) bekezdése főszabályként rögzíti, hogy a hagyományos, papíralapú köz- és magánokirat kizárólag akkor szolgálhat a bejegyzés alapjául, ha azt a szerkesztő ügyvéd, kamarai jogtanácsos vagy közjegyző előzetesen elektronikus okirattá alakította (hiteles elektronikus másolatot készített róla). E szigorú rendelkezés nyomán a gyakorlatban gyorsan elterjedt az a tévhit, hogy a kormányhivatalok az átmeneti időszakban már egyetlen papíralapú okiratot sem fogadhatnak el közvetlenül, és az elektronikus konverzió minden ügyletnél kötelezővé vált.

Ezt a jogalkalmazási félreértést és bizonytalanságot oldja fel az Átmeneti tv. 2025. január 15. napján hatályba lépett 3/A. § (2) bekezdése, amely éles cezúrát húz az analóg és a digitális eljárási utak közé. A jogszabályhely értelmében ugyanis az Inyvtv. tisztán digitális működésre tervezett kógens rendelkezéseit – így az okiratok kötelező elektronikus konverzióját [35. § (3) bek.], az elektronikus okiratok speciális alaki kellékeit [36. §], az elektronikus űrlapok kötelező strukturált adattartalmát [39. § (5) bek.], a rendszer általi automatikus adatfeldolgozás és benyújtás feltételeit [40. § (4) és (5) bek.], a minősített kamarai regisztrációhoz kötött kötelező elektronikus képviseletet [42. § (2) bek.], valamint az emberi beavatkozás nélküli automatikus döntéshozatalt [46. §] – kizárólag abban az esetben kell alkalmazni, ha a beadvány benyújtására ténylegesen az E-ING új informatikai rendszerén keresztül kerül sor.

E korlátozás logikus, hibrid működést biztosító kiegészítése az Átmeneti tv. 3/A. § (3) bekezdése. Ez kimondja, hogy amennyiben a beadvány előterjesztése nem az ingatlan-nyilvántartást támogató informatikai rendszeren keresztül történik, úgy a jogok és tények bejegyzésére irányuló eljárásokban olyan ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos is eljárhat jogi képviselőként, aki nem rendelkezik az E-ING rendszer használatához egyébként kötelezően előírt speciális kamarai nyilvántartásba vétellel és az emelt összegű kiegészítő felelősségbiztosítással.

Mindezekre figyelemmel az Inyvtv. vhr. 121. § (1) bekezdése az átmeneti időszakban egy többutas eljárási modellt tart fenn. A jogi képviselő választása szerint a jogok és tények bejegyzése iránti beadványt benyújthatja az E-ING rendszer ügyintézési felületén (strukturált elektronikus űrlapon), de továbbra is nyitva áll előtte az e-Papír szolgáltatás, a hivatali tárhelyre történő megküldés, vagy akár a hagyományos, fizikai papír alapon történő benyújtás lehetősége az ingatlanügyi hatóságnál. Amennyiben a képviselő ez utóbbi, nem az E-ING-re dedikált hagyományos csatornákat választja, a hivatkozott szigorú elektronikus formakényszer nem nehezedik a jogügyletre.

A fentiek szerint részletesen körülírt átmeneti időszakban az Inyvtv. vhr. 121. § (1) bekezdés c) pontja alapján tehát az eljáró jogi képviselőnek – választása szerint – továbbra is lehetősége van arra, hogy az okiratokat az ingatlanügyi hatósághoz papír alapon nyújtsa be, így az Inyvtv. 35. § (2) bekezdésének a) pontja, amely a papíralapú okiratról készített elektronikus másolat okirati kellékeiről rendelkezik, a papíralapú okirat alapján történő változásbejegyzés szabályait nem írja felül.

Önmagában az Inyvtv. 35. § (2) bekezdésének a) pontja nem rendelkezik a kérelem benyújtásának feltételeiről, pusztán arra vonatkozóan állapít meg szabályt, hogy egy elektronikussá alakított okiraton az aláírások írásképe megtalálható legyen. Az Inyvtv. vhr. hivatkozott rendelkezései szabályozzák a kérelembenyújtás lehetséges módozatait.

Az Átmeneti tv. 2025. január 15. napján hatályba lépő 3/B. §-a, 3/D. § (1) és (2) bekezdései értelmében az Inyvtv. 35. § (2), 42. § (1) és 44. § (1) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni,

hogy ha a beadvány benyújtására nem az ingatlan-nyilvántartás vezetését támogató informatikai rendszeren keresztül kerül sor, jelzálogjogra, önálló zálogjogra, valamint ezek biztosítására elidegenítési és terhelési tilalomra, elidegenítési tilalomra vagy terhelési tilalomra vagy átalakításos önálló zálogjogra, valamint ezek biztosítására elidegenítési és terhelési tilalomra, elidegenítési tilalomra vagy terhelési tilalomra vonatkozó változás bejegyzése olyan – ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos által nem ellenjegyezett – magánokirat alapján is teljesíthető, amelyet a nyilatkozattevő hitelintézet nevének feltüntetésével szabályszerűen és nyilvánvalóan azonosítható módon aláírt, illetőleg amelyet a nyilatkozattevő hitelintézet jogi képviselő igénybevétele nélkül – a kötelezett nélkül – önállóan terjeszt elő.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az Átmeneti tv. 3/A., 3/B. és 3/D. §-ai tehát az elektronikus ingatlan-nyilvántartási rendszer indulását követően is lehetővé teszik azt, hogy a beadványok benyújtására ne az ingatlan-nyilvántartás vezetését támogató informatikai rendszeren keresztül (hanem papír alapon) kerüljön sor.

A Módosító tv. 127. §-a alapján hatályát veszti az Átmeneti tv. 3/A., 3/B. és 3/D. §-a. A Módosító tv. 148. § (8) bekezdése alapján azonban a 127. § kizárólag a 2025. január 15-én és az azt követően indult ingatlan-nyilvántartási eljárásban az ötszázazredik végleges döntés meghozatalát követő 10. napon lép hatályba. A Módosító tv. 148. § (9) bekezdése alapján a 127. § hatálybalépésének naptári napját az ingatlan-nyilvántartásért felelős miniszter annak ismerteté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett határozatával állapítja meg.

Fontos megjegyezni, hogy az ötszázazredik végleges döntés meghozatalához kapcsolódó módosítás nem kizárólag az ingatlan-nyilvántartási eljárásokat érinti, hanem a földforgalmi szerződések hatósági engedélyezését is.

A földforgalmi engedélyezési eljárásokban lehetőség van tehát 2025. január 15. napját követően is a szerződések biztonsági papíron történő benyújtására, és azok papír alapú záradékolására. A Módosító tv. 76. § c) pontja ugyan hatályon kívül helyezi a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 8. § (3) bekezdését, a 92. § b) pontja pedig a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 37. § (3a) bekezdését, viszont ezek a hatályon kívül helyező rendelkezések is csak a 2025. január 15-én és az azt követően indult ingatlan-nyilvántartási eljárásban az ötszázazredik végleges döntés meghozatalát követő 10. napon lépnek hatályba.

Ebben a körben utalnom szükséges arra, hogy a Magyarország versenyképességének javítása érdekében a 2025. június 24. napján hatályba lépett 2025. évi LXVII. törvény módosította többek között az Inytv., az Átmeneti tv. és a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény több rendelkezését. A törvénymódosítások jogalkotói célja a jogszabályi rendelkezések pontosítása, illetőleg azok értelmezésének megkönnyítése.

Az Inytv. egyrészt kimondja, hogy a széljegyek rangsorára tekintet nélkül törölhető az ingatlan-nyilvántartásból a jelzálogjog, valamint a jelzálogjog biztosítására bejegyzett elidegenítési és terhelési tilalom. A módosítás egyértelműsíti, hogy ez a rendelkezés az önálló zálogjogra, az átalakításos zálogjogra, valamint az alzálogjogra is vonatkozik.

Az Inytv. 23. §-a kiegészült a (6) bekezdéssel, mely szerint társasház előzetes alapítása tényének bejegyzése esetén a társasház-alapítási kérelmet a társasház előzetes alapítása tényének bejegyzését követően bejegyzett tulajdonjog-fenntartáshoz kapcsolódó vevői jogokon vagy jövőbeli épületre vonatkozó vevői jogokon (a 23. § alkalmazásában a továbbiakban együtt: vevői jog) alapuló tulajdonjog-bejegyzési kérelmeket, valamint a vevői jog jogosultjával – mint kötelezettel – szemben bejegyzendő jogokkal és tényekkel kapcsolatos beadványokat megelőzően kell elbírálni.

Ehelyütt a módosítás célja annak biztosítása is, hogy társasház előzetes alapítása tényének bejegyzése esetén a társasházi egyéb önálló ingatlanok nyilvántartásba vételére azon beadványok elbírását megelőzően kerülhessen sor, amelyek a kialakítandó egyéb önálló ingatlanokhoz kapcsolódnak.

Az Inyvtv. módosított 34. § (1) bekezdése szerint a tulajdonjog bejegyzésének a (2) bekezdés szerinti törléséhez és az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállításához jogerős bírósági vagy hatósági határozat, illetve végleges közigazgatási hatósági határozat szükséges.

A módosítás pontosította az Inyvtv.-t abban a tekintetben, hogy tulajdonjog bejegyzését követően az eredeti állapot visszaállításának mely esetekben van helye. A módosítás egyértelművé teszi, hogy tulajdonjog bejegyzését követően az eredeti állapot visszaállítására olyan módon, hogy az eredeti (már törölt) tulajdonos tulajdonjoga az eredeti tulajdonjog-bejegyzés ranghelyén kerüljön visszajegyzésre, csak bíróság határozata alapján, illetve ha a tulajdonjog-változás hatósági határozaton alapult, akkor hatóság határozata alapján van lehetőség. Annak azonban nincs akadálya, hogy az érintettek a közöttük korábban létrejött szerződést közös akarattal felbontsák vagy érvénytelennek ismerjék el, ha a korábbi tulajdonos tulajdonjoga új ranghelyen kerül az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre.

A digitalizációs átállás, valamint a jövőbeli automatizált döntéshozatal zökkenőmentes bevezetése megkövetelte a nyilvántartás dogmatikai alapjainak megszilárdítását is. Ennek jegyében a 2025. évi XCIII. törvény ismételten és koncepcionálisan módosította az Inyvtv. 34. §-ának rendelkezéseit. E módosítás lényegi jelentősége – amely egyenes utat mutat a következő bekezdésekben tárgyalt, a szerződések felbontásával kapcsolatos jogalkalmazási anomáliák feloldásához – abban áll, hogy a közhitelesség és a digitális adatbázis integritásának védelme érdekében a jogalkotó radikálisan leszűkítette az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállításának lehetőségeit, és ezt a szigorot immár nemcsak a tulajdonjogra, hanem minden bejegyzett jogra kiterjesztette. Az Inyvtv. 34. §-ának már ezen hatályos, módosított (1) bekezdése értelmében bejegyzett jog (2) bekezdés szerinti törléséhez és az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállításához, továbbá törölt jog eredeti ranghelyen történő visszajegyzéséhez jogerős bírósági vagy hatósági határozat, illetve végleges közigazgatási hatósági határozat szükséges. Az Inyvtv. 34. §-ának módosult (2) bekezdése szerint bejegyzett jognak a törlésére és az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállítására, valamint törölt jog eredeti ranghelyen történő visszajegyzésére a jogügylet érvénytelenségét vagy a bejegyzés utólagos helytelenné válását megállapító jogerős bírósági határozat és a törlésre vagy visszajegyzésre irányuló elrendelés alapján, a jogbejegyzés vagy jogtörlés alapjául szolgáló bírósági határozat hatályon kívül helyezéséről vagy megváltoztatásáról szóló bírósági határozat, valamint a hatályon kívül helyező vagy megváltoztató határozatot hozó bíróság törlésre vagy visszajegyzésre irányuló bírósági elrendelése alapján, vagy a jogbejegyzés vagy jogtörlés alapjául szolgáló hatósági határozatnak saját hatáskörben, illetve ügyészi felhívás nyomán történő visszavonása vagy módosítása, vagy bíróság vagy felügyeleti szerv általi megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése, valamint a törlésre vagy visszajegyzésre irányuló bírósági elrendelés vagy hatósági felhívás alapján kerülhet sor.

4.3. Az átmeneti időszak lezárása és a földforgalmi eljárások érintettsége

Hangsúlyozni szükséges, hogy a legutóbbi módosítást megelőzően az Inyvtv. 34. §-a kizárólag a bejegyzett tulajdonjog törlését és az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállítását szabályozta, a módosítást követően azonban ez a lehetőség nem korlátozódik a tulajdonjogra, illetve nevesíti a törvény a törölt jog eredeti ranghelyen történő visszajegyzését is.

A földhivatali jogalkalmazás során jogi képviselői oldalról kérdésként merült fel, hogy a szerződő felek okiratba foglalt megállapodása alapján lehetséges-e szerződés megszüntetése vagy szerződés felbontása jogcímén tulajdonjogot bejegyezni, és ha igen, úgy ez a bejegyzés milyen ranghelyen áll az ingatlan-nyilvántartásban, ugyanis több kormányhivatal csakis a szerződés megszüntetését javasolta. Ez az ellentmondásos jogi helyzet feloldódni látszik, az E-ING rendszer egyik új frissítése során a PROD-ÉLES – vagyis a testtüzemtől elkülönülő, valós adatokkal működő, tényleges joghatást kiváltó éles üzemi – környezetben elérhetővé vált ugyan a „szerződés megszüntetése”, mint szerzési jogcím, azonban a kialakult joggyakorlat talaján helyesebbnek mutatkozik a „szerződés felbontása” szerzési jogcím alkalmazása, ugyanis az ingatlant érintő szerződés a szerződő felek általi kölcsönös teljesítéssel (tehát pl. adásvételi szerződés esetén a teljes vételár megfizetésével és a tulajdonjog bejegyzési engedély megadásával) megszűnik, így annak a felek általi utólagos megszüntetése nem értelmezhető.

Lehetőség van ugyanakkor a szerződés felbontására, és annak alapján az új tulajdonos tulajdonjogának törlésére és a régi tulajdonos tulajdonjogának újbóli bejegyzésére. A szerződés felbontása esetén a tulajdonjog bejegyzésének ranghelyét a szerződést felbontó okirat ingatlanügyi hatósághoz történő benyújtásának időpontja határozza meg, tehát nincs lehetőség az eredeti állapot visszaállítására és a tulajdonjognak a szerződéskötés előtti, eredeti ranghelyen történő visszajegyzésére. Ezt egyébként a fentebb taglalt Inytv. 34. § (1) bekezdése zárja ki, mely szerint bejegyzett jog (2) bekezdés szerinti törléséhez és az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállításához, továbbá törölt jog eredeti ranghelyen történő visszajegyzéséhez jogerős bírósági vagy hatósági határozat, illetve végleges közigazgatási hatósági határozat szükséges.

Nem változott azonban az az alapvetés, hogy az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállítására és az eredeti ingatlan-nyilvántartási ranghelyen történő visszajegyzésre kizárólag jogerős bírósági vagy hatósági határozat, illetve végleges közigazgatási hatósági határozat alapján kerülhet sor, így a szerződő felek megállapodása alapján erre nincs lehetőség.

5. Záró gondolatok

Az Elektronikus Ingatlan-nyilvántartás (E-ING) bevezetése nem pusztán egy informatikai modernizációs projekt, hanem a hazai dologi jog és a földügyi közigazgatás elmúlt évtizedeinek legjelentősebb paradigmaváltása, mely a fenntartható közigazgatás egyik alapköve (Varga, 2020). A több évszázados papíralapú, okirat-központú tradíciót egy adatközpontú, az automatizált döntéshozatalra épülő, strukturált digitális rezsím váltja fel (Czékman & Czibrik, 2022). Ahogy a jelen tanulmány elemzése rávilágított, ez a komplex transzformáció olyan mélyreható dogmatikai és eljárásjogi kihívások elé állítja a jogalkotót és a jogalkalmazókat, amelyek alapjaiban formálják át a mindennapi ingatlanjogi ügymenetet és a hatóságok működését.

A vizsgált átmeneti időszak és az ahhoz kapcsolódó novelláris törvénymódosítások egyik legfontosabb tanulsága a jogi képviselők új, úgynevezett „kapuőri” (*gatekeeper*) szerepének felértékelődése (Czibrik et al., 2024). A digitalizáció és az emberi beavatkozás nélküli automatikus döntéshozatal technológiai előfeltétele ugyanis a bemeneti adatok abszolút tisztasága. Ezen kötelezettség biztosítását – a szigorodó ügyvédi formakényszerek és a kötelező kamarai akkreditációk révén – a jogalkotó a professzionális felhasználókra hárította. Ezzel párhuzamosan azonban számolni kell az átmeneti időszak aszimmetriájából adódó kockázatokkal is, hiszen a *back-office* és a *front-office* modulok elcsúsztatott bevezetése egy hibrid működési modellt eredményezett. Bár a papíralapú benyújtás átmeneti fenntartása rövid távon védi a jogforgalom biztonságát, az ötszázazredik döntéshez kötött volumenalapú határnap egy olyan sokkszerű

platformváltást vetít előre, amely *front-office* oldalon teljesen megtöri az organikus adaptáció és a fokozatos tanulási görbe előnyeit.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az eljárásjogi reformokkal párhuzamosan a hazai dologi jogi intézményrendszer és a kapcsolódó társtörvények is komoly modernizáción mennek keresztül, közvetlenül reagálva a modern piacgazdaság kihívásaira. Az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállításának szigorodó dogmatikája, a társasházi építményi jog bevezetése, a zártkerti ingatlanok egyszerűsített művelés alóli kivonása, valamint a helyi önzonosság védelmét szolgáló önkormányzati elővásárlási jogok mind azt bizonyítják, hogy az ingatlanjog dimenzió-nalitása a nagyobb átláthatóság, a kiszámíthatóság és a befektetésösztönzés irányába mozdul el.

A szólásbéli „puding próbája” az E-ING szakrendszer esetében a *front-office* felületek teljes körű, országos megnyitása és az átmeneti időszak végső lezárása lesz. Bár a jelenlegi fázist elkerülhetetlen technológiai gyermekbetegségek, időszakos leállások és a földhivatalokra nehezedő megnövekedett adminisztratív terhek övezik, a végcél társadalmi és gazdasági haszna vitathatatlan. A tisztán elektronikus, interoperábilis és automatizált ingatlan-nyilvántartás nemcsak a tulajdonjog állami védelmét emeli egy új, huszonegyedik századi szintre, hanem a bürokratikus terhek radikális csökkentésén keresztül hosszú távon a magyar nemzetgazdaság versenyképességének egyik legfőbb strukturális pillérévé válhat.

Hivatkozások

- Brown, C., & Marsden, S. (2023). The vulnerabilities of electronic land registration: A critical analysis. *Computer Law & Security Review*, 2, 10–25.
- Czékmann Zs., & Czibrik E. (2022). Az új ingatlan-nyilvántartási törvény és az Ákr. viszonya. *KözigazgatásTudomány*, 2(1), 42–53. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.33>
- Czékmann Zs., Cseh-Zelina G., & Ritó E. (2022). Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 35–47. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>
- Czibrik E., Papp L., & Czékmann Zs. (2024). Megváltozott feladatkörök az új ingatlan-nyilvántartási szabályok alapján, avagy az ügyvédi felelősség újabb próbatétele. *Ingatlanjog*, 3(1), A2400102. <https://doi.org/10.55413/564.A2400102.IJO>
- Dálnoki R. (2021). A megújuló ingatlan-nyilvántartási rendszer szabályozási koncepciója és az ahhoz kapcsolódó jogalkotás I. *Ingatlanjog*, 1(2). <https://tinyurl.hu/Tyhf>
- Dixon, M. (2022). E-conveyancing and the search for absolute security. In N. Hopkins (Szerk.), *Modern Studies in Property Law* (pp. 201–225). Hart Publishing.
- Farkas D. (2025. január 15.). Fokozatos az áttérés az elektronikus ingatlan-nyilvántartásra – 2025. január 15-én indul az E-ING. *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK)*. <https://tinyurl.hu/9gJV>
- Fehérvári, J. (1947). *A magyar telekkönyvi jog vázlatja*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat.
- Fenyő, Gy., Hidvéginé Erdélyi, E., & Papp, I. (2007). *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*. Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar Általános Jogi Tanszék.
- Gołaczyński, J., & Kaczorowska, M. (2023). Interconnecting Land Registers at the European Level: Technological Progress and Harmonization Aspects. *Review of European and Comparative Law*, 55(4), 29–68. <https://doi.org/10.31743/recl.16593>
- Hajdú, G. (2015). Az ingatlan-nyilvántartási jog változásai az új Ptk. tükrében. *Magyar Jog*, 62(2), 86–93. Online: <https://magyarjogfolyoirat.hu/mj/article/view/mj201502-3>

- Illés G. M. (2026. május 14.). Fontos mérföldkő az e-ingatlan-nyilvántartásban: elindul a back office rendszer. *e-ingatlanügyvédek.hu*. Online: <https://tinyurl.hu/ZVp7>
- Kárpáti O. (2010). Nyilvántartások jelentősége a közigazgatásban. In P. Szabó B., & Szemesi S. (Szerk.), *Profectus in Litteris II.: Előadások a 7. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián* (pp. 163–170). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- Kárpáti O. (2018). Nyilvántartások a közigazgatásban; nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények a XXI. században. *Új Magyar Közigazgatás*, 11(1), 8–15. Online: <https://tinyurl.hu/Awwx>
- Kurucz M. (2003). A telekkönyv és az ingatlan-nyilvántartás, mint a jogi látszat, a formai legitimitáció közvetítésének instrumentuma. *Közjegyzők Közlönye*, 7(7–8), 14–20. Online: https://mokk.hu/ujak/KozjegyzokKozlonye_2003.pdf#page=145
- Kustván G. (2014). Ingatlan-nyilvántartás az új Ptk. tükrében. *Jogi Tanulmányok*, 17(1), 49–57. Online: <https://tinyurl.com/z78957r>
- Nizsalovszky E. (1931). *Látszat a jogban*. MJE különlenyomat a Debreceni Szemléből.
- Nyitrai P. (2013). Az állami alapnyilvántartások. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Fejezetek szakigazgatásaink köréből* (pp. 95–134). Wolters Kluwer.
- Nyitrai P., & Kárpáti O. (2020). Állami alapnyilvántartások. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 115–134). Wolters Kluwer.
- Rosta M. (2021). A közhitelesség szerepe az ingatlan-nyilvántartásban. *Themis*, 5, 34–55. Online: <https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/164019/THEMIS-2021-05.pdf>
- Sárffy A. (1941). *Telekkönyvi rendtartás*. Stádium Rt.
- Sjödín, E. (2024). Digitalization of real estate transactions: the limits of automation. *European Property Law Journal*, 13(1), 45–62.
- Varga M. (2020). Fenntartható közigazgatás. Az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8(2), 110–137. <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.5>
- Vékás L. (2001). Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének megerősítéséért. *Magyar Jog*, 48(3), 129–136. Online: <https://magyarjogfolyoirat.hu/mj/article/view/mj200103-1>
- World Bank. (2021). *Doing Business in the European Union 2021: Austria, Belgium and the Netherlands*. World Bank Publications. Online: <https://tinyurl.com/mrxw82um>
- Wudarski, A. (Szerk.). (2016). *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*. Duncker & Humblot.

TARTALOM

CSATLÓS ERZSÉBET: JOGORVOSLAT A TÖBBSZINTŰ VÉGREHAJTÁSBAN: A KOMPOZIT KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK ÉS A DIGITALIZÁCIÓ HATÁSA ...5	
KÁLMÁN JÁNOS: SZABÁLYOZÁSI KÍSÉRLETEZÉS ÉS KÖZHATALMI INNOVÁCIÓ: A REGULATORY SANDBOX MODELL KÖZIGAZGATÁSI TANULSÁGAI	24
NAGYNÉ HOKSTOK KINGA: JOGTUDATOSSÁG ÉS KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK A MUNKAÉDELMI COMPLIANCE RENDSZERÉBEN A SZANKCIONÁLÁSI PARADOXON EMPIRIKUS ÉS DOGMATIKAI VIZSGÁLATA	42
FÓRIS BABETT: A ZÖLDRE MOSÁS ELLENI UNIÓS SZABÁLYOZÁS KIHÍVÁSAI A ZÖLD ÁLLÍTÁSOKRÓL SZÓLÓ IRÁNYELV PARKOLÓPÁLYÁRA TÉTELENEK KÖVETKEZMÉNYEI	58
MÁRTON GÁBOR: A ROMA KISEBBSÉG INTEGRÁCIÓJA A MAGYAR OKTATÁSI RENDSZERBEN	73
KOI GYULA: ID. MARTONYI JÁNOS ÉLETE ÉS MUNKÁSSÁGA	87
PAPP LAURA: DIGITALIZÁCIÓS FORRADALOM AZ INGATLAN- NYILVÁNTARTÁSI SZAKRENDSZERBEN AZ ELEKTRONIKUS INGATLAN-NYILVÁNTARTÁS (E-ING) PROJEKT BEVEZETÉSÉNEK JOGSZABÁLYI HÁTTERE ÉS JOGALKALMAZÁSI KIHÍVÁSAI AZ ÁTMENETI IDŐSZAKBAN	100