

# ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LXI. ÉVFOLYAM • 2020 • 2. SZÁM

*„Jogharmonizáció – az uniós tagság mélyrétege”*

## TARTALOM

VÁRNAY ERNŐ

Előszó a „Jogharmonizáció – az uniós tagság mélyrétege” című tematikus számhoz

3

## TANULMÁNY

VARJU MÁRTON

Jogharmonizáció, az EUMSZ 114. cikk és az EU Bíróság: jogharmonizációs korlátok és lehetőségek az ítélkezési gyakorlatban

5

SOMSSICH RÉKA

A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszköztrendszere 15 évvel a csatlakozás után

36

FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN

Az uniós irányelvek átültetésének kikényszerítése az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával – az Európai Bíróság ítélete a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben

53

TÓTH TIHAMÉR

Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében

72

HOLLÁN MIKLÓS

Az európai uniós jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei

93

SZEGEDI LÁSZLÓ

Jogharmonizáció a pénzügyi területen: szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából?

114

## RECENZIO

FÁBIÁN ÁRON

Kenneth Einar Himma – Miodrag Jovanović – Bojan Spaić (szerk.): Unpacking Normativity: Conceptual, Normative, and Descriptive Issues

132

HUNGLER SÁRA

Sipos Ferenc: Munkával kapcsolatos szankciók a magyar büntetőjogban

144

KECSKÉS GÁBOR

Marinkás György: Az őslakos népek védelmének aktuális jogi kihívásai

148

ORBÁN ENDRE

Alexandra Mercescu (szerk.): Constitutional Identities in Central and Eastern Europe

153

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Csák Csilla, Erdő Péter, Fábíán Adrián, Görög Márta, Hamza Gábor,  
Harmathy Attila, Kiss György, Korinek László, Lamm Vanda,  
Lévayné Fazekas Judit, Miskolczi Bodnár Péter, Sólyom László, Sonnevend Pál,  
Szabó István, Szikora Veronika, Vékás Lajos

## SZERKESZTŐSÉG

*Felelős kiadó:* Boda Zsolt főigazgató

*Főszerkesztő:* Gárdos-Orosz Fruzsina

*Felelős szerkesztő:* Balogh Lídia

*Recenziószerkesztő:* Fekete Balázs

*Szerkesztőségi tagok:* Gajduschek György, Ganczer Mónika, Hollán Miklós,  
Horváthy Balázs, Pap András László, Sulyok Gábor, Varju Márton

*Honlap:* <http://jog.tk.mta.hu/ajt>

*A szerkesztőség címe:* 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

1453 Budapest Pf. 25.

Telefon: +36 (1) 224-6700 /5100

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

A kiadvány az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat támogatásával készült  
A 2020. évi számok megjelentetését a Nemzeti Kulturális Alap  
Ismeretterjesztés és Környezetkultúra Kollégiuma támogatja.



Nemzeti Kulturális Alap

A folyóiratot a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) indexeli  
és az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (REAL) archiválja

*Előfizethető és példányonként megvásárolható:*

Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

Kiadja a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

*Olasz szerkesztő:* Fürth Éva

*Tördelés és borítóterv:* Pintér József

*Nyomdai munkálatok:* Séd Nyomda, Szekszárd

[www.sednyomda.hu](http://www.sednyomda.hu)

HU ISSN 0002-564X

VÁRNAY ERNŐ\*

## ELŐSZÓ

### A „JOGHARMONIZÁCIÓ – AZ UNIÓS TAGSÁG MÉLYRÉTEGE” CÍMŰ TEMATIKUS SZÁMHOZ

Az Európai Uniót jog hozta létre (nemzetközi szerződések), a jognak kezdettől fogva meghatározó szerepe volt a részt vevő tagállamok és polgáraik által kitűzött közös célok elérésében. Az Unió jogközösség, beszélhetünk „európai jogi térségről” (‘European legal space’ – von Bogdandy). Egy homogén, de legalább a jelentős eltéréseket határok között tartó (harmonizált) jogrendszer hihetetlen előnyöket nyújt; különösen e jogrendszer közvetlen alanyainak, de a kívülállók számára is.

Az Unió kezdettől fogva felhatalmazást kapott a tagállami jogok célhoz kötött harmonizációjára.

A tagállamok jogi szabályozásai közötti különbségek céltudatos csökkentése, adott esetben kiküszöbölése (jogegységesítés) nem egyszeri feladvány. Ellenkezőleg, az uniós jogalkotó számára újra és újra jelentkező kihívás. A gazdasági, politikai, környezeti változások új jogharmonizációs igényeket szülnek, a korábbi szabályozások frissítésre szorulhatnak.

Mint minden más együttműködési területen, a jogharmonizáció kapcsán is egyértelmű az uniós „szupranacionális” szint és a tagállami szint közötti dialektikus viszony. A jogharmonizációs döntések a tagállami kormányok és a választópolgárok képviselőit ellátó parlamentben (Tanács, Európai Parlament) születnek, végrehajtásuk pedig a tagállamok jogalkotói és jogalkalmazói révén történik, amit azután uniós szervek (Bizottság, Európai Bíróság) felügyelnek.

Magyarország uniós csatlakozásának előfeltétele volt az uniós joggal való széleskörű konformitás elérése, ami jelentős szervezeti-működési változásokat is követelt. A csatlakozás óta eltelt másfél évtized – amellyel, hogy az egyoldalú igazodást a részvétel váltotta fel –, arra is feljogosít-kötelez, hogy tudományos igénnyel tegyük vizsgálat tárgyává ezt a mindennapok során meglehetősen háttérben maradó jogi világot.

Ennek a feladatnak az elvégzéséhez kívánt hozzájárulni az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének szervezésében 2019. május 16-án tartott tudományos ülés („15 éve az Európai Unióban – jogharmonizáció”). A jelen különszám az ezen a konferencián elhangzott előadások tanulmányá érlelt változatait nyújtja át.

A tanulmánygyűjtemény összetétele nagyon szerencsés. Olvashatók a lapszámban általános megközelítést érvényesítő tanulmányok – a belső piaci jogharmonizációs felhatalmazás tartalmának az Európai Bíróság esetjogának mélyreható elemzésén

\* Tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [varnay.erno@law.unideb.hu](mailto:varnay.erno@law.unideb.hu).

nyugvó vizsgálatáról (Varju Márton), a jogharmonizációs kötelezettségek végrehajtásának hazai intézményi hátteréről (Somssich Réka), a jogharmonizáció talán leggyakoribb jogforrása, az irányelvek tagállami átültetése kikényszerítéséről (Fehér Miklós Zoltán) –, és olvashatók egyes jogterületeken megvalósuló jogharmonizáció jellegzetességeit bemutató írások (versenyjog: Tóth Tihamér; büntetőjog: Hollán Miklós, pénzügyi szabályozás: Szegedi László).

VARJU MÁRTON\*

## JOGHARMONIZÁCIÓ, AZ EUMSZ 114. CIKK ÉS AZ EU BÍRÓSÁG: JOGHARMONIZÁCIÓS KORLÁTOK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATBAN\*\*

*Az EUMSZ 114. cikke arra hatalmazza fel az Európai Uniót, hogy a belső piac megvalósítása, illetve működésének elősegítése céljából harmonizálja a piaci integrációt akadályozó, illetve korlátozó tagállami jogi rendelkezéseket. A benne biztosított jogalkotási jogalap az uniós jogalkotó számára funkciójában limitált hatáskört biztosít, amelynek gyakorlása elvileg világos és pontos jogi korlátokhoz kötött. A jogalap alkalmazásának korlátait az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata dolgozta ki az alapszerződési rendelkezés értelmezésével. Mivel azonban a 114. cikk szövege inkább szól az uniós jogalkotó felhatalmazásáról, mint korlátozásáról, a Bíróság ítéleteivel kapcsolatban jogosan merül fel a kérdés, hogy a bennük foglaltak valóban korlátok közé szorítják-e az uniós jogalkotó döntéseit. Értékelésünk szerint az elmúlt három évtized döntései a 114. cikk olyan értelmezését támasztják alá, amely a jogharmonizációs aktusban kinyilvánított politikai akarattal összhangban a piaci integráció hatékony, azonban semmiképpen sem öncélú, megvalósítását támogatja.*

### BEVEZETÉS

Az Európai Unió egy korlátozott, működésében konkrét célokhoz és megvalósítási módokhoz kötött politikai szervezet. A tagállamai által jogilag kifejezett formában hozzá rendelt egyes gazdasági, társadalmi és politikai célokhoz meghatározott hatáskörök társulnak, amely hatásköröket a jog által előírt formális kereteket betartva lehet, illetve kell gyakorolnia. A tagállamok egyenként, illetve együttesen azonban abban is érdekeltek, hogy az Unió képes legyen a hatáskörébe utalt célok hatékony megvalósítására, hiszen azok általában véve megfelelnek az egyes kormányok által megvalósítani kívánt államcéloknak. Ez az EU mint szakpolitikai közösség (*policy community*) működését meghatározó kettősség az uniós hatáskörök gyakorlását szabályozó, az Alapszerződésekben rögzített jogalkotási jogalapok szövegezésében is megjelenik. Az EUMSZ 114. cikk, amely a belső piac megteremtésének egyik kiemelkedően fontos módja, a piaci integrációs célú jogharmonizáció megvalósítá-

\* Tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Lendület-HPOPs „Regulatory Change” Kutatócsoport, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [varju.marton@tk.mta.hu](mailto:varju.marton@tk.mta.hu).

\*\* Külön köszönettel tartozom Dr. Simon Dorottyának, a Lexcellence Kft. ügyvezetőjének, és Várnay Ernő professzor úrnak iránymutatásaiért és felbecsülhetetlen értékű tanácsaiért. Az esetleges hibákért és tévedésekért a felelősség egyedül a szerzőt terheli.

sára ad felhatalmazást az Európai Uniónak, egyrésztől meghatározza és ezzel korlátozza, hogy milyen célokból kerülhet sor a tagállami jogi rendelkezések közelítésére. Másrészt viszont ugyanezen, tágan megfogalmazott célokat lehet úgy is olvasni, hogy azokban kifejeződik a 114. cikket elfogadó tagállamok azon szándéka, hogy megfelelő közös politikai akarat fennállása esetén, az uniós jogalkotó viszonylagos szabadsággal tudjon nyúlni a jogharmonizáció eszközeihez.

Ebben a tanulmányban azt elemezzük, hogy a belső piaci jogharmonizáció az EUMSZ 114. cikk rendelkezéseiben lefektetett célokhoz kötött, funkcionális jellegű korlátozottsága miként érvényesül az uniós jogban, különösen az Európai Bíróság a 114. cikk alkalmazásának jogszerűségét (felül)vizsgáló ítélkezési gyakorlatában. Az EUMSZ belső piaci jogharmonizációs jogalapja megköveteli, hogy alkalmazásával kizárólag a tagállami piacok integrációját és az alapvető gazdasági szabadságok gyakorlását akadályozó, a tagállamok jog- és szabályozási rendszereinek eltéréseiből eredő problémákat kezeljenek. Mivel azonban a piaci integrációs akadályok jelentős része érdemi piac- és gazdaságsszabályozási eltérésekből ered, illetve mivel a hatékony jogközelítés elkerülhetetlenül érdemi változásokhoz fog vezetni a tagállami piac- és gazdaságsszabályozásban, viszonylag gyakran merül fel kétely a tagállamokban és az érintett piaci szereplőkben is, hogy az EUMSZ 114. cikke alapján elfogadott uniós jogszabály valóban belső piaci jogharmonizációs aktus-e. Az EU Bíróság kiterjedt ítélkezési gyakorlata, amelyet megpróbálunk részletesen elemezni, rendszeresen megpróbálja eloszlatni ezeket a kételyeket, azonban az ítéletek nem mentesek az ellentmondásoktól. Értékelésünk szerint a Bíróság döntései a jogharmonizációs aktusban kinyilvánított politikai akarral összhangban a piaci integráció hatékony, azonban semmiképpen sem öncélú, megvalósítását támogatják.

## A BELSŐ PIACI JOGHARMONIZÁCIÓS JOGALAP ÉS ANNAK KORLÁTJAI

Az EUSZ 1. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok az Európai Uniót azon céljaik (érdekeik) megvalósítása érdekében hozták létre, amelyeket közösen tartanak. Ebből (is) következik, hogy az Unió mint politikai szervezet egyedül azokon a szakpolitikai és/vagy szabályozási területeken léphet fel, amelyeken a tagállami céljait nézve és egyeztetve számára lehetővé tették.<sup>1</sup> Az 1. cikk rendelkezései alapján az Unióra átruházott hatáskörök is ezekre a területekre korlátozódnak. Az EU korlátozott jellegét erősíti meg az EUSZ 3. cikke is, amelyik felsorolja azokat a szakpolitikai és/vagy szabályozási területeket, amelyeken a tagállamok az Unió keretein belül közösen fel kívánnak lépni. Az uniós fellépést ténylegesen lehetővé tevő hatáskörök korlátozott jellegét általános jelleggel az EUSZ többek között a hatáskör-át-

<sup>1</sup> Lásd Sacha GARBEN – Inge GOVAERE: „The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future” in Sacha GARBEN – Inge GOVAERE (szerk.): *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future* (Oxford: Hart Publishing 2017), 3–4., és Robert SCHÜTZE: „Classifying EU Competences: German Constitutional Lessons” in GARBEN–GOVAERE (1. lj.) 47.

ruházás (jog)elvélt is magukban foglaló 4. és 5. cikkei rögzítik. Az egyes hatáskörök gyakorlását szabályozó jogalkotási jogalapok az Alapszerződésekben, mint például a belső piaci jogharmonizációs jogalapot tartalmazó EUMSZ 114. cikk, további jogilag meghatározott formális korlátokat szabnak az uniós fellépésnek.<sup>2</sup> Azonban, ahogy az a lojális együttműködés elvét rögzítő EUSZ 4. cikk (3) bekezdésből is következik, a tagállamok abban is érdekeltek, hogy az Unió hatékonyan tudjon fellépni a hozzá rendelt hatáskörökben. Ahogy a 114. cikk példáján látni fogjuk, az átruházott hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogi szabályok a korlátozáson túl az Unió felhatalmazásáról is rendelkeznek.

A belső piac egy olyan uniós szakpolitika, amelynek keretében a tagállamok a nemzeti piacok integrációjának közösnek tartott célját kívánják megvalósítani. Ez a cél a szakpolitika általános kereteit meghatározó EUMSZ 26. cikk szerint az alapvető gazdasági szabadságok – egyszerűbben: a szabad mozgás – gyakorlásának szabadságát, valamint a határokon átnyúló verseny feltételeinek egyenlőségét (és tisztességességét) foglalja magában. A piaci integráció, mint viszonylag konkrét cél megvalósítása érdekében a tagállamok specifikus eszközöket<sup>3</sup> rendeltek az Unióhoz, amely eszközök alkalmazását (és ezzel a cél megvalósíthatóságát) meghatározott, jogilag korlátozott hatáskörök az Uniónak történő átruházásával garantálták. Ilyen eszköz különösen a jogharmonizáció. Segítségével az EUMSZ 26. és 114. cikkeiben meghatározott specifikus piaci integrációs problémára az ott meghatározott módon reagálva tud hozzájárulni az uniós jogalkotó a belső piac megteremtéséhez és működése biztosításához („elősegítéséhez”). A 114. cikk (1) bekezdése szerint a piaci integráció szempontjából külön problémát jelentenek azok a jogi és szabályozási különbségek a tagállamok között, amelyek megakadályozzák vagy korlátozzák a gazdasági tevékenységek nemzeti határokon keresztül történő szabad végzését, és/vagy torzítják a határokon átnyúló gazdasági verseny feltételeit. A jogharmonizáció rendeltetése, hogy közös szabályok bevezetésével és más kapcsolódó jogharmonizációs módszerek alkalmazásával (pl. engedélyezés vagy tanúsítás, egyes termékek vagy szolgáltatások betiltása) felszámolja vagy megelőzze ezeket a különbségeket.

Az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata is megerősíti a jogharmonizáció specifikus szakpolitikai eszközének ezen rendeltetését. A Bíróság értelmezésében a jogharmonizációs aktusok abban esetben járulnak hozzá a piaci integrációs cél megvalósulásához, amennyiben felszámolják az alapvető gazdasági szabadságok (a szabad mozgás) akadályait („minden akadályát”) a tagállamokban.<sup>4</sup> Mint később látni fogjuk az akadályok jelentős része feltételezett, a jövőben keletkező szabályozási különbségekből eredő akadály lesz. A Bíróság megfogalmazásában a szabad mozgás akadályának minősülnek különösen azok a tagállamok közötti jogi és szabályozási

<sup>2</sup> Lásd Kieran St Clair Bradley: „Powers and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court” in Paul Craig – Gráinne de Búrca (szerk.): *The Evolution of EU Law* (Második kiadás) (Oxford: Oxford University Press 2011) 109.

<sup>3</sup> EUMSZ 26. cikk (1) bekezdés: „Az Unió a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meghozza a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szükséges intézkedéseket.”

<sup>4</sup> C-376/98. sz. *Németország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2000. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2000:544], 82. pont.

különbségek, amelyek az adott termékre vagy szolgáltatásra vonatkozó szabályozási védelem eltérő szintjét hozzák létre az egyes tagállami piacokon,<sup>5</sup> és amelyek ennek következményeként megakadályozzák vagy korlátozzák a szabad kereskedelmet és a szabad mozgást a tagállamok között.<sup>6</sup> Az ítélkezési gyakorlat szerint belső piaci jogharmonizációs aktus elfogadását igényli az olyan szabályozási helyzet, mikor az import tagállam szigorúbb szabályozása a hazai termékekhez képest megnehezíti a nem belföldi termékek piacra jutását,<sup>7</sup> illetve az is, amikor a tagállami szabályozás nehezebbé teszi valamely szolgáltatás értékesítését és tényleges exportját más tagállamban található fogyasztók számára.<sup>8</sup> Jól látható, hogy a jogharmonizációnak lényegében ugyanazokkal a belső piaci akadályokkal és problémákkal kell megküzdenie, mint amelyek felvetik az alapvető gazdasági szabadságokban megfogalmazott tagállami kötelezettségek megsértését.<sup>9</sup>

Már a fentiekből is látható, hogy a belső piaci jogharmonizációs jogalap kétféle üzenetet fogalmaz meg az uniós jogalkotó számára. Egyrészt azzal, hogy a jogharmonizációt egyedül a piaci integráció céljából engedi meg, az uniós fellépést korlátok közé szorítja.<sup>10</sup> Másrészt viszont feladattal is ellátja az uniós jogalkotót, amelyhez rendelkezésére bocsát egy viszonylag könnyen használatba vehető eszközt. Mindennek az alapját abban az EU Bíróságnak sok fejtörést okozó összefüggésben kell keresnünk, hogy a 114. cikk az EUMSZ 26. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében szabályozza a belső piaci jogharmonizációs hatáskört.<sup>11</sup> A jogalap

<sup>5</sup> Pl. különbözőképpen szabályozzák egyes termékek vagy termékcsoportok rendeltetését, összetételét, vagy a termékek megjelölését, C-547/17. sz. *Philip Morris Brands SARL és mások kontra Secretary of State for Health* ügyben 2016. május 4.én hozott ítélet [EU:C:2016:325], 100. pont.

<sup>6</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 62., 100., 101. pontok. A jogharmonizációs aktus elfogadása feltételezi, hogy az érintett termékeknek vagy szolgáltatásoknak van határokon átnyúló kereskedelme. Erre vonatkozó kétely esetén bizonyítani kell, hogy a szóban forgó termék vagy szolgáltatás részt vesz, vagy valószínűsíthetően részt fog venni a tagállamok közötti kereskedelemben, amelyet az EU Bíróság az aktus választott jogalapjának vizsgálata során külön értékelhet, C-380/03 sz. *Németország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EU:C:2006:772], 53–54., 58–59., 63. pontok. A Bíróság értelmezésében az EUMSZ 114. cikkből azonban nem származtatható olyan követelmény, amely szerint a szóban forgó piacnak (a határokon átnyúló kereskedelem volumenének) viszonylag jelentősnek kell lennie, C-398/13 P. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami kontra Európai Bizottság* ügyben 2015. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2015:535], 39–41. pontok.

<sup>7</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 56–57. pontok.

<sup>8</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 61–65. pontok

<sup>9</sup> Itt említhető meg az ítélkezési gyakorlatban lefektetett azon lényeges követelmény, hogy a közös szabályok (tilalmak, standardok) bevezetésén túl a jogharmonizációs aktusnak a közös szabályoknak megfelelő termékek vagy szolgáltatások szabad mozgásáról is gondoskodnia kell, például olyan módon, hogy megtiltja a tagállamok számára az utóbbi termékek vagy szolgáltatások szabad mozgásának korlátozását, C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 101–104. pontok.

<sup>10</sup> Lásd a 114. cikk által kifejezetten említett korlátokat (a 114. cikk (1) bekezdésében rögzített jogalap nem vonatkozik az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre), amelynek indoka formális; a Szerződések külön hatásköri szabályokat, illetve jogalkotási jogalapot tartalmaznak ezeken a területeken.

<sup>11</sup> Ezek a célok a 26. cikk (1) bekezdés értelmében a belső piaci létrehozása és működése. A célkitűzések a (2) bekezdés értelmében azt foglalják magukban, hogy „a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása” ebben a „belső határok nélküli” térségben.



szabályozása tehát felhatalmazási célú is. A kapcsolódó jogirodalom is elismeri a 114. cikk kettős természetét. Bradley szerint a belső piaci jogharmonizációs jogalapot nem tekinthető „korlátlan”-nak, viszont a piaci integráció hatékony megvalósításának célja kiemelt hangsúlyt kap benne.<sup>12</sup> Weatherill több írásában is elismerte, hogy a 114. cikk funkcionálisan széles hatókörű, azonban (funkcionálisan) nem korlátlan, a benne szabályozott belső piaci jogharmonizációs hatáskör bár tág, nem tekinthető nyitottnak, és gyakorlása érdeminek tekinthető bírói felülvizsgálat alá esik.<sup>13</sup> Álláspontja szerint alkalmazásának kereteit az egyes esetekben – különösen azt, hogy mikor (milyen politikai körülmények között), és mi (milyen tartalmú és intenzitású jogharmonizáció) jöhet létre a 114. cikk alkalmazásával – a jogharmonizáció politikája jelöli ki: konkrétan azt, hogy az adott kérdésben lehet-e kompromisszumot teremteni a különböző szabályozási érdekű tagállamok között, és azt, hogy milyen lesz az a kompromisszum.<sup>14</sup>

A szakirodalmi álláspont csaknem egyöntetű abban, hogy a belső piaci jogharmonizáció a gyakorlatban nincs jelentős korlátozásnak alávetve. Amennyiben a jogharmonizációs aktus összekapcsolható valamely legitim piaci integrációs célkitűzéssel, a 114. cikk piaci integrációs cél követését megfogalmazó funkcionális hatásköri korlátja inkább fog szólni az uniós jogalkotó felhatalmazásáról, mint tényleges korlátozásáról. Weatherill szerint a 114. cikk szövegezése nem sok mindenben tartja vissza az uniós jogalkotót, és az EU Bíróságnak sem ad túl sok lehetőséget arra, hogy ellenőrizze és felülvizsgálja az uniós jogalkotó döntéseit.<sup>15</sup> Részletesebb értékelése szerint a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazását alapvetően az határozza meg, hogy az érintettek (pl. a tagállamok vagy a jelentős piaci szereplők) mit szeretnének elérni.<sup>16</sup> Ugyanis a 114. cikk lehetőséget ad a piacsabályozási jelleget mutató, magas szintű jogharmonizációra,<sup>17</sup> de a tagállami szabályozási sokféleséget fenntartó, a tagállami szabályozási és szakpolitikai hatásköröket és diszkréciót

<sup>12</sup> ST CLAIR BRADLEY (2. lj.) 94.

<sup>13</sup> STEPHEN WEATHERILL: „Maximum versus Minimum Harmonization: Choosing between Unity and Diversity in the Search for the Soul of the Internal Market” in NIAMH NÍC SHUIBHNE – LAURENCE GORMLEY (szerk.): *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher* (Oxford: Oxford University Press 2012) 181–182.; STEPHEN WEATHERILL: „Supply of and Demand for Internal Market Regulation: Strategies, Preferences and Interpretation” in NIAMH NÍC SHUIBHNE (szerk.): *Regulating the Internal Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2006) 37.

<sup>14</sup> STEPHEN WEATHERILL: „Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competences to Regulate the Internal Market” in CATHERINE BARNARD – JOANNE SCOTT (szerk.): *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Oxford: Hart Publishing 2002) 62–63. CRAIG történeti perspektívájú jogi elemzése szerint az Uniót a 114. cikk alapján nem illeti meg korlátlan pozitív szabályozásihatáskör, ezzel pedig a jognak sikerült valamiféle védelmet biztosítania a tagállamok szabályozási kompetenciának, és a tagállamok azon jogosultságát is sikerült rögzítenie, hogy nemzeti piacukat eltérően szabályozzák. A „pozitív szabályozás” fogalmát a dereguláció formájában jelentkező negatív integráció/szabályozás fogalmi ellentétjeként használta. PAUL CRAIG: „The Evolution of the Single Market” in BARNARD – SCOTT (14. lj.) 33–34.

<sup>15</sup> LÁSD WEATHERILL: „Maximum versus Minimum” (13. lj.) 181–182.

<sup>16</sup> WEATHERILL: „Supply of and Demand for” (13. lj.) 52.

<sup>17</sup> Amelynek révén kizárhatók a tagállami piacokról és magáról az európai piacról is a nem kívánatos versenytársak.

tiszteletben tartó minimális jogközelítést is megengedi.<sup>18</sup> Klasszikusnak tekinthető érvelése értelmében a jogharmonizáció, annak ellenére, hogy célja kizárólag a jogközelítés lehet, az érdemi szabályozás pedig nem, valójában soha nem volt élesen megkülönböztethető az uniós szintű piac- és gazdaságsszabályozástól, hiszen a versenyfeltételek egyenlőségének az EUMSZ 26. cikkben megfogalmazott célját egyedül olyan módon lehet biztosítani, hogy az érintett piac- és gazdaságsszabályozási területeken (pl. fogyasztóvédelem, környezetvédelem, munkaerőpiaci szabályozás) az eltérő tagállami szabályok helyébe közös uniós szabályozás lép.<sup>19</sup>

Davies egyértelműen azon az állásponton van, hogy a 114. cikk rendelkezéseinek rendeltetése az, hogy funkcionális felhatalmazást adjanak az Uniónak és az uniós jogalkotónak a belső piac mint kevésbé definiált, feltehetően sokszor és sokban változó szakpolitika megvalósítására.<sup>20</sup> A jogalap az Unió piaci integrációs céljának hatékony végrehajtását helyezi előtérbe,<sup>21</sup> az EU Bíróság kapcsolódó ítélezési gyakorlata, amely a gyenge alapszerződési korlátokat inkább felhívította, mint megerősítette, pedig elsősorban segítette és nem korlátozta az Uniót ebben.<sup>22</sup> Érvelése szerint a tagállamok a 114. cikk szövegezését szándékoltan, vagy legalábbis célzottan, nyitottan hagyták, illetve nem számolták fel többértelműségét, amelynek az lehetett az oka, hogy a tagállamok közötti eredeti politikai megállapodás a belső piacról nem lehetett teljes, illetve az, hogy a tagállami kormányok nyitva akarták hagyni maguk előtt a jogharmonizációs hatáskör adta politikai lehetőségeket.<sup>23</sup> A belső piaci jogharmonizációs hatáskör szabályozásának ezen jellegzetességei, amennyiben azokat valósan fogadjuk el, nem hagynak kétséget afelől, hogy a jogharmonizáció a tagállami jogi rendelkezések *közelítése* helyett, amennyiben az Unión belüli (szabályozás-)politikai helyzet megengedte, azok teljes lecserélését is jelenthette az uniós szinten egységesített szabályozással. Ez a gyakorlat azonban ellentétesnek látszik az Európai Unió az Alapszerződésekben kifejezett korlátozott politikai természetével, illetve kérdésessé teszi, hogy a hatáskör jogi rendezése teljesíti-e a vele szemben megfogalmazható olyan elvárásokat, mint például a szabályozás pontosága, kiszámíthatósága és világossága.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> WEATHERILL: „Supply of and Demand for” (13. lj.) 52.

<sup>19</sup> Stephen WEATHERILL, „Why Harmonise?” in TAKIS TRIDIMAS – PAOLO NEBBIA (szerk.): *European Union Law for the Twenty-First Century: Rethinking the New Legal Order*, (Oxford: Hart Publishing 2004), 11, 17–18.

<sup>20</sup> Gareth DAVIES: „The Competence to Create an Internal Market: Conceptual Poverty and Unbalanced Interests” in GARBEN – GOVAERE (1. lj.) 75–76. Lásd még Bradley értékelését, aki szerint a túlnyomórészt *effet utile* alapon álló ítélezési gyakorlat a 114. cikk felhatalmazási jellegét erősítette meg, ST CLAIR BRADLEY (2. lj.) 107.

<sup>21</sup> Ez nem is lehet másként figyelembe véve a korábban már említett sajátos szabályozási kapcsolatot az EUMSZ 26. cikk és a 114. cikk között. A piaci integráció, mint megvalósítandó szakpolitikai cél adja a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazásának elsődleges kifejezett korlátját.

<sup>22</sup> DAVIES (20. lj.) 75–76.

<sup>23</sup> DAVIES (20. lj.) 75–76.

<sup>24</sup> Itt kell megemlíteni a Bíróság a megújuló energia irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, *HL L 140.*, 2009.6.5., 16–62.) egyes rendelkezései kapcsán hozott ítéletét. Ezeket a rendelkezéseket az uniós jogalkotó az EUMSZ 114. cikk alapján fogadta el. Általános célként az irányelv a bioüzemanyagok, köztük a biogáz fenntarthatósági feltételeit harmonizálta. Az ügyben közvetlenül

Az ítélkezési gyakorlatot áttekintve megfigyelhető valamennyi törekvés az EU Bíróság részéről, hogy jogértelmezéssel pontosítsa a 114. cikkben szabályozott hatáskör korlátait. Ennek értékelésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a 114. cikk szövege a jogértelmezés számára nem hagy túl sok fogódzót. Az egyik ilyen elem az, hogy az uniós jogalkotó egyedül az alapvető gazdasági szabadságok gyakorlásának *valós* akadályozása vagy korlátozása esetén élhet a belső piaci jogharmonizáció eszközével.<sup>25</sup> A Bíróság értelmezésében ez a követelmény azt jelenti, hogy a jogharmonizáció alá vont tagállami jogi és szabályozási különbségeknek ténylegesen meg kell nehezíteniük, illetve ki kell zárniuk a szabad mozgást a tagállamok között, és/vagy ténylegesen torzítaniuk kell a gazdasági verseny feltételeit az egyes tagállami piacokon.<sup>26</sup> Hasonló indítatásból vezérelve az EU Bíróság azt is kimondta, hogy a határokon átnyúló gazdasági verseny torzításának érzékelhetőnek kell lennie.<sup>27</sup> Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy annak ellenére, hogy a tagállamok közötti jogi és szabályozási különbségek különböző feltételeket szabnak a gazdasági tevékenységek végzésének, és ezzel meghatározzák a gazdasági verseny körülményeit az egyes tagállami piacokon, nem minden különbség teszi szükségessé, illetve indokolja belső piaci jogharmonizációs aktus elfogadását.<sup>28</sup> A Bíróság általános értékelése szerint elvileg meg lehet különböztetni azokat a jogi és szabályozási különbségeket, amelyek a belső piacon folyó verseny feltételei szempontjából közömbösek (pl. méretgazdaságossági előnyöket vagy pusztán profítnövekedést okoznak az adott nemzeti piacon), és azokat, amelyek érzékelhetően torzítják a határokon átnyúló gazdasági verseny feltételeit (pl. eltérő termelési feltételeket teremtenek, és eltérő termelési költségeket okoznak).<sup>29</sup>

A Bíróság bírói felülvizsgálati jogkörére alapítva vezette be azt a lényeges köve-

értett 18. cikkében elismerte a tagállami energiapiaci hatóságok döntési szabadságát abban, hogy a nemzeti földgázhálózaton keresztül ténylegesen beengedik-e a fenntarthatónak minősített import biogázt a nemzeti piacra. Az ítélet megállapította, hogy a jogharmonizációs aktusok piaci integrációs célkitűzése nem követeli meg, hogy azok rendelkezései feltétlen kötelezettséget írjanak elő a tagállamok számára az érintett termékek vagy szolgáltatások importjára nézve. Hozzátette, hogy a 114. cikk alkalmazásából nem következik, hogy az adott jogharmonizációs aktusnak a szabad mozgás gyakorlásának feltétlen jogát kell biztosítania. Megengedheti, hogy a tagállamok a behozatal vagy a kivitel objektív körülményeire hivatkozva döntsenek az adott tranzakció megvalósíthatóságáról, illetve, hogy objektív feltételeket támasszanak vele szemben. C-549/15. sz. *E.ON Biofor Sverige AB kontra Statensenergimyndigheten* ügyben 2017. június 22-én hozott ítélet [EU:C:2017:490], 35., 39. és 40. pontok. Az ítélet a 114. cikk olyan, az uniós jogalkotó döntési szabadságát kiszélesítő értelmezését támogatja, amely szerint lehetnek olyan helyzetek, amelyekben a piaci integrációs cél, hasonlóan az alapszabadságok kikényszerítéséhez, jogharmonizáció segítségével is csak a szabad mozgás technológiai és más objektív feltételeinek figyelembevétele mellett valósítható meg.

<sup>25</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 84. pont. Jövőbeli piaci integrációs akadályok és korlátok kapcsán, amelyek az EU Bíróság kiterjesztő, az uniós jogalkotót inkább felhatalmazó, mint korlátozó értelmezése szerint szintén belső piaci jogharmonizáció tárgyát képezhetik, az ítélkezési gyakorlat azok tényleges lehetőségének (objektív) követelményét támasztotta, C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 95. pont.

<sup>26</sup> A tagállami jogi és szabályozási különbségek, amelyek nem akadályozzák meg vagy korlátozzák a belső piaci létrehozását vagy működését, önmagukban nem igazolhatják (mivel nem is teszik szükségessé) belső piaci jogharmonizációs aktus elfogadását, C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 95. pont.

<sup>27</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 106. pont.

<sup>28</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 107. pont.

<sup>29</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 107–109. pontok.

telményt, hogy a belső piaci jogharmonizációs jogalap alkalmazását az uniós jogalkotó köteles objektív (objektív módon igazolható) tényezőkkel alátámasztani, és azt, hogy döntését nem alapíthatja saját szubjektív értékelésére.<sup>30</sup> Az adott jogharmonizációs aktus céljaiból és konkrét rendelkezéseiből ki kell tűnnie, hogy elfogadása az EUMSZ 114. cikk alkalmazásával jogszerű volt, és annak is, hogy a jogharmonizációs aktus ténylegesen és objektíven megfelelt a 114. cikkben foglalt feltételeknek.<sup>31</sup> Az ítélezési gyakorlat azt is megköveteli, hogy az uniós jogalkotó az aktus elfogadásának időpontjára nézve részletes bizonyítékokkal támassza alá a jogharmonizációs aktus elfogadásának jogszerűségét és szükségességét.<sup>32</sup> Magának a jogszabálynak nem kell a teljes bizonyítékanyagra hivatkoznia. Elegendő lehet például, ha a preambulumban rámutat arra a szabályozási helyzetre a belső piacon, ami szükségessé tette elfogadását,<sup>33</sup> és kifejezi azt,<sup>34</sup> hogy milyen konkrét jogharmonizációs célt vagy célokat kíván megvalósítani.<sup>35</sup> A részletes, releváns és pontos bizonyítékanyagra a jogalkotási eljárás lefolytatásakor van szükség, illetve azokban az EU Bíróság előtti eljárásokban kell majd feltárni, amelyekben a Bíróság a 114. cikk alkalmazásának megalapozottságát vizsgálja és értékeli.<sup>36</sup> A Bíróság jogértelmezés révén fedezte fel a piaci integrációs célú jogharmonizáció talán legfontosabb korlátját. Ennek értelmében a 114. cikket nem lehet általános szabályozási aktusok elfogadására jogszerűen felhasználni. A vonatkozó ítélezési gyakorlatot a következő pontban fogjuk részletesen megvizsgálni.

## JOGHARMONIZÁCIÓS VS. ÁLTALÁNOS (GAZDASÁG)SZABÁLYOZÁSI AKTUSOK

Az ítélezési gyakorlat a belső piaci jogharmonizációs jogalap rendelkezéseinek és a jogalap az EUMSZ 26. cikkben foglalt piaci integrációs céljának értelmezésével jutott el az EUMSZ 114. cikk leghatékonyabbnak tűnő azon funkcionális korlátjához, amely szerint az Unió belső piaci jogharmonizációs hatáskörében nem fogadhat el általános (gazdaság)szabályozási aktusokat.<sup>37</sup> A tilalmat ítéleteiben a Bíróság úgy operacionalizálta, hogy arra keresett választ, hogy a vizsgált uniós jogszabály céljai és egyes rendelkezései alapján a piaci integrációs célt elsődleges célkitűzésként valósítja-e meg, valamint arra, hogy a közös szabályok lefektetése révén (elkerül-

<sup>30</sup> C-300/89. sz. *Bizottság kontra Tanács (TitaniumDioxide)* ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet [EU:C:1991:244], 10. pont. Ez nem jelenti, hogy az uniós jogalkotó ne rendelkezne diszkrécióval a jogharmonizációs aktus kialakítása és elfogadása kapcsán, lásd 99. lj.

<sup>31</sup> C-300/89. sz. ítélet (30. lj.) 10. pont.

<sup>32</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (6. lj.) 22–24. pontok.

<sup>33</sup> Vagyis kimutatja a belső piaci hatáskörön alapuló, jogharmonizációt igénylő konkrét jogi és szabályozási különbségeket a tagállamok között.

<sup>34</sup> Vagyis kifejezi azt, hogy milyen konkrét tagállamok közötti jogi és szabályozási helyzetet kíván kezelni a jogharmonizáció révén.

<sup>35</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (6. lj.) 28–29. pontok.

<sup>36</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (6. lj.) 30. pont.

<sup>37</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 83. pont.

hetetlenül)<sup>38</sup> megvalósított más szakpolitikai, közérdekű, illetve szabályozási céljai a piaci integrációs célhoz viszonyítva másodlagosak vagy esetlegesek-e.<sup>39</sup> A tilalom világos, határozott és következetes érvényre juttatása azonban messze nem problémamentes. Ahogy korábban már említettük, a piaci integráció céljának megvalósítása és azon belül különösen az egyenlő versenyfeltételek megteremtése egységes érdemi szabályozás bevezetését igényli a piacok működésének olyan területein, mint például a fogyasztó- vagy a környezetvédelem. Továbbá a jogharmonizációs aktusok a harmonizált előírások (standardok, közös tilalmak stb.) lefektetésével<sup>40</sup> elkerülhetetlenül szabályozni fogják az érintett szakpolitikai és/vagy szabályozási területet.<sup>41</sup> Tényleges, szabályozásinak tekinthető, de a jogharmonizáció keretében létrehozott outputjaikkal pedig közvetlenül hozzá fognak járulni más (közös) szakpolitikák céljainak, illetve más közérdekű célok megvalósításához.<sup>42</sup>

Nem lebecsülendő az a probléma, amely abból ered, hogy akárhogyan is értelmezi a Bíróság a 114. cikket és az abban foglalt hatáskör korlátait, a jogharmonizációs aktusoknál nem lehet kizárni, hogy ne legyen piac- és gazdaságsszabályozási jellegük, hatásuk vagy akár céljuk. Ezen a területen a jogalap definíciós hiányosságai, illetve korlátainak strukturálatlansága tényleges politikai, gazdasági és társadalmi kockázatokkal járhatnak. A belső piaci jogharmonizációs hatáskör piacsabályozási célú alkalmazása, illetve az uniós jogalkotó döntéseinek érdemi és hatékony felülvizsgálatára képtelen bírói kontroll elvonhatja a tagállamok szabályozási hatásköreit, és egyértelmű felhatalmazás nélkül korlátozhatja őket abban, hogy nemzeti piacukat a helyi viszonyoknak, érdekeknek és kényszereknek megfelelően, egymástól eltérően szabályozzák. Egy ilyen helyzet hátrányosan befolyásolhatja a helyi (a nemzeti szintű) gazdaság és társadalom fenntarthatóságát és versenyképességét, és alááshatja a nemzeti politika megfelelési hajlandóságát. Természetesen a konfliktusért nem egyedül az uniós jogalkotót vagy az EU Bíróságot terheli a felelősség. Az EUMSZ 26. és 114. cikkeit olvasva és összeolvasva nem várható el tőlük, hogy a belső piaci jogharmonizációs aktus fogalmát megszorítóan értelmezzék. A tagállamok szerződésalkötés kori szándékára figyelemmel a Bíróság sem igazán tehet mást,

<sup>38</sup> Ahogy korábban is utaltunk már rá, Weatherill szerint nem lehet leválasztani a jogharmonizáció piaci integrációs alkalmazását azon alkalmazásától, amelynek az a célja, hogy megtalálja az európai piacok *szabályozásának* legmegfelelőbb eszközét, Stephen WEATHERILL: „Supply of and Demand for” (13. lj.) 52.

<sup>39</sup> C-338/01. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EU:C:2004:253], 55. pont.

<sup>40</sup> Az érintett tagállami szabályozási vagy szakpolitikai területek jogharmonizációba való bevonásával.

<sup>41</sup> A Bíróság szerint nem jelent problémát, hogy a harmonizált követelmények valamely konkrét (közös) szakpolitika területéről (pl. környezeti politika) származnak, amennyiben a lefektetett közös, szakpolitikai hátterű szabályok célja a szabad mozgás biztosítása vagy elősegítése, C-549/15. sz. ítélet (24. lj.) 32–34. pontok.

<sup>42</sup> Az EUMSZ 114. cikk kifejezetten elismerte ezt a lehetőséget, mikor (3) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy bizonyos (közös) szakpolitikai célok (pl. közegészségvédelem, a környezet védelme, a fogyasztók védelme) a jogi védelem meghatározott szintjén történő megvalósításáról a belső piaci jogharmonizáció keretei között is gondoskodni kell. Egyes közös szakpolitikai célok más közös politikák megvalósításába, így a piaci integráció folyamatába integrált megvalósításának kötelezettsége az EUMSZ 9., 11. és 12. cikkekből is következik.

mint hogy elfogadja az uniós jogalkotó széles mozgásterét, és hogy kijelölje annak (tág) kereteit.<sup>43</sup>

Az ítélkezési gyakorlatban lefektetett tilalom alkalmazása nehezen feloldható dilemmát jelent minden uniós aktor, köztük különösen az EU Bíróság számára. Egyrésztől amennyiben szigorúan érvényesül a jogharmonizációs és a szabályozási aktusok közötti elhatárolás, és ez ténylegesen lehetséges is,<sup>44</sup> a jogharmonizáció nem lesz képes a tagállamok, illetve az érintett piaci szereplők által elvárt szinten és módon integrálni a nemzeti piacokat. A piacra jutási korlátok nagy része – különösen a szabályozási jellegű piacra lépési korlátok – kívül fog esni a jogharmonizáció hatókörén, illetve esély sem lesz a tagállamok közötti egyenlő versenyfeltételek megteremtésére, amennyiben az egységes szabályozás bevezetését igényli. Egy olyan helyzetben, mikor a tagállami piacra való bejutást a vonatkozó termék- vagy szolgáltatásbiztonsági (pl. elektronikus-hírközlésbiztonsági) elvárások szabályozásának lényegesen eltérő (védelmi) szintje akadályozza vagy korlátozza, és ez a határon átnyúló verseny feltételeit is torzítja, nehéz elképzelni, hogy a jogharmonizáció valódi szabályozási és szakpolitikai tartalom nélkül ténylegesen hozzá tudna járulni a nemzeti piacok integrációjához. Másrésztől az uniós jogalkotónak és a Bíróságnak is számolnia kell azzal, hogy amennyiben a jogharmonizáció felhasználható bármely szabályozási vagy szakpolitikai cél eszközeként, az Unió, hacsak nincs egy vagy több párhuzamosan felhívható uniós hatáskör, túlterjeszkedik a tagállami által hozzá rendelt specifikus célokon, és fellépése illegitim lesz. Egy ilyen lépés komoly politikai vagy társadalmi konfliktusokhoz vezethet, hiszen a jogharmonizáció leronthatja a tagállamok által saját hatáskörben bevezetett szabályozás védelmek szintjét olyan területeken, mint például az ipari szennyezés elleni küzdelem vagy az adat- és hírközlésbiztonság, illetve a szabályozási védelem szintjének megemelésével aláshatja az adott tagállam gazdaságának és társadalmának versenyképességét, illetve a tagállamok vélt előnyeit a regionális vagy globális versenyben.<sup>45</sup>

A következőkben bemutatott és elemzett ítélkezési gyakorlat sokrétű. Az ítéletekben alkalmazott jogértelmezési és jogalkalmazási megoldások különböző módokon feszegetik az uniós jogalkotóra átruházott belső piaci jogharmonizációs hatáskör gyakorlásának, illetve a hatáskör gyakorlásával szembeni bírói kontroll lehetőségeit

<sup>43</sup> Lásd ide kapcsolódóan Weatherill jól ismert kritikáját, amely az ítélkezési gyakorlatban megfogalmazott korlátokat és tilalmakat valódi jogi korlátozások lefektetése helyett egyedül arra tartotta alkalmasnak, hogy rávezessék az uniós jogalkotót arra, hogy hogyan tudja jogalkotási (jogharmonizációs) céljai elérése érdekében úgy alkalmazni az Alapszerződés hatásköri szabályait, hogy aktusai kiállják a bírói felülvizsgálat próbáját. Stephen WEATHERILL: „The Limits of Legislative Harmonisation Ten Years after *Tobacco Advertising*: How the Court’s Case Law has Become a »Drafting Guide«” *German Law Journal* 2011/12. 827.

<sup>44</sup> Például a jogharmonizációs aktus kizárólag a belső piaci problémát okozó jogi különbségeket számolja fel, és nincs semmilyen szabályozási vagy más szakpolitikai hatása.

<sup>45</sup> Lásd ide kapcsolódóan Maletić elemzését, aki a jogharmonizáció szabályozási jellegű megvalósítását nem tartja automatikusan elítélendő fejleménynak, tekintettel arra, hogy segítségével az Unió pozitív integrációs fellépésén keresztül utol tudja érni negatív integrációs tevékenységét, illetve képes az utóbbi negatív társadalmi hatásait ellensúlyozni, Isidora MALETIĆ: *The Law and Policy of Harmonisation in Europe’s Internal Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2013), 13–27. és 189–191.

és korlátait. Ezt próbáljuk meg egy tematikus csoportosítással könnyebben áttekinthetővé tenni. Mint látni fogjuk a belső piac hatékony megvalósítása és működése mind a jogalkotói oldalon, mind pedig a Bíróság részéről megjelenik mint hangsúlyos és legitímnek tartott szempont, amelynek érvényesítése maga alá rendelni látszik minden más érdeket és szempontot. A Bíróság meglehetősen nyíltan és őszintén deferál az uniós jogalkotó politikai és szakpolitikai diszkréciója irányába, kivéve mikor az Alapszerződések valamely rendelkezése konkrét és világos fogódzót nyújt számára.<sup>46</sup> Az ítélkezési gyakorlatban megjelenő, viszont a 114. cikk adta fogalmi és működési keretbe nehezen beilleszthetőnek tűnő jogalkotói korlátok, mint például a jogharmonizációs beavatkozás arányossága, sem képesek igazán új irányokat hozni az ítélkezési gyakorlatba. Általában véve az ítélkezési gyakorlat megerősíteni látszik, hogy a belső piaci jogharmonizációs hatáskör és jogalap szabályozása elsősorban az uniós jogalkotó politikai felhatalmazásáról szól.<sup>47</sup> Azonban az is kiderül, hogy ezzel a felhatalmazással nem lehet öncélúan élni.

## AZ AKTUS TÉNYLEGESEN JOGHARMONIZÁCIÓS AKTUS

Az ítélkezési gyakorlatban találunk példát olyan esetekre, mikor viszonylag egyértelmű volt, hogy az uniós fellépés célja a belső piachoz és a piaci integrációs célhoz kapcsolódott. Ezekben az esetekben a Bíróság megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy a kérdéses aktus esetleges szabályozási vagy szakpolitikai hatásai nem akadályozták meg jogharmonizációs aktusként történő elfogadását. A gyógyszerek egységes kiegészítő oltalmi tanúsítványának bevezetését szabályozó rendelet<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Az uniós jogalkotó számára tett jelentős gesztus, hogy a Bíróság szerint nincs különösebb akadálya annak, hogy a tervezett aktus elfogadásának jogszerűségét az EUMSZ 114. cikk mellett más jogalap vagy jogalapot alkalmazásával biztosítsák be. Az ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben az aktus egyértelműen belső piaci jogharmonizációs aktus, akkor egyedül a 114. cikk használható jogalapként. Olyan esetben viszont, mikor az aktus a (jogharmonizáció mellett) több egyenrangú, egymástól nehezen elválasztható szakpolitikai vagy szabályozási célt szolgál, az uniós jogalkotó több jogalkotási jogalapot is igénybe vehet. C-338/01. sz. ítélet (39. lj.) 56. pont. Amennyiben a jogalkotó megalapozatlanul vonna be más jogalapot a 114. cikk mellé, ez a hiba nem jár az aktus megsemmisítésével, amennyiben az aktust nem szabálytalan jogalkotási eljárásban fogadták el, C-491/01. sz. *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.* ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet [EU:C:2002:741], 98. pont. Több jogalkotási jogalap alkalmazása esetén az uniós jogalkotónak leginkább arra kell figyelnie, hogy a vonatkozó uniós jogalkotási eljárások alapszerződési követelményei ne sérüljenek, ezért azok nem lehetnek egymással összeegyeztethetetlenek, C-338/01. sz. ítélet (39. lj.) 57–58. pontok.

<sup>47</sup> Az ítélkezési gyakorlatot jól jellemzi az a megközelítés, amelyet követve a Bíróság megállapította, hogy amennyiben teljesülnek a 114. cikk feltételei, az Alapszerződések a jogharmonizációt egyes szakpolitikai területeken explicit módon kizáró rendelkezései (pl. az EUMSZ 84. cikke, amely a bűnüldözés és a terrorizmus elleni küzdelem területén zárja ki a jogharmonizációt) nem akadályozzák meg a jogharmonizációs aktus jogszerű elfogadását. Lásd az emberi egészség védelmének szakpolitikai célja kapcsán az 1998-as dohányreklám irányelv elfogadását érintő ügyben, C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 76–79. pontok.

<sup>48</sup> A Tanács 1768/92/EGK rendelete (1992. június 18.) a gyógyszerek kiegészítő oltalmi tanúsítványának bevezetéséről, HL L 182., 1992.7.2., 15.

elfogadásának jogalapját érintő ítéletében a Bíróság megállapította,<sup>49</sup> hogy a szabadalmi jog eltérő tagállami szabályozása olyan helyzetet eredményezett, hogy a tagállami gyógyszerpiacokra ugyanazon terméket eltérő feltételekkel lehetett bevezetni, illetve eltérő körülmények között lehetett folytatni azok értékesítését.<sup>50</sup> Értékelése szerint ez a helyzet egyértelmű akadályát jelentette a nemzeti piacok integrált működésének, amely körülmény megalapozta az EUMSZ 114. cikk mint jogalkotási jogalap alkalmazását.<sup>51</sup> Az adatmegőrzési irányelv<sup>52</sup> jogalapja kapcsán a Bíróság az irányelv szabályainak sajátosságaira tekintettel más megközelítést alkalmazott. Ítélete szerint az irányelv világosan kifejezte, hogy rendelkezései az elektronikus hírközlési piacon működő kereskedelmi szolgáltatók gazdasági tevékenységét, nem pedig a tagállami rendőri és igazságszolgáltatási hatóságok az akkor még a volt harmadik pillér hatálya alá tartozó jogait és kötelezettségeit szabályozták.<sup>53</sup> Az irányelv belső piaci jogharmonizációs aktus jellegét erősítette meg az a rendelkezése is, amelyik a tagállamok igazságszolgáltatási és belügyi tevékenységeit explicit módon kizárta szabályozási hatálya alól.<sup>54</sup>

#### AZ AKTUS SZABÁLYOZ, DE CÉLJA A PIACI INTEGRÁCIÓ

A Bíróság az ún. *Titanium Dioxide* ügyben<sup>55</sup> hozott nagyjelentőségű ítéletében arra hivatkozva állapította meg, hogy a titándioxid-irányelv<sup>56</sup> az iparág által kibocsátott szennyezés csökkentését célzó szabályait a belső piaci jogharmonizációs jogalap alkalmazásával kellett volna elfogadni, hogy a jogharmonizáció alá vont tagállami környezetvédelmi szabályok közvetlenül befolyásolták a termelés feltételeit és költségeit, emiatt pedig egyértelmű volt, hogy a közöttük lévő különbségek torzították (egyenlőtlené tették) a határokon átnyúló verseny feltételeit.<sup>57</sup> Az ítélet értelmében nem volt jelentősége annak, hogy az irányelv konkrét szabályozási területen, konkrét szabályozási változásokat vezetett be. Ahogy a jogalkotó szándékából is kiderült, az irányelv szabályozási hatásai azzal a piaci integrációs céllal álltak

<sup>49</sup> C-350/92. sz. *Spanyolország kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1995. július 13-án hozott ítélet [EU:C:1995:237], 34–36. pontok.

<sup>50</sup> Ugyanazon termékeket egyes tagállamokban megillette szabadalmi oltalom, míg másokban nem.

<sup>51</sup> C-350. sz. ítélet (49. lj.), 34–36. pontok.

<sup>52</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.) a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról, *HL L 105.*, 2006.4.13., 54–63.

<sup>53</sup> C-301/06. sz. *Írország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet [EU:C:2009:68], 80. és 82–83. pontok.

<sup>54</sup> C-301/06. sz. ítélet (53. lj.) 84. pont.

<sup>55</sup> Lásd előzményként a Bíróság ítéletét az ún. *Detergents* ügyben: 91/79. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1980. március 18-án hozott ítéletet [EU:C:1980:85].

<sup>56</sup> Council Directive 89/428/EEC of 21 June 1989 on procedures for harmonizing the programmes for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry, *HL L 201.*, 1989.7.14., 56–60.

<sup>57</sup> C-300/89. sz. ítélet (30. lj.) 11–12., 23. pontok.



összhangban, hogy az egységes szabályozás bevezetése révén sor kerüljön a tagállamok közötti kereskedelem és a határokon átnyúló verseny feltételeinek egységesedésére, és hogy kiegyenlítődjenek az esélyek a piacra jutásban és a versenyben az európai piacon. A Bíróság ítélete egyértelmű kifejezést adta annak a korábban már említett tételnek, hogy szabályozási hatásai nélkül a jogharmonizáció nem lenne képes hozzájárulni a piaci integráció az EUMSZ 26. cikkben megfogalmazott céljainak megvalósításához.

Az ítélet érvéleéséből az is kiderül, hogy az uniós jogalkotó szabadsága a jogharmonizáció céljainak meghatározásában és a jogharmonizációs aktus szabályainak kialakításában nem korlátlan. Először is megállapította, hogy az irányelv olyan tagállami szabályozási különbségekkel szemben kívánt fellépni, amelyek az egyes tagállami piacokon eltérő termelési feltételeket és költségeket okoztak, és ezzel egyenlőtlennek tették a határokon átnyúló gazdasági verseny feltételeit. Ebből következik, hogy piaci integrációs szempontból relevanciával nem bíró szabályozási különbségeket jogszerűen nem lehet a belső piaci jogharmonizáció eszközével kezelni. Másodszor az ítélet nem hagyta figyelmen kívül, hogy az irányelv egyrésről környezetvédelmi, másrésről a tagállami környezetvédelmi szabályok harmonizációjával piaci integrációs célokat szolgált. A Bíróságnak részletesen meg kellett indokolnia, hogy az irányelv szabályozási hangsúlya az utóbbira esett, mivel a cél a versenyfeltételek kiegyenlítése volt, amelynek megvalósítása során a közös környezeti szabályok rögzítése csak az eszköz szerepét töltötte be. Értékelését végül azzal támasztotta alá, hogy az Alapszerződések a közös környezeti politika célkitűzéseinek megvalósítását más közös politikába integrálva rendelik el.<sup>58</sup> Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az irányelv harmonizált szabályai alkalmas és hatékony eszközt adták a közös környezeti politika releváns célkitűzéseinek megvalósításának.<sup>59</sup>

## AZ AKTUS SZABÁLYOZ, DE A BELSŐ PIACI JOGHARMONIZÁCIÓ KERETEIN BELÜL

Az ítélezési gyakorlatban külön csoportot alkotnak azok az ítéletek, amelyek a *Titanium Dioxide* ügyben is jelzett módon amiatt nem találtak kivetnivalót abban, hogy a szóban forgó jogharmonizációs aktus konkrét szabályozási, szakpolitikai vagy más közérdekű outputokat is produkált, mert ezek az outputok az érintett európai piac egyik elemének vagy jellemző sajátosságának voltak tekinthetők. Megközelítésének formális jogi alapját a Bíróság több ügyben is abban találta meg, hogy a tagállamok az Alapszerződésben bizonyos közös szakpolitikai célok megvalósítását, az önálló megvalósítás mellett, más uniós szakpolitikákba integrálva rendelték el.<sup>60</sup> A Bíróság döntései érzékelhetően tág teret adtak az Unió belső piaci jogharmonizációs tevékenységének. A 114. cikk ilyen megengedő, az uniós jogalkotó felhatalmazását megerősítő értelmezését fedik fel azok az ítéletek, amelyek közegészségvédelmi tárgyú

<sup>58</sup> Lásd 42. lj.

<sup>59</sup> C-300/89. sz. ítélet (30. lj.) 22. és 24. pontok.

<sup>60</sup> Lásd 42. lj.

jogharmonizációs aktusok elfogadásának jogszerűségét vizsgálták. A közös közegészségvédelmi szakpolitika szabályozása explicit módon kizárja a jogharmonizációt, viszont az Alapszerződések megengedik a szakpolitika céljainak más közös politikákba integrált megvalósítását. Ez utóbbi jogi lehetőség fontos fogódzót adott az EU Bíróságnak, mikor úgy döntött, hogy az emberi egészség védelméhez kapcsolódó szempontokat magukban foglaló piacokon a jogharmonizáció tárgya vagy irányultsága lehet közegészségvédelmi, amennyiben a nemzeti piacok integrációja szükségessé teszi ilyen jogharmonizációs aktusok elfogadását.<sup>61</sup>

A fegyvertartási irányelv elfogadásának<sup>62</sup> és módosításának<sup>63</sup> jogszerűségét vizsgáló ítéleteiben a Bíróság világosan rögzítette, hogy nagyobb részt köz- és személyi biztonsági célokat szolgáló, illetve konkrét köz- és személyi biztonsági hatásokat kiváltani szándékozó uniós jogszabályok is elfogadhatók az EUMSZ 114 cikk alapján. Az eredeti irányelv a lőfegyverek határon átnyúló szállításának liberalizálása mellett olyan szabályokat tartalmazott, amelyek részletesen meghatározták a tiltott, engedélyes, valamint engedély nélkül beszerezhető és tartható lőfegyverek és tartozékaik csoportjait. Módosítása kifejezetten a megváltozott európai belbiztonsági helyzetre hivatkozva szigorított ezen a rendszeren. A *Buhagiar* ítélet érvelése onnan indult ki, hogy az irányelv két, a polgári lőfegyverpiac integrációja szempontjából relevánsnak minősülő célkitűzést kívánt megvalósítani.<sup>64</sup> Egyrésztől biztosítani akarta a lőfegyverek határokon keresztül történő szabad mozgását, másrésztől garantálni akarta a köz- és személyi biztonság védelmének magas szintjét. Ennek alapján a Bíróság megállapította, hogy az irányelv olyan belső piaci jogharmonizációs aktus volt, amelyik az integrált lőfegyverpiac létrehozása keretében a szabad mozgás mellett, az állampolgárok személyi biztonságának védelmét, illetve általában a közbiztonság védelmét is biztosítani akarta.<sup>65</sup> A módosító irányelv kapcsán hozott ítéletében a Bíróság rögzítette, hogy a módosítás belbiztonsági célú szigorításai összhangban álltak az eredeti irányelv legitímnek elismert jogharmonizációs koncepciójával, amely szerint az integrált lőfegyverpiac köz- és személyi biztonsági aspektusai a piac integráns részét képezik.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 78. és 88. pontok. Lásd még C-151/17. sz. *Swedish Match AB kontra Secretary of State for Health* ügyben 2018. november 22-én hozott ítélet [EU:C:2018:938], 77. pont; C-154/04 és C-155/04. sz. *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd kontra Secretary of State for Health and The Queen, on the application of National Association of Health Stores and Health Food Manufacturers Ltd kontra Secretary of State for Health and National Assembly for Wales* egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2005:449].

<sup>62</sup> A Tanács irányelve (1991. június 18.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről (91/477/EGK), *HL* L 256., 1991.9.13., 51–58.

<sup>63</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/853 irányelve (2017. május 17.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK tanácsi irányelv módosításáról, *HL* L 137., 2017.5.24., 22–39.

<sup>64</sup> C-267/16. sz. *Albert Buhagiar kontra Minister for Justice* ügyben 2018. január 23-án hozott ítélet [EU:C:2018:26], 49–52. pontok.

<sup>65</sup> C-267/16. sz. ítélet (64. lj.) 52. pont.

<sup>66</sup> C-482/17. sz. *Cseh Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2019. december 3-án hozott ítélet [EU:C:2019:1035], 36–57. pontok.

A támadott irányelvek és a Bíróság ítéletei is rámutatnak arra, hogy a 114. cikk általános (piac)szabályozási aktusok elfogadása céljából történő felhasználására vonatkozó tilalmat nem lehet annyira szigorúan értelmezni, mint amennyire kialakításának időpontjában vélhettük. Egyértelműen vannak olyan európai piacok, amelyek közös szabályozás hiányában nem valósítható meg az integráció, illetve csak korlátozottabb, a tagállami korlátozásoknak tág teret engedő integráció valósítható meg. Azt is el kell azonban fogadni, hogy a fegyvertartási irányelv kapcsán kibontakozó ítélkezési gyakorlat jelentős kockázatokat hordoz magában. A belbiztonsági hatáskörök az Unió és a tagállamok közötti megosztásának világos szabályozása hiányában, a belső piaci jogalap alkalmazásával az EU jogalkotó olyan hatásköröket ragadhat magához, amelyek gyakorlására a tagállami szint alkalmasabb lenne, illetve amelyek elvesztése veszélyeztetheti a belbiztonság védelmi szintjét a tagállamokban.

#### AZ AKTUS SZABÁLYOZ, DE A BELSŐ PIAC MINT GAZDASÁGI EGYSÉG ÉRDEKÉBEN

A Bíróság a biotechnológiai találmányok szabadalmazásának szabályait harmonizáló irányelv<sup>67</sup> elfogadásának jogalapja kapcsán meghozott ítélete tovább szélesítette az uniós jogalkotó lehetőségeit. Az irányelv szabályai egyértelmű relevanciával bírtak más közös politikák célkitűzéseinek szempontjából. Ahogy az ítélet is megállapította, az irányelv az ipari fejlődés és a tudományos kutatás elősegítésének egymásba kapcsolódó céljait szolgálta, a jogharmonizáció valójában csak egy speciális eszköz volt ezen célok eléréséhez.<sup>68</sup> A Bíróság ebben nem talált problémát, mivel egyértelmű volt, hogy a biotechnológiai kutatási és fejlesztési tevékenységeket lényegesen visszavetették a tagállamok közötti szabályozási különbségek, különösen a biotechnológiai találmányok szabadalmazhatóságának eltérő tagállami szabályozása.<sup>69</sup> Az ítélet végső értékelése szerint az irányelv valódi belső piaci jogharmonizációs aktus volt, amelynek az volt a rendeltetése, hogy felszámolja az európai biotechnológiai kutatásokat és fejlesztéseket gátló tagállami szabályozási eltéréseket, és ezzel hozzájáruljon az Unió ipar-, valamint kutatás-fejlesztési politikájának megvalósulásához.<sup>70</sup> A Bíróság megközelítése sokban hasonlít ahhoz, amelyet a fentebb elemzett *Titanium Dioxide* ügyben is követett. Annyi a különbség, hogy itt a cél nem valamely piaci integrációs probléma felszámolása volt, hanem az, hogy a belső piac mint gazdasági egység hatékonyabban működjön, és versenyképesebb legyen.

<sup>67</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 98/44/EK irányelve (1998. július 6.) a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról, *HL* L 213., 1998.7.30., 13–21.

<sup>68</sup> C-377/98. sz. *Holland Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2001:523], 27. pont.

<sup>69</sup> C-377/98. sz. ítélet (68. lj.) 27. pont.

<sup>70</sup> C-377/98. sz. ítélet (68. lj.) 28. pont.

## AZ AKTUS (PIACOT) SZABÁLYOZ, DE EZT EGY INTEGRÁLT PIAC MEGFELELŐ MŰKÖDÉSE ÉRDEKÉBEN TESZI

Az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése a belső piac megteremtése mellett annak működése „elősegítése” érdekében is lehetővé teszi a jogharmonizációt. Az integráció alá vont nemzeti piacok működésének korrekciója vagy más módon történő biztosítása nagy valószínűséggel olyan jogharmonizációt fog eredményezni, amelynek markáns szabályozási jellege, illetve hatása lesz. Különösen igaz ez olyankor, mikor az uniós beavatkozás azt célozza, hogy az integrált piac hozza létre a tőle elvárt pl. fogyasztói vagy használói outputokat. A Bíróság szerint ilyen esetekben is jogszerű a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazása, és az aktus egyértelműbb piacsabályozási jellege nem zárja ki, hogy piaci integrációs célú jogharmonizációs aktusnak minősüljön. Az ítélezési gyakorlat alapján általában megállapítható, hogy a 114. cikk ezen fordulata minden olyan uniós fellépést megengedni látszik, amely szükséges ahhoz, hogy valamely integrált európai piac – pl. a gazdasági verseny az adott piacon – megfelelő feltételek mellett működjön.

Álláspontját a Bíróság a *Vodafone* ügyben hozott ítéletében fejtette ki. Az eljárásban azzal támadták az 2007-es mobil roaming rendeletet,<sup>71</sup> hogy azt, illetve annak egyes részeit a 114. cikk alkalmazásával nem lehetett volna elfogadni. A rendelet egyrészről az EU-n belüli mobil roaming díjainak csökkentését, másrészt pedig egységes szabályozási környezet kialakítását célozta. Központi rendelkezései maximalizálták a mobil roaming díjait, és arra kötelezték a mobilszolgáltatókat, hogy átlátható árazási rendszereket vezessenek be és tartsanak fenn. A rendelet elfogadása a korábbihoz képest eltérő szabályozási stratégia bevezetését jelentette, mivel az EU jogalkotó (is) arra a következtetésre jutott, hogy a korábban bevezetett piaci liberalizáció és verseny nem volt képes kielégíteni a fogyasztók igényeit. Hangsúlyozandó, hogy az árszabályozás általában véve a piacsabályozás legnyersebb eszközének tekintendő.

Az ítélet úgy érvelt, hogy a roaming-rendelet belső piaci jogharmonizációs aktusnak minősül, amely piaci integrációs célját más szabályozási jellegű célokkal kombinálva valósította meg.<sup>72</sup> Konkrétan, a célja egy olyan európai elektronikus hírközlési piac megteremtése volt, amelyben a fogyasztók igényei kellő védelemben részesülnek, és hatékonyan érvényesül a gazdasági verseny.<sup>73</sup> A Bíróság külön rávilágított arra, hogy a rendeletet az uniós jogalkotó azért fogadta el, hogy előmozdítsa az integrált hírközlési piac működését, amelyet addig elégtelen hatékonyságú verseny jellemezett, és nem elégítette ki a fogyasztók várakozásait.<sup>74</sup> Ezek mellett

<sup>71</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 717/2007/EK rendelete (2007. június 27.) a Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról (roaming), valamint a 2002/21/EK irányelv módosításáról, *HL L 171.*, 2007.6.29., 32–40.

<sup>72</sup> C-58/08. sz. *The Queen, on the application of Vodafone Ltd and Others kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* ügyben 2010. június 8-án hozott ítélet [EU:C:2010:321], 38–39. pontok.

<sup>73</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 38–39. pontok.

<sup>74</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 40–41. pontok.

a rendelet korrigálta a piacot jellemző szabályozási elégtelenségeket, illetve kiegészítette és fejlesztette a korábban bevezetett uniós szabályozási rendszert.<sup>75</sup>

Érvelése megtámogatásaként a Bíróság klasszikus jogharmonizációs érveket is talált a roaming-rendelet elfogadása mellett. Kiemelte, hogy a piac elégtelen működése következtében tagállamokon jelentős nyomás volt, hogy saját hatáskörben egyoldalú szabályozási eszközökkel megpróbálják kezelni a magas roaming díjak problémáját.<sup>76</sup> Nézete szerint a partikuláris tagállami fellépés lehetősége nemcsak azt vetítette előre, hogy a jövőben további tagállami korlátozások jelenhetnek meg az európai elektronikus hírközlési piacon, hanem azt is jelentette, hogy a tagállamok, mivel egyedül nem képesek európai szinten hatékony megoldás bevezetésére, esetlegesen félrekezelik a piac szabályozási hiányosságait.<sup>77</sup> Nem nehéz észrevenni, hogy a Bíróság szerint a jogharmonizáció a proaktív, lényegében megelőző jellegű (*anticipatory*) európai szabályozás eszköze is lehet; feltéve, hogy a fellépés összekapcsolható valamilyen módon a nemzeti piacok integrációjával, illetve az európai piacok megfelelő működésének közös érdekével.

## AZ AKTUS NEM JOGHARMONIZÁCIÓS AKTUS

A joggyakorlat fontos részét képezik az EU Bíróság azon döntései, amelyek a belső piaci jogharmonizációs jogalap helyett más uniós jogalkotási jogalap alkalmazását látták jogszerűnek. Az ítéletek által megállapítottak arra utalnak, hogy bizonyos szabályozási outputok és azokhoz kapcsolódó szakpolitikai hatások esetében az EUMSZ 114. cikkben foglalt hatáskör, annak ellenére, hogy szabályozási célú alkalmazása meglehetősen laza korlátok alá esik, nem áll az uniós jogalkotó rendelkezésére. A Bíróság által felállított jogharmonizációs limit jelentőségét azonban nem szabad túlbecsülni. Az ítéletek olyan szabályozási tárgyú uniós aktusokhoz kapcsolódtak, amelynek megvalósítására az Alapszerződések a 114. cikknél alkalmasabb, specifikus jogalkotási jogalapot adtak az uniós jogalkotónak. Ennek fényében nem állíthatjuk, hogy a Bíróság radikálisan eltolta volna az egyébként nem túl meggyőzően lefektetett határvonalat az általános (piac- és gazdaság)szabályozási aktusok és a belső piaci jogharmonizációs aktusok között. Inkább hajlunk arra, hogy a Bíróság döntéseit az befolyásolta, hogy az adott ügy körülményei, különösen a vizsgált uniós jogszabály tartalma következtében nem tekinthetett el attól a ténytől, hogy a tagállamok az Alapszerződésben 114. cikktől eltérő jogalap alkalmazását rendelték el.

Az ún. *Chernobyl II* ügyben a Bíróság világosan rögzítette, hogy amennyiben a szóban forgó aktus a belső piaci jogharmonizációs jogalap segítségével általában megvalósítható szabályozási céljait (ebben az esetben: termékbiztonság és egészségvédelem) egy másik jogalkotási jogalap, egy másik közös politika keretében rendeli megvalósítani, és az aktus ténylegesen összekapcsolható ezzel a szakpolitikai

<sup>75</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 42. pont.

<sup>76</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 47. pont.

<sup>77</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 77–78. pontok.

területtel, a 114. cikket az uniós jogalkotó jogszerűen nem veheti igénybe. Az ügyben az EURATOM Szerződés 31. cikke alapján elfogadott tanácsi rendeletet támadták, amely a csernobili atomerőműbaleset következményeire reagálva közös szabályokban rendelkezett az élelmiszerek és takarmányok maximálisan megengedhető radioaktív szennyezettségéről.<sup>78</sup> A 31. cikk arra hatalmazza fel az EURATOM-ot, hogy alapvető standardokat fogadjon el az emberi egészség a veszélyeztető ionizáló sugárzással szembeni védelme érdekében. A keresetet benyújtó Európai Parlament szerint a rendeletet a belső piaci jogharmonizációs aktusként kellett volna elfogadni, mivel tárgya a belső piacon értékesített termékek biztonsága volt, és rendelkezései az érintett termékek kereskedelmét szabályozták.

Az ítélet kifejtette, hogy a radioaktív szennyezés egy különleges termékbiztonsági probléma, amelynek európai szintű kezelésére az EURATOM Szerződés 31. cikke külön jogalapot biztosít.<sup>79</sup> A Bíróság kifejezetten elutasította, hogy a rendelet elfogadásakor a 114. cikket párhuzamos jogalként alkalmazni kellett volna. Értékelése szerint a rendelet nem belső piaci jogharmonizációs aktus volt, amelyen az a körülmény sem változtatott, hogy preambulumban kifejezetten hivatkozott piaci integrációs célokra.<sup>80</sup> Részletes indokolása szerint a rendelet termékbiztonsági tárgyú egységes tilalmi a rendelet által bevezetett további rendelkezésekkel együtt az EURATOM Szerződésben megfogalmazott speciális, az ott szabályozott szakpolitikához kapcsolódó közbiztonsági célok hatékony megvalósítását szolgálták, jogharmonizációs hatásuk, ahogy az áruk szabad mozgására gyakorolt hatásuk is, csak közvetett volt.<sup>81</sup> Ehhez kapcsolódóan rögzítette, hogy az egységes európai szabályok bevezetése, és ahhoz kapcsolódóan annak kizárása, hogy a tagállamok az adott problémára egyoldalúan szabályozással reagáljanak, önmagában nem jelenti, hogy a kérdéses aktus elsődleges célja a jogharmonizáció lett volna.<sup>82</sup>

A marhahús megjelölési rendelet<sup>83</sup> jogalapját érintő ügyben a Bíróság sokban hasonló megközelítést követett. Ennek lényege, hogy amennyiben az adott integrált piac működése szempontjából releváns szakpolitikai vagy szabályozási célkitűzéseket a közös európai agrárpiacon létrehozása érdekében az Alapszerződésekben biztosított jogalap alkalmazásával kell megvalósítani, a belső piaci jogharmonizációs

<sup>78</sup> A Tanács 1987. december 22-i 3954/87/Euratom rendelete nukleáris balesetet vagy bármely egyéb radiológiai veszélyhelyzetet követően az élelmiszerek és a takarmányok radioaktív szennyezettsége legmagasabb megengedhető határértékének megállapításáról, *HL L 371.*, 1987.12.30., 11–13.

<sup>79</sup> C-70/88. sz. *Európai Parlament kontra Tanács* ügyben 1991. október 4-én hozott ítélet [EU:C:1991:373], 12–14. pontok.

<sup>80</sup> C-70/88. sz. ítélet (79. lj) 16. pont.

<sup>81</sup> C-70/88. sz. ítélet (79. lj) 17. pont.

<sup>82</sup> C-70/88. sz. ítélet (79. lj) 17. pont. Lásd ide kapcsolódóan a Bíróság az 1993-as munkaidő irányelv (A Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, *HL L 307.*, 1993.12.13., 18–24.) elfogadásának jogalapjával kapcsolatban kifejtett hasonló érvelését, C-84/94. sz. *Egyesült Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet [EU:C:1996:431], 20–22. pontok.

<sup>83</sup> Council Regulation (EC) No 820/97 of 21 April 1997 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products, *HL L 117.*, 1997.5.7., 1–8.

jogalap, amely általában rendelkezésre áll ilyen célok a jogharmonizáció eszközeivel történő megvalósítására, nem alkalmazható. A rendeletet a Közös Agrárpolitikai (KAP) keretében a mostani EUMSZ 43. cikk alapján fogadták el. Rendelkezései egységes termékbiztonsági szabályokat vezettek be a marhahús közös piacán. A keresetet benyújtó Bizottság szerint a 43. cikk nem volt megfelelő jogalap, mivel a rendelet közös közegészség- és fogyasztóvédelmi szabályokat tartalmazott, amelyek lefektetésére a 114. cikket kellett volna alkalmazni.

Ítéletében a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 43. cikkben foglalt jogalapot a tagállamok azért foglalták be az Alapszerződésekbe, hogy lehetővé tegyék az uniós jogalkotó számára, hogy szabályozhassa az agrárpiaci termékek előállítását és értékesítését az európai piacon.<sup>84</sup> Ez a szabályozási fellépés a releváns termékbiztonsági és fogyasztóvédelmi előírások lefektetését is magában foglalja.<sup>85</sup> Ehhez kapcsolódóan rámutatott arra, hogy a közegészség védelme, illetve a fogyasztóvédelem olyan uniós szakpolitikai célkitűzések, amelyeket az uniós jogalkotónak más közös politikákba integrálva kell megvalósítani, így a KAP-on belül is jogosult ilyen tárgyú szabályozás elfogadására.<sup>86</sup> Másrészt felhívta arra a figyelmet, hogy az agrártermékek piacainak stabilitása, amelyet közvetlenül veszélyeztetne, ha veszélyes termékek kerülnének a fogyasztókhoz, vagy ha a közegészség védelme nem lenne biztosított, olyan célkitűzés, amelyet más uniós szakpolitikákban biztosított eszközök igénybevétele nélkül a KAP keretein belül kell megvalósítani.<sup>87</sup>

Környezeti szabályozási területen, arra is tekintettel, hogy a *Titanium Dioxide* ítélet milyen irányba vitte el az ítélkezési gyakorlatot, a Bíróság némiképp eltérő keretek között gyakorolta bírói felülvizsgálati jogkörét. Az 1991-es hulladék irányelv<sup>88</sup> jogalapját érintő ügyben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az irányelv nem volt belső piaci jogharmonizációs aktusnak tekinthető, mivel elsődlegesen nem az érintett piacok működésének feltételeit kívánta egységesíteni, a piaci integrációra gyakorolt hatásai pedig túlzottan általánosak voltak.<sup>89</sup> Az irányelv szabályai arra kötelezték a tagállamokat, hogy akadályozzák meg a hulladék keletkezését, ösztönözzék a hulladék újrahasznosítását, modernizálják a hulladékgazdálkodást, és korlátozzák a hulladék határokon átnyúló szállítását. Részletes indokolásában a Bíróság kifejtette, hogy céljait tekintve a hulladék-irányelv másféle aktus volt, mint a titándioxid-irányelv, mivel elsődlegesen nem a termelés és a gazdasági verseny feltételeit kívánta egységesebbé tenni egy adott gazdasági szektorban, hanem

<sup>84</sup> C-269/97. sz. *Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2000. április 4-én hozott ítélet [EU:C:2000:183], 47–61. pontok.

<sup>85</sup> C-269/97. sz. ítélet (84. lj.) 47–61. pontok.

<sup>86</sup> C-269/97. sz. ítélet (84. lj.) 49. pont. Úgy látszik, hogy a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazását megalapozó azon érv, miszerint a kérdéses szabályozási vagy szakpolitikai probléma kezelésére a piaci integrációs keretek között hatékonyan sor kerülhet, más jogalapok esetében is működik.

<sup>87</sup> C-269/97. sz. ítélet (84. lj.) 62. pont.

<sup>88</sup> A Tanács 91/156/EGK irányelve (1991. március 18.) a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv módosításáról, *HL L 78.*, 1991.3.26., 32–37.

<sup>89</sup> C-271/94. sz. *Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1996. március 26-án hozott ítélet [EU:C:1996:133], 32. pont.

a hulladékgazdálkodás hatékonyságát akarta növelni Európában.<sup>90</sup> Ilyen esetben az uniós jogalkotónak az Alapszerződések specifikus környezetpolitikai szabályozási jogalapját kell igénybe vennie.

A hulladékszállítási rendelet<sup>91</sup> jogalapja kapcsán a Bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a közös környezeti politika keretében elfogadott rendelet rendelkezései elsődlegesen a hulladék mint áru szabad mozgását szabályozták, vagy valódi környezetvédelmi szabályokat fektettek le. A rendelet a hulladékszállítás engedélyezését és feltételeit érintő szabályainak átvizsgálását követően a Bíróság úgy döntött, hogy szabályozási célja megállapíthatóan az volt, biztosítsa a releváns környezeti politikai célkitűzések megvalósítását a hulladékszállítás speciális területén.<sup>92</sup> Értékelése szerint a rendelet nem a hulladék határokon átnyúló kereskedelmének szabadságát szabályozta, egységes szabályainak pozitív hatásai a szabad mozgásra és a tagállami piacok integrációjára pedig esetlegesen voltak.<sup>93</sup> Az ítélet a jogharmonizációs és a szabályozási aktusok elhatárolására vonatkozó joggyakorlatban foglaltakat követte, és szokásos vizsgálatát megfordítva arra a következtetésre jutott, hogy az uniós jogalkotó abban az esetben nem élhet a 114. cikkben kapott felhatalmazásával, amennyiben a kezelendő probléma nem piaci integrációs jellegű.

Az 1993-as munkaidő irányelv<sup>94</sup> jogalapjának vizsgálata során, ahogy már jeleztük, a Bíróság több szempontot is figyelembe vett. Nézetünk szerint a döntő elem az volt, hogy a jogalkotó számára az Alapszerződésekben rendelkezésre állt egy olyan speciális jogalap, amely tartalmilag jobban összekapcsolható volt az irányelv részletes szabályaival, mint a 114. cikk. Az irányelvet az uniós jogalkotó a mostani EUMSZ 137. cikk alapján fogadta el. Ez a jogalap arra hatalmazza fel az Európai Uniót, hogy közös minimumkövetelmények lefektetésével garantálja a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmét a tagállamokban. A Bíróság az ítéletében lényegében azt vizsgálta, hogy az irányelv munka- és pihenőidőre vonatkozó közös minimumszabályai a 137. cikkben foglalt szociális politikai célokhoz, vagy pedig a belső piac megteremtésének céljához álltak-e közelebb. A Bíróság értékelése szerint az irányelv minimumszabályai a munkavállalás, a munkavállalók egészsége és bizton-

<sup>90</sup> C-271/94. sz. ítélet (89. lj.) 32. pont. A munkaidő irányelvvel kapcsolatban a Bíróság hasonlóképpen érvelt. Értékelése szerint annak rendelkezései, annak ellenére, hogy közös, a tagállami szabályok helyébe lépő minimum-elvárások rögzítésével ténylegesen harmonizálták a releváns munkaerőpiaci szabályokat, elsődlegesen a munkavállalók egészségét és biztonságát kívánták megvédeni, amely célok elérésére az Alapszerződések külön jogalapot biztosítanak, C-84/94. sz. ítélet (82. lj.) 26–45. pontok. Ez az ítélkezési gyakorlat ugyanazt a problémát veti fel, mint a 114. cikkhez kapcsolódó gyakorlat. Amennyiben a kezelendő probléma beilleszthető az adott közös politika keretei közé, az uniós jogalkotót az ott rendelkezésére bocsátott jogalap érdemben nem, vagy csak alig korlátozza.

<sup>91</sup> A Tanács 259/93/EGK Rendelete (1993. február 1.) az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről, HL L 30., 1993.2.6., 1–28.

<sup>92</sup> C-187/93. sz. *Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1994. június 28-án hozott ítélet [EU:C:1994:265], 21–23. pontok.

<sup>93</sup> C-187/93. sz. ítélet (92. lj.) 24–26. pontok.

<sup>94</sup> A Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, HL L 307., 1993.12.13., 18–24.



sága szempontjából releváns feltételeit szabályozták, ezért alkalmasak voltak a 137. cikkben említett célok elérésére, és általános piaci integrációs jelentőségük sem tette őket belső piaci jogharmonizációs célú szabályokká.<sup>95</sup> Lényeges formális érv volt az ítéletben, hogy az irányelv által megvalósított szabályközelítés módszere és szintje megfelelt annak, amit a 137. cikkben a tagállamok meghatároztak.<sup>96</sup>

## ENGEDÉLYEZÉSI VAGY TANÚSÍTÁSI KÖTELEZETTSÉGEK JOGHARMONIZÁCIÓS AKTUSOKBAN

A piaci szereplőkkel szemben valamely szakpolitikai vagy közérdekű indok érvényesítése érdekében támasztott engedélyezési vagy tanúsítási kötelezettségekről leginkább az állam piaci szabályozási célú beavatkozása jut eszünkbe. A kötelező termék-, technológia-, valamint szolgáltatásengedélyezési vagy tanúsítási rendszerek közvetlenül korlátozzák a gazdasági tevékenységek végzésének szabadságát. Az ilyen korlátozásokat általában valamely az állam által képviselt közösségi érdek vagy érték védelmének szükségessége támasztja alá. A belső piacon számos uniós intézményhez vagy szervhez telepített, továbbá a tagállami hatóságok által felügyelt engedélyezési és tanúsítási rendszer működik. Az ezek alapjául szolgáló uniós jogszabályokat a legtöbb esetben a belső piaci jogharmonizációs jogalap alkalmazásával fogadták el. Figyelemmel az általános szabályozási rendeltetésükre, különösen fontos lenne, hogy ezeknek a jogszabályoknak az esetében érvényesüljön a jogharmonizációs és a (piac)szabályozási aktusok között az ítélezési gyakorlatban bevezetett megkülönböztetés.

Az EU Bíróság és az uniós jogalkotó is azon a jogi állásponton van, hogy engedélyeztetési vagy tanúsítási kötelezettség bevezetése, illetve ahhoz kapcsolódóan valamely engedélyezési vagy tanúsítási rendszer felállítása és működtetése megalapozottan és jogszerűen lehet része belső piaci jogharmonizációs aktusoknak, amennyiben összekapcsolható valamely konkrét piaci integrációs céllal. A Bíróság értelmezésében az engedélyezés vagy tanúsítás a jogharmonizáció implementálásának egyik különösen alkalmas eszköze lehet,<sup>97</sup> amelynek segítségével biztosítható a jogharmonizáció folyamatának során lefektetett harmonizált szabályok alkalmazása és érvényesítése.<sup>98</sup> Ez a megközelítés egyértelműen az uniós fellépés hatékonyságának, a lefektetett szakpolitikai célok és a hozzájuk rendelt jogi rendelkezések hatékony érvényesülésének szempontján alapul. Az ítélezési gyakorlat ezt egészíti ki azzal az általános érveléssel, hogy a 114. cikk nem köti meg az uniós jogalkotó kezét a jogharmonizáció eszközének kiválasztásában.<sup>99</sup> Amennyiben engedélyezési vagy tanúsítási rendszer felállítása és működtetése szükséges ahhoz, hogy a várt belső

<sup>95</sup> C-84/94. sz. ítélet (82. lj.) 29–30., 36–38. és 39–42. pontok.

<sup>96</sup> C-84/94. sz. ítélet (82. lj.) 42–44. pontok.

<sup>97</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 64. pont.

<sup>98</sup> C-66/04. sz. *Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2005. december 6-án hozott ítélet [EU:C:2005:743], 47. pont.

<sup>99</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 63. pont.

piaci jogharmonizációs cél vagy eredmény bekövetkezzen, a jogalkotó belső piaci jogharmonizációs hatáskörben megalapozottan hozhat ilyen döntést.<sup>100</sup>

Összetett technológiákon vagy összetett tudományos ismereteken alapuló (pl. hírközlési, gyógyszer- vagy biotechnológiai) piacok esetében ezt az előbbi, *effet utile* alapúnak is tekinthető megközelítést a Bíróság a következőképpen konkretizálta.<sup>101</sup> Érvélese szerint ilyen piacokon a jogharmonizációnak biztosítania kell, hogy a releváns technológiai és tudományos ismeretek érvényre tudjanak jutni, illetve hogy a jogharmonizáció outputjai az integrált piacon megfeleljenek ezeknek a szakismereknek, és később a szakismeretekben lehetségesen bekövetkező változásoknak.<sup>102</sup> Ennek alapján az uniós jogalkotónak lehetőségében kell állnia, hogy kiválassza azt a jogharmonizációs stratégiát és azokat jogharmonizációs eszközöket, amelyek lehetővé fogják tenni, hogy a jogharmonizáció folyamata során sor kerüljön azokra a tudományos, technológiai vagy más szakértői vizsgálatokra, amelyek elvégzése garantálja a releváns szakismerek és az azok alapján megállapított harmonizált követelmények érvényesülését.<sup>103</sup> A Bíróság azt is kimondta, hogy ilyen esetekben a jogharmonizációs folyamat sikeres végrehajtása feltételezi valamely implementációs rendszer, különösen valamely engedélyezési vagy tanúsítási rendszer felállítását.<sup>104</sup> Hozzátette, hogy a jogharmonizáció sikeres implementációjának további garanciája lehet az engedéllyel vagy tanúsítvánnyal nem rendelkező termékek és szolgáltatások értékesítésének kifejezett megtiltása.<sup>105</sup>

A jogharmonizáció – szakértői vizsgálatokat, valamint az azokra alapozott engedélyezési vagy tanúsítási rendszer működését magában foglaló – implementációja általában valamely uniós intézmény vagy szerv, esetleg a tagállamok megfelelő szerveinek feladata lesz.<sup>106</sup> A Bíróság értékelésében ez a jogharmonizációs megoldás különösen olyan körülmények között lehet indokolt, amikor a jogharmonizációnak gyorsan és megfelelően kell reagálnia a releváns (pl. technológiai) változásokra a piacon és annak környezetében.<sup>107</sup> A jogharmonizáció hatékony megvalósítása

<sup>100</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 63. pont.

<sup>101</sup> A jogharmonizáció folyamatának ilyen módon történő szabályozása abból az általános uniós jogi elvből is következik, hogy az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott aktusok címzettjei nemcsak a tagállamok, hanem az uniós intézmények és szervek is lehetnek, C-217/04. sz. *Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2006. május 2-án hozott ítélet [EU:C:2006:279], 44. pont.

<sup>102</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 44. pont és C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 46. pont.

<sup>103</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 46. pont.

<sup>104</sup> A Bíróság megfogalmazása szerint az ilyen jellegű jogharmonizáció a jogharmonizációs szakaszos megvalósítását jelenti, amelyben először rögzítik az alapvető harmonizált követelményeket, utána megtörténik a kérdéses termék vagy technológia szakértői vizsgálata a harmonizált követelmények és a releváns szakismerek alapján, és végül kiadható lesz az engedély vagy a tanúsítvány, C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 47. pont.

<sup>105</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 64. pont.

<sup>106</sup> C-270/12. sz. *Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2014. január 22-én hozott ítélet [EU:C:2014:18] 104. pont. Az EU jogharmonizációs aktusában létrehozhat ilyen szervet, konkrét célokat, feladatokat és hatásköröket ruházhat rá erre a szervezetre, vagy egy létező uniós szervezetre, és szabályozhatja az engedélyezési vagy tanúsítási eljárásokat ezen szerv előtt, lásd *uo.*

<sup>107</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 104. pont.

szempontjából ugyancsak előnyként könyvelte el a Bíróság, hogy a jogharmonizáció implementációjában ezekkel a feladatokkal megbízott uniós szerv közreműködése nagyban elősegítheti a harmonizált követelmények egységes alkalmazását és érvényesítését az Európai Unió egészében.<sup>108</sup>

A Bíróság a jogharmonizáció hatékony végrehajtásának szempontját igencsak markánsan képviselő ítélkezési gyakorlatát látva jogosan merül fel a kérdés, hogy a releváns ítéletek megfogalmazzák-e az EUMSZ 114. cikk keretében értelmezhető jogi korlátokat az uniós jogalkotó döntéseivel szemben. A korlátok tisztázása azért is fontos lenne, mert például technológiatanúsítási vagy engedélyezési rendszerek esetében csak nagy nehézségekkel lehet megkülönböztetni azok szabályozási hatásait piaci integrációs hatásaitól. Általános követelményként a Bíróság azt mondta ki, hogy a jogharmonizációs aktus implementációs rendszerét, különösen a benne foglalt engedélyezési vagy tanúsítási rendszert olyan módon kell szabályozni és működtetni, hogy a jogalkotó által kijelölt jogharmonizációs eredmények garantáltan jelentkezzenek az érintett piacon.<sup>109</sup> Erről akkor beszélhetünk különösen, ha kizárólag azok a termékek és szolgáltatások kapnak engedélyt vagy tanúsítványt, amelyek megfelelnek a jogharmonizációs aktusban rögzített harmonizált követelményeknek, és minden más terméket és szolgáltatást kizárnak a piacról.<sup>110</sup> A rendszer megfelelő működésének kifejezett garanciáját adhatja, ha az engedélyezési vagy tanúsítási folyamat minden elemét részletesen szabályozzák, és az eljárás részét képező összes érdemi döntés alapjául szolgáló hatásköröket pontosan és világosan rögzítik.<sup>111</sup>

Úgy tűnik, hogy az engedélyezési vagy tanúsítási rendszereket szabályozó belső piaci jogharmonizációs eszközök bevezetésének egyetlen érdemi korlátja maga a belső piaci jogharmonizációs cél. A Bíróság a füstaroma-rendelet<sup>112</sup> ügyben hozott ítélete viszonylag világosan megmutatja, hogy ez hogyan is érvényesül a gyakorlatban. A szóban forgó termékbiztonsági követelmények harmonizálásának szükségességét az ügyben nem vitatták. Elfogadott volt, hogy a tagállamok között jelentős szabályozási különbségek álltak fenn, amelyek akadályozták a szabad mozgást, és torzították a verseny feltételeit. A felperes azt kifogásolta, hogy az EUMSZ 114. cikk alapján nem fogadható el olyan aktus, amely a füstaromák központosított európai szakértői vizsgálatát és kötelező engedélyeztetését egy uniós szervre bízta. A rendelet úgy rendelkezett, hogy a szükséges szakértői vizsgálatokat az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság folytatja le, amelyek eredményei alapján az Európai Bizottság külön aktusban rögzíti az európai piacon értékesítésre engedélyezett készítményeket. Az ítélet megállapította, hogy az engedélyezési rendszer egyértelműen a rendeletben szabályozott közös termékbiztonsági előírások érvényesítését

<sup>108</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 44. pont.

<sup>109</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 49. pont.

<sup>110</sup> A jogharmonizációs eszközökben bevezetett tilalmak jogi helyzetéről lásd az 5. pontot.

<sup>111</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 49. pont.

<sup>112</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2065/2003/EK rendelete (2003. november 10.) az élelmiszerekben, illetve azok felületén felhasznált vagy felhasználásra szánt füstaromákról, *HL* L 309., 2003.11.26., 1–8.

szolgált, és működésének az volt az általános célja, hogy az érintett európai piac akadálymentesen, egységes szabályok szerint működhessen.<sup>113</sup>

A Bíróság az Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséget létrehozó ún. kibebiztonsági rendelet<sup>114</sup> jogalapját érintő ügyben alkalmazott megközelítése hasonlóan problematikus, bár mint azt látni fogjuk, az ügy sajátos körülményei igazolhatják a Bíróság döntését. A megvalósított jogharmonizáció rendszerét illetően lényeges információ, hogy a tényleges jogharmonizációs szabályokat nem a rendelet, hanem az elektronikus hírközlési piaci jogharmonizáció során elfogadott külön uniós aktusok tartalmazták. A rendelet egy uniós ügynökség felállításához és működéséhez szükséges szerteágazó szabályokat tartalmazta. Ezek általános feladatokat és hatásköröket szabályoztak, nem korlátozódtak egyetlen konkrét, a harmonizált követelmények tényleges végrehajtását szolgáló implementációs rendszer működésére. Az ítélet a 114. cikk alkalmazhatósága kapcsán azt a kérdést vizsgálta, hogy az Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséghez rendelt működési célok és feladatok összekapcsolhatók-e az elektronikus hírközlési jogharmonizációs joganyaggal, illetve, hogy ezen célok és feladatok végrehajtásával az Ügynökség ténylegesen hozzájárul-e az elektronikus hírközlési piaci jogharmonizáció megvalósításához.

A Bíróság először is rögzítette, hogy az uniós elektronikus hírközlési piaci jogharmonizációs törekvések és az Ügynökség működési céljai és feladatai között szoros kapcsolat állt fenn.<sup>115</sup> Ennek alátámasztásaképpen a Bíróság részletesen feltárta a releváns jogharmonizációs aktusok központi célkitűzéseit, és rámutatott, hogy a hálózat- és információbiztonság a megvalósított jogharmonizáció kiemelten fontos céljai voltak. Ezt követően áttekintette az Ügynökséghez rendelt feladatok körét (hálózat- és információbiztonsági kockázatok elemzése, a kockázatokkal szembeni közös fellépés előkészítése, kockázatelemzési és kockázatkezelési módszerek kidolgozása stb.), és mindebből azt a következtetést vont le, hogy feladatai ellátásával az Ügynökség közvetlenül hozzá tud járulni az elektronikus hírközlési piaci jogharmonizáció hálózat- és információbiztonsági célkitűzéseinek megvalósításához.<sup>116</sup> Értékelése szerint az Ügynökség működése a jogharmonizációs erőfeszítések szerves részét képezte, az Ügynökség felállítása pedig fontos lépés volt annak irányába, hogy megvalósuljon a tagállami elektronikus hírközlési piacok integrációja.<sup>117</sup> Az ítélet végül kiemelte, hogy az uniós jogalkotó belső piaci jogharmonizációs hatáskörében eljárva megalapozottan dönthet úgy, hogy szükség van egy olyan intézményi keret létrehozására, amelynek segítségével a kapcsolódó jogharmonizációs joganyag megfelelő implementálása hatékonyan ellenőrizhető és támogatható az Unió egészében.<sup>118</sup>

<sup>113</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 60–63. pontok. Az európai piacok akadálymentes működése különösen abból következett, hogy az engedélyezett termékek listáját az Unió egész területére nézve kötelező jogi aktusban állapították meg.

<sup>114</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, *HL L 77.*, 2004.3.13., 1–11.

<sup>115</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 48–55. pontok.

<sup>116</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 56. pont.

<sup>117</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 57. pont.

<sup>118</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 60. pont.

Fontos megjegyezni, hogy az európai elektronikus hírközlési piac sajátosságai közvetlenül meghatározták a Bíróság megközelítését és végső következtetését. Az érintett integrált piac egy dinamikusan fejlődő technológiai piac volt, amelyen nagy kockázata volt annak, hogy a tagállamok – reagálva a technológia és azzal párhuzamosan a piac változásaira – egyenként és koordinátatlanul fognak szabályozni, és ezzel veszélybe sodorják a nemzeti piacok integrációját. Ilyen körülmények között a bírói felülvizsgálati jogkörében eljáró Bíróságnak nem nagyon van más lehetősége, mint hogy elfogadja az uniós jogalkotó mérlegelését és döntését a lehetséges piaci integrációs kockázatokat és veszélyeket illetően. Az ítélet maga is megjegyezte, hogy a dinamikusan változó piacon az elektronikus hírközlési irányelvek tagállami implementálása és alkalmazása során jelentős veszélye van annak, hogy a tagállamok eltérő szabályozási és jogalkalmazási gyakorlataikkal aláássák a piaci integrációt.<sup>119</sup> Az uniós jogalkotó (a tagállamok) pedig megalapozottan dönthetett úgy, hogy a kellő hatáskörökkel és feladatokkal felruházott Ügynökség felállításával és működtetésével próbálja meg kezelni ezt a problémát.<sup>120</sup> Ide kapcsolódóan az ítélet külön felhívta arra a figyelmet, hogy a korábbi kiterjedt jogharmonizáció ténye nem zárja ki a további jogharmonizáció, illetve további jogharmonizációs eszközök alkalmazásának szükségességét, sőt megalapozhatja azt.<sup>121</sup> Az adott piacra jellemző piaci integrációs kockázatok és veszélyek felemlgetése kétségtelenül megalapozottabbá tette a Bíróság ítéletét. Az uniós jogalkotót a 114. cikk alapján megillető szabadság viszont egyáltalán nem szűkült.

A Bíróság hasonló megközelítést követett az Európai Értékpapír-piaci Hatóság számára különleges piaci beavatkozási hatáskört biztosító ún. shortolási rendelet<sup>122</sup> jogalapját érintő ügyben. Döntése különösen azért aggályos, mert a szóban forgó jogharmonizációs rendelkezések tipikus szabályozó hatósági hatáskört rögzítettek. A vitatott rendeleti rendelkezések alapján a Hatóság jogilag kötelező egyedi határozatokkal kötelezettségeket írhatott elő a piaci szereplők számára. A Hatóság beavatkozásának célja nem a piaci integráció megteremtése, hanem az érintett európai piac működésének megsegítése és korrekciója volt. A Bíróság szerint azonban a 114. cikk megfelelő jogalap volt, mivel az uniós jogalkotó szándéka arra terjedt ki, hogy biztosítsa a kapcsolódó belső piaci jogharmonizációs aktusban megfogalmazott közös szabályok hatékony érvényesülést.<sup>123</sup> Részletes érvelésében kiemelte, hogy a rendeletet kifejezetten azért fogadták el, hogy alkalmazásával megakadályozható legyen, hogy az illetékes tagállami hatóságok saját hatáskörükben eltérő módon döntsenek az érintett pénzügyi ügyletekről a nemzeti piacon,<sup>124</sup> valamint azért, hogy biztosított legyen a szükséges piaci korrekciós intézkedések egységes alkalmazása

<sup>119</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 61–63. pontok.

<sup>120</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 61–63. pontok.

<sup>121</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 63. pont.

<sup>122</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete (2012. március 14.) a short ügyletekről és a hitel-nemteljesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról, *HL* L 86., 2012.3.24., 1–24.

<sup>123</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 106. pont.

<sup>124</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 109., 111–112. pontok.

a teljes európai piacon.<sup>125</sup> Végső értékelése szerint a hatáskör bevezetése nélkül az európai pénzügyi piacok szabályos működése és integritása veszélybe került volna, ez pedig közvetlenül veszélyeztette volna az európai pénzügyi rendszer stabilitását.<sup>126</sup> A Bíróság tágran értelmezett hatékonysági érvei nem tűnnek megalapozatlanoknak, viszont ilyen módon gyakorlatilag bármilyen európai szinten centralizált szabályozási hatáskörre – vagy éppen a szabályozásra – rá lehet mondani, hogy nem (piac)sabályozási, hanem jogharmonizációs, ezáltal piaci integrációs célt szolgál.

## KERESKEDELMI TILALMAK BEVEZETÉSE JOGHARMONIZÁCIÓS ESZKÖZÖKBEN

Termékek és szolgáltatások kereskedelmének (pl. forgalomba hozatalának vagy értékesítésének) szakpolitikai vagy más közérdekű indokokból történő megtiltása a piacszabályozás tipikus eszköze. Leggyakrabban olyan szabályozói beavatkozást takar, amely valamely káros vagy hátrányos piaci hatást kíván kezelni, illetve olyan nem gazdasági szempontokat vagy érdekeket kíván érvényesíteni, amelyek önmaguktól nem jelennek meg a piacon. Érthető tehát, hogy az érintettek (a tagállamok és az érintett vállalkozások) az EU Bíróság előtt kerestek jogorvoslatot az Unió olyan belső piaci jogharmonizációs eszközeivel szemben, amelyek konkrét termék- vagy szolgáltatástilalmakat vezettek be, illetve ilyen tilalmak bevezetésére kötelezték a tagállamokat. Jogi álláspontjuk szerint a termékek vagy szolgáltatások betiltása nem tekinthető a piaci integráció céljából megvalósított jogharmonizációnak, hanem olyan piacsabályozási eszköz, amelyet az EUMSZ 114. cikk alkalmazásával nem lehet bevezetni. A Bíróság azonban eltérő következtetésre jutott. Érvelésének lényege, hogy az ilyen tilalmak bevezetése, mivel (illetve amennyiben) a piaci integráció hatékony megvalósítását szolgálja, a jogharmonizáció legitím aspektusának minősül. Ítéletei azonban nem ennyire egyoldalúak. Indokolásukból kitűnik, hogy a Bíróság tisztában van azzal, hogy termékek vagy szolgáltatások belső piaci jogharmonizációs célú betiltásával az uniós jogalkotó elkerülhetetlenül szabályozni fogja a releváns piacot.

Az ítélezési gyakorlat két alapját jelölte meg a kereskedelmi tilalmak jogharmonizációs célú bevezetésének. Az egyik szerint az ilyen tilalmak megakadályozzák vagy kizárják, hogy a ténylegesen harmonizált rendelkezéseket az érintettek „megkerüljék”, ezért elfogadásuk részét képezi a belső piaci jogharmonizációnak.<sup>127</sup> Ez egy tipikus *effet utile* érv, amelyet a Bíróság közvetlenebb formában is kifejezett, mikor megállapította, hogy az uniós jogalkotó az ilyen rendelkezések segítségével biztosítani tudja a harmonizált rendelkezéseknek való megfelelést és a jogharmonizációs eszköz általános (jogharmonizációs és a kapcsolódó piaci integrációs) célkitűzéseinek megvalósulását.<sup>128</sup> A Bíróság álláspontja szerint a jogharmonizáció különösen

<sup>125</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 108. és 110. pontok.

<sup>126</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 108., 114–115. pontok.

<sup>127</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 100. pont.

<sup>128</sup> C-477/14. sz. *Pillbox 38 (UK) Limited, kereskedelmi nevén Totally Wicked kontra Secretary of State for Health* ügyben 2016. május 4-én hozott ítélet [EU:C:2016:324], 123–124. pontok.

hatékony eszköze lehet, mikor a harmonizált rendelkezéseknek meg nem felelő termékeket, illetve termékek csoportját betiltják.<sup>129</sup> A másik, hasonló érveken nyugvó indok kifejezetten a jogharmonizációs célok megvalósítása és azon belül a harmonizált rendelkezések tényleges alkalmazásának biztosítása érdekében felállított és működtetett engedélyezési vagy tanúsítási rendszerekhez kapcsolódik. A Bíróság szerint az ilyen rendszerek különösen úgy tudják hatékonyan betölteni implementációs rendeltetésüket, hogy részüket képezi az engedélyt vagy tanúsítást nem szerző termékek vagy szolgáltatások betiltása, illetve amikor a tagállamok számára ilyen tilalom érvényesítésére vonatkozó kötelezettséget írnak elő.<sup>130</sup>

Az 1998-as dohányreklám-irányelv<sup>131</sup> jogalapját vizsgáló nagy jelentőségű ítéletében a Bíróság összekötötte össze a piaci integráció célját az irányelv különböző reklámozási, szponzorációs és más kapcsolódó tilalmaival. Mint jól ismert, az ítélet az irányelvi szabályozás által érintett termékek és szolgáltatások egyes csoportjaira különválasztva vizsgálta meg az irányelv szándékolt célját. Azon termékek kapcsán, amelyek esetében a tagállamok közötti kereskedelem ténye nem igényelt különösebb igazolást (pl. dohányreklámokat tartalmazó sajtótermékek), a Bíróság úgy érvelt, hogy mivel a vonatkozó tagállami szabályozások bizonyítottan eltérőek voltak, az irányelvi tilalmakat a 114. cikk alapján jogszerűen be lehetett vezetni.<sup>132</sup> Más volt a helyzet azon termékek és szolgáltatások esetében, amelyek kereskedelmi forgalma az egyes tagállami piacokra korlátozódott. Határokon átnyúló kereskedelem hiányában nem volt megalapozott az uniós szintű tilalmak jogharmonizációs bevezetése.<sup>133</sup> Fontos megjegyezni, hogy a Bíróság ezen következtetéseit megelőzte az a korábban már elemzett alapvetés, miszerint az irányelvi szabályozás evidens közegészségvédelmi indíttatása nem zárja ki a 114. cikk alkalmazását. Az ítélet szerint az a körülmény, hogy a jogharmonizáció a dohánytermékek fogyasztása által okozott egészségügyi kockázatokkal foglalkozott, nem jelentette azt, hogy ezt ne kifejezett piaci integrációs célból tette volna, illetve azt sem, hogy a dohánytermékek reklámozási lehetőségeinek európai szinten egységes szűkítését nem lehetne valódi belső piaci jogharmonizációs fellépésnek tekinteni.<sup>134</sup>

A Bíróság közvetlen jogi támpontokat is adott annak megítéléséhez, hogy a termékek vagy szolgáltatások belső piaci jogharmonizációs eszközökben rögzített tilalma milyen esetekben kapcsolható össze a piaci integráció célkitűzésével. Erre a termékek és szolgáltatások harmadik kategóriája (olyan nem dohány-termékek és szolgáltatások, amelyek dohánytermék nevét viselik) kapcsán került sor. Értékelése szerint ezeken a területeken a 114. cikk alkalmazása azért nem volt megalapozott, mert az irányelv kapcsolódó tilalmait anélkül vezették be, hogy az irányelvi szabályozás előírta volna, hogy a tilalmak által nem érintett termékek és szolgáltatások határo-

<sup>129</sup> C-477/14. sz. ítélet (128. lj.) 122. pont és C-491/01. sz. ítélet (46. lj.) 81–89. pontok.

<sup>130</sup> Lásd 105. lj.

<sup>131</sup> Directive 98/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products, *HL L 213.*, 1998.7.30., 9–12.

<sup>132</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 97–98. pontok.

<sup>133</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 99. pont.

<sup>134</sup> Lásd 61. lj.

kon átnyúló szabad kereskedelmét a tagállamok kötelesek garantálni.<sup>135</sup> A Bíróság úgy érvelt, hogy ilyen szabályozás hiányában nem volt egyértelműen megállapítható, hogy a kérdéses kereskedelmi tilalmak bevezetése ténylegesen a tagállami piacok integrációját szolgálta, és nem pusztán közérdekű piacsabályozási beavatkozás volt. Hasonló megfontolás vezérelte a Bíróságot az ítélet azon részében is, amelyben kimondta, hogy a határokon átnyúló verseny feltételeinek torzulását egyedül olyan irányelvi tilalmakkal lehet kezelni, amelyek arányosak abban az értelemben, hogy kizárólag azon piaci magatartásokra vonatkoznak, amelyek a határokon átnyúló verseny feltételeinek tisztességességét és egyenlőségét megállapíthatóan veszélyeztetik.<sup>136</sup> Értékelése szerint nem voltak feltárhatók olyan konkrét jogharmonizációs szükségletek, amelyek megkövetelték volna a szóban forgó piaci magatartások általános hatállyal történő betiltását.<sup>137</sup>

A 2003-as dohányreklám-irányelv<sup>138</sup> kapcsán a Bíróságnak többek között arról a kérdéstről kellett döntenie, hogy a belső piaci jogharmonizációs jogalap jogszerűen vehető-e igénybe olyan rendelkezések elfogadása céljából, amelyek megtiltják a dohánytermékek reklámozását a sajtó és más nyomtatott termékekben, valamint az online felületeken, illetve amelyek hasonló tilalmat vezetnek be a rádiós műsor-szolgáltatókra nézve. A felperes ismét úgy érezte, hogy a gazdasági tevékenységek végzésének ilyen jellegű korlátozásai inkább piacsabályozási, mint belső piaci jogharmonizációs indíttatásúak. A Bíróság ezzel nem értett egyet, és megállapította, hogy a szóban forgó tilalmak az érintett termékek és szolgáltatások integrált piacának működéséhez járultak hozzá egy olyan szabályozási környezetben, amelyet a tagállami szabályok nagyfokú különbözősége jellemzett.<sup>139</sup> Ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy egységes természetük különösen alkalmassá tette a tilalmakat az irányelv jogharmonizációs céljainak elérésére.<sup>140</sup> Az ítélet különösen lényegesnek találta azt a körülményt, hogy tilalmi hatálya alól az irányelv kivételeket engedett, és hogy külön rendelkezésekben garantálta ezen kivételek hatékony érvényesülését.<sup>141</sup> Előző ítéletéhez hasonlóan a Bíróság ezzel azt akarta kifejezni, hogy a tilalmakat az uniós jogalkotó kellő módon hozzáigazította az irányelv piaci integrációs célkitűzéséhez, nem léptek túl annak keretein.

A hatékonysági érv erőteljes alkalmazása mellett a két ítélet jelentősége, hogy a Bíróság a belső piaci jogharmonizációs eszközökben bevezetett tilalmak jogszerűségét, és annak kapcsán azok indokoltságát is, az arányosság elvéhez hasonló keretek között vizsgálta. Maga a megközelítés első ránézésre akár radikálisnak is tűnhet, hiszen az ítéletek nem fogadták el automatikusan az uniós jogalkotó választását. Kivitelezése azonban nem tartogat sok újdonságot, mivel az ítéletek ebben a körben

<sup>135</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 101–105. pontok.

<sup>136</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 110–111. pontok.

<sup>137</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 110–111. pontok.

<sup>138</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/33/EK irányelve (2003. május 26.) a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről, *HL L 152.*, 2003.6.20., 16–19.

<sup>139</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 70–71. pontok.

<sup>140</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 70–71. pontok.

<sup>141</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 72–77. pontok.



is csak azt vizsgálták, hogy a bevezetett kereskedelmi tilalmak alkalmasak-e piaci integrációs céljaik elérésére, illetve azt, hogy túlterjeszkednek-e azok keretein. Az arányossági követelményt a későbbi ítélkezési gyakorlat is megtartotta. Alkalmazása azonban nem vezetett szigorúbb kontrollhoz az uniós jogalkotó döntései felett.<sup>142</sup> A *Philip Morris Brands* ügyben a Bíróság úgy döntött, hogy a 2014-es dohánytermék-gyártási irányelv<sup>143</sup> a karakterisztikus ízesítésű, különösen a mentolos dohánytermékekre vonatkozó tilalmának bevezetése a 114. cikk alkalmazásával jogszerű volt. Ítéletében arra hivatkozott, hogy a szóban forgó termékcsoportban található termékek hasonló jellegzetességekkel és hatásokkal rendelkeztek, és bizonyítottan hasonló kockázatokat jelentettek fogyasztóik számára.<sup>144</sup> Ezzel azt kívánta kifejezni, hogy az uniós jogalkotó megalapozottan határolt le és emelt ki egyes jelentős kockázatú termékeket, és jogszerűen döntött úgy, hogy kifejezetten ezen termékek tilalmával járul hozzá az irányelv közegészségügyi célokat is magában foglaló piaci integrációs célkitűzésének megvalósításához. Ugyanezen irányelv a szájon át fogyasztott dohánytermékek értékesítésére vonatkozó tilalmát azon az alapon találta jogszerűnek, hogy a tilalom a dohánytermékek egy meghatározott csoportjára vonatkozott, és nem érintette a többi dohánypiaci termék szabad kereskedelmét.<sup>145</sup>

Áttörést az ítélkezési gyakorlatban annak a megközelítésnek az általános meghonosodása hozhatna, amelyet a Bíróság azon kérdés vizsgálata során követ, hogy a piaci integrációs célú jogharmonizációs rendelkezés összeegyeztethető-e az alapvető gazdasági szabadságokkal.<sup>146</sup> A kérdés olyan jogharmonizációs aktusok esetében jelentkezik, amelyek alkalmazása közvetlenül korlátozza az érintett piaci szereplők gazdasági lehetőségeit (szabadságát), esetleg termékeiket vagy szolgáltatásaikat kizárja az érintett piacról. Ilyen például mikor a jogharmonizációs aktus elrendeli a harmonizált követelményeknek nem megfelelő termékek vagy szolgáltatások betiltását, illetve kizárólag az engedéllyel vagy tanúsítással rendelkező termékek és szolgáltatások értékesítését engedi meg. A tagállamok politikai motivációja az lehet, hogy uniós jogszabály elfogadásával, és arra hivatkozva, hogy ezt uniós aktus teszi lehetővé, illetve rendeli el, lehetőséget biztosítsanak maguknak olyan korlátozások bevezetésére vagy fenntartására, amelyeket egyoldalúan bevezetett nemzeti jogi aktusban csak jelentős uniós jogi kockázatok mellett írhatnak elő. A vonatkozó ítéletek azért érdekesek, mert a Bíróság által gyakorolható kontroll elvileg jóval intenzívebb lehet annál, mint amelyet az előbb bemutatott esetjog alapján gyakorolhat.

<sup>142</sup> Lásd ide kapcsolódóan Weatherill „drafting guide” kritikáját – WEATHERILL (43. lj.) –, amely szerint az ítélkezési gyakorlat követelményeinek teljesítése nem jelent túl nagy terhet az uniós jogalkotó számára.

<sup>143</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/40/EU irányelve (2014. április 3.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, *HL L 127.*, 2014.4.29., 1–38.

<sup>144</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 108–115. pontok.

<sup>145</sup> C-151/17. sz. ítélet (63. lj.) 36. és 73. pontok.

<sup>146</sup> Hogy ez a kérdés egyáltalán felmerülhet, arra mutat rá, hogy csaknem kizárt, hogy jogharmonizációs aktusoknak ne legyenek általános (piac)szabályozási hatásai vagy jellege.

Azonban áttekintve a releváns ítélkezési gyakorlatot nem úgy tűnik, hogy az alap-szabadságok az uniós jogalkotó belső piaci jogharmonizációs hatáskörének hatá-sosabb korlátját jelentenék.<sup>147</sup> A 2004-es *Swedish Match* ügyben hozott ítélet jól érzékelteti, hogy a Bíróság az alapvető gazdasági szabadságok korlátozása kap-csán elvégzett vizsgálata nem tér el markánsan attól, amelyet a 114. cikk alkalmaz-hatósága körében szokott végezni. Az Unió piaci integrációs célkitűzéseinek haté-kony érvényesítése itt is elegendő indok arra, hogy a Bíróság jóváhagyja az uniós jogalkotó döntéseit és választásait. Az ítélet érvelése szerint mivel az uniós jogalko-tó megállapíthatóan megalapozottan döntött a szóban forgó szakpolitikai/közérde-kű cél belső piaci jogharmonizáció segítségével történő megvalósításáról, és emiatt a közös szabályok bevezetése a 114. cikk alapján jogszerű volt, a vizsgált irányelvi terméktilalmat nem lehet összeegyeztethetetlennek nyilvánítani az alapvető szabad-ságokkal.<sup>148</sup> A svéd megújulóenergia-irányelv ügyben a Bíróság némileg messzebb-re ment. Megvizsgálta, hogy az irányelv harmonizált fenntarthatósági szabályai és azok érvényesítési rendszere alkalmasak voltak-e a jogharmonizációs cél megvaló-sítására, illetve azt, hogy az uniós jogalkotó választhatott volna-e olyan alternatív megoldást, amely kevésbé korlátozó módon tette volna lehetővé a jogharmonizációs célok elérését.<sup>149</sup> Kérdés, hogy amennyiben a biogáz importjának korlátozását Svéd-ország erre felhatalmazó jogharmonizációs rendelkezés hiányában, teljes mértékben saját hatáskörben tette volna lehetővé, ugyanilyen bánásmódban részesült volna-e.

## ÖSSZEGRZÉS

Az EUMSZ 114. cikk elvieken arra ad lehetőséget az Európai Uniónak, hogy a pia-ci integráció megteremtése, illetve a belső piac működésének megsegítése érdeké-ben harmonizálja a releváns jogi rendelkezéseket a tagállamokban. Azonban, ahogy azt az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata is megmutatta, a belső piaci jogharmonizá-ció, amelynek célja a szabad mozgás akadályainak felszámolása, illetve a határo-kon átnyúló verseny feltételeinek kiegyenlítése, nem áll meg, és nem is állhat meg, a szigorúan vett jogközelítésnél. A belső piaci jogharmonizációs aktusok elkerülhe-tetlenül szabályozni fogják az érintett piacokat, kitérve akár azok olyan általános érdekűnek tekinthető aspektusaira is, mint a felhasználók egészségének védelme, vagy éppen az adott piacon jelen lévő termékek és szolgáltatások okozta köz- és belbiztonsági kockázatok. A jogharmonizáció korlátok nélküli (gazdaság- és piac) szabályozási alkalmazása azonban ellentétben áll az Unió korlátozott politikai jel-legével, amely leginkább azt jelenti, hogy egyedül a kijelölt szakpolitikai területe-

<sup>147</sup> A Bíróság felülvizsgálati jogkörének gyakorlását arra alapozta, hogy az alapvető gazdasági sza-badságokat nemcsak a tagállamoknak, hanem az uniós intézményeknek is tiszteletben kell tartani-uk hatásköreik gyakorlása során, C-549/15. sz. ítélet (24. lj.) 45–46. pontok.

<sup>148</sup> C-210/03. sz. *The Queen, on the application of: Swedish Match AB and Swedish Match UK Ltd kontra Secretary of State for Health* ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2004:802], 60–61. pontok.

<sup>149</sup> C-549/15. sz. ítélet (24. lj.) 56–70. pontok.

ken és a részére átadott hatáskörök keretein belül járulhat hozzá a tagállamai által hozzárendelt közös gazdasági, társadalmi és politikai célokhoz. Erre a problémára reagálva jelent meg az ítélkezési gyakorlatban az a jogértelmezés, amely megtiltotta, hogy az uniós jogalkotó a 114. cikk alkalmazásával általános szabályozási aktusokat fogadjon el.

Az ebben a tanulmányban elemzett joganyag arra mutatott rá, hogy a Bíróság – arra az összefüggésre is tekintettel, hogy a jogharmonizáció a piaci integráció célját tényleges (piac)szabályozás nélkül nem lesz képes elérni – meglehetősen rugalmasan kezeli a határvonalat a jogharmonizációs, illetve a szabályozási aktusok között. Az ítélkezési gyakorlaton belül felállítható jelentősebb esetcsoportokból kiderül, hogy amennyiben felmerül valamilyen piaci integrációhoz kapcsolható probléma, illetve megjelenik valamilyen piaci integrációs tekintetű szabályozási igény, az uniós jogalkotó megalapozottan és jogszerűen nyúlhat az EUMSZ 114. cikkben rendelkezésére bocsátott eszközhöz. A belső piac megvalósítása és hatékony működése olyan indokként jelentek meg a Bíróság ítéleteiben, amelyek olyan, általában (piac) szabályozási rendeltetésűnek tekinthető megoldások bevezetését is igazolták jogharmonizációs eszközökben, mint például egyes termékek és szolgáltatások engedélyezése vagy tanúsítása, vagy egyes termékek, termékcsoportok és szolgáltatások kereskedelmének megtiltása. Mindezek alapján megállapítható, hogy a 114. cikk némi jogi korlát felállítása mellett inkább szól az uniós jogalkotó felhatalmazásáról, mint korlátozásáról. Ennek gyökerét azonban nem feltétlenül az EU Bíróság ítélkezési gyakorlatában, illetve nem is egyes ellentmondásosabb ítéleteiben kell keresnünk. A 114. cikk szövege maga gondoskodik arról, hogy a tagállami kormányok a maguk (közös) akarata és érdekei szerint vehessék igénybe a jogharmonizáció eszközét a piaci integrációban.

SOMSSICH RÉKA\*

## A JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉNEK MÓDSZERTANA ÉS ESZKÖZRENDSZERE 15 ÉVVEL A CSATLAKOZÁS UTÁN

*A csatlakozás másfél évtizedes évfordulója több terület tekintetében alkalmat adott arra, hogy a 2004 óta eltelt változások, európai uniós hatások átfogó vagy legalábbis meghatározó szempontrendszer mentén történő áttekintése megtörténjen. A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése esetében első látásra nem feltétlenül lenne indokolt egy ilyen számvetés, hiszen a módszertant és eszközrendszert valójában a belépés napjára készre kellett fejleszteni ahhoz, hogy a koordinációs mechanizmus, a megfelelés-ellenőrzés és az utánkövetés rendszere megfelelően adaptáltan alkalmazható legyen a tagként való működés során is, és ez utána folyamatosan biztosított legyen. Miért lehet mégis egy ilyen áttekintés hasznos és konklúziókkal kecsegtető? Ennek három indoka is adható. Egyrésztől érdemes azt elemezni, hogy a tagként való működésre kidolgozott mechanizmus mennyiben váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és mennyiben igényelt kiigazítást. Másodsorban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy maga az uniós jog is változik, változó fókuszú, és az újabb megközelítések újabb kihívásokat, alkalmazkodási kényszert eredményeztek. Végül, fontos szempontja lehet egy ilyen számvetésnek az is, hogy a magyar rendszer, eljárási rend mennyiben felel meg az uniós jog által elvárt vagy ajánlott módszertannak, amennyiben ez utóbbiról egyáltalán beszélhetünk.*

### MAGYARORSZÁG JOGHARMONIZÁCIÓS TELJESÍTMÉNYE SZÁMOKBAN

Az Európai Bizottság, mint a Szerződések őre, a jogharmonizációs teljesítményeket, az uniós jog alkalmazásának eredményeit rendszeresen ellenőrzi, összesíti és értékeli. Ezeknek az átfogó értékeléseknek két nagyobb platformja van. Az egyik, az uniós jog alkalmazására vonatkozó éves monitoring jelentés, melynek legutóbbi kiadványa 2018-ra nézve tartalmaz adatokat, és amely az uniós jog egésze tekintetében vizsgálja az időben történő irányelvi átültetés, a megfelelő irányelvi átültetés vagy az uniós jog egyéb rendelkezésének való megfelelésre vonatkozó adatokat, így elsősorban a megindított kötelezettségzegési eljárások számának alakulását az eljárás egyes szakaszaiban.<sup>1</sup>

\* Egyetemi tanár, ELTE ÁJK, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [somssichreka@ajk.elte.hu](mailto:somssichreka@ajk.elte.hu).

<sup>1</sup> Monitoring the Application of European Union Law 2018 Annual Report, elérhető: [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en)

E jelentés alapján mennyiségi mutatók tekintetében Magyarország a csatlakozás óta általában a középmezőnyben foglal helyet, és ebben egészen 2004 óta nem tapasztalható elmozdulás. A 2018. évi teljesítéseket tükröző éves jelentés szerint ez évben 22 új kötelezettségszegési eljárás indult Magyarországgal szemben, amivel a 28 tagállam vonatkozásában a 14. helyen állt a legkevesebb eljárást maga mögött tudó Észtország (11) és a legtöbb eljárással érintett Ciprus (27) között.<sup>2</sup> Ezzel szemben összesen csupán 2 indoklással ellátott véleményt bocsátottak ki hazánkkal szemben, amivel az Dániával, Észtországgal, Franciaországgal és Hollandiával megosztott második helyen áll a 28 tagállam között az egyetlen indokolással ellátott véleményt kapott Málta után. E tekintetben Spanyolország került az utolsó helyre, 19 második körös bizottsági felszólítással.<sup>3</sup>

2018. december 31-én összesen 50 kötelezettségszegési eljárás volt nyitva Magyarországgal szemben, ami a mezőny első felére, a 11. helyre sorolja. Az általános trenddel ellentétben ugyanakkor esetünkben nem az átültetés elmaradása miatt indított eljárások (17) teszik ki az ügyek nagyobb részét, hanem a helytelen átültetés miatt indult tartalmi vizsgálatok (20) és viszonylag meghatározó a szerződések, rendeletek, határozatok megsértése miatti eljárások száma (13).<sup>4</sup> Az összevetés végett érdemes megjegyezni, hogy a hat évvel ezelőtti állapotot nézve például nagyon hasonló helyzet látható 42 nyitott eljárással, ami akkor a 12. helyet jelentette,<sup>5</sup> 2016-ban pedig Magyarország kevesebb eljárással (32) a 16. helyen állt.<sup>6</sup>

A Bizottság által alkalmazott másik eszköz a belső piaci eredménytábla (*single market scoreboard*), ami kifejezetten a belső piaci irányelvek, valamint 2015 óta ezen felül a belső piac működését elősegítő intézményi mechanizmusok, eszközök megfelelő érvényesülését vizsgálja és tartja nyilván. Így például nézi, hogy a tagállamok mennyire megfelelően működtetik a hatóságokat összekapcsoló belső piaci információs rendszert (*Internal Market Information System – IMI*) vagy a belső piaci jog helytelen hatósági alkalmazásából fakadó problémák megoldására létrehozott SOLVIT rendszert. Ennek oka – ahogyan azt a Bizottság több dokumentumában is rendszeresen hangsúlyozza – hogy a belső piaci joganyag hatékony érvényesülésének egyik záloga, hogy a polgárok számára megfelelő jogorvoslati mechanizmusok, alternatív vitarendezési eszközök álljanak rendelkezésre a kötelezettségszegési eljárás mellett, amely kevésbé képes az egyéni panaszok gyors és hatékony kezelésére.<sup>7</sup> E mechanizmusok hatékony működésének figyelemmel kísérése az elmúlt évek belső piaci monitoringja során ugyanolyan jelentőséget nyert, mint az

<sup>2</sup> Annual Report 18.

<sup>3</sup> Annual Report, 19.

<sup>4</sup> Annual Report, 20.

<sup>5</sup> Monitoring the Application of European Union Law 2011 Annual Report, 12.

<sup>6</sup> Monitoring the Application of European Union Law 2016 Annual Report, COM(2017) 370 final, 25.

<sup>7</sup> A Bizottság közleménye – Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén (C/2016/8600), 4. pont. A belső piaci korlátok hatékony és gyors felszámolására irányuló kezdeményezéseknek a belső piac megfelelő működése szempontjából betöltött szerepére nézve lásd még Jacques PELKMANS – Anabela CORREIA DE BRITO: *Enforcement in the EU Single Market* (Brussels: CEPS 2012).

átültetésé, azért is, mert a tapasztalatok azt mutatták, hogy a polgárok, vállalkozások ténylegesen igénybe is veszik ezeket.<sup>8</sup>

A belső piaci eredménytábla a jogforrások közül kizárólag az irányelvekre összpontosít, konkrétan az 1000 körüli belső piaci irányelv esetében vizsgálja azt, hogy hány százalék az át nem ültetett irányelvek aránya (átültetési deficit), milyen változás következett be az elmúlt hat hónapban az átültetési hajlandóságban az egyes tagállamok esetében, hány olyan irányelv van, melynek már több mint két éve lejárt az átültetési határideje, és amelyek esetében ezért a Bizottság zéró toleranciát alkalmaz, mekkora az átlagos késedelme a tagállamnak az átültetésben, valamint mekkora azoknak az irányelveknek a százalékos számaránya, amelyek esetében kérdéses az átültetés megfelelősége. A 2018. november 30-i lejárátú és 2018. december 10-ig notifikált (vagyis a Bizottság számára hivatalosan lejelentett) irányelvek tekintetében Magyarország 0,9%-os deficittel (ami 9 nem notifikált irányelvet jelent) a 20. helyen áll, némileg visszaesést mutatva az előző évi teljesítményéhez képest (0,6%), de még mindig az 1%-os tolerált deficit határ alatt maradván, amely felett ebben az időszakban hét tagállam foglalt helyet (Németország, Luxemburg, Románia, Ausztria, Belgium, Ciprus és Spanyolország).<sup>9</sup> Fontos továbbá megjegyezni, hogy Magyarországnak nincs két éven túl lejárt határidejű irányelvre vonatkozó elmaradása, és az összes tagállam közül a legkevesebb olyan belső piaci irányelvvvel rendelkezett (3), amelyek még bizottsági vizsgálat alatt állnak az átültetés teljessége szempontjából (az Egyesült Királyságnak 22, Svédországnak 19, Ciprusnak 18, Belgiumnak 17 ilyen irányelve volt). Ugyanakkor viszonylag magas Magyarország esetében azoknak az irányelveknek a számaránya, amelyeket a Bizottság szerint helytelenül ültettek át (1,2%). Ezzel Magyarország bőven a 0,5%-os elvárt küszöb és a 0,8%-os uniós átlag felett van, és viszonylag a sor végén, a 25. helyen áll (Csehország, Spanyolország és Horvátország előtt, amelyek a legmagasabb hiányt adják).

Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a kimutatások mindkét esetben tisztán a számok alapján állnak, és nem tükrözik a kötelezettségszegési eljárások esetében azok gazdasági, politikai érzékenységét, társadalmi visszhangját vagy uniós jogi szempontból jelentőségüket. Az is látható, hogy a Bizottság – különösen a belső piaci irányelvek esetében – elsősorban az időben megtörténő átültetést vizsgálja, ami mennyiségi megfelelést mutat, de minőségi értékelést nem tükröz.

## A MAGYARORSZÁGI JOGHARMONIZÁCIÓ AZ UNIÓS MÓDSZERTANI AJÁNLÁSOK FÉNYÉBEN

Meglepő, de egészen 2004-ig semmiféle ajánlás, iránymutatás nem létezett uniós szinten a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére nézve. A Bizottság a teljesítések szempontjából csupán az eredményeket értékelte, a megvalósításban a tag-

<sup>8</sup> Philippe DE LOMBAERDE – Edgar J. SAUCEDO ACOSTA (szerk.): *Indicator-based Monitoring of Regional Economic Integration* (Cham: Springer 2017) 14.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm).

államok nem kaptak módszertani segítséget, gyakran nem is alakítottak ki egységes módszertant vagy koordinációs mechanizmust. Meghatározó módon változtatott ezen a 2004-ben bekövetkezett jelentős mértékű bővítés és az azt megelőző csatlakozási folyamat, bizonyos szempontból már az eggyel korábbi 1995-ös csatlakozás is. Ezek a csatlakozó országok ugyanis egy hatalmas mennyiségű joganyag szisztematikus és teljeskörű, ugyanakkor a jogrendszerükbe koherensen illeszkedő átvételét nem tudták volna másképpen megoldani, mint hogy a tevékenységet átgondolt, kiépített rendszerbe terelik. Ezeknek a kiépített rendszereknek a talaján tudtak később továbbfejlődni és átalakulni a tagállami működésben funkcionáló jogharmozási koordinációs és ellenőrző mechanizmusok is azzal, hogy már nem egy nagy mennyiségű joganyag integrálása volt a feladat, hanem az egyes uniós jogi aktusokhoz kötődő egyedi programozást kellett megvalósítani.<sup>10</sup> Azokban az országokban, amelyekben a csatlakozás előtt sem volt átfogó a programozás és ellenőrzés rendszere, az új mechanizmus is nehezebben épült ki.<sup>11</sup>

A magyar jogharmozási mechanizmus, amelynek kereteit a csatlakozást követő időszak vonatkozásában a kezdetekben az európai uniós tagságból eredő jogharmozási feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről szóló 1036/2004 (IV. 27.) Korm. határozat fektette le, három alapvető elven nyugodott: központi koordináció, jogi aktushoz kötődő egyedi programozás, valamint megfelelőségvizsgálat. Láthatóan ugyanezeket a szempontokat tükrözi a Bizottságnak néhány hónappal később, 2004 júliusában elfogadott ajánlása „A belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről”<sup>12</sup> is, amely a Bizottság első, azóta is hatályos és hivatkozott módszertani iránymutatása a jogharmozási kötelezettségekre nézve – és nem titkoltan az addigi tapasztalatok alapján – a tagállami (és vélelmezhetően az akkor csatlakozó országok) „helyes gyakorlatából” meríti és fogalmazza meg javaslatait.<sup>13</sup>

2010-ben a 2004-es jogharmozási kormányhatározatot egy azonos című kormányrendelet váltotta (a továbbiakban: kormányrendelet),<sup>14</sup> így jogszabályi szintre került az uniós jognak való megfelelés jogszabályelőkészítési feladatainak meghatározása. A 2010-es szabályozás arra is lehetőséget adott, hogy a csatlakozásra készített kormányhatározathoz képesti tapasztalatokat feldolgozza, azokra megol-

<sup>10</sup> Réka SOMSSICH: „The Precess and Methodology of Coordinating the Transposition of EU Law in Hungary” in Ernő VÁRNAY – Márton VARJU (szerk): *The Law of the European Union in Hungary – Institutions, Processes and the Law* (Budapest: HVG-Orac 2016) 122–150.

<sup>11</sup> Csehország például kifejezetten gyenge központi koordinációs rendszerrel bírt, nehezen épült ki a végrehajtó hatalomban egy uniós koordinációs, ellenőrző mechanizmus és ez a transzpozíciós teljesítményén is látható volt a csatlakozást követő években (Antoaneta DIMITROVA – Dimiter TOSHKOV: „Post-Accession Transposition and Implementation between Administrative Coordination and Political Bargaining” *European Online Papers* 2009/2. 13–16.; Radoslaw ZUBEK: *Core Executive and Europeanization in Central Europe* (New York: Palgrave Macmillan 2008) 152., 155.; Dimiter TOSHKOV: „Compliance with EU law in Central and Eastern Europe” *L’Europe en formation* 2012/2. 99.).

<sup>12</sup> A Bizottság ajánlása a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről (SEC/2004/0918 végleges).

<sup>13</sup> Lásd az ajánlás (17) preambulumban bekezdését.

<sup>14</sup> Az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet.

dást kínáljon. Így például jóval részletesebb szabályokat tartalmaz a jogharmonizációs javaslatra, programozásra nézve, mint a korábbi szabályozás, a javaslat készítésének kötelezettségét arra az az esetre is előírja, amikor tényleges jogalkotási feladat nem keletkezik, mert a hazai jog eleve megfelel az uniós elvárásoknak.<sup>15</sup> Külön foglalkozik a szakaszos átültetés, illetve végrehajtás programozásának módszerével, vagyis azzal az esettel, amikor az uniós aktushoz kapcsolódó hazai jogalkotási feladatok több, egymást követő időszakban valósulnak meg.<sup>16</sup> Ezen felül pontosítja a jogharmonizációs javaslat elkészítésének határidejét, amennyiben azt az uniós jogi aktus jellemzői vagy kötelezettségszegési eljárás indokolják.

A kormányrendelet elemzését az alábbiakban a 2004-es bizottsági ajánlás fényében végezzük el. A bizottsági ajánlás kapcsán ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az kizárólag az irányelvek (azon belül is kifejezetten a belső piaci irányelvek) átültetésének helyes gyakorlatával foglalkozik, míg a kormányrendelet az uniós jognak való megfelelés minden esetét át kívánja fogni, sőt tudatosan külön nevesíti az uniós jognak való megfelelés három altípusát: az uniós jogi aktus átültetéséhez, annak végrehajtásához, valamint az uniós jognak való megfeleléshez szükséges egyéb jogalkotási feladatokat. Ebből egyúttal az is egyértelműen látható, hogy a Bizottság kizárólag az irányelvi átültetés kapcsán fogalmaz meg általános módszertani fogódzókat, míg az ellenőrzés során az uniós jog más jellegű megsértéseit ugyanolyan szigorral vizsgálja. Ez különösen annak fényében érdekes, hogy az utóbbi időben meghatározóvá vált a rendeleti szintű átfogó jellegű szabályozás, amely sajátos adaptációs megközelítést igényel, sajátos módszertannal. Emellett egyes jelentősebb rendeletekhez készít útmutatót,<sup>17</sup> de eddig nem bocsátott ki általános érvényű dokumentumot. A tagállami mechanizmus azonban kénytelen az uniós jognak való megfelelést valamennyi esetét egységesen kezelni.

A bizottsági ajánlás melléklete 31 pontba foglalja a tagállamok figyelmébe ajánlott helyes gyakorlatokat. Ezek az ajánlások tartalmukat és céljukat tekintve nagyobb csoportokba, tematikai egységekbe bonthatóak. Az alábbiakban ezeknek a jól elkülöníthető jellemzőknek a bemutatására teszünk kísérletet úgy, hogy valamennyi ajánlási csoporthoz kapcsolódóan ismertetjük a magyar mechanizmus vonatkozó elemét vagy azonosítjuk ennek hiányát. Ezen felül igyekszünk azonosítani az ajánlás egyes hiányosságait is.

<sup>15</sup> A kormányrendelet 2. § (2) bekezdése.

<sup>16</sup> A kormányrendelet 2. § (4) bekezdése.

<sup>17</sup> Lásd az (EU) 2018/302 (geo-blocking) rendelethez készített kérdés-felelek formájában megjelenő segédanyagot, valamint a GDPR-hoz készített részletes iránymutatást (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak „Erősebb védelem, új lehetőségek – a Bizottság iránymutatása az általános adatvédelmi rendelet 2018. május 25-től történő közvetlen alkalmazásáról” COM(2018) 43 final).



## A KÖZPONTI KOORDINÁCIÓ SZÜKSÉGESSÉGE

Számos tanulmány megállapította, részben a 2004-ben csatlakozott országok példáján is, hogy ahol kiépített, erős központi koordinációs mechanizmusban történik jogharmonizációs ügyek intézése, a jogharmonizációs teljesítmények is jobbak.<sup>18</sup> Ugyanakkor – ahogyan erre Dimitrova és Thoskov is utalnak – ez a megállapítás csak azokra a jogharmonizációs kötelezettségekre igaz, amelyek nem bírnak politikai érzékenységgel, ez utóbbiak esetében ugyanis nem a jól működő koordinációs rendszeren áll a teljesítés megtörténte.<sup>19</sup>

Az ajánlás 24., illetve 28. pontja azt az elvárást támasztja, hogy egy magas rangú (miniszteri vagy államtitkári pozícióban lévő) kormánytag legyen felelős az összes belső piaci irányelv nemzeti jogba történő átvételének ellenőrzéséért és a tagállam átvételi eredményeinek javításáért, illetve magát az átültetést egy minisztérium vagy kormányzati szerv hangolja össze az átvételért egyébként felelős minisztériumokkal. Az ajánlás programozási, nyomonkövetési, ellenőrzési és jelentési feladatokat telepítene a központi koordinatív szervhez.

A magyar megoldásnak a központi koordináció kezdetektől – már a csatlakozást megelőző időszakban – jellemzője volt, és ezt tükrözi a kormányrendelet is. A jogszabályalkészítésért felelős miniszter a jogharmonizációs javaslatot egyezteteti az igazságügyért felelős miniszterrel, akinek a végleges jogharmonizációs javaslatot is meg kell küldeni a minisztérium által működtetett és fenntartott jogharmonizációs adatbázisban való rögzítés végett. A javaslat később csak kezdeményezésére vagy egyetértésével módosítható. A kormányrendeletben ez ugyan nem jelenik meg, de a hatékony koordináció és a tényleges működés megköveteli, hogy a központi koordináció valójában már a jogharmonizációs javaslat megküldése előtt megkezdődjön azzal, hogy a koordináló tárca felmérje, mely uniós jogi aktusok kerültek kihirdetésre, és igénylik azt, hogy esetükben jogharmonizációs javaslat készüljön, ezért a szaktárcák rendszeres elektronikus értesítést kapnak az újonnan kihirdetett és programozásra váró uniós jogi aktusokról.<sup>20</sup>

Bár tagállamonként változó, hogy a koordinációs feladatokat mely tárca látja el, és sok esetben ez egybeesik az európai ügyek összehangolásáért megbízott minisztériummal vagy szervevel, Magyarországon kézenfekvő volt, hogy a jogalkotás koherenciájáért egyébként is felelős tárca legyen az, és ez mindvégig változatlan maradt függetlenül attól, hogy az uniós ügyek általában hova tartoztak a kormányzati rendszeren belül.

Az ajánlás 29. pontja a koordináció sarokkövének tekinti, hogy valamennyi, az átültetésért felelős minisztériumon vagy szervezen belül jelöljék ki az átvétel ellenőr-

<sup>18</sup> Radoslav ZUBEK: „Complying with transposition commitments in Poland: collective dilemmas, core executive and legislative outcomes” *West European Politics* 2005/3. 592–619; Peter HILLE and Christoph KNILL: „It’s the bureaucracy, stupid: The implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries, 1999–2003” *European Union Politics* 2006/4. 531–552.

<sup>19</sup> DIMITROVA–TOSHKOV (11. lj.) 5.

<sup>20</sup> Korábban egyértelműen rögzítette ezt a jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005. (IK. 8.) IM irányelv 18. pontja, ami heti rendszerességű értesítést írt elő.

zéséért és a kapcsolattartásért felelős tisztviselőket, akik egymás között egyfajta hálózatot hoznak létre. A kormányrendelet értelemszerűen nem foglalkozik a tárcaikon belüli strukturális, szervezeti viszonyokkal, de a valóságban a rendszer nem is működhet másként, mint kijelölt, állandósult koordinátori hálózat útján. A minisztériumi kapcsolattartók szerepe még megjelent a később nem frissített, ma már nem hatályos, jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló igen részletes 2005-ben elkészült útmutatóban,<sup>21</sup> és valójában ma is ezen az alapon működik.

## RENDSZERES BESZÁMOLÁSI ÉS TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

Az ajánlásnak másik alappillére a folyamatos monitoring. A helyes gyakorlatok értelmében valamennyi miniszter rendszeres (például havi) jelentést kap az összes minisztérium/kormányzati szerv átvételi eredményeiről. Az átvételi eredményeket a miniszterek ülésein rendszeresen megtárgyalják.<sup>22</sup>

A kormányrendelet értelmében az igazságügyért felelős miniszter folyamatosan figyelemmel követi a jogharmonizációs programozással és a jogharmonizációs célú jogalkotással kapcsolatos egyéb feladatok teljesülését, és az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszterrel közösen (amely funkció jelenleg egybeesik) rendszeresen beszámol a Kormánynak az e feladatokban tapasztalható elmaradásokról.<sup>23</sup>

## EGYSÉGES MÓDSZERTANI IRÁNYMUTATÁSOK

Bár maga a Bizottság sokáig késlekedett egységes módszertani iránymutatások megfogalmazásával, az ajánlás 30. pontja kifejezetten kívánatosnak tartja az ilyen útmutatókat annak érdekében, hogy a közigazgatáson belül egységes megközelítés érvényesüljön. E tekintetben fájó hiányként azonosítható, hogy nem frissült, és nem került átdolgozásra a 2005-ben kiadott, már nem hatályos IM irányelv a jogharmonizációs ügyek intézéséről, amely mintegy 140 oldal terjedelemben taglalta azokat a módszertani, tartalmi és eljárási kérdéseket, amelyek segítették az egységes szemlélet kialakítását elsősorban jogtechnikai, kodifikációs, tartalmi adaptációs kérdésekben. Az útmutató közvetlenül a csatlakozást követően született, kevés tényleges tapasztalattal a tagállami működésre nézve, ezért valóban csak a szemlélet kialakítására lehetett alkalmas, az azóta eltelt több mint tíz év tapasztalatának egy új útmutatóba való megjelenítése ezért nyilvánvalóan jelentősen segítené az egységes megközelítés további finomítását, határvonalainak rögzülését.

<sup>21</sup> Lásd 7001/2005. (IK. 8.) IM irányelv 45. pontját.

<sup>22</sup> Az ajánlás 25. pontja.

<sup>23</sup> A kormányrendelet 8. § (2) bekezdése.

## KÖZPONTI ADATBÁZIS FENNTARTÁSA

Az ajánlás 31. pontja elvárja, hogy a tagállamok egy központi adatbázist tartsanak fenn az irányelvek átvételéről, és egyben részletesen meghatározza azt is, hogy ezeknek az adatbázisoknak milyen adatokat kell tartalmazniuk. Az uniós tagállamok közül talán Magyarország volt az egyik első, amely saját fejlesztésű, komplex jogharmonizációs adatbázissal rendelkezett már a csatlakozás előtt, és fejlesztett tovább a tagállami működés alatt. Maga a kormányrendelet is előírja az adatbázis fenntartásának kötelezettségét,<sup>24</sup> sőt azt is, hogy szűkített adattartalommal – kifejezetten csak az átültetést, végrehajtást megvalósító magyar jogszabály megjelenítésével – az adatbázisnak nyilvánosan elérhető felülete is legyen.<sup>25</sup>

## KORAI FIGYELMEZTETŐ RENDSZER

A határidő lejártának közeledtére való – lehetőség szerinti többszöri – figyelemfelhívás<sup>26</sup> egy preventív eszköz, amely a belső határidő mulasztást és végső soron az uniós jogi határidő megsértését hivatott megelőzni. A kormányrendelet az általános figyelemmel kíséresi kötelezettségen túl értelemszerűen nem rendezi a megelőzési mechanizmus működését, a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 82. § (8) bekezdésének c) pontja pedig úgy rendelkezik, hogy az igazságügyért felelős miniszter intézkedik a lejárt határidejű jogharmonizációs feladatok teljesítése ügyében. A gyakorlatban ez első lépésben a kapcsolattartói rendszeren keresztül a lejárt határidejű feladatok rendszeres megküldését jelenti,<sup>27</sup> későbbi fázisban ezeknek a hiányoknak közigazgatási, illetve döntéshozói szintre emelését.

Az ajánlás 33. pontja ennél is tovább megy, és egy határidő elmulasztása esetén egyúttal a nemzeti parlament tájékoztatását is előírja. A magyarországi rendszerben az Országgyűlés tájékoztatása ilyen esetekben nem merül fel, az Országgyűlés évente kap átfogó tájékoztatást az uniós ügyek, így a jogharmonizációs ügyek állásáról is,<sup>28</sup> valamint az igazságügy-miniszter rendszeresen (általában évente) beszámol az Európai Ügyek Bizottsága előtt.

<sup>24</sup> A kormányrendelet 7. § (1) bekezdése.

<sup>25</sup> A kormányrendelet 7. § (2) bekezdése, az adatbázis elérhető: <https://jogharmonizacio.im.gov.hu/>.

<sup>26</sup> Az ajánlás 32. pontja.

<sup>27</sup> 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról.

<sup>28</sup> Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 69. § (5) bekezdése.

## A PROGRAMOZÁS, JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS KORAI SZAKASZBAN TÖRTÉNŐ MEGKEZDÉSE

Az ajánlás egy rendkívül korai időpontban – már az irányelv tárgyalása során – javasolja az átültetés ütemezésének megkezdését és nevesíti azokat a szempontokat, amelyekre tekintettel a programozásnak el kell készülnie.<sup>29</sup> Sőt, a 36. pont valójában az átültető jogszabályok kidolgozásának megkezdését is elvárja már az irányelv kihirdetése előtt vagy közvetlenül azt követően.

A magyarországi mechanizmusban is azonnali a javaslat kidolgozása, de az az uniós jogi aktus kihirdetéséhez kötött, nem előzi meg azt, és semmiképpen nem kezdődik meg az uniós jogi aktus tárgyalási szakaszában. Meglepő is az ajánlás ezen elvárása, hiszen egy-egy belső piaci irányelv – amire az ajánlás vonatkozik – tárgyalása sokszor éveket vesz igénybe, maga a javaslat pedig rengeteget változik, ezért nem tűnik logikusnak az ütemezés ilyen mértékű előrehozatala. A kormányrendelet értelmében a jogharmonizációs javaslat elkészítése az aktus kihirdetését követő 30 napon belül kell, hogy megtörténjen.<sup>30</sup> Ez alól pusztán az jelenthet kivételt, ha egy elfogadott, de még ki nem hirdetett uniós jogi aktus kivételes sürgős intézkedést igényel,<sup>31</sup> ez esetben is elvárás azonban, hogy az aktus legalább elfogadott legyen.

## MEGFELELŐSÉGVIZSGÁLAT, MEGFELELÉSI TÁBLA

Az ajánlás érdekes módon nem kezeli az átültetési célú jogszabályok uniós joggal való tényleges összeegyeztethetősége vizsgálatának egy, a jogszabályelőkészítőtől független részleg, szerv vagy minisztérium általi kötelező lefolytatását olyan elemnek, mint ami a belső piaci harmonizáció hatékony megvalósulásának biztosítója. Ez különösen azért meglepő, mert a pusztán az időbeli végrehajtásra összpontosító koordinációs rendben a minőségi szempontok könnyen áldozatul eshetnek a gyors átültetésnek, a mennyiségi szemléletnek.<sup>32</sup>

Az ajánlás 38. pontjában csupán a megfelelési táblázatok készítésének és a jogszabály tervezetekhez való csatolásuk kívánatossága jelenik meg, de nem esik szó tényleges megfelelésévizsgálatról. A kormányrendelet 6. §-ában egyértelműen kötelezővé teszi megfelelési táblázatok készítését és azoknak a jogszabálytervezetekhez való csatolását, sőt 2. mellékletében mintát is tartalmaz a táblázatra, kötelező formai és tartalmi elemeire nézve. Ennek előírása azért is fontos, mert az utóbbi időben egyre több irányelv várja kötelezően el egyébként is megfelelési táblázatok készítését, sőt az uniós kötelezettségeknek való megfelelés ilyen módon történő alátámasztása politikai nyilatkozatok szintjén is egyértelműen

<sup>29</sup> Az ajánlás 35. pontja.

<sup>30</sup> A kormányrendelet 3. § (3) bekezdése.

<sup>31</sup> A kormányrendelet 3. § (4) bekezdése.

<sup>32</sup> Тoшкoв (11. l.) 100.

megjelent.<sup>33</sup> Ebből a szempontból a megfelelési táblázatok általános jellegű, nemzeti jogszabályban történő előírása mintegy megelőzte ezt az irányvonalat.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a magyar rendszer kezdettől fogva nagy hangsúlyt fektet az ütemezés biztosítása és a teljesítés nyomonkövetése mellett a jogharmonizációs célú jogszabálytervezetek tartalmi vizsgálatára. A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet 82. § (8) bekezdésének cc) alpontja az igazságügyért felelős miniszter feladatává teszi, hogy a jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéshez kapcsolódóan nyilatkozzon arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával. Ez a jogosultság törvény és a kormányrendelet esetében mindig is egyfajta vétőjogot biztosított az igazságügyi tárca részére, mivel a korábbi jogalkotási törvény szerint is törvényt a kormány tagja az igazságügyi miniszterrel együtt terjesztett az Országgyűlés elé, kormányrendeletre pedig az egyetértése volt szükséges,<sup>34</sup> azonban ilyen jellegű megállítási joga nem volt az igazságügyi tárcának miniszteri rendeletek esetében, ahol csak véleményezési joggal bírt.<sup>35</sup> Vagyis a rendelet elviekben úgy is elfogadható volt, hogy az adott tervezetet az igazságügyi tárca nem találta összeegyeztethetőnek az uniós joggal. Mivel az uniós jogi harmonizáció jelentős része miniszteri rendeleti szintű szabályozáshoz kapcsolódik, ez a hiányosság gyengítette a megfelelésgvizsgálat hatékony érvényesülését. Ezen változtatott az új jogalkotási törvény, amely kifejezetten előírta, hogy amennyiben „a Kormány tagja rendeletének tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet, a vitás kérdésben a Kormány jogszabály előkészítéséért felelős tagja és az igazságügyért felelős miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt”.<sup>36</sup> A megfelelésgvizsgálat eszközzrendszere ezzel a módosítással tehát teljeskörűvé vált.

## A „CSOMAGBAN VALÓ ÁTÜLTETÉS” ÉS AZ ÚGYNEVEZETT „GOLD-PLATING” TILALMA

Az ajánlás egyetlen konkrét módszertani javaslatot fogalmaz meg a 39. pontjában – ezt is az időben való átültetésre tekintettel –, amikor is azt ajánlja, hogy a tagállamok kerüljék az irányelv átvételéhez nem szükséges kiegészítő rendelkezések hozzáadását. Ha ez mégis megtörténik, indokolni kell a rendelkezés szükségességét, és alá kell támasztani, hogy az nem fog az átvétel késéséhez vezetni. Csupán az ajánlás bevezető, (22) preambulum-bekezdéséből derül ki, hogy valójában kétféle tilalom jelenik meg a 39. pontban. Az egyik, amikor az a tagállamok az átültetést „szélesebb jogalkotói gyakorlat keretében foglalják,” vagyis az egy nagyobb jogalkotási

<sup>33</sup> A tagállamok és a Bizottság 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (2011/C 369/02) és az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (2011. október 27-i) együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (2011/C 369/03).

<sup>34</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 24. § (2) bekezdésének a) és b) pontja.

<sup>35</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 24. § (2) bekezdésének c) pontja.

<sup>36</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 16. § (3) bekezdése.

csomag részeként és nem önálló, kizárólag az irányelv átültetését szolgáló előterjesztésként jelenik meg. A feltételezés ugyanis az, hogy egy ilyen esetben az átültetés áldozatául eshet a kapcsolódó rendelkezésekkel kapcsolatos esetleges politikai vitáknak. A magyarországi jogharmonizációtól azonban – elsősorban törvényi szintű átültetés esetén – nem idegen az az átültetési forma, hogy a jogharmonizációs célú módosítások mellett megjelennek az egyébként szükséges, első jogilag indokolt módosítások is, adott esetben olyankor is, amikor a törvényjavaslat címe kifejezetten egy szabályozási terület jogharmonizációs célú módosítása. Sőt, sok esetben a szükséges a jogharmonizációs célú rendelkezések számos törvény különböző okokból történő módosítását szolgáló, úgynevezett „salátatörvényekbe” kerülnek. Ekként a magyarországi gyakorlat láthatóan nem felel meg az ajánlás e pontjának, de hozzá kell tenni, hogy nem kimutatható, hogy ez a gyakorlat az átültetés tényleges akadályát okozta volna.

Az ajánlás e pontjának másik értelmezése az úgynevezett „gold-plating” tilalmát fogalmazza meg, vagyis „az irányelv átvételéhez szükségeseken kívüli feltételek és követelmények beemelését” az átültető jogszabályba, olyan rendelkezéseket, amelyek túllépnek az irányelv céljain, így elsősorban az irányelv hatályát terjesztik ki tagállami hatáskörökben. A Bizottság ugyanis ezt olyan technikának tartja, amely az uniós aktus célkitűzéseivel ellentétben általában költségnövelő.<sup>37</sup> A magyar jogharmonizációs célú jogalkotás során nem tipikus a „gold-plating”, sőt bizonyos esetekben, ahol élt a jogalkotó a kiterjesztéssel, előfordult, hogy felszámolásra is került.<sup>38</sup>

## ÚJ JOGHARMONIZÁCIÓS KIHÍVÁSOK

A jogharmonizációs kötelezettségekről szólva, nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a tagállami igazodást igénylő uniós jog sem változatlan sem a szabályozási technikáját, sem módszerét tekintve, és az elmúlt másfél évtized alatt is sokat alakult. Új kihívásként jelent tehát meg a csatlakozást követően az igazodás ezekhez a változó szabályokhoz, szabályozási technikákhoz. Ilyen szempontból a tagállami jogharmonizációs módszertan nem lehet statikus, hanem mindig reflektívnek kell lennie.

<sup>37</sup> Jana VALANT: *Consumer protection in the EU: policy overview*. (Brussels: European Parliamentary Research Service 2015).

<sup>38</sup> Ilyen a „fogyasztó” fogalmának változása, amely a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 2. § a) pontja értelmében a gazdasági és szakmai tevékenységi körén kívül eljáró minden, így jogi és természetes személyre egyaránt kiterjedt a törvény 2008. évi módosításáig (2008. évi XLII. törvény), amikor is a jogalkotó az uniós irányelvekkel összhangban a fogalmat a természetes személyekre szűkítette. Később a jogalkotó ezt a megközelítést részben felülbírálta, mivel 2012-ben a törvényt úgy módosította (2012. évi LV. törvény), hogy a békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában a fogalom hatálya alá vonta a civil szervezetet, egyházat, társasházat, lakásszövetkezetet, illetve mikro-, kis- és középvállalkozásokat. Később – itt viszont már harmonizációs indíttatásból – a 2018. évi LXXVI. törvénnyel - a 2018/102/EU rendelet végrehajtása érdekében – a fogalom alá bekerültek a fogyasztó pozícióban lévő vállalkozások. A Ptk-ban a fogyasztó fogalomnak a természetes személyekre való leszűkítése az új Ptk. hatályba lépéséig, 2014-ig maradt fenn.

## ÁTFOGÓ, HORIZONTÁLIS SZABÁLYOZÁSOKHOZ VALÓ IGAZODÁS

A 2000-es évek első évtizedében jelentek meg azok az új típusú uniós szabályozások, melyek kifejezett célja egy-egy terület horizontális, átfogó szabályozása volt, elsősorban az adott területen esetlegesen fennálló vagy felmerülő akadályok felszámolásának céljával. Mind irányelvek, mind pedig rendeletek születtek ilyen céllal. Ennek a jelenségnek a legjellemzőbb darabja a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv, amelynek célja, hogy megszűnjenek a letelepedés keretében nyújtott, valamint a határon átlépő szolgáltatások akadályai, így általában véve kerüljenek hatályon kívül, és csak indokolt esetben legyenek fenntarthatók az ilyen akadályokat jelentő nemzeti előírások, illetve engedélyezési rendszerek. Az irányelv – a hatálya alól kivett nevesített szolgáltatásokon kívül – valamennyi, díjazás ellenében nyújtott, önálló gazdasági tevékenységre vonatkozik. A harmonizációs kötelezettségek végrehajtása tekintetében tehát az ilyen horizontális szabályozás kettős követelményrendszert támaszt a tagállamokkal szemben. Egyrészt a horizontális uniós szabályok horizontális szintű tagállami leképezését, másrészt pedig a teljes nemzeti joganyag felülvizsgálatát abból a szempontból, hogy tartalmaz-e az irányelv szerint tiltott és megszüntetendő vagy indokolhatóan fenntartható akadályt. Ez a fajta – úgynevezett *screening* (átvilágítás) típusú harmonizáció tehát valójában a jogrendszer egészének szisztematikus, szektorális átvilágítását jelenti, és ez az irányelvi szabályokat a nemzeti jogban reprodukáló vagy azokat abba szervesen beillesztő, de alapvetően oda áthelyező hagyományos harmonizációs megoldásokhoz képest mindenképpen új és jelentősen nagyobb kihívást jelent.<sup>39</sup> Így történt ez a magyar jogban is, ahol a horizontális átültetés mellett<sup>40</sup> több mint 300 ágazati jogszabály módosult. Ezen felül, az ilyen típusú szabályozások sajátossága, hogy nem egyszeri, hanem állandó harmonizációs kötelezettséget támasztanak, az új, elfogadás előtti jogszabály tervezeteknek az irányelv fényében való folyamatos és egyedi megvizsgálását vonják maguk után.

Nagyon hasonló, átfogó átvilágításon alapuló harmonizációs feladat elé állította a tagállami jogalkotókat a GDPR azzal, hogy ebben az esetben a tagállami végrehajtás még nehezebb volt, hiszen egy közvetlenül alkalmazandó renDELETEH kellett a horizontális szabályokat és az ágazati jogszabályokat igazítani, amely közvetlenül alkalmazandó jellege folytán nem csak általános hatályú jogszabályi módosításokat tett szükségessé, hanem helyi rendeleti szinten is alkalmazkodást igényelt, mi több, az ahhoz való teljeskörű igazodás valamennyi adatkezelőre közvetett harmonizációs kötelezettséget telepített. Itt azonban a horizontális szabályozásnak, így az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek a renDELETEH való igazítása is más jellegű feladatokat rótt a jogszabályelőkészítőre, mivel a megfelelő végrehajtáshoz mintegy le kellett válogatnia azokat a szabályokat, amelyeknek a renDELETEH tárgykörébe tartozóan hatályon kívül

<sup>39</sup> Ulrik STELKENS – Wolfgang WEISS – Michael MISCHBERGER: *The Implementation of the EU Services Directive* (Asser Press – Springer 2012).

<sup>40</sup> A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény.

kell kerülniük a magyar törvényből; azokat, amelyek szükségesek a rendelet végrehajtásához; azokat, amelyek a kapcsolódó irányelv átültetését szolgálják; valamint azokat, amelyek tagállami hatáskörben maradtak, így szabályozhatóak vagy szabályozásra szorulnak.<sup>41</sup> Az átfogó *screening* jellegű harmonizáció pedig a GDPR esetében azokat az ágazati törvényeket érintette, amelyek tartalmaztak adatkezelésre nézve információt. Ez szintén a teljes jogrendszer szisztematikus átvizsgálást tette szükségessé. Az átfogó módosító törvénycsomag végül 86 ágazati törvény módosítását tartalmazta.<sup>42</sup>

## ZÁRADÉKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG

Nem újkeletű kötelezettség, hogy az irányelveket átültető tagállami jogszabályoknak utalást kell tartalmazniuk az irányelvre. Ezt a kötelezettséget valamennyi irányelv előírja a tagállamok számára. Magyarországon ráadásul a vonatkozó jogszabályok értelmében nem csak irányelvi átültetés esetén, hanem minden olyan esetben szükséges jogharmonizációs záradékot elhelyezni, amikor a nemzeti jogszabály az uniós jognak való bármilyen megfelelést szolgálja, sőt a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 11.) IRM rendelet külön meghatározza, hogy milyen szöveggel kell erre utalni az átültetést igénylő vagy a közvetlenül alkalmazandó jogi aktushoz kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazó jogszabályokban a záró rendelkezések között.<sup>43</sup>

Az általános jogharmonizációs záradékon felül azonban több más, uniós jogból következő hivatkozás jogszabályba való illesztése árnyalja a jogharmonizációs munkát. Látható, hogy az utóbbi években, évtizedben egyre több ilyen informatív vagy akár normatív hatású rendelkezés elhelyezését várja el az uniós jog. Ezek között elsőként említendő az úgynevezett kölcsönös elismerési záradék, amely normatív hatályú záradék. A kölcsönös elismerési záradékot az egyébként (EU) 2015/1535 irányelv alapján notifikációköteles, úgynevezett műszaki szabályokba kell elhelyezni annak biztosítésként, hogy a belső piacon, az EGT-ben, EFTA tagországban vagy Törökországban jogszerűen előállított termékek forgalmazását a hazai műszaki előírás nem gátolja. A hivatkozások szövegére nézve a Bizottság alternatív ajánlásokat is fogalmazott meg,<sup>44</sup> a kölcsönös elismerési rendelet (764/2008/EK rendelet) megjelenése után pedig azt is javasolta, hogy a kölcsönös elismerési záradékot érdemes kiegészíteni a rendeletre való hivatkozással.<sup>45</sup> A záradéknak nincs normatív alapja, a kölcsönös elismerés elvét működtető egyfajta biztosíték, amely nélkül a kölcsönös

<sup>41</sup> SALGÓ László Péter: „Európai uniós jogszabály alkalmazása a magyar jogban – tapasztalatok az általános adatvédelmi rendelettel kapcsolatos magyar jogszabályalkotásról” *Fontes Iuris* 2019/1. 28–29.

<sup>42</sup> SALGÓ (30. l.) 30.

<sup>43</sup> Az IRM rendelet 32. § (3) bekezdésének a), b) pontjai.

<sup>44</sup> Commission interpretative communication on facilitating the access of products to the markets of other Member States: the practical application of mutual recognition (2003/C 265/02).

<sup>45</sup> Útmutató 1 A 98/34/EK irányelv és a kölcsönös elismerésről szóló rendelet közötti összefüggésről, Európai Bizottság, 2010.2.1.



elismerés elvének valójában ugyanúgy kell tudni érvényesülnie. A 764/2008/EK rendeletet felváltó (EU) 2019/515 rendelet<sup>46</sup> is csak preambulum bekezdésében erősíti meg, hogy a tagállamoknak világos és egyértelmű belső piaci záradékkal kell rendelkezniük műszaki szabályaikban.<sup>47</sup> A magyar jogszabályok kölcsönös elismerési záradéka visszatérő szövegű,<sup>48</sup> a 2009. évi VII. törvény 2. §-ának generál klauzula jellegű kölcsönös elismerési rendelkezését reprodukálja, de szövege nincs rögzítve a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendeletben, és a kölcsönös elismerési rendeletre nem tartalmaz kiegészítő utalást. A 2009. évi VII. törvényben szereplő generálklauzula-jellegű záradék célja egyébként az – ahogyan az a törvény indokolásából kiderül –, hogy lefedje a csatlakozás előtti olyan szabályokat is, amelyek esetében nem történt meg ilyen klauzula beépítése, valamint felhívható legyen azon későbbi jogszabályok esetében is, ahol a záradék beillesztése elmaradt, mert például utóbb derült fény arra, hogy szükséges lenne.

Míg a kölcsönös elismerési záradék egy biztosítéki rendelkezés, amely normatív erővel bír, addig más záradékok kifejezetten tájékoztató és igazolási célúak. Így elsősorban azok, amelyeket a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet 98-99. §-ában úgy kezel együttesen, mint a különböző uniós intézményekkel (Európai Központi Bank, Európai Bizottság) vagy a tagállamokkal, EGT államokkal való kötelező egyeztetés megtörténtére való hivatkozás. A rendelet meg is adja, hogy milyen felépítéssel rendelkezzen, és milyen szöveget tartalmazzon az ilyen utalás.<sup>49</sup> Ezek közül, mint leggyakoribb, kiemelendő az (EU) 2015/1535 irányelv által kötelezően előírt, műszaki szabályokat tartalmazó jogszabálytervezetek notifikációja megtörténtének a jogszabály záró rendelkezései között való rögzítése. Ismeretes, hogy egy ilyen notifikációnak az elmaradása az Európai Bíróság joggyakorlata szerint súlyos következményekkel jár, mivel azt eredményezi, hogy a tagállami jogszabály nem érvényesíthető magánszemélyekkel szemben.<sup>50</sup> Ilyen, a Bizottság irányába szükséges notifikációk, a fent már hivatkozott 2006/123/EK irányelv (szolgáltatási irányelv) szerinti bejelentések is. Ezek vagy a nemzeti jogba újonnan bevezetett,

<sup>46</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/515 rendelete (2019. március 19.) a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott áruk kölcsönös elismeréséről és a 764/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

<sup>47</sup> Lásd a rendelet (16) preambulum bekezdését.

<sup>48</sup> „Az e rendeletben meghatározott technikai jellegű előírásoknak nem kell megfelelnie az olyan berendezésnek, amelyet az Európai Unió valamely tagállamában vagy Törökországban állítottak elő, illetve hoztak forgalomba, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes valamely EFTA-államban állítottak elő, az ott irányadó előírásoknak megfelelően, feltéve, hogy az irányadó előírások a közbiztonság, valamint az emberi élet védelme tekintetében az e rendeletben meghatározottal egyenértékű védelmet nyújtanak”.

<sup>49</sup> 99. § (1) Az előzetes bejelentési záradék – az alábbi sorrendben –

a) a jogszabályra vagy az uniós bejelentési kötelezettség hatálya alá tartozó szerkezeti egységére vonatkozó merev hivatkozást és a „tervezetének” szöveget,

b) az uniós jogi aktus bejelentési kötelezettséget szerkezeti egységére vonatkozó merev hivatkozást és

c) a „szerinti előzetes bejelentése megtörtént” szöveget foglalja magában.

<sup>50</sup> C-194/94. sz. CIA Security International SA ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EU:C:1996:172).

ügynevezett értékelendő követelmények fenntartásának igényére vonatkoznak, vagyis olyan korlátozásokra, amelyek akadályozzák az irányelv szerinti szolgáltatásnyújtást, de adott esetben igazolhatók lehetnek vagy engedélyezési rendszerek fenntartására vagy módosítására irányulnak. Az Európai Központi Bankkal való konzultáció pedig a 98/415/EK határozat alapján szükséges minden olyan esetben, amikor egy tagállami jogszabálytervezet valutaügyekkel, fizetőeszközökkel, nemzeti központi bankokkal, a monetáris, pénzügyi, banki, fizetési rendszerrel és fizetési mérleggel kapcsolatos statisztikákkal, fizetési és elszámolási rendszerekkel, pénzügyi intézetek és pénzügyi piacok stabilitását jelentősen szabályokkal kapcsolatos. Ennek tényét is jelölni kell a tagállami jogszabályban, Magyarországon általában az MNB rendeletekben.

Végül külön kezeli és nevesíti az IRM rendelet az állami támogatási záradékot,<sup>51</sup> amit abban az esetben kell elhelyezni a jogszabályban a jogharmonizációs záradékot követően, amennyiben a jogszabállyal létrehozott támogatási forma valamely uniós aktus vagy az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá tartozik. Ez a típusú hivatkozás is tájékoztatási célú.

#### AZ ÁTÜLTETÉSI RÁTÁT, ILLETVE MEGFELELŐSÉGET JAVÍTANI KÍVÁNÓ BIZOTTSÁGI KEZDEMÉNYEZÉSEK

A Bizottság, amellet, hogy rendszeresen ellenőrzi a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését – és ezen belül mindenekelőtt az irányelvek időben történő átültetését –, maga is újra és újra fellép olyan kezdeményezésekkel, amelyeknek célja e teljesítések elősegítése. Gyakran ezek az új eszközök egyúttal új megközelítést is visznek a tagállamok jogharmonizációs módszertanába. Az ilyen, megfelelést elősegítő eszközök (*compliance monitoring tools*) kifejlesztése és favorizálása a Bizottság részéről mindenképpen újabb jelenségnek tekinthető.

Ilyen például, hogy a megfelelési táblázatok készítése például már nemcsak ajánlás formájában jelenik meg, hanem egyes irányelvek – és egyre nagyobb számban – a notifikációs kötelezettség részeként írják elő a megfelelési táblák megküldését. Sőt, a C-453/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletből egyúttal egy olyan értelmezés is kiolvasható, hogy a megfelelési táblázatok a notifikáció értelmezését segítő, szinte állandó, de legalábbis a megfelelés tényleges alátámasztása érdekében ajánlott kísérő dokumentumok.<sup>52</sup> Ezek a kezdeményezések a tagállamok oldalán egyúttal újfajta technikai kötelezettségként jelentek meg, a magyar harmonizációs rendszert azonban ezek az új terhek nem érintik, mivel a kormányrendelet eleve valamennyi irányelv esetében kötelezettségként írja elő a megfelelési táblák készítését. A *compliance monitoring tools* csoportjába tartoznak továbbá a Bizottság által egyes irányelvek vagy rendeletek átültetéséhez, végrehajtásához készített irány-

<sup>51</sup> 96–97. §

<sup>52</sup> C-452/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2019. július 8-án hozott ítélet (EU:C:2019:573) 51. pontja.

mutatások (*guidance documents, guidelines*) is, amelyek meghatározzák az átültetés, végrehajtás irányát, gyakran módszertanát is.<sup>53</sup> Az iránymutatásokhoz képest egy komolyabb szintet képviselnek a Bizottság által az egyes jogszabályokhoz mellékelten úgynevezett végrehajtási tervek (*implementation plans*), amelyek nem csak a tagállamok előtt álló, az implementációval kapcsolatos egyes kihívásokat veszik sorra vagy adnak útmutatást, de annak során találkozókát, eszmecseréket biztosítanak, esetenként a tagállamok oldaláról vállalt jelentési vagy előrehaladási beszámolási kötelezettséggel.<sup>54</sup> Ez utóbbi azonban jelenleg egyelőre viszonylag ritkán használt eszköz. Végül, a jogharmonizáció módszertanát jelentősen befolyásolhatják az átültetés, végrehajtás időszakában a Bizottság által egyes nagyobb jogalkotási csomag kapcsán rendszeresen szervezett munkacsoporti ülések.<sup>55</sup>

Ezen felül a Bizottság – bár a 2004-es ajánlást formálisan nem módosítja, a tagállami ügynevezett „jó gyakorlatokat” ajánló jelleggel 2011 óta rendszeresen közlésezi honlapján.<sup>56</sup>

## BEFEJEZŐ GONDOLATOK

A 2014-2019 közötti ciklusban csak az Európai Parlament 708 jogszabály elfogadásában vett részt a Tanáccsal a Bizottság javaslata alapján,<sup>57</sup> zömében rendes jogalkotási, kisebb mértékben konzultációs vagy egyetértési eljárásban. Ehhez a számhoz még hozzáadódtak a Bizottság által elfogadott aktusok (felhatalmazás alapján elfogadott, illetve végrehajtási rendeletek, irányelvek vagy határozatok, valamint – kisebb mértékben – eredeti hatáskörben elfogadott aktusok). Ezeknek a nagyságrendje csak 2019-ben 1462 aktust jelentett, és a korábbi esztendőben is hasonló mennyiséget képviselt. Továbbá ezekhez társulnak a Tanács saját hatáskörben hozott, az Európai Parlament bevonása nélkül elfogadott aktusai. Bár ez utóbbiak nem mindegyike támasztott jogalkotási kötelezettséget a tagállamok oldalán, a számok fényében jól látszik, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése mennyiségi kérdés is, amellett, hogy az egyes aktusok kezelése során a minőségi szempontok sem szorulhatnak háttérbe. A magyarországi mechanizmusban például kiemelkedő szerepe van a szerves harmonizációnak, vagyis az uniós előírások magyar jogba való simulékony beillesztésének, a magyar jog sajátosságaihoz igazítottan, és ettől csak akkor indokolt eltérni, ha az uniós szabályozás – annak jellemzői miatt – jobban építhető önállóan a magyar jog rendszerébe.

<sup>53</sup> Monitoring of the Application of European Union law, 2018 Annual Report, Part I. General statistical overview, 5.

<sup>54</sup> Monitoring of the Application of European Union law, 2018 Annual Report, Part I. General statistical overview, 6.

<sup>55</sup> Monitoring of the Application of European Union law, 2018 Annual Report, Part I. General statistical overview, 7.

<sup>56</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/feedback/best\\_practices/index\\_en.htm#-maincontentSec5](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/feedback/best_practices/index_en.htm#-maincontentSec5).

<sup>57</sup> European Parliament: Facts and Figures, April 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS\\_BRI\(2019\)635515\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS_BRI(2019)635515_EN.pdf).

Ami a harmonizációs feladatok gördülékeny és időben történő elvégzését, vagyis a mennyiségi megközelítést illeti, a fentiekből látható volt, hogy a magyar rendszer alapvetően megfelel a bizottsági ajánlásoknak, sőt már az ajánlás megjelenése előtt megfelelt, talán az sem kizárt, hogy bizonyos „jó gyakorlatok” előképe volt. A megfelelően strukturált és gyors reagálású koordinációs és megfelelőségvizsgálati rendszer nem csak a külső megfelelés szempontjából fontos, hanem a tekintetben is, hogy képes a belső végrehajtás szempontjából problémás vagy nehezen kezelhető kérdések korai és tudatos azonosítására is.

Mindenesetre a koordinációs, ellenőrző mechanizmus bármilyen kiépített és olajozottan működő, nem lehet merev és változatlan, annak folyamatosan igazodnia kell az uniós jog változó jellemzőihez.

FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN\*

## AZ UNIÓS IRÁNYELVEK ÁTÜLTETÉSÉNEK KIKÉNYSZERÍTÉSE AZ EUMSZ 260. CIKK (3) BEKEZDÉSÉNEK ALKALMAZÁSÁVAL – AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-543/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA BELGIUM ÜGYBEN\*\*

*Annak ellenére, hogy a pénzügyi szankciók kiszabásának lehetősége már korábban is létezett, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig az Európai Bizottság csak akkor kérhette annak kiszabását az Európai Unió Bíróságától, ha egy korábbi ítéletben már megállapításra került a tagállami kötelezettségzegés. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése az irányelvek átültetése kapcsán lerövidítette és egyszerűsítette az eljárást, lehetővé téve, hogy a Bizottság már első keresetében kezdeményezze pénzügyi szankció kiszabását. Az új rendelkezés számos értelmezési kérdést vet fel, mégis majdnem tíz évet kellett várni, hogy a Bíróság végre értelmezze azt a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2019 nyarán hozott ítéletében. Az ítélet értelmében a Bizottság csak akkor indíthat ilyen eljárást, ha egyértelműen be tudja mutatni, hogy egyes átültető intézkedések hiányoznak vagy az átültetés földrajzi értelemben nem teljes. Ugyan az ítélet nem mindenben fogadta el álláspontját, a korábbinál mégis erőteljesebb fellépést tesz lehetővé a Bizottság számára. A tagállamok a jövőben kötelesek lesznek az eddiginél pontosabb információkat adni a Bizottságnak, ami az utóbbi számára egyszerűbbé és gyorsabbá teszi az átültetés megfelelőségének ellenőrzését. Az ítélet több szempontból is kritikával illelhető, ráadásul egyes kérdéseket továbbra sem válaszolt meg. Mivel pedig a Bíróság a gyakorlatban nehezen elhatárolható hiányos és a hibás átültetés között húzta meg a rendelkezés alkalmazási körének határát, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének konkrét ügyekben való alkalmazhatósága minden bizonnyal további vitákra ad majd okot a Bizottság és a tagállamok között.*

### BEVEZETÉS

Az Európai Unió, illetve jogelődjei alapját képező szerződések sokáig nem tartalmaztak olyan jogi eszközt, amellyel az Európai Bizottság<sup>1</sup> ténylegesen ki tudta volna kényszeríteni az uniós jog<sup>2</sup> megfelelő alkalmazását a tagállamokban, ideértve

\* Főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium, 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 4.; a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt. E-mail: [Miklos.Feher@im.gov.hu](mailto:Miklos.Feher@im.gov.hu).

\*\* A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző személyes szakmai álláspontját tükrözik, nem tekintendők az őt foglalkoztató intézmény álláspontjának.

<sup>1</sup> A továbbiakban: a Bizottság.

<sup>2</sup> Az egyszerűség kedvéért az alábbi írás egységesen az uniós jog kifejezést használja azon időszakokra vetítve is, amikor helyesen a közösségi jog kifejezés volna alkalmazandó. Hasonlóképpen nem különböztet az írás az Európai Unió Bíróságának korábbi megnevezéseit illetően.

az irányelvek megfelelő átültetését. Annak ellenére, hogy az uniós jog tagállamok általi megsértésének megállapítására szolgáló kötelezettségzegési eljárás a kezdetektől fogva létezett a Szerződésben, a jogsértést megállapító európai bírósági ítélet végrehajtása sokáig a tagállamok belátásától függött, így előfordulhatott, hogy egy marasztaló ítélet végrehajtása és a jogsértés megszüntetése vagy orvoslása akár évtizedekig nem történt meg.<sup>3</sup> Bár az uniós jog megsértésével okozott kár miatt fennálló tagállami felelősség megjelenése és kibontása az Európai Unió Bíróságának<sup>4</sup> ítélezési gyakorlatában<sup>5</sup> már erős ösztönzést jelenthetett a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy az uniós jogsértés mielőbb megszüntessék, ezzel párhuzamosan azonban magában a Szerződésben is megjelent egy olyan új eszköz, amely a jogsértő helyzetek megelőzését illetve megszüntetését a korábbiaknál erőteljesebben volt hivatva biztosítani. A Maastrichti Szerződés teremtette meg a Bizottság számára azt a lehetőséget, hogy amennyiben egy tagállam nem tesz eleget a Bíróság kötelezettségzegést megállapító ítéletének végrehajtására – azaz a jogsértés megszüntetésére – vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság egy újabb bírósági eljárásban pénzügyi szankció – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság – kiszabását kérje a Bíróságtól [jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés<sup>6</sup> 260. cikkének (2) bekezdése].<sup>7</sup>

Bár ez az új lehetőség kétségtelenül megteremtette az ítéletek végrehajtása kikényszerítésének lehetőségét, az eljárás kétlépcsős voltából adódóan még mindig meglehetősen lassú reagálást tesz csak lehetővé a Bizottság számára az uniós jog megsértésének észlelése esetén. Annak érdekében, hogy a Bizottság hatékonyabban reagálhasson az uniós jog egységes alkalmazása szempontjából különösen fontos területeken felmerülő jogsértésekre, a Lisszaboni Szerződés újabb elemmel egészítette ki a megfelelés kikényszerítését szolgáló eszköztárat. Míg korábban a Bizottság pénzügyi szankció kiszabását az irányelvek belső jogba történő átültetésének elmulasztásával összefüggésben is csak egy második, az átültetés hiányát már megállapító ítéletet követő újabb eljárásban kérhette a Bíróságtól, az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése megteremtette a lehetőséget, hogy az irányelvek átültetésével

<sup>3</sup> Lásd pl. a C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletet (EBHT 2005., I-6263.; ECLI:EU:C:2005:444), amelyben a Bizottság 2002-ben benyújtott keresetében egy 1991-ben hozott ítélet végrehajtásának elmulasztását róta fel Franciaországnak. Maga a végre nem hajtott ítélet eredetileg a 1984-1987. közötti időszakban elkövetett uniós jogsértés megállapítását tartalmazta, a jogsértés tehát lényegében ezen időszaktól kezdve folyamatosan fennállt.

<sup>4</sup> A továbbiakban: a Bíróság.

<sup>5</sup> Az egyéneknek az uniós jog megsértése miatti, a tagállamokkal szembeni kártérítési igényeivel kapcsolatban lásd a C-6/90. és C-9/90. sz. Francovich és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-5357., ECLI:EU:C:1991:428), valamint a C-46/93. és C-48/93. sz. Brasserie du pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítéletet (EBHT 1996., I-1029., ECLI:EU:C:1996:79).

<sup>6</sup> A továbbiakban: EUMSZ.

<sup>7</sup> A hivatkozott C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben értelmezte a Bíróság először az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében [akkor: EK 228. cikk (2) bekezdés] szereplő kétféle pénzügyi szankciót és e kétféle szankció egymáshoz való viszonyát, megállapítva, hogy lehetséges e kétféle szankció együttes alkalmazása.

összefüggő kötelezettségek elmulasztása esetén a Bizottság már az első bírósági eljárásban kérje a pénzügyi szankciók kiszabását.

Amint az alább bemutatásra kerül, az új rendelkezés alkalmazása számos értelmezési kérdést vet fel.<sup>8</sup> Ráadásul a dolog természetéből adódóan bár a tagállamok érdekeltek lennének abban, hogy tisztázódjanak e kérdések, abban még inkább érdekeltek, hogy elkerüljenek egy marasztaló ítéletet. Így annak ellenére, hogy a Bizottság számos keresetet indított már e rendelkezés alapján, a Bíróságnak egészen a közelmúltig nem volt alkalma feloldani a tagállamok és a Bizottság között évek óta fennálló véleménykülönbségeket. És bár 2019 júliusában végre megszületett az első ilyen ítélet a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben,<sup>9</sup> az továbbra is megoldatlannul hagyott több olyan kérdést, amely a 260. cikk (3) bekezdésének a konkrét ügyekben történő alkalmazhatósága szempontjából meghatározó lehet. Az ítélet ugyanakkor a korábbinál erőteljesebb fellépést tesz lehetővé a Bizottság számára, mivel a tagállamoknak a jövőben az eddiginél részletesebben kell bemutatniuk a Bizottság számára az irányelveket átültető nemzeti jogi rendelkezéseket, ami az utóbbi számára egyszerűbb és gyorsabbá teheti az átültetés megfelelőségének ellenőrzését.

## AZ EUMSZ 260. CIKK (3) BEKEZDÉSE KAPCSÁN FELMERÜLT ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK ÉS AZ AZOKRA ADOTT FŐTANÁCSNOKI VÁLASZOK

Érdemes felidézni, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó irányelvek a tagállamok számára meghatározzák az irányelvet átültető belső jogi rendelkezések elfogadásának, hatálybaléptetésének és a Bizottság számára történő

<sup>8</sup> Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezése és alkalmazása kapcsán lásd: VÁRNAY Ernő: „Sanctioning Under Article 260 (3) TFEU: Much Ado About Nothing?” *European Public Law* 2017. 301–316.; LUCA PRETE – NILS WAHL: „Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU” *European Law Reporter* 2014. 170–189.; ISABELLE PINGEL: „Première application de l'article 260, paragraphe 3 TFUE par la Cour de justice de l'Union européenne et premiers enseignements” *Revue trimestrielle de droit européen* 2019. 663–671.; PÁL WENNERÁS: „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking?” *Common Market Law Review* 2012. 145–175.; PÁL WENNERÁS: „Making Effective Use of Article 260 TFEU” in JAKAB András – DIMITRY KOCHENOV (szerk.): *The enforcement of EU law and values: ensuring member states' compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017) 79–98.; GÁSPÁR-SZILÁGYI Szilárd: „What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?” *European Public Law* 2013. 281–294.; STEVE PEERS: „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon” *European Public Law* 2012. 33–64.; THOMAS VAN RIJN: „Les sanctions pécuniaires de l'article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne” *Cahiers de droit européen* 2015. 557–589.; MARCUS KLAMERT: „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten” *Europarecht* 2018. 159–174.; ZORAN RADIVOJEVIĆ – NEBOJŠA RAIČEVIĆ: „Financial Sanctions against Member States for Infringement of EU Law” in Dunja Duić – Tunjica PETRAŠEVIĆ (szerk.): *Procedural Aspects of EU Law* (Osijek: Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek 2017), 171–191.; FEHÉR Miklós Zoltán: „258–260. cikk” in OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 3.* (Budapest: Complex Kiadó 2011) 2926–2952.

<sup>9</sup> A C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2019. július 8-án hozott ítélet (ECLI: EU:C:2019:573).

bejelentésének határidejét, valamint előírják az átültető intézkedések, azaz a belső jogi normák szövegének megküldését. Egyes irányelvek emellett preambulumukban<sup>10</sup> – azaz nem a kötelező erővel bíró normaszövegben – arról is rendelkeznek, hogy a tagállamok az irányelv egyes rendelkezései és az azokat átültető belső jogi normák közötti kapcsolatot tételesen is mutassák be.<sup>11</sup> Az irányelvek átültetésének kötelezettsége magából az EUMSZ 288. cikkéből ered; az irányelvek határidőben történő átültetésének és az átültetés bejelentésének elmaradása a tagállami kötelezettségzegés klasszikus esetének tekinthető.

E kötelezettségzegéssel összefüggésben az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése első olvasásra egyértelműnek tűnik: a rendelkezés azon esetekre vonatkozik, amikor a tagállam az átültetési határidő leteltéig nem tett eleget az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségének. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében „[h]a a Bizottság a [z EUMSZ] 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.”

Vizonylag korán kiderült, hogy a látszólag egyértelmű megfogalmazás számos értelmezési kérdést vet fel. A Bizottság – nem meglepő módon – az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését kezdetektől fogva a lehető legkiterjesztőbb módon értelmez-

<sup>10</sup> E preambulumbekezdések a tagállamoknak és a Bizottságnak a magyarázó dokumentumokról szóló, 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozatára (HL C 369., 2011.12.17., 14.) hivatkoznak. Az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak a magyarázó dokumentumokról szóló 2011. október 27-i együttes politikai nyilatkozata (HL C 369., 2011.12.17., 15.) rögzíti, hogy amennyiben az előbbi politikai nyilatkozat értelmében ilyen magyarázó dokumentumok átadásának szükségessége és arányossága indokolt, az intézmények az érintett irányelvbe felveszik a következő preambulumbekezdést: „A tagállamoknak és a Bizottságnak a magyarázó dokumentumokról szóló, 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozatával összhangban a tagállamok vállalták, hogy az átültető intézkedéseikről szóló értesítéshez indokolt esetben mellékelnek egy vagy több olyan dokumentumot, amely megmagyarázza az irányelv elemei és az azt átültető nemzeti jogi eszköz megfelelő részei közötti kapcsolatot. Ezen irányelv tekintetében a jogalkotó úgy ítéli, hogy indokolt ilyen dokumentumok átadása.”

<sup>11</sup> Magyar vonatkozásban érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. §-ának (1) bekezdése értelmében a jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrzhetősége érdekében az uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabály-tervezetekhez a jogszabályt előkészítő miniszter megfelelési táblázatot mellékel. Ez ugyanakkor nem szükségszerűen jelenti azt, hogy ezek a megfelelési táblázatok nyilvánosak, vagy hogy az átültetés Bizottság számára történő bejelentésekor ezek akkor is benyújtásra kerülnek, ha az átültetendő irányelv maga ezt nem írja elő.



te. A rendelkezés alkalmazására vonatkozó, 2011-ben megjelent közleményében<sup>12</sup> jelezte, hogy nem csak az irányelvek átültetésére vonatkozó bejelentés teljes hiánya esetén tartja alkalmazhatónak a 260. cikk (3) bekezdését, hanem akkor is, ha a bejelentett átültető intézkedések nem fedik le az adott tagállam teljes földrajzi területét, illetve – ami érdekesebb, mert máris egy összetettebb értékelést igényelhet – ha nem fedik le az irányelv valamennyi rendelkezését. Vagyis a Bizottság szerint a 260. cikk (3) bekezdése akkor is alkalmazandó, ha a tagállam egy irányelv átültetését egyáltalán nem jelentette be, akkor is, ha részleges átültetést jelentett be, és akkor is, ha ugyan a tagállam az átültetést „teljesre jelentette”, de a Bizottság nem ért egyet azzal, hogy valóban az irányelv valamennyi rendelkezése átültetésre került a belső jogba. Ez utóbbi esetben a Bizottság álláspontja az volt, hogy a tagállamnak kell bizonyítania, hogy valóban teljes az átültetés, ellenkező esetben helye van a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásának. A Bizottság a közleményben rögzítette, hogy eltekint a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásától, ha a tagállam meggyőzően be tudja mutatni, hogy az irányelvet valóban hiánytalanul átültette. Ugyancsak leszögezte, hogy a helytelen átültetés esetét megkülönbözteti az átültetés (részleges) elmulasztásától, és az előbbit továbbra is az EUMSZ 258. cikk keretében kívánja kezelni.

A 2011-es közleményben a Bizottság eredetileg azt jelezte, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásokban főszabály szerint csak kényszerítő bírság<sup>13</sup> kiszabását fogja indítványozni, és eláll a keresettől, ha a tagállam bejelenti a jogsértés megszüntetéséhez szükséges átültető intézkedéseket. Ettől eltérve egy későbbi, 2017-es közleményben<sup>14</sup> a Bizottság bejelentette, hogy változtat hozzáállásán, és kifejtette, hogy a jövőben következetesen kérni fogja a Bíróságtól mind az átalányösszeg, mind a kényszerítő bírság kiszabását. Ebből az következne, hogy azokban az esetekben, amikor a tagállam a bírósági eljárás alatt ülteti át az irányelvet, tehát orvosolja a kötelezettségszegést, a Bizottság a továbbiakban nem fogja kizárólag emiatt visszavonni a keresetet. Még nem világos, hogy a Bizottság valóban következetesen fogja-e alkalmazni ezt a megközelítést.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása című bizottsági közlemény, *HL* 2011., C 12., 1.

<sup>13</sup> A Bíróság által az EUMSZ 260. cikk keretében kiszabható kétféle pénzügyi szankció közül a kényszerítő bírság funkciója alapvetően az, hogy a továbbra is jogsértésben levő tagállamot ösztönözze a lehető legrövidebb időn belül a jogsértés megszüntetésére, ennek megfelelően mindaddig fizetendő – a Bíróság által megállapított periodikussággal –, amíg a jogsértés fennáll. Ezzel szemben az átalányösszeg a kötelezettségszegést megállapító ítélet óta az átalányösszeg kiszabásáig fennálló tartós jogsértés szankciója. Lásd többek között a hivatkozott C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletet.

<sup>14</sup> Uniói jog: Jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén című bizottsági közlemény, *HL* 2017., C 18., 10.

<sup>15</sup> A rendelkezésre álló információk szerint a Bizottság eddig csak négy olyan keresetet nyújtott be, amelyben minkét féle szankció kiszabását javasolja (a C-549/18. sz. Bizottság kontra Románia ügy, a C-550/18. sz. Bizottság kontra Írország ügy, a C-628/18. sz. Bizottság kontra Szlovénia ügy és a C-658/19. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügy; valamennyi ügy folyamatban van), ugyanakkor ugyanezen időszakban nyújtott be olyan keresetet is, amelyben csak kényszerítő bírság kiszabását javasolta (a C-676/18. sz. Bizottság kontra Belgium ügy; a Bizottság a keresetet visszavonta, így a Bíróság az ügyet törölte nyilvántartásból, ECLI:EU:C:2019:1089).

A Bizottság kiterjesztő értelmezését a tagállamok a kezdetektől vitatták, és a lehető legszűkebb körre kívánták korlátozni a rendelkezés alkalmazhatóságát. Mivel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvekről szól, a kezdeti időkben, amíg még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően, együtdöntési eljárásban elfogadott irányelvek átültetése kapcsán merült fel a rendelkezés alkalmazása, a tagállamok egy része azzal érvelt, hogy a rendelkezés az ilyen irányelvek átültetésére eleve nem is alkalmazható és csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően elfogadott irányelvekre terjed ki.<sup>16</sup> Ezen túlmenően a tagállamok túlnyomó többsége a közelmúltig azt az álláspontot képviselte, hogy a 260. cikk (3) bekezdése csak akkor alkalmazható, ha egy tagállam teljes mértékben elmulasztotta az irányelvet átültető intézkedések bejelentését. Ezt a kérdést végül a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet egyértelműen eldöntötte, a tagállamok álláspontját elutasítva.

Nemcsak a praxisban, az irodalomban is vitatott volt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezése és számos kritika érte annak bizonytalan fogalomhasználatát. Ahogy a Bizottság és a tagállamok közötti relációban, az irodalomban is elsősorban a rendelkezés alkalmazási körét kijelölő fogalom, a „*irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség*” és ennek az elmulasztásának a pontos tartalma kapcsán merültek fel értelmezési kérdések.<sup>17</sup> Amennyiben e fogalom – ellentétben a rendelkezés szövegének egyszerű olvasatával – nem pusztán a bejelentés elmulasztására, hanem egyúttal az átültetés valamilyen tartalmi hiányosságára is kiterjed, az a tagállamok szempontjából jóval nagyobb kockázatot jelent, hiszen a Bizottság mérlegelésétől teszi függővé az eljárás alkalmazhatóságát.<sup>18</sup>

Felmerült az az elméletinek tűnő, de következményeiben a gyakorlatot nagyon is érintő kérdés is, hogy a rendelkezés végső soron a tagállamok milyen jogsértésének a szankcionálására szolgál: egyszerűen az irányelvek határidőben történő átültetésének elmulasztását teszi büntethetővé, vagy inkább arról van szó, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti kétlépcsős eljárás eredeti logikáját megtartva egy ítéletben jelenik meg a jogsértés (az átültetés/bejelentés elmulasztása) megállapítása és a jogsértés megszüntetésének elmaradása (az ítélet végre nem hajtása) esetére kiszabott szankció. Ez utóbbi megközelítést többek között az is alátámaszthatta, hogy a rendelkezés szövege kifejezetten kitér arra, hogy a pénzügyi szankció esedékességének időpontját a Bíróság ítélete határozza meg. Az irodalomban felmerült, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének olyan értelmezése, mely szerint az azonnali szankcióhoz vezethet – azaz a szankció esedékessége nem válik el az ítélet meghozatalának időpontjától –, nem kívánt erőltetődést eredményezhet a Bizottság javára. Ekkor ugyanis a tagállamok arra kényszerülhetnek, hogy a szankció elkerülése érdekében még azt megelőzően elfogadják a Bizottság által kért intézkedéseket, hogy a Bíróság megállapíthatta volna, hogy valóban hibás az átültetés. Ez egyúttal a Bíróság uniós jog végső értelmezésére vonatkozó hatáskörének egyfajta

<sup>16</sup> Lásd például az alább tárgyalt C-320/13. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyet.

<sup>17</sup> Lásd PINGEL (8. lj.).

<sup>18</sup> Lásd GÁSPÁR-SZILÁGYI (8. lj.).

elvonását is jelentené, mivel a Bizottság az irányelvek tekintetében jelentős *de facto* értelmezési hatáskört nyerne.<sup>19</sup>

Valójában ez az erőltetődés mintha be is következett volna az elmúlt években, legalábbis erre utal a nagyszámú visszavont kereset, illetve részben a kötelezettségzegési eljárásokban benyújtott keresetek számának folyamatos csökkenése is. E jelenségek mögött minden bizonnyal jelentős számban áll olyan tagállami döntés, amikor bár a tagállam nem feltétlenül értett egyet a Bizottság álláspontjával, de nem kockáztatta, hogy végül szankciót legyen kénytelen elszenvedni, ezért a Bizottság által szükségesnek tartott átültető intézkedéseket inkább még azt megelőzően elfogadta, hogy az eljárás eljutott volna az ítéletig (vagy akár csak a keresetindításig).

Az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése a Bizottság szempontjából tehát hatékony eszköznek bizonyult<sup>20</sup> még annak ellenére is, hogy a tagállamok vitatták a Bizottság jogértelmezését és jogalkalmazását. Végso soron egyik tagállam sem szívesen kockáztatta volna, hogy éppen az ő ügyében derüljön ki, hogy a Bizottság értelmezése a helyes; valamennyi tagállam abban bízott, hogy majd egy másik tagállam ellen indított kereset kapcsán fog a Bíróság végre nyilatkozni a 260. cikk (3) bekezdésének helyes értelmezéséről. Az elmúlt években ezért a tagállamok folyamatosan figyelemmel követték a Bíróság elé kerülő ügyeket, és számos eljárásba beavatkoztak egymás támogatására, de soha nem lehettek biztosak abban, hogy éppen abban az eljárásban születik majd meg az első, a nyitott kérdések szempontjából döntő jelentőségű ítélet, amelybe be is avatkoztak.

A Bíróság honlapján elérhető adatbázisa szerint 2019 decemberéig 74 olyan kereset jutott el a Bíróság elé, amelyet a Bizottság az EUMSZ 258. cikkének és a 260. cikke (3) bekezdésének együttes alkalmazásával indított.<sup>21</sup> Ennek ellenére eddig még csak egyetlen ítélet született, és csak két további ügyben jutott el az eljárás legalább a főtanácsnoki indítvány előterjesztéséig.

## WATHELET FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA A C-320/13. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA LENGYELORSZÁG ÜGYBEN

Az első olyan eljárás, amely legalább a főtanácsnoki indítványig eljutott, a C-320/13. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy volt. 2014 decemberében előterjesztett indítványában<sup>22</sup> Wathelet főtanácsnok az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése kapcsán egyrészt azt vizsgálta, hogy az kiterjedhet-e a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően elfogadott irányelvek átültetésére (a főtanácsnok szerint igen), kell-e indokolnia a Bizottságnak külön, ha a 260. cikk (3) bekezdése alapján szankció kiszabását javasolja (a főtanácsnok szerint nem), mely esetekre terjed egyáltalán ki

<sup>19</sup> Lásd PRETE-WAHL (8. lj.).

<sup>20</sup> Lásd VÁRNAY (8. lj.).

<sup>21</sup> Magyarország esetében eddig egy ilyen kereset került benyújtásra, a C-310/12. sz. ügyben, amelynek a tárgya a hulladékokról szóló 2008/98/EK átültetésének elmulasztása volt. A Bizottság a keresetet visszavonta, így az ügyet a Bíróság végzésével megszüntette (ECLI:EU:C:2013:556).

<sup>22</sup> ECLI:EU:C:2014:2441.

a 260. cikk (3) bekezdésének hatálya, illetve hogy a kiszabni kért szankció meghatározásához a Bizottság használhatja-e ugyanazt a módszert, mint amit a marasztaló ítéletek végre nem hajtása kapcsán – az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének alkalmazása esetén – alkalmaz (a főtanácsnok szerint igen).

A főtanácsnok az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének tárgyi hatályát illetően – azaz, hogy a tagállami mulasztás mely eseteiben alkalmazható a rendelkezés – arra jutott, hogy a Bizottság jogosult szankció kiszabását kérni akkor is, ha a tagállam az átültetési határidőn belül semmilyen átültető intézkedést nem jelentett be, és akkor is, ha a bejelentett intézkedések az irányelv hiányos vagy nem megfelelő átültetését valósítják meg. A Bizottság jogosult a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása keretében megvizsgálni, hogy a bejelentett átültető intézkedések valóban elégségesek és megfelelőek-e. A főtanácsnok szerint bármilyen ennél megszorítóbb értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy a jogsértő tagállamok fenntarthatnák a jogsértést, mivel először külön eljárásban kellene a Bizottságnak annak megállapítását kérnie, hogy a bejelentett átültető intézkedések nem megfelelőek, majd egy újabb eljárásban kérhetné csak szankció kiszabását. A főtanácsnok szerint ez ellentmondana a 260. cikk (3) bekezdésének elfogadását megalapozó célkitűzésnek.

Az ügyben végül a Bizottság visszavonta a keresetet, ezért nem született ítélet. A gyakorlatban ugyanakkor a főtanácsnoki indítvány a Bizottságnak így is további hivatkozási alapot adott az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének kiterjesztő értelmezésére.

#### TANCHEV FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA C-569/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA SPANYOLORSZÁG ÜGYBEN

2019 tavaszán két újabb főtanácsnoki indítvány született az EUMSZ 260. cikke (3) bekezdésének értelmezésével összefüggésben. Az elsőként a C-569/17. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben<sup>23</sup> Tanchev főtanácsnok által 2019. március 28-án előterjesztett indítvány az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését két szempontból vizsgálta: egyrészt, hogy a bekezdés alkalmazandó-e nem teljes vagy nem megfelelő átültetés bejelentése esetén; másrészt, hogy a rendelkezés alapján kiszabható szankciókra mely szabályok alkalmazandóak.

Az ügy érdekessége, hogy Spanyolország lényegében nem vitatta, hogy nem ültette át a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelvet, és nem jelentette be az átültető intézkedéseket, mégis vitatta a Bizottság által kifejtett azon értelmezését, amely szerint a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazandó volna akkor is, ha az átültetés nem teljes vagy nem megfelelő. A Spanyolország mellett beavatkozó francia kormány azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy a 260. cikk (3) bekezdése csak azokra az esetekre vonatkozik, amikor egy tagállam elmulasztotta bejelenteni az átültető intézkedéseket, míg az EUMSZ 258. cikk és 260. cikk (2) bekezdése alkalmazandó akkor, ha a bejelentett intézke-

<sup>23</sup> ECLI:EU:C:2019:271.

dések hiányos vagy helytelen átültetést valósítanak meg. A francia kormány szerint a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazható lehet azonban akkor, ha a bejelentett átültető intézkedésekről első ránézésre, különösebb érdemi vizsgálat nélkül megállapítható, hogy a bejelentett intézkedések nem jelenthetik az irányelv teljes átültetését.

Tanchev főtanácsnok, hasonlóan Wathelet főtanácsnokhoz, arra jutott, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az irányelvek átültetésének érdemi kötelezettségére irányul, azaz nem csak az átültetés bejelentésének teljes elmulasztására, hanem az átültetés hiányos, illetve nem megfelelő eseteire is kiterjed. A főtanácsnok elsősorban a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzésére tekintettel javasolta a rendelkezés kiterjesztő értelmezését. A főtanácsnok a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva úgy vélte, hogy a bejelentési és átültetési kötelezettség egymással összefüggő kötelezettség, ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének azon értelmezését támasztja alá, amely magában foglalja a bejelentés „eljárási” kötelezettségét és az átültetés „érdemi” kötelezettségét is.

Tanchev főtanácsnok a kérdés kapcsán felidézte a rendelkezés eredetét, az Alkotmányszerződés előkészítése során keletkezett javaslatokat és más előkészítő iratokat, és arra jutott, hogy azok némileg alátámasztják a megszorító értelmezést. Az Európai Konvent keretében a Bírósággal foglalkozó munkacsoport végső jelentéséből például az következik, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése eredeti megfogalmazásban azokra az ügyekre korlátozódott, ahol a tagállam elmulasztja az átültető intézkedés elfogadását és bejelentését is, és kizárja a helytelen átültetés eseteit. Ennek ellenére a főtanácsnok a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzését ítélte döntőnek, azt a szándékot, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti hagyományos eljárásnál gyorsabb és hatékonyabb eszköz álljon rendelkezésre az uniós jog tényleges érvényesülésének és egységes alkalmazásának biztosítása érdekében. Ezt a célkitűzést a főtanácsnok szerint lerontaná például az, ha a tagállamok az átültetés bejelentése címén bármilyen dokumentumot megküldhetnének a Bizottságnak a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásának elkerülése érdekében.

A főtanácsnok szerint nem lehet egyértelműen elhatárolni a hiányos és helytelen átültetést, és ezzel nem is lehet megterhelni az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást. A francia kormány által felvetett *prima facie* vizsgálat alkalmazása a főtanácsnok szerint problematikus volna, mivel ez korlátozhatja a tagállamokat azon jogukban, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése alapján megválasszák az irányelvek átültetésének formáját és eszközeit. Ebből adódóan Tanchev főtanácsnok szerint a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzéseit leginkább érvényesítő és „az Európai Unió szankciós gépezetét” erősítő értelmezés az, amely szerint e rendelkezés magában foglalja az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó tagállami kötelezettség olyan elmulasztását is, amely hiányos vagy helytelen átültetésnek minősül.

Ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása körében kiszabható szankciókat illeti, a főtanácsnok egyetért Wathelet főtanácsnokkal abban, hogy a Bizottság alkalmazhatja ugyanazt a módszert a 260. cikk (2) és (3) bekezdése kapcsán. A főtanácsnok szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése keretében is irányadó, hasonlóan a (2) bekezdéshez, hogy a Bíróság mind az átalányösszeget, mind

a kényszerítő bírságot kiszabhatja – a rendelkezésben szereplő azon korláttal, hogy az nem lehet magasabb a Bizottság által javasoltnál – és nincs kötve ahhoz, hogy a Bizottság mely pénzügyi szankció alkalmazására tett indítványt.<sup>24</sup>

Még mielőtt a Bíróság – amely az ügyet Nagytanács elé utalta – ítéletet hozhatott volna, a Bizottság visszavonta keresetét, így a Bíróság az eljárást megszüntette.<sup>25</sup>

## SZPUNAR FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA A C-543/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA BELGIUM ÜGYBEN

Tanchev főtanácsnok indítványát követően két héttel, 2019. április 11-én terjesztette elő indítványát Szpunar főtanácsnok a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben,<sup>26</sup> amelyben a Bíróság ugyancsak Nagytanácsban járt el, és amelyben az alperes Belgium mellett tíz másik tagállam is részt vett beavatkozóként, köztük Magyarország is.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezésével összefüggő kérdések komplexitását és nehézségét jól mutatja, hogy Szpunar főtanácsnok következtetései merőben eltértek a bolgár főtanácsnokétól. A főtanácsnok már bevezetőjében jelezte, hogy álláspontja szerint a rendelkezés értelmezésének „*túl kell mennie azon a közhelyen, amely szerint az irányelvek gyors, teljes és helyes átültetése létfontosságú az uniós jog egységes alkalmazása céljából*”.

Szpunar főtanácsnok úgy vélte, hogy a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzésére vonatkozó két lehetséges értelmezés közül nem azt a – többséginek tűnő – álláspontot kell követni, mely szerint a rendelkezés célja az, hogy közvetlenül szankcionálja az irányelveket átültető intézkedések bejelentésének elmaradását, hanem azt, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján a Bíróság azon ítéletének végre nem hajtása szankcionálható, amely megállapítja, hogy a tagállam elmulasztotta az átültető intézkedések bejelentésére irányuló kötelezettségének teljesítését.<sup>27</sup> Ez utóbbi megközelítés szerint a 260. cikk (3) bekezdésének értelme és célja az, hogy a tagállammal szemben már a jogsértésre vonatkozó ítélet meghozatalának időpontjában szankciót lehessen kiszabni akkor, ha a jogsértés nyilvánvaló.

Ezen értelmezés kapcsán a főtanácsnok felhívta a figyelmet az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének megfogalmazására – mely szerint a Bíróság által meghatározott fizetési kötelezettség az ítéletben meghatározott időpontban válik esedékessé –, amit a főtanácsnok úgy értelmezett, hogy ez szükségképpen az ítéletet követő időpontra esik; elismerte ugyanakkor, hogy a rendelkezés értelmezhető úgy is, hogy a fizetési kötelezettség egybeeshet az ítélet időpontjával. Továbbmenve, a főtanácsnok a rendszertani értelmezés keretében felhívta a figyelmet arra, hogy a vizsgált

<sup>24</sup> Lásd e tekintetben a már hivatkozott C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletet.

<sup>25</sup> ECLI:EU:C:2019:654.

<sup>26</sup> ECLI:EU:C:2019:322.

<sup>27</sup> Lényegében ezt az értelmezést tette magáévá PRETE–WAHL (8. lj.), a főtanácsnoki indítványban kifejtekhez nagyban hasonló megfontolásokból.

rendelet nem véletlenül nem a „normál” kötelezettségszegési eljárásra vonatkozó EUMSZ 258. cikkben, hanem az ítéletek végrehajtásáról szóló 260. cikkben került elhelyezésre. Ez is a fenti második értelmezést támasztja alá álláspontja szerint, nevezetesen, hogy a 260. cikk (3) bekezdése végső soron a Bíróság ítéletének nem teljesítésére vonatkozik.

Tanchev főtanácsnokhoz hasonlóan Szpunar főtanácsnok is érintette a rendelkezés eredetét és az Európai Konvent keretében létrehozott munkacsoport előkészítő iratait, ám azokból arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének elfogadása mögött egyértelműen az volt a megfontolás, hogy a Bizottság a kötelezettségszegés megállapításával egyszerre, egy eljárásban kérhesse a szankció kiszabását, amely azonban csak akkor lesz alkalmazandó, ha a tagállam a meghatározott időn belül sem tesz eleget kötelezettségeinek. Ebből adódóan a főtanácsnok szerint a rendelkezés szövegezői egy az ítélet végrehajtásának elmaradásával kapcsolatos eljárást kívántak kialakítani. Szpunar főtanácsnok megjegyezte azt is, hogy a jogsértésre vonatkozó eljárásokban kiszabható pénzügyi szankciókat sosem tekintették büntető jellegűnek. Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján kiszabható szankciók kettős jogsértést szankcionálnak, amely egy eredeti jogsértésből és az ezt megállapító ítélet végrehajtásának elmaradásából eredő jogsértésből áll. Ennek a megközelítésnek ellentmondana, ha a 260. cikk (3) bekezdése keretében önmagában az átültető intézkedések elfogadásának és bejelentésének az elmaradása megalapozná a pénzügyi szankciók alkalmazhatóságát, különösen mivel ez a fajta jogsértés gyakran kevésbé súlyos, mint más uniós jogsértések.

Ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásának feltételeit illeti, ellentétben a Wathet és Tanchev főtanácsnokok által kifejtettekkel, Szpunar főtanácsnok szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében hivatkozott, az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség nem az átültető intézkedések elfogadására irányul, hanem kizárólag azok bejelentésére. Amikor egy tagállam nem jelent be semmilyen átültető intézkedést, az a főtanácsnok szerint a 260. cikk (2) bekezdésében szereplő helyzetekhez hasonló; mindkét esetben a jogi helyzet alapvetően egyértelmű, szemben azokkal a helyzetekkel, amikor az irányelv átültetése részleges, hiányos vagy helytelen. Ráadásul a hiányos és a helytelen átültetés elhatárolása nehéz, a hiányos átültetés valójában egyúttal helytelen átültetést is jelent. A főtanácsnok arra jut, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése kizárólag azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben a tagállam teljesen inaktív marad. Ami a „szimulált bejelentéseket” illeti, ha egy tagállam olyan bejelentést tesz, amelyből első ránézésre kiderül, hogy nincs összefüggésben az átültetéssel, az valójában nem is tekinthető bejelentésnek, így bejelentés hiányában a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazható lesz.

Ami végül a kiszabható szankciókat illeti, Szpunar főtanácsnok szerint mivel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan az a célja, hogy szankcionálja az ítélet végrehajtásának elmaradását, a Bizottság alkalmazhatja a pénzügyi szankciók számításának ugyanolyan módját e két bekezdéssel összefüggésben. Ugyanakkor a főtanácsnok szerint a Bíróság nem szabhat ki szabadon olyan szankciót a 260. cikk (3) bekezdése alapján, amit a Bizottság kérésében nem kért. Ennek oka a 260. cikk (3) bekezdésében szereplő, már említett

korlát, mely szerint csak a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű szankció szabható ki. Bár itt csak az összegről van kifejezetten szó, az kihat a pénzügyi szankció megválasztására is, mivel másik szankció alkalmazása szükségszerűen érinti a szankció összegét is. Ebből adódóan a 260. cikk (3) bekezdése kapcsán a súlyosabb szankció alkalmazásának általános tilalma áll fenn a Bíróság pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó hatásköre kapcsán.

Mint látható, Szpunar főtanácsnok – a tagállamok átmeneti megelégedésére – merőben eltérően, jóval szűkebben értelmezte a rendelkezés hatályát, mint Tanchev (és korábban Wathelet) főtanácsnok. Ennek fényében, ha lehet, még nagyobb várakozás előzte meg a Bíróság ítéletét, amely az eltérő értelmezési lehetőségek között volt hivatott dönten. Ezúttal az eljárás el is jutott az ítéletig.

#### A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-543/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA BELGIUM ÜGYBEN

Az ítélet apropóját a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló 2014/61/EU irányelv átültetésének elmulasztása adta. Az irányelvben meghatározott átültetési határidő 2016. január 1-jén járt le, azonban Belgium eddig az időpontig semmilyen tájékoztatást nem küldött a Bizottságnak az átültetésről. A Bizottság felszólító levelére Belgium jelezte, hogy az átültető intézkedések előkészítés alatt állnak. Az indokolással ellátott véleményre adott válaszában Belgium még mindig csak az átültető jogszabályok tervezeteit tudta bemutatni, ezért a Bizottság benyújtotta keresetét. A Bíróság előtti eljárás alatt Belgium több átültető jogszabályt elfogadott, azonban elismerte, hogy egyes intézkedések még hiányoznak. A Bizottság a kiszabni kért kényszerítő bírság összegét az átültetés előrehaladása miatt először a válaszában, majd a tárgyaláson is csökkentette, tekintettel arra, hogy a hiányosságok ekkor már csak Brüsszel fővárosi régióban álltak fenn.

Mivel Belgium sem állította az irányelv átültetésének megtörténtét a jogsértés szempontjából irányadó időpontban – az indokolással ellátott véleményre adandó válasz határidejének leteltékor – a Bíróság 2019. július 8-án kihirdetett ítéletében megállapította, hogy Belgium elmulasztotta az irányelv átültetésének biztosításához szükséges intézkedések elfogadását és a Bizottság számára történő bejelentését.

Ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését illeti, a Bíróság végül egy a főtanácsnokokéhoz képest köztes álláspontot fogadott el. Az „*irányelv átültetésére elfogadott intézkedése [k] bejelentésére vonatkozó kötelezettség*” megsértésének terjedelmét illetően a Bíróság először is megállapította, hogy a tagállamokat az Európai Unióról szóló szerződés<sup>28</sup> 4. cikk (3) bekezdése alapján terhelő lojális együttműködés kötelezettsége alapján az átültetésre vonatkozó bejelentésnek, adott esetben megfelelési táblázat révén, kellően egyértelmű és pontos információkat kell tartalmaznia az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok tartalmát illetően, e tájé-

<sup>28</sup> A továbbiakban: EUSZ.



koztatás hiányában ugyanis a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy ellenőrizhesse, hogy a tagállam valóban és teljesen átültette-e az irányelvet.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzése kapcsán a Bíróság az Európai Konvent előkészítő anyagaiból a Bírósággal foglalkozó munkacsoport zárójelentését emelte ki, mely szerint a rendelkezésnek nem csupán az volt a célja, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék a kötelezettségszegést, hanem az is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa a pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást az irányelvek átültetésének elmulasztása esetén, mivel korábban előfordult, hogy csak több évvel a kötelezettségszegést megállapító ítélet meghozatalát követően került sor pénzügyi szankció kiszabására. A Bíróság szerint e célkitűzés veszélybe kerülne, ha a Bizottság csak akkor alkalmazhatná a rendelkezést, ha a tagállam egyetlen intézkedést sem jelentett be, mivel a tagállamok elkerülhetnék a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazását úgy, hogy esetleg csak néhány irányelvi rendelkezést átültető intézkedést jelentenek be, vagy éppen olyanokat jelentenek be, amelyeknek nem is célja az irányelv átültetése.

Másrészt viszont a Bíróság azt az értelmezést is elutasította, hogy a bejelentési kötelezettséget csak akkor lehet teljesítettnek tekinteni, ha a Bizottság megítélése szerint is teljes az átültetés, és megtörtént ennek bejelentése. E tekintetben a Bíróság ugyancsak a már említett zárójelentésre hivatkozott, amely különbséget tett a bejelentés és az átültetés elmaradása, valamint a nem megfelelő átültetés között, és úgy foglalt állást, hogy az utóbbira nem alkalmazható az új rendelkezés. Ezt az értelmezést támasztja alá a Bíróság szerint az is, hogy EUMSZ 258. cikke szerinti (normál) kötelezettségszegési eljárásban a tagállamok anélkül vitathatják a Bizottságnak a nem megfelelő átültetéssel kapcsolatos álláspontját, hogy felmerülne a pénzügyi szankció közvetlen kiszabásának kockázata, ami a tagállamok védelemhez való joga és eljárási helyzet szempontjából indokolt megoldás. Végső soron a Bíróság szerint *„az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő, az »átültetés[...] re elfogadott intézkedése [k] bejelentésére vonatkozó kötelezettség« kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az a tagállamok azon kötelezettségét jelöli, hogy kellően egyértelmű és pontos információkat nyújtsanak az irányelvet átültető intézkedéseket illetően. A jogbiztonság követelményének való megfelelés, továbbá annak biztosítása érdekében, hogy ezen irányelvet az érintett terület egészén átültessék, a tagállamok kötelesek az említett irányelv valamennyi rendelkezése tekintetében megjelölni az adott rendelkezést átültető nemzeti rendelkezést vagy rendelkezéseket. Az adott esetben megfelelési táblázattal kísért e tájékoztatást követően a Bizottságot terheli annak bizonyítása – amennyiben az említett rendelkezésben szereplő pénzügyi szankciót kívánja alkalmazni az érintett tagállammal szemben –, hogy bizonyos átültető intézkedések nyilvánvalóan hiányoznak, vagy nem terjednek ki az érintett tagállam teljes területére, azzal, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indított bírósági eljárás keretében a Bíróságnak nem feladata annak vizsgálata, hogy a Bizottságnak bejelentett nemzeti intézkedések biztosítják-e a szóban forgó irányelv rendelkezéseinek helyes átültetését.”*<sup>29</sup>

<sup>29</sup> A C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 59. pontja.

A Bíróság a fenti, elvi jellegű megállapítások mellett kitért – az ügy szempontjából releváns – azon kérdésre is, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti kényszerítő bírság kiszabása szempontjából mikori állapotot kell a Bíróságnak figyelembe vennie a kötelezettségszegés fennállása szempontjából. Hasonlóan a 260. cikk (2) bekezdéséhez, a Bíróság szerint a (3) bekezdés körében is a tényállás Bíróság általi vizsgálatának időpontja az irányadó.

Mivel az ügyben érintett irányelv bizonyos rendelkezéseit a tényállás Bíróság általi vizsgálatának időpontjáig az alperes Belgium továbbra sem ültette át területének egy része tekintetében, a Bíróság kényszerítő bírság kiszabása mellett döntött. Ennek meghatározása kapcsán – ugyancsak a 260. cikk (2) bekezdése alkalmazásának analógiájára – a Bíróság rögzítette, hogy a pénzügyi szankció kiszabása során figyelembe veendő szempontok a jogsértés súlya, a jogsértés időtartama és a szóban forgó tagállam fizetési képessége. Ami a jogsértés súlyát illeti, a Bíróság ismét rögzítette, hogy az irányelv teljes átültetésére és ennek bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása érdekében a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül, ezért e kötelezettségek megsértését egyértelműen súlyosnak kell tekinteni. Ami a jogsértés időtartamát illeti, azt a tényállás Bíróság általi mérlegelése időpontjának figyelembevételével kell értékelni, és nem azon időpontra tekintettel, amikor a Bizottság a Bírósághoz fordult.

Azon alperesi érvet, mely szerint a kényszerítő bírságot fokozatosan csökkenő összegben volna indokolt meghatározni, hogy az figyelemmel legyen a meghozandó ítéletben foglaltak fokozatos teljesítésére, a Bíróság meglehetősen tömören, mindössze annak megállapításával utasította el, hogy egy ilyen megoldás veszélyeztetné a bírság hatékonyságát. Hasonlóképpen rövid úton utasította el a Bíróság az alperes Belgium azon kérését, hogy az ítélet meghozatalától számított hat hónapot biztosítson számára az ítéletnek való megfelelés érdekében. A Bíróság e tekintetben mindössze annyit rögzített, hogy mérlegelési jogkörének gyakorlása keretében a kényszerítő bírság kezdő időpontjaként az ítélet kihirdetésének napját tartja célszerűnek megjelölni, feltéve, hogy a jogsértés még akkor is fennáll. Azon az alapon, hogy a jogsértés fennállása nem igényel összetett ténybeli értékelést a Bizottság részéről, a Bíróság ugyancsak elutasította azt a felvetést, hogy a kényszerítő bírságot féléves elszámolásokkal rendelje el.

## AZ ÍTÉLET ÉRTÉKELÉSE ÉS A TOVÁBBRA IS NYITOTT KÉRDÉSEK

Mint látható, a Bíróság ítéletében egy a két „szélsőséges” álláspont közötti megoldást fogadott el. Elutasította azt a – tagállamok által proponált és Szpunar főtanácsnok által is javasolt – megoldást, mely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése csak az átültetés bejelentésének teljes elmaradása esetén volna alkalmazható, ugyanakkor azt sem fogadta el, hogy e rendelkezés alapján olyan eljárás volna indítható, amelynek keretében az irányelvek esetleges hibás átültetését is lehetne vagy kellene vizsgálni. A Bizottság az ítélet értelmében csak akkor indíthat e rendelkezé-

zés alkalmazásával pénzügyi szankció kiszabására is irányuló eljárást, ha egyértelműen be tudja mutatni, hogy egyes átültető intézkedések hiányoznak vagy az átültetés „földrajzi értelemben” nem teljes. A Bíróság ezzel elutasította a rendelkezés Wathelet és a Tanchev főtanácsnokok által is javasolt, legszélesebb körű alkalmazásának lehetőségét.

A Bíróság ítéletében bár kifejezetten nem cáfolta, de implicite elutasította azt a megközelítést is, amelyet Szpunar főtanácsnok javasolt, és amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése úgy írható le, mint a jogsértés megállapításának és az e jogsértések megszüntetésének további elmaradása esetére kiszabott pénzügyi szankciók kombinációja. Ahogyan bemutatásra került, a Bíróság azt az alperesi felvetést is elutasította, hogy a jogsértés megszüntetésére az ítéletet követően kapjon némi haladékot, amiből kiolvasható, hogy a Bíróság a fenti megközelítést nem tette magáévá.

Sajnálatos, hogy a Bíróság nem foglalkozott kifejezetten a Szpunar főtanácsnok által felvázolt megközelítéssel, annak ellenére, hogy az számos logikus és megalapozottnak tűnő elemen alapult. Különösen a rendelkezés helye az EUMSZ szövegében elgondolkodtató, hiszen – ahogyan azt a főtanácsnok jelzi – az arra utal, hogy lényegét tekintve az irányelvek átültetésének elmaradása esetén kiszabható szankció is egy „normál” kötelezettségzegést megállapító ítélet elmaradásának esetére vonatkozik. Ha nem így volna, a rendelkezés nincs jó helyen a 260. cikkben, amelynek (1) és (2) bekezdése egyértelműen a már meghozott ítéletek végrehajtásáról, illetve az ítéletek végrehajtásának elmaradása esetén kiszabható szankciókról szól. Az ezzel ellentétes megközelítésnek az a megoldás felelne meg, ha az irányelvek átültetésének elmaradása esetén indítható eljárás ugyanúgy az EUMSZ 258. cikkben került volna megfogalmazásra, mint a „normál” eljárás, azzal a kiegészítéssel – akár utaló szabály alkalmazásával –, hogy a 260. cikk (2) bekezdésében foglalt szankciók már az átültetés elmulasztását megállapító ítéletben is alkalmazhatóak.

Érdekes a főtanácsnoki indítványok és az ítélet összevetéséből, hogy a jelek szerint az – e tekintetben a Lisszaboni Szerződésben elfogadott szöveg közvetlen előzményét jelentő – Alkotmányszerződés előkészítő iratainak vizsgálata merőben eltérő következtetések levonását teszi lehetővé, attól függően, hogy éppen mely álláspont alátámasztására kívánják azt felhasználni. Ez a körülmény sajnálatosan relativizálja a történeti értelmezés jelentőségét, és egyúttal rávilágít arra is, hogy különösen az uniós szerződések módosítása során keletkezett előkészítő iratok mennyire nem egzaktt módon tartalmazzák az elfogadásra javasolt normák pontos céljának és szándékozott tartalmának leírását. Rosszabb esetben arra lehet következtetni, hogy a norma pontos tartalma végső soron nem is került meghatározásra, de legalábbis a jogalkotó – a Szerződések esetében a tagállamok – adós maradt azzal, hogy az elfogadandó rendelkezés majdani alkalmazása kapcsán felmerülő kérdéseket legalább nagyvonalakban előre végiggondolja. Ez a tapasztalat egyébként a közelmúltban újra és újra visszaköszönt, elég csak az uniós tagság megszűnéséről rendelkező EUSZ 50. cikk vagy az uniós értékek megsértése esetén indítható eljárást szabályozó EUSZ 7. cikk alkalmazásával összefüggésben felmerült számtalan nyitott kérdésre gondolni.

Az aligha kétséges, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése mögötti jogalkotói célkitűzés az irányelvek átültetésének elmulasztása esetén a kötelezettségszegési eljárás hatékonyságának növelése, az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása volt. Ez a célkitűzés azonban önmagában még korántsem alkalmas a felmerült értelmezési kérdések eldöntésére. A Bíróság az Európai Konvent Bírósággal foglalkozó munkacsoportjának zárójelentésére alapozza a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzésére vonatkozó megfontolásait, és arra jutott, hogy az irányelvek átültetése esetén a kötelezettségszegés legrövidebb időn belül történő megszüntetésére irányuló célkitűzésnek ellentmondana, ha a rendelkezés csak akkor volna alkalmazható, ha a tagállam egyáltalán nem jelent be átültető intézkedést, mivel ebben az esetben a tagállamok egy „álbejelentéssel” vagy egy az irányelv jelentéktelen részének átültetésére vonatkozó bejelentéssel elkerülhetnék a szankció alkalmazását. Ezzel szemben Szpunar főtanácsnok megoldása erre az eshetőségre vonatkozóan is meggyőzőnek tűnik, amikor lényegében úgy véli, hogy egy az átültetéssel semmilyen érdemi összefüggésben nem lévő bejelentést egyszerűen nem létező bejelentésnek kell tekinteni. Ez a megközelítés a Bíróság által felvetett kockázatot valójában minimálisra csökkenti.

Mint fentebb bemutatásra került, Szpunar főtanácsnok a Bírósággal ellentétben a Konvent előkészítő irataiból azt olvasta ki, hogy a rendelkezés megszővegezőinek az volt célja, hogy a kiszabott szankció csak akkor legyen alkalmazható, ha a tagállam egy meghatározott időn belül sem tesz eleget kötelezettségeinek. A Szpunar főtanácsnok által ajánlott megoldás egybecseng a konkrét ügy kapcsán az alperes Belgium által felvetett azon lehetőséggel, mely szerint indokolt lett volna, hogy a Bíróság úgy szabja ki a kényszerítő bírságot, hogy némi „haladékot” ad a tagállamnak arra, hogy az ítéletnek megfeleljen. Bár a Bíróság e felvetést is különösebb érvelés nélkül elutasította – mindössze annyit jelzett, hogy így látta „célszerűnek” –, valójában 260. cikk (3) bekezdésének hatékony érvényesülését feltehetőleg nem befolyásolná érdemben egy ilyen halasztott szankció alkalmazása. A már megállapított, de csak az ítéletnek való megfelelés elmulasztása esetén egy kellően közeli időpontban élesedő kényszerítő bírság ugyanis legalább olyan fenyegetést és ösztönző erőt jelenthet az átültető intézkedések elfogadása tekintetében, mint ha a szankció azonnal fizetendőként kerül megállapításra. Másrészt viszont jobban összhangban volna a pénzügyi szankció eredeti funkciójával, amely alapvetően nem a büntetés, hanem a jogszerű helyzet elérésének elősegítése. Kétségtelen persze, hogy mire ítélet születik a 260. cikk (3) bekezdése alapján, addigra a tagállamnak az eredeti átültetési határidőhöz képest is már akár további évek álltak rendelkezésére a szükséges jogszabályok elfogadására. Ezzel együtt a Bíróság ítélete jelenti a jogsértés tényleges és végleges megállapítását, ezért indokolt lehet, hogy az érintett tagállamnak lehetősége legyen záros határidőn belül a megállapított jogsértés orvoslására anélkül, hogy már ekkor kényszerítő bírság terhelje.

A tagállamok szempontjából az ítéletnek talán azon megállapítása jár a leg súlyosabb következménnyel, mely szerint az irányelvek átültető intézkedéseinek bejelentésére vonatkozó kötelezettség a „kellően egyértelmű és pontos információk” Bizottság számára történő továbbítását jelenti. A fentebb hivatkozott politikai nyilatkozatokkal és az annak nyomán alkalmazott gyakorlattal ellentétben a Bíróság

ezen megállapítása úgy értelmezhető – és a Bizottság minden bizonnyal úgy is fogja értelmezni –, hogy a tagállamoknak minden egyes irányelv tekintetében részletes magyarázó dokumentumot kell küldeniük, függetlenül attól, hogy erre utaló kötelezettséget az adott irányelv kifejezetten tartalmaz-e. Bár a Bíróság úgy fogalmaz, hogy ez a kötelezettség „adott esetben” megfélelési táblázatok megküldésével teljesíthető, kérdés, hogy ha nem megfélelési táblázattal, akkor milyen más módon lehet képes a tagállam eleget tenni e kötelezettségének. Ebben a „játszmában” az, ami a tagállamoknak teher, a Bizottság számára könnyebbség: ezentúl az utóbbi jóval könnyebben és gyorsabban tudja majd ellenőrizni a tagállami átültető intézkedések teljes körű voltát és – az egyes irányelvi és a tagállami rendelkezések közötti egyértelmű kapcsolatot bemutató tagállami tájékoztatás alapján – az átültető intézkedések tartalmi megfelelőségét.

A Bíróság e kötelezettséget az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből, azaz a tagállamokat terhelő lojális együttműködés kötelezettségéből vezeti le. Máshonnan nem is tudná levezetni, hiszen sem az EUSZ, sem az EUMSZ nem tartalmaz erre vonatkozó kifejezett kötelezettséget, sőt még arra vonatkozó kötelezettséget sem, hogy a tagállamoknak akár csak az átültető intézkedéseket be kellene jelenteniük a Bizottság számára. Ez utóbbi kötelezettséget az egyes irányelvek tartalmazzák, és ahogy fentebb már említésre került, az utóbbi időben arról is az egyes irányelvek rendelkeznek az uniós jogalkotó eseti döntése alapján, hogy a tagállamok az átültető intézkedésekhez mellékeljenek-e magyarázó dokumentumot (vagy sem). Az ítélezési gyakorlat fényében nem teljesen meglepő a Bíróság megközelítése, hiszen – bármilyen paradoxnak is tűnhet elsőre – a tagállam feladata, hogy az uniós jog alapján fennálló kötelezettségei teljesítésének ellenőrzéséhez szükséges adatokat és információkat a Bizottság rendelkezésére bocsássa.<sup>30</sup> Az ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a Bíróság az irányelvek átültetését szolgáló tagállami intézkedések pontos bemutatására vonatkozó követelményt olyan körülmények között tette általánossá a tagállamok számára, amikor az uniós intézmények a fent hivatkozott intézményközi megállapodás révén már kifejezetten rendezték a kérdést, és megállapodtak abban, hogy eseti alapon dőljön el, hogy a tagállamoknak kell-e magyarázó dokumentumot mellékelniük a bejelentéshez. A Bíróság ezt az intézményközi megállapodást ítéletével lényegében felülbírált, és a kérdést a három érintett intézmény álláspontját felülírva újraszabályozta az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére hivatkozva – ráadásul egyértelműen ez egyik intézmény javára (a Bizottság), és egy másik (a tagállamokból álló Tanács) kárára.

<sup>30</sup> Lásd például az irányelvek tényleges végrehajtásával összefüggésben a C-301/10. sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:633) 71. pontját: „Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok [...] kötelesek elősegíteni a Bizottság feladatainak teljesítését, amely az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése szerint különösen azt jelenti, hogy a Bizottság gondoskodik az EUM-Szerződés rendelkezéseinek és az az alapján az intézmények által hozott rendelkezések alkalmazásáról. Tekintetbe kell venni különösen azt a tényt, hogy a valamely irányelv tényleges végrehajtásának biztosítására irányuló nemzeti rendelkezések helyes gyakorlati alkalmazásának ellenőrzése során a Bizottság, amely e tárgyban nem rendelkezik saját vizsgálati jogkörrel, nagymértékben függ az esetleges panaszosoktól vagy az érintett tagállamtól kapott információktól.”

Az nem új keletű, és természetesen nem is egyedül az Európai Unió Bíróságára jellemző, ha egy bíróság nem foglalkozik olyan kérdéssel, amellyel nem kell mindenképpen foglalkoznia. Ez gyakran magyarázható a kereseti kérelemhez való kötöttséggel vagy azzal, hogy egyes kérdések vagy kérelmek okafogyottá válnak a döntés más elemei nyomán. Az ugyanakkor megállapítható, hogy a Bíróság általában meglehetősen szabadon értelmezi a rendelkezésére álló kereteket, és gyakran annak ellenére is megnyilvánul egyes kérdésekről, hogy szigorúan véve az nem lenne szükséges. Ennek fényében sajnálatos, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével összefüggésben felmerült egyes kérdések egyelőre válasz nélkül maradtak, és az előzmények fényében nem kizárt, hogy újabb évekbe telhet, mire ítéletig jut egy olyan ügy, amelyben a Bíróság már kénytelen lesz ezeket is megválaszolni.

Ilyen megválaszolatlan, a tagállamok szempontjából korántsem közömbös kérdés, hogy a Bíróság kiszabhat-e olyan pénzügyi szankciót, amelyre a Bizottság nem tett javaslatot.<sup>31</sup> Erre Szpunar főtanácsnok nemleges, Tanchev főtanácsnok igenlő választ javasolt. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében a kiszabható pénzügyi szankció tekintetében meghatározott korlát ez ellen szólna, azonban az is egyértelműen látszik, hogy a Bíróság a lehető legszélesebb mozgásteret tartja fenn magának a pénzügyi szankciók kiszabása kapcsán, ezért nem kizárt, hogy e korlátot, ahogy Tanchev főtanácsnok is teszi, úgy értelmezné, hogy az mindössze a kiszabható összeg elméleti maximumát jelenti, de nem akadályozza meg a szankciók fajtái közötti váltást vagy azok kombinálását. Másrészt viszont az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásában az átalányösszeg szerepe eleve kérdéseket vet fel, hiszen míg a 260. cikk (2) bekezdése keretében az átalányösszeg elvileg a jogsértésnek az első marasztaló ítélet és a második, szankciót megállapító ítélet közötti fennmaradását hivatott szankcionálni, a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása esetén e két megállapítás lényegében egybeesik. A Bizottság ennek ellenére az átalányösszeget úgy tekinti, hogy az az irányelv átültetési határidejének elmulasztásától számítandó;<sup>32</sup> mindenesetre ezt a kérdést is a Bíróságnak kell majd tisztáznia egy későbbi ítéletében.

Nemcsak a megválaszolatlan kérdések, de a megválaszoltak is okozhatnak bizonytalanságot, és igényelhetnek a jövőben további pontosítást. Az ítéletben a Bíróság által elfoglalt „középút” nehézsége, hogy éppen a hiányos és a hibás átültetés között húzta meg a határt, ott, ahol a gyakorlatban gyakran nem könnyű az elhatárolás. Tanchev főtanácsnok érvelésében többek között éppen azért hajlott arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá kell tartoznia mindkét esetkörnek, mert úgy vélte, hogy nem lehet egyértelműen elhatárolni a hiányos és helytelen átültetést, és ezzel nem is szabad megterhelni az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást. Szpunar főtanácsnok ugyancsak részben e megfontolás alapján jutott éppen az ellenkező eredményre: szerinte a 260. cikk (3) bekezdésének kizá-

<sup>31</sup> Lásd PINGEL (8. lj.).

<sup>32</sup> Lásd a hivatkozott 2011-es bizottsági közlemény 28. pontját. Azokban a keresetekben, amelyekben a Bizottság átalányösszeg kiszabását is kérte, a „jogsértés fennállása napjainak számával megszor-zandó” napi összeg kiszabására tesz javaslatot, amit minden bizonnyal az adott irányelv átültetési határidejének leteltétől volna számítandó.

rólag azokra a helyzetekre kell vonatkoznia, amelyekben a tagállam teljesen inaktív marad, mivel a hiányos és a helytelen átültetés elhatárolása nehéz, ráadásul a hiányos átültetés valójában egyúttal helytelen átültetést is jelent.

A Bíróság ítéletében rögzítette, hogy a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a tagállamtól kapott tájékoztatás alapján nyilvánvalóan hiányos az átültetés, és hogy a 260. cikk (3) bekezdése alapján indított eljárásban a hibás átültetés értékelése nem feladata a Bíróságnak. Bár vannak tagállamok, ahol ez bevett gyakorlat, az irányelvek átültetésének módja tipikusan nem az irányelv szövegének szó szerinti átvételét jelenti. Az irányelvek rendelkezéseinek a tagállami jogrendszerekbe történő beillesztése gyakran számos, adott esetben a jogrendszer különböző szintjein található jogszabály módosítását igényelheti. Ráadásul az irányelvi eredetű rendelkezések sokszor a már meglévő, a nemzeti jogi hagyományok által predesztinált fogalmi keretek közé érkeznek, ami a Bizottság részéről mélyebb elemzést tehet szükségessé annak megállapítása érdekében, hogy egy adott átültető intézkedés tartalmában és eredményében is valóban teljes mértékben lefedi-e az irányelvi rendelkezést. A Bíróság nem határozta meg közelebbről, hogy mi tekinthető „nyilvánvalóan” hiányos átültetésnek, ezért a valóban nyilvánvaló esetektől eltekintve aligha kerülhető el, hogy a Bizottság erre vonatkozó értékelését a tagállamok újra és újra vitassák majd azon az alapon, hogy a Bizottság hiányos átültetésre hivatkozva valójában az átültetés megfelelőségét vitatja, amit azonban csak az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban tehetne meg. Az efféle viták elkerülése érdekében talán helyénvalóbb lett volna, ha a Bíróság a főtanácsnoki indítványok valamelyikének megközelítését teszi magáévá, és vagy a 260. cikk (3) bekezdése alá vonja mind a hiányos, mind a hibás átültetés eseteit, vagy csak a teljes átültetés hiányára rendeli azt alkalmazni, ahogyan azt Szpunar főtanácsnok javasolta.

TÓTH TIHAMÉR\*

## JOGHARMONIZÁCIÓ A MAGYAR VERSENYJOG ELMÚLT HARMINC ÉVÉBEN

*A tanulmányban a rendszerváltáskor induló történeti ív mentén tekintem át, milyen befolyással volt az uniós jog a magyar versenyjog alakulására. A tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel jellemzően az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok rétegeit vizsgálom. Mind a magyar jogalkotó, mind a jogalkalmazó lelkes követője volt az uniós versenyjognak, függetlenül attól, hogy nemzetközi jogi, uniós jogi harmonizációs kötelezettség írta azt elő, vagy praktikus okok álltak mögötte. A versenyjogi jogharmonizáció sajátossága, hogy az EU csatlakozás előtt a hangsúly az anyagi szabályok közelítésén volt, EU tagként viszont inkább eljárási-intézményi kérdésekben születtek követendő irányelvek. Érdekes felhívni arra is a figyelmet, hogy egy másik jogrendszer megoldásainak átvétele nem egyirányú utca volt: van arra példa, hogy egy tagállamban bevált megoldást emelünk uniós szintre, követendő mintaként a többiek számára.*

### SPONTÁN JOGKÖZELÍTÉS ÉS SZABÁLYOS JOGHARMONIZÁCIÓ

A rendszerváltás időszakában kialakuló szociális piacgazdaság kívánalmaihoz szabott modern<sup>1</sup> versenyjogi szabályozást előkészítő munkában résztvevő szakértők nagy mértékben támaszkodtak az USA, Németország és az akkori Európai Gazdasági Közösség jogi megoldásaira. Az Országgyűlés 1990 novemberében fogadta el a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényt (Vtv.). Jogi kötelezettségek nélkül, de már ekkor megfigyelhető volt, hogy bizonyos jól bevált intézményeket *önkéntesen* átvettünk az európai versenyjogi szabályozásból.

Az Európai Megállapodás (EM) tárgyalási folyamatába a GVH 1991 márciusában kapcsolódott be. Közel tíz hónapos tárgyalássorozatot követően a dokumentumot 1991. december 16-án írták alá a szerződő felek, és a megállapodást a magyar jogban az 1994. évi I. törvény léptette hatályba. A szerződés szabadkereskedelmi cikkelyeit – köztük a versennyel foglalkozó rendelkezéseket – azonban egy „Ideiglenes Megállapodás” már 1992. március 1-től hatályba léptette.

A társulási szerződés hatályba lépésével, egy nem tagország egyedülálló módon

\* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1088 Budapest, Szentkirályi utca 28.; ügyvéd, Dentons Réciczka Ügyvédi Iroda, 1061 Budapest, Andrássy út 11. E-mail: toth.tihamer@jak.ppke.hu.

<sup>1</sup> A magyar versenyjog XX. századi főbb állomásait a következő törvények jelezték: a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvény, a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvény, végül a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény.



jogharmonizációs nemzetközi *jogi kötelezettséget* vállalt.<sup>2</sup> Hozzáteszem, hogy szemben az EU jog által tagállamoknak előírt jogharmonizációs kötelezettséggel, a társult szakban vállalt kötelezettség érdemben mégis inkább *politikainak* volt mondható, a kötelezettség megsértésének nem voltak világos jogi szankciói (legfeljebb a csatlakozás politikai folyamatát hátráltathatta volna). E jogharmonizációs kötelezettség pontos terjedelme nem volt egyértelmű. Az EM 67. cikkelye egyrészt a teljes jogrendet lefedte, példálódzóan kiemelve a gazdasági jogi jellegű jogágakat, másrészt az „amennyire lehetséges” fordulattal lehetővé tett egy észszerűen szűkítő értelmezést is. Az akkori közösségi joganyag a teljes letükrözés ellen szólt, azon az alapon, hogy részben *más a funkciója* egy tagállami piacokat egységgé kövacsolni hivatott szabályozásnak, mint egy nemzeti piacra szabott tagállami versenyjogi szabályozásnak.<sup>3</sup>

Az EU csatlakozást követően megszűnt ez a fajta jogharmonizációs kötelezettség, bizonyos szempontból visszatértünk a társulási szerződés előtti időszakba, miközben megmaradt az a jó szokásunk, hogy az uniós jogban beváló intézményeket átveszi a magyar jogalkotó. Ennek indoka mind a vállalkozások, mind a jogalkalmazó hatóság szempontjából értelmezhető praktikum.<sup>4</sup> Természetesen, mint EU-tagállamra, Magyarországra is irányadók az általános uniós jogharmonizációs kötelezettségek, azaz az irányelv formáját öltő jogi aktusokat kötelesek vagyunk meghatározott határidőn belül a magyar jogba átültetni. A jogharmonizáció mint uniós szabályozási technika a belső piachoz kötődő témakörökben játszik jelentős szerepet.<sup>5</sup> A tagállami jogok közelítésének eszköze az irányelv, amely a tagállamok jogában elérendő közös állapotot határoz meg, több-kevesebb azonosságot eredményezve. A harmonizált nemzeti szabályok eljárási rendjét az uniós jog jellemzően csak elvi szinten szabályozza.<sup>6</sup> Ez alól kivételt jelent éppen a versenyjog: anyagi jogi kérdésben lényegében nincs irányelvi uniós aktus (kivéve az állami támogatások jogát és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, amennyiben ezt is a szélesebb értelemben vett versenyjogba sorolnánk), eljárási, intézményi témában viszont az utóbbi években két fontos, e tanulmányban is ismertetésre kerülő irányelv is elfogadásra került. 2004-et követően tehát a társulás előtti és utáni korszak elemei egyaránt tetten érhetőek: *kötelező* jogharmonizáció irányelvek tekintetében, *önkéntes* jogközelítés az uniós rendeletekben és bizottsági közleményekben, illetve a bírósági joggyakorlatban kiforrott intézmények tekintetében.

<sup>2</sup> E programozottan vállalt jogharmonizációról lásd részletesebben a volt igazságügyi miniszter tanulmányát: PETRETEI József: „Magyar jogharmonizáció az Európai Unió csatlakozás előtt és után” *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005/1. 5–19., <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/01.Petretei.pdf>.

<sup>3</sup> Lásd erről bővebben is: Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal* (Budapest: MTA TK 2012).

<sup>4</sup> Ahogyan azt a GVH Nemzetközi Irodáját 1991 óta vezető Sári József összefoglalta: „A csatlakozás után sem lett volna sem logikus, sem célszerű egymástól jelentősebb mértékben eltérő szabályrendet alkalmazni, ez csak megzavarta volna a hazai vállalkozások és a Magyarországon működő külföldi cégek jogkövetést célzó törekvéseit.” SÁRI József: „EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből” *Versenytűkr* 2015/XI. különszám, 51.

<sup>5</sup> BLUTMANN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-Orac 2010) 243.

<sup>6</sup> VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 234.

A tanulmányban ezen történeti ív mentén, az uniós jogra való tekintettel, a magyar versenyjogban bekövetkezett főbb változásokat mutatom be az elmúlt közel harminc esztendő során.<sup>7</sup> A tanulmány terjedelmi kereteire tekintettel jellemzően az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok rétegére térek ki, a gyakorlatban nagyon fontos jogalkalmazásra nem.

## AZ ANYAGI JOGI SZABÁLYOK HARMONIZÁCIÓJA

### HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSEGEK A VTV.-BEN

A rendszerváltáshoz kötődő jogalkotási hullámban elfogadott, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény (továbbiakban: Vtv.) sok hasonlóságot mutatott az akkori EGK versenyjogi szabályozásával – ide értve a versenykorlátozó megállapodások tilalmát, illetve a mentesítési rendszert, az erőfölénnyel való visszaélés tilalmát és az európai szinten is még újnak számító fúziókontroll szabályait (az első közösségi fúziós rendeletet meglehetősen későn, 1989-ben fogadta el a Tanács). A Vtv. ugyanakkor megőrizte a nemzeti szintű versenyjogi szabályozás sajátosságait, sokat merítve az akkor hatályos német versenyjogból is. Erre példaként említhető, hogy a versenykorlátozó megállapodások körében elsősorban csak a versenytársak közötti versenykorlátozó megállapodásokat tiltotta, a vertikális típusú korlátozások közül egyedül a viszonteladási ár meghatározása lett jogsértő. Az eltérés indoka az lehetett, hogy erőfölényes helyzet hiányában ezeket az akkori versenypolitika nem tartotta kirívóan súlyos magatartásnak. A forgalmazási korlátozások szigorú versenyjogi kontrollja az *integrációs célokat* is szolgáló közösségi versenyjog számára volt elsődleges célkitűzés. A poszt szocialista gazdaság koncentrált piaci viszonyaira szabott kivétel volt, hogy mentesültek a versenykorlátozó megállapodások tilalma alól a gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő vállalati összjátékosok. A versenykorlátozó megállapodások alóli mentesülési feltételek lényegében megegyeztek az akkori EKSz. 85. cikke (3) bekezdésének négy feltételével. Az első, gazdasági-hatékonysági előnyöket leíró feltétel kapcsán viszont eltérés volt, hogy a Vtv. a külpiaci versenyképesség javulását is pozitívumként kezelte. Az erőfölénnyel való visszaélés tekintetében, míg a közösségi versenyjog nem határozta meg pontosan a beavatkozási szintjét kijelölő erőfölény fogalmát, addig a Vtv. nagyobb jogbiztonságot – s egyben rugalmatlanságot is – teremtve, 30%-ot meghaladó piaci részesedéshez kötötte az erőfölény definícióját, amely az akkori és mai közösségi gyakorlathoz képest nagyobb beavatkozást tett lehetővé a versenyhatóság számára.

A fúziókontroll terén voltak a legnagyobb különbségek, itt mintha vonakodott volna a jogalkotó, illetve a versenyhivatal magát a friss közösségi szabályozáshoz kötni. A vállalkozások közötti összefonódások előzetes engedélyeztetését nem csak

<sup>7</sup> A tanulmány kéziratának leadását követően fogadta el az Országgyűlés a 2020. évi XIX. törvényt, amely – egyebek mellett – a tanulmányban bemutatásra kerülő ECN+ irányelvet ülteti át a magyar jogba. A törvény elemzését e tanulmány nem tartalmazhatja.

bizonyos forgalmi küszöbszám teljesítése váltotta ki, hanem az is, ha az érintett – árupiacon a felek együttes piaci részesedése meghaladta a 30%-ot, ami az akkori modellben az erőfölényt vételezte. A fúziók elbírálásánál sem az erőfölény teszt érvényesült: a GVH akkor nem engedélyezett egy összefonódást, ha az a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését akadályozta. Érdekességként már itt előre kell bocsátani, hogy sok tekintetben közel vannak ezek a megoldások a mai, kiforrottnak mondható szabályozáshoz: egyrészt most is versenykorlátozás tesztet alkalmaz a GVH (igaz csak a versenyt jelentősen korlátozó tranzakciót lehet megakadályozni), másrészt ismét létezik egy forgalmi küszöbszabályt kiegészítő, azt lefelé rugalmasabbá tevő, kisebb, koncentrált piacok hatósági ellenőrzését lehetővé tevő hatósági beavatkozási lehetőség.

## A TÁRSULÁSI SZERZŐDÉS VERSENYSZABÁLYAI

A Közösséghez való csatlakozás mérföldkövét jelentő, társult státuszt létrehozó Európai Megállapodás 1991. december 16-án került aláírásra a Magyar Köztársaság és az akkori tagállamok, illetve az EU Bizottság között.<sup>8</sup> A szerződés tükrözte az EGK Szerződés versenyszabályait, ide értve a tagállami monopóliumokra, illetve állami támogatásokra vonatkozókat is – azzal az értelemszerű szövegezésből különbséggel, hogy tagállamok helyett a Közösség és Magyarország közötti kereskedelem érintettsége szerepelt. Az EM 62. cikk értelmező szabálya szerint a versenyjogi rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot az EGK Szerződés megfelelő szabályainak alkalmazásából eredő „kritériumok” alapján kellett elbírálni. A társulási szerződés külön végrehajtási szabályok kidolgozását is előírta, melynek egyik fontos feladata volt egyértelműbbé tenni, mit jelentett pontosan ez az elbírálási, jogértelmezési kötelezettség.

Az EM 62. cikke, ha nem is a gyakorlatban, de alkotmányos jogi síkon izgalmas kérdéseket vetett fel. Ennek a lényege az volt, hogy a társulási szerződés versenyjogi szabályai, miután azok a magyar jogban megfelelően átvételre kerültek, egyfajta önálló versenyjogi szabályrendszert alkotnak-e a magyar-közösségi kereskedelmi viszonyok terén, vagy annak nem feladata konkrét jogvitákat eldönteni, hanem inkább a 67-68. cikkeiben vállalt jogharmonizációs kötelezettségnek kívánt csak irányt szabni. Amennyiben a 62. cikk „önálló életre kelt volna”, az lényegében fölöslegessé tette volna a versenytörvény harmonizálását, hiszen a kereskedelmet érintő jelentősebb versenyügyekben a magyar versenyjog helyett ezen önálló szabályrendszer került volna alkalmazásra.

Az 1997-ben életbe lépett végrehajtási szabályok<sup>9</sup> sem az antitröszt, sem az állami támogatások terén nem sugallták a társulási szerződés önálló alkalmazásának

<sup>8</sup> A megállapodást a magyar jogban az 1994. évi I. törvény hirdette ki, a szerződés kereskedelmi cikelyeit, köztük a versenyjogi szabályokat az ún. Ideiglenes Megállapodás már 1992. március 1-től hatályba léptette.

<sup>9</sup> A Társulási Tanács a végrehajtási szabályokat 1996. november 8-án fogadta el, idehaza a 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet hirdette ki.

szükségességét vagy lehetőségét. Azok azt rögzítették, hogy a két érintett versenyhatóság, a Bizottság és a GVH saját jogrendszerének alkalmazásával jár el, továbbá konzultációs, nemzetközi jogban szokásos „comity” jellegű szabályokat<sup>10</sup> tartalmaztak. Egy másik rendelkezése ugyanakkor előírta a közösségi csoportmentességi rendeletek teljes körű alkalmazását, ami erősítette a társult versenyszabályozás önmagában való alkalmazhatósága mellett érvelők pozícióját.

Az Alkotmánybíróság az EM 62. cikk (2) bekezdése és a végrehajtási szabályok alkotmányosságának vizsgálatát – az akkor az ELTE-n oktató – Berke Barna panasza alapján, a gazdaságdiplomácia és a GVH képviselőinek értetlenkedése mellett 1996 szeptemberében kezdte meg. Ugyanezen szabályok a többi társult országban nem vetettek fel alkotmányos aggályokat.<sup>11</sup> Az ezt követő fejleményeket nem most mutatom be, hogy – a történelmi visszatekintés által megkívánt időrendet meg nem bontva – először az 1996-ban elfogadott, az EM-ben vállalt jogi kötelezettségnek megfelelően harmonizált versenytörvény rövid bemutatása következhesen.

## A HARMONIZÁLT VERSENYTÖRVÉNY

A jelenleg is hatályos, 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (Tpv.) szerkezetében követte elődjét, azaz a vállalkozásokra vonatkozó antitröszt-szabályok mellett tartalmazott a tisztességtelen piaci magatartásra vonatkozó, részben inkább polgári-kereskedelmi jogi, részben fogyasztóvédelmi jellegű szabályokat is. Jogharmonizációs jellegű változás volt, hogy a versenykorlátozó megállapodások és összehangolt magatartások mellett a vállalkozások társadalmi szervezeteinek versenyellenes döntései is tiltottá váltak. Ennél érdemibb, szigorító változás volt, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalma kiterjesztetté vált mindenféle – nem csak a viszonteladási árra vonatkozó – korlátozásra.

Majdnem teljes lett az azonosság az egyedi mentesítés feltételek kapcsán is. A törvényhez kapcsolódóan, a következő két év során elfogadott kormányrendeletekkel átvételre került a csoportmentesítő rendeletek főbb szabályai.<sup>12</sup> A magyar rendeletek rövidebbek, egyszerűbbek voltak a közösségi párjuknál. További lényeges, előremutató különbség volt, hogy példát adva a későbbi, piaci hatalom fokára jobban odafigyelő uniós jogi változásoknak, a csoportos mentesülés a 30% alatti megállapodásokat emelte csak ki a törvényi tilalom alól. Ezzel megelőgeztük az uniós versenyjogban csak néhány év múltán bevezetendő reformokat, amivel a csoportmen-

<sup>10</sup> A nemzetközi jogból ismert együttműködési elv, mely szerint az egyik állam hatósága „jószándéka” jelül hajlandó tekintetbe venni egy másik joghatóság érdekeit, erre figyelemmel intézkedést hozni (pozitív comity), vagy éppen tartózkodni egy lépéstől (negatív comity). Az elvet az EU más országokkal kötött versenyjogi együttműködési megállapodásai is kodifikálják.

<sup>11</sup> SÁRAI (4. lj.) 48–49.

<sup>12</sup> E kormányrendeletek a kizárólagos forgalmazási, kizárólagos értékesítési, franchise-megállapodásokra, a gépjármű forgalmazási és szerviz megállapodásokra, a kutatási-fejlesztésre, szakosításra, technológia átadásra és a biztosítási ágazatban jellemző versenykorlátozó megállapodásokra vonatkoztak.

tességek csak egy bizonyos piaci részesedés alatt adtak (ott viszont széles körben) mentességet a tilalom alól. Ugyan anekdotánál erősebb, irati bizonyítékkal nem rendelkezünk, mindenesetre valószínű, hogy a kilencvenes évek végén meginduló brüsszeli modernizáció során a magyar csoportmentességek is jó példaként szolgáltak.<sup>13</sup>

Ami a másik antitröszt-tilalmat illeti, az uniós bírói gyakorlatot átvéve került definiálásra a gazdasági erőfölény fogalma.<sup>14</sup> Fontos példa ez arra, hogy a versenyjogi jogharmonizáció alapjául nem feltétlen csak jogszabályok, hanem esetjogi erővel bíró bírósági ítélet indokolások is szolgáltak. A fúziókontroll terén bővült a bejelentésköteles tranzakciók köre: a koncentratív jellegű közös vállalatok és a vállalkozásrészek feletti irányításszerzések is engedélyezendők lettek, természetesen csak akkor, ha elérték a bejelentési küszöbszámokat. Ezek tekintetében az volt a jogharmonizációs jellegű változás, hogy megszűnt a piaci részesedésen alapuló bejelentési kötelezettség, a forgalmi küszöbszámokat logikája (természetesen nem a konkrét összegek) az uniós fúziós rendeletet követi. Fontos változás történt a fúziók elbírálásául szolgáló teszt terén is: az erőfölényt létrehozó, vagy azt megerősítő koncentrációkat meg lehet tiltani. Szintén uniós mintára került bevezetésre a dominancia-teszt, azaz a GVH nem tagadhatta meg az engedélyt, ha az összefonódást nem hozott létre, vagy nem erősített meg gazdasági erőfölényt.

A jogharmonizáció az eljárási szabályokra is kiterjedt, bár e téren legalább annyira az elmúlt néhány év gyakorlatából leszűrhető tapasztalatok is motiválták a jogalkotót. A GVH így – a Bizottsághoz hasonlatos módon – lehetőséget kapott arra, hogy eldöntse, melyik panasz alapján indít közérdeket szolgáló vizsgálatot. Nem jogharmonizációs, de fontossága miatt megemlíthető módosítás volt, hogy a GVH döntéshozó szerve szervesebben a hivatal része lett. A Vtv. a Versenytanácsot egyfajta „belső” bíróságként kezelte, amely korábban lényegében a „vádat” képviselő vizsgáló és az eljárás alá vont vállalkozás közötti vitában tett igazságot. 1997-től kezdődően megszűnt a versenytanácsi tárgyalások kontradiktórius jellege.

<sup>13</sup> Lásd erről SÁRAI (4. lj.) 50. „[...] 2005 tavaszán a német versenyjogászok számára megrendezett rendszeres éves innsbrucki konferencián [...] Helmuth Schröter, aki a IV. Főigazgatóságon a '60-70-es évek során a csoportmentességi rendeletek kidolgozásának és a mindenkori gazdasági viszonyokhoz alakításának a szakembere volt felelős beosztásban, elmondta nekem, hogy a 2000-es évek elején az EU-s csoportmentességi rendeletek modernizálása során a 90-es évek végén kidolgozott magyar rendeletek szolgálták mintaként. Az információt mindenesetre dicséretként vettem és továbbítottam Vissi Ferencnek” [Vissi Ferencnek, a GVH első elnökének az ötlete volt ez a szabályozási megoldás – *a szerző megjegyzése.*]

<sup>14</sup> A Tpv. 21. § szerint törvény szerint az a vállalkozás van erőfölényes helyzetben, amely „gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására”.

## TÁRSULÁSI „ÁRNYÉK-VERSENYJOG”: AZ EM 62. CIKKÉNEK ÚJ VÉGREHAJTÁSI SZABÁLYAI

Az Alkotmánybíróság 1998. júniusi határozatában kimondta, hogy a magyar jogalkalmazó az EM 62. cikk (1) bekezdése alapján eljárva nem alkalmazhatja közvetlenül a közösségi jogalkalmazási kritériumokat. Alkotmányellenesnek nyilvánította a végrehajtási szabályok ezen értelmezést alátámasztó egyes pontjait is, mivel ezzel még a csatlakozásunk előtt megnyílt volna a magyar jogrend a közösségi jog előtt. Ezt követően hosszú diplomáciai tárgyalássorozat kezdődött arról, hogyan és miként kell a közösségi jogalkalmazásból fakadó kritériumokat pontosan meghatározni, hogyan tegyék azokat a végrehajtási szabályok részévé. A Bizottság azért is volt óvatos, mert érthető módon nem volt kedvére való az a helyzet, hogy az egyik társult ország vonatkozásában más jellegű szabályok legyenek alkalmazandók, mint a többi kelet-közép-európai társult országban.

A versenyjogi „alkotmányos válság” megoldása sok tárgyalási fordulót igényelt, a munka lényegében a csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan folyt, annak tudatában, hogy annak eredménye a csatlakozást követően semmivé válik. Az 1/02. sz. társulási tanácsi határozat végül az Európai Gazdasági Térség mintáját követő végrehajtási szabályokat fogadott el. Az ezt kihirdető 2002. évi X. törvénnyel már a csatlakozás előszobájában megkettőződött a versenyjogi szabályozás, ami, ha lett volna idő az új szabályozás alkalmazására, akár az uniós tagságra való felkészülés jó tréningjének is lett volna mondható. A magyar és közösségi kereskedelemre vonatkozó szabályok felsorolták mindazokat a másodlagos uniós jogszabályokat, amelyekben az EM által hivatkozott lényeges jogalkalmazási kritériumok találhatóak. A versenykorlátozó megállapodásokat és erőfölénnyel való visszaélést tiltó közösségi jogi cikkek, természetesen társult viszonyokra átszövegezett ikertestvéreit követte a csekély jelentőségű versenykorlátozások kivétele.<sup>15</sup> Ez jogtörténeti jelentőségű esemény volt, mert sem előtte, sem azóta ilyen részletezettségű *de minimis* szabályt nem tartalmazott sem az uniós, sem a magyar joganyag. Az EU-ban ugyanis e szabályt mind a mai napig egy bizottsági közlemény tartalmazza, a Tpv-t.-ben pedig van ugyan egy ilyen kivétel, de az messze nem ilyen kidolgozottságú. A határozat függeléke egyrészt felsorolta a közösségi csoportmentesítési rendeletek éppen akkor hatályos változatait (a rendeletek módosulásával a határozatot megfelelően módosítani kellett), másrészt, s ez talán ismét történelmi érdekesség, a bizottság által kiadott hat. jelentősebbnek tartott jogértelmezési közleményt. Egyedülálló példa ez arra, amikor eredendően jogi kötelező erővel nem rendelkező aktusok jogszabály szintjére emelkednek, puha jogból „keményednek”.<sup>16</sup>

Kérdéses ugyanakkor, hogy az AB aggodalmait minden tekintetben eloszlatta-e az új szabályozás. Az uniós versenyjog „értelmezési kritériumainak” talán legfontosabb forrásait ugyanis mellőzték az új végrehajtási szabályok. Miközben a versenyjog jelentős mértékben esetjogi meghatározottságú, a társulási tanácsi határozat nem

<sup>15</sup> 1/02. sz. határozat 5. cikke.

<sup>16</sup> Lásd erről bővebben: VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér: „Közlemények az uniós jogban” *Állam és Jogtudomány* 2009/4. 417–472.

sorolja fel a bírósági ítéleteket, miközben olyan alapvető kritériumokat, mint például a vállalkozás, vagy éppen az erőfölény fogalma a bírói joggyakorlatban alakult ki. Másik fontos hiányosság volt az uniós versenyjogban érvényesülő közszolgálati kivételről (mai 106. cikk (2) bekezdése) való megfeleledkezés: ennyiben a társulási versenyjogi szabályok szigorúbbak voltak a közösségi jognál. A csatlakozással ugyanakkor hatályát veszítette e törvény, így e kérdések további érdemi jogi vizsgálata gyakorlati szempontból idejétmúlttá vált, részben azért is, mert az ily módon tartalommal megtöltött (szinte „felturbózott”) EM 62. cikkének önmagában álló alkalmazására sem a Bizottság, sem a GVH oldaláról nem került sor.

## A TÁRSULT STÁTUSZ IDŐSZAKÁNAK TOVÁBBI HARMONIZÁCIÓS LÉPÉSEI

A Tpv-t-t módosító 2000. évi CXXXVIII. törvény a kartellekkel szembeni fellépés terén hozott sok újdonságot. Uniós mintára szűkítette a csekély jelentőségű megállapodások körét is, a legdurvább, célzatalapon versenykorlátozó megállapodások kis piaci részesedés esetén is tiltottak lettek. Az akkor még létező egyedi mentesség, hasonlóan az uniós szabályokhoz, csak megszabott időre volt adható. Szintén uniós mintára a GVH külön határozattal megvonhatta, természetesen csak a jövőre nézve, a kormányrendeleti szinten biztosított csoportmentesség kedvezményét. Szintén jogharmonizációs indíttatású volt a kötelezettségvállalás elfogadásával történő eljárásmegszüntetés intézményének bevezetése, amely bonyolult, potenciálisan versenykorlátozó ügyekben tűnhet optimális megoldásnak. Szintén uniós hatású az ágazati vizsgálat lehetőségének megteremtése. A versenyfelügyeleti bírság összegének maximálása is érdekes módon csak ekkor került bevezetésre, ezt megelőzően, elvileg, s kétséges alkotmányossággal a GVH elvileg bármekkora összegű bírságot kiszabhatott. Szemben az uniós szabályokkal, nem került tisztázásra, hogy ez a 10% vetítési alapját a vállalkozáscsoport világszintű forgalma képezi, így a magyar maximum a számszerű azonosság ellenére jelentősen az uniós szint alatt maradt. Európai hangulatú módosítás volt, hogy a GVH a jogértelmezés egysége céljából közleményt adhat ki.

Csak részben volt uniós indíttatású, hogy az eljárási határidők antitröszt-ügyek tekintetében jelentősen hosszabbak lettek – szerencsére nem megvalósítva azt az uniós helyzetet, hogy a Bizottság formális időkeret kötöttsége nélkül vizsgálódhat. A kérelmező vállalkozások közötti összefonódások esetében ugyanakkor az egyszerűbb megítélést igénylő ügyek esetében az eljárási idő jelentősen rövidebb lett.

A magyar versenyjog kétezres években bekövetkező módosításai kapcsán elmondható, hogy a csatlakozásig még érvényben volt az EM jogharmonizációt előíró rendelkezése, az azonban csak a főbb anyagi jogi szabályokra terjedt ki, amelyeknek a magyar jogba való áttünetése már 1996-ban megtörtént. Az uniós példára való hivatkozás e szakaszban inkább azt szolgálta, hogy a GVH könnyebben tudja a jogalkotónál elérni azt, hogy európai szinten is komoly munkára képes versenyhatósággá váljon, mind az intézményi, eljárási, illetve szankciókra vonatkozó szabályok tekintetében.

## EU CSATLAKOZÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ FOLYAMATOS FINOMÍTÁSOK A VERSENYTÖRVÉNYBEN

Az EU csatlakozás több okból is hozott változásokat a magyar versenyjogban. A két jogrend egymáshoz illesztéséhez is szükség volt bizonyos eljárásai jellegű szabályok bevezetésére a Tpv. -ben, másrészt a csatlakozás egybeesett a jelentős keleti bővüléssel is magyarázott jogalkalmazási decentralizációval.

A 2013. évi XXXI. sz. törvény rendelkezett azokról a szabályokról, amelyek az uniós jog általános elveinek érvényesülése és a vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyszabályok alkalmazásáról szóló 1/2003/EK rendelet alkalmazhatósága érdekében szükség volt. Így pl. a módosított Tpv. nevesítette, hogy a GVH látja el a jövőben a tagállami versenyhatóság uniós jogi feladatait. A Tpv. egy külön fejezetében került szabályozásra az uniós versenyjog alkalmazása során alkalmazandó különleges eljárási szabályok. Az új XIV. fejezet szól arról, hogyan szűnik meg a GVH eljárása, amennyiben a Bizottság érdemi eljárást indít, illetve arról, hogy a Versenytanács előzetes álláspontját kell megküldeni annak érdekében, hogy az EU Bizottsága eleget tudjon tenni – az uniós jog egységes alkalmazása érdekében – feladatainak. A decentralizáció jegyében szabályozásra került a bíróságokkal való együttműködést segítő *amicus curiae* eljárás is, melynek jelentőségét csökkentette a nem túl jelentős bírói versenyjog-alkalmazás.

A bizottsági egyedi mentesülés megszűnése további jogalkotást tett szükségessé. Nem volt ugyanis ideális az a helyzet, hogy uniós jog alkalmazása esetén mentesítési eljárás nélkül, közvetlenül alkalmazandó módon kell értékelni a 101. cikk (3) bekezdésének négy feltételét, míg a párhuzamosan alkalmazandó magyar versenyjogi szabályok továbbra is lehetővé tették a GVH-nak az egyedi mentesülésről szóló döntést. Erre a változtatásra 2005-ben került sor, amikor is a LXVIII. törvény kivette az egyedi mentesítés lehetőségét a Tpv. -ből. Megjegyzendő, hogy ezzel erősödött az összhang a két jogrendszer alkalmazása tekintetében, viszont elveszítettek a vállalkozások egy jó eszközt arra, hogy komplex, alapvetően a versenyt nem kizáró céllal született versenykorlátozó együttműködéseikről felmentést kaphassanak a hatóság részéről. Az uniós szabályozás a mentesítés megszüntetésével együtt lehetővé tette a Bizottságnak, hogy az egyes ügyekben eligazítást adjon a vállalkozásoknak (igaz ennek széles körű alkalmazására nem került sor), addig a GVH mind a mai napig nem adhat olyan jellegű iránymutatást konkrét ügyekben, mint amit pl. az amerikai szövetségi Igazságügyi Minisztérium megtehet.<sup>17</sup>

Uniós mintákat önkéntesen átvevő törvénymódosításokra a későbbiekben is sor került. A kartell ügyek gyorsítása érdekében, uniós példára teremtette meg a jogalkotó az egyezségi kísérlet („settlement”) intézményét 2014-ben. A 2016. évi CLXI. tv. pedig, az alábbiakban külön is tárgyalt kártérítési perek mellett a fúziókontroll terén hozott az uniós szabályok szellemiségét követő módosítást. Így például kodifikálta a gyakorlatban már működő *prenotifikációs* gyakorlatot, amikor is az összefonódás-bejelentéshez kötelezően kitöltendő űrlap tartalmát a vállalkozás képvise-

<sup>17</sup> Ilyen, eljárásindítástól való tartózkodást ígérő ún. „response letter” pl.: <https://www.justice.gov/atr/response-institute-electrical-and-electronics-engineers-incorporated>.



lői informálisan egyeztetik a GVH vizsgálóival, ezzel csökkentve egyebek között a hiánypótlások kiadásának szükségességét. E mellett a csekély jelentőségű versenykorlátozások szabályozása terén is megvalósult az uniós joggal (pontosabban a Bizottság vonatkozó közleményével) való összhang: vertikális korlátozások esetében 15%-ra emelkedett a küszöb, viszont a kivétel már nem alkalmazható az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározására.

## ÚJ DIMENZIÓK: JOGHARMONIZÁCIÓRA ÖSZTÖNZÉS ÉS KÖTELEZÉS

Az előző fejezetben leírt példák az egyoldalú jogközelítést szemléltetik: akár a csatlakozás reményében vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekről, akár a máshol bevált gyakorlatok önkéntes átvételéről volt is szó. Az utóbbi évtizedben találhatunk példát soft és valódi jogharmonizációra is példát, amikor az EU tagállamok együttesen döntenek úgy, hogy akár önként, akár EU jogi kötelezettségnek eleget téve, közös szintre hozzák – alapvetően eljárásjogi kérdésekben – szabályozásukat. Az önkéntes megoldásra az ún. Modell Leniency Program, a klasszikus jogharmonizációs módszerre pedig a versenyjogi kártérítési perek és az ECN+ irányelv a példa.

### AZ ENGEDÉKENYSÉGI MODELL PROGRAM

Az önként vállalt, „soft” jogharmonizáció sok tekintetben a nemrég hatályba lépett ECN+ irányelv előfutára volt. Az irányelv által tárgyalt legtöbb témában már sor került azt megelőző önkéntes jogközelítésekre; ennek szervezeti keretét a 2004 óta működő, a tagállami versenyhatóságokat és az EU Bizottságot tömörítő Európai Versenyhálózat (European Competition Network, „ECN”) adta. Ennek számos munkabizottságában osztották meg egymás között a versenyhivatali képviselők tapasztalataikat, amely sok esetben befolyásolta, egységesítette a tagállami szabályozásokat, illetve jogalkalmazási gyakorlatokat.

Ennek a soft együttműködésnek az egyik legszebb példája az engedékenységi politikákat harmonizálni kívánó, közösen kidolgozott mintaprogram volt. Az engedékenységi mintaprogram definiálta a kartell fogalmát is (erre az esetjogot leszámítva nem volt európai példa), ennek alkalmazásában kartellnek minősült a versenytársak közötti olyan megállapodás és/vagy összehangolt magatartás, amelynek célja a verseny korlátozása a versenyben tanúsított magatartásuk összehangolása vagy az EGT-n belül folytatott verseny fontos paramétereinek befolyásolása révén. Példaként nevezte meg a behozatal vagy a kivétel korlátozását, az ajánlattétel során való összejátszást, árak egyeztetését, vagy a közös bojkottálást.<sup>18</sup>

Az engedékenységi politika mára széles körben elfogadott módszer a titkos kartellek destabilizására, illetve felderítésére. A közjogi szankció alóli mentesség ígéretével az összejátszás lebuktatására ösztönzik a kartell tagokat. Nem véletlen, hogy a versenyjog területén az USA-ban került kidolgozásra e módszer. A vádhatóság-

<sup>18</sup> ECN model leniency programme, Explanatory notes, Scope of the programme 13.

ként eljáró Igazságügyi Minisztérium alkalmazott először engedékenységi programot 1978-ban, bizonyos feltételek mellett garantálva a büntetőjogi következmények alóli mentességet. 1993 augusztusában az addig nem sok sikerrel járó programot a minisztérium alaposan átdolgozta, ami megreformálva még ma is az engedékenységi rendszer alapját képezi a tengerentúlon, s mintaként szolgált számos más ország számára.

Az EU-ban nem jogszabályi, hanem bizottsági közlemény formájában vezetették be 1996-ban az engedékenységi politikát.<sup>19</sup> Ahogy az USA-ban, itt sem járt az első megoldás nagy közönségsikerrel. A négy évvel későbbi új bírságmentességi program jelentősen erősítette a kiszámíthatóságot, s így Brüsszelben is beindult a „bűnbánók” sorban állása.<sup>20</sup> Azóta lényegében nincs olyan bizottsági kartell ügy, melyet ne támogatna legalább egy, de inkább több, jogsértést tevékenyen elismerő vállalkozás.

Magyarországon első lépésben a GVH 3/2003. számú közleményével, még az EU csatlakozás előtt, szintén „soft” módon került bevezetésre a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazása.<sup>21</sup> Miután az első szabályozási megoldás nálunk sem aratott osztatlan sikert, 2009. június 1-jétől hatályba lépett a bírságmentességre, illetve csökkentésre vonatkozó törvényi szintű szabályozás.<sup>22</sup> A soft szabályozás eggyel hátrább lépve megmaradt: a Tpv. „kemény” szabályozását egészíti ki a kérelemre vonatkozó űrlap, illetve a GVH elnöke által kiadott tájékoztató mint „puha” szabályozás.<sup>23</sup>

Az új magyar szabályozásra nagy hatással volt a 2006-ban véglegesített ECN modell program. Az antitröszt-szabályok alkalmazását, s az EU jogot alkalmazó versenyhatóságok közötti együttműködést szabályozó 1/2003 rendelet nem hozott létre egységes engedékenységi szabályozást. Voltak azonban az engedékenységre vonatkozó rendelkezései, melyek lehetővé tették azt, hogy az engedékenységi programot működtető versenyhatóságok az engedékenységgel kapcsolatos információkat, a kérelmező vállalkozás egyetértése esetén, egymás között kicseréljék, és bizonyítékként felhasználják. A problémát európai szinten az jelentette, hogy nem volt arra megoldás, hogy az engedékenységi kérelem benyújtása azzal a hatással járt volna, hogy az adott vállalkozás mentesül a – legalábbis az EU versenyjoga alóli – versenyhivatali szankciók alól. Mivel nem volt garantált, hogy egy bizottsági kérelem nyomán az EU Bizottság eljárást indított volna (ami természetesen megállította volna a tagállami versenyhatóságok párhuzamos eljárását), a bűnbánó vállalkozásoknak az összes potenciálisan érintett tagállam hatóságánál, lehetőleg egyidőben kérelmeket kellett előterjesztenie.

<sup>19</sup> Bizottsági közlemény a kartellügyekben kivetett bírságok alóli mentességről vagy a bírságok csökkentéséről (*HL C 207*, 1996.07.18., 4–5.).

<sup>20</sup> Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről (*HL C 45*, 2002.02.19. 3–5.).

<sup>21</sup> A Tpv. 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a Gazdasági Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. E közleményt később a 1/2006 sz. közleménye módosított.

<sup>22</sup> Az intézmény tapasztalatairól jó áttekintést ad angolul egy OECD részére készített GVH irat: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD\(2018\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2018)4/en/pdf).

<sup>23</sup> Miks Anna: „Az első mindent visz – életbe lépett a GVH megújult engedékenységi rendszere” *Versenytükör* 2009/3–4.

A fúziós engedélyezéshez hasonlatos európai szabályozás hiányában, legalábbis első lépésben, jó megoldás volt az eltérő tagállami engedékenységi politikák egységesítése, de legalábbis egy közös minimum elfogadása. Ezt a feladatot próbálta megvalósítani a modell program 2006-ban – ekkor a Bizottság mellett 19 tagállamban működött ilyen intézmény<sup>24</sup>. Fontos változásokat hozott e program 2012-es módosítása, amelyre a magyar jogalkotó is reagált. Jó tíz évvel később pedig, az ECN+ irányelv részeként, most már jogilag is kötelező formában került sor az uniós szabályok egységesítésére (az irányelv egyik legrészletesebben szabályozott témaköre éppen az engedékenység). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a soft jogharmonizáció lazább kereteit kihasználva a magyar versenyjog megőrizte önálló megoldásait is, így pl., szemben az uniós szinten alkalmazott megoldással, de követve több más tagállam szabályozását,<sup>25</sup> a vertikális jellegű ármegkötések esetében is van lehetőség engedékenységi kérelem előterjesztésére.

A későbbi magyar jogalkotásban is érvényesülő újdonság volt uniós mintára az ún. marker-rendszer 2009-es bevezetése. Ennek lényege, hogy az a vállalkozás, amely teljes bírságelengedési kérelmet kíván benyújtani, a kartellre vonatkozó minimális információk megadásával ún. markert (a rangsorban elfoglalt helyzetét jelző vizsgálgaizolást) kap, amely bizonyos időre megőrzi a kérelmezőnek a sorban elfoglalt helyét, és lehetővé teszi számára, hogy összeszedje a teljes engedékenységi kérelem benyújtásához szükséges bizonyítékokat. A vállalkozásoknak lehetőségük nyílt arra is, hogy ún. tömörített kérelmet nyújtsanak be azokban az esetekben, amikor az Európai Bizottság tekinthető az eljárás lefolytatására legjobb helyzetben lévő hatóságnak. A tömörített kérelem előnye, hogy amennyiben a tömörített kérelmet befogadó tagállami versenyhatóság nem jár el az ügyben, az főszabály szerint nem fogja kötelezni a kérelmezőt a tömörített kérelem teljes kérelemmé való kiegészítésére. A modell program lehetővé tette azt is, hogy a vállalkozás engedékenységi kérelmét szóban nyújtsa be.

#### A KÁRTÉRÍTÉSI IRÁNYELV

Európában kevésbé elterjedtek a kartellekkel és egyéb vállalati versenykorlátozószakkal kapcsolatos polgári pereskedés, különösen a kártérítési igények érvényesítése hagy kívánni valót maga után. Az EU Bizottsága 2004-ben kezdte meg azt a hosszas előkészítő munkát, amely révén növelni kívánta a kartellező vállalkozásokra váró kártérítési perek valószínűségét.<sup>26</sup> Az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata

<sup>24</sup> Lásd: [https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2006-os\\_sajtokozlomenyek/2294\\_hu\\_az\\_europai\\_versenjhalozat\\_modell\\_engedekenységi\\_programot\\_fogadott\\_el.html](https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2006-os_sajtokozlomenyek/2294_hu_az_europai_versenjhalozat_modell_engedekenységi_programot_fogadott_el.html).

<sup>25</sup> Szintén megengedi ezt a lehetőséget pl. a német, lengyel, osztrák, svéd szabályozás.

<sup>26</sup> Az Ashurst ügyvédi iroda által koordinált kutatás felhívta a figyelmet a versenyjogi jogsértések nyomán induló polgári jogi keresetek meglepően alacsony számára – Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules. Comparative report. Prepared by Denis Waelbroeck, Donald Slater and Gil Even-Shoshan. Ashurst. 31 August 2004. A Bizottság vitaindító Zöld Könyve az akadályok azonosításán túlmenően különféle megoldási lehetőségeket kínált fel (2005. december 19., Az EK antititrőszabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről; COM/2005/0672).

már korábban kimunkálta, azt az elvet, hogy minden személy követelheti az általa elszenvedett kár megtérítését, ha a kár és a versenyjogi jogsértés között ok-okozati összefüggés áll fenn.<sup>27</sup> A kár megtérítéséhez való jog gyakorlását alapvetően eddig is nemzeti szabályok tartalmazták, ezek jelentős részét most harmonizált az Európai Parlament és a Tanács által 2014. november 26-án elfogadott, az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU irányelvet.<sup>28</sup> Az Irányelv a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos kártérítési igények érvényesítését kívánja megkönnyíteni úgy, hogy közben a versenyjog hatósági, közjogi érvényesítése se szenvedjen csorbát.<sup>29</sup> Egy gyakorlati szempontból fontos, ugyanakkor mind jogpolitikailag, mind üzletileg kényes kérdéseket felvető problémával, a csoportos kereset kérdésével nem foglalkozik az irányelv, e téren egyelőre csak egy ajánlást fogadtak el EU-s szinten.

Versenyjogon túlmutatóan azért is jelentős ez az irányelv, mert kevés példa van arra, hogy az uniós jog belenyúlna a tradicionálisan tagállami szinten szabályozott polgári jog anyagi és eljárásjogi jellegű szabályrendszerébe.

Ugyan az irányelvnek vannak kifejezetten az önálló, versenyhivatali kartell vizsgálattal versengő pereskedést segítő rendelkezései (különösen az amerikai mintára bevezetett bizonyíték feltárási procedúra), de valójában inkább az ún. követő perek számának növekedése várható, azaz amikor egy versenyhivatali döntést követően, arra alapozva indulnak kártérítési perek (ide tartoznak pl. a hatósági döntések kötő erejére, vagy éppen az engedékenységi kérelmek bizonyítékként való felhasználhatóságára vonatkozó szabályok).

A magyar jogalkotó az implementálás során ezt a szabályrendszert kiterjesztette a hasonló magyar versenyjogi szabályok polgári bíróság előtti alkalmazására is. A versenyjogi jogsértésből eredő kárért való felelősségre is főszabályként a Ptk. szabályai az irányadók, a Tptv.-ben foglalt eltérésekkel. A versenytörvény ezen túl különös eljárási szabályokat is rögzít. Az irányelv természetesen hozott változásokat nálunk is, azok újdonságát mérsékelte viszont, hogy a magyar jogalkotó már több évvel ezelőtt bevezetett az irányelv céljait szolgáló (akkor még európai szinten már vita tárgyát képező), felperesi pozíciót segítő intézményeket. Ilyen volt a GVH Versenytanácsa jogerős határozatának kötő ereje, a kartellel járó árfelhajtó hatás vélelem, vagy éppen a teljes bírságelengedést nyert engedékenységet kérő vállalkozás kedvezőbb helyzetbe hozása az egyetemleges felelősség kapcsán.

<sup>27</sup> C-453/99 *Courage Ltd. v Bernard Crehan and Bernard Crehan v Courage Ltd. and Others* [2001] ECR I-06297.

<sup>28</sup> Az irányelvet az EGT országokban is implementálni kell. A Bizottság honlapján levő tájékoztatás szerint határidőre körülbelül a tagállamok fele fogadta el a szükséges jogszabályokat, köztük Magyarország: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/directive\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/directive_en.html).

<sup>29</sup> Az irányelv és az akkor hatályos magyar versenyjog összevetéséhez lásd: HEGYMEGI-BARAKONYI Zoltán – HORÁNYI Márton: „A Bizottság versenyjogi jogsértéseken alapuló kártérítési perekre vonatkozó irányelvtervezete” *Versenytükör* 2013/2. 9.; HORVÁTH András: *Versenyjogi kártérítési igények egyes kérdéseiről, kitekintéssel az iratokhoz való hozzáférésre*. PhD dolgozat (Budapest: ELT AJK 2015). A tézisek elérhetők: [https://www.ajk.elte.hu/file/DI\\_Tezisek\\_HorvathAndras\\_EDIT.pdf](https://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_HorvathAndras_EDIT.pdf).

## AZ ECN+ IRÁNYELV

A kártérítési irányelv részben anyagi, részben eljárásjogi szabályok egységesítését tűzte ki célul. Néhány évvel később elfogadásra került egy másik irányelv is, amely elsősorban eljárási, részben intézményi jellegű szabályok terén szűkítette a tagállami szabályozás önálló mozgásterét. A cél ezúttal az európai (s közvetve a tagállami) versenyjog versenyhivatali alkalmazása hatékonyságának erősítése volt. Mivel az irányelv az Európai Versenyhálózat elmúlt években folytatott egyeztetések eredményeit önti most már kötelező jogi formába, az irányelvet népszerű nevén ECN+ irányelvnek szokás nevezni.<sup>30</sup>

Érdekeség, hogy a nagy jogalkalmazási decentralizáció után majd 15 évnek kellett eltelni, míg egy ilyen célú irányelv elfogadásra került. Úgy is lehetne fogalmazni, hogy amely tagállam eddig is komolyan vette a versenyjogi szabályok érvényesítését, az az irányelvtől függetlenül, ez idő alatt már régen meghozta a hatásos jogalkalmazást támogató intézményi és eljárási szabályokat.

Az irányelv 3. cikke a versenyfelügyeleti eljárásokban biztosítandó alapvető jogokról szól. Ezekről elmondható, hogy egyrészt az irányelvtől függetlenül is léteznek (pl. az elsődleges uniós jog részét képező Európai Emberi Jogi Karta), másrészt a magyar jog is tartalmazza ezeket. Egyet lehet így érteni azzal az állásponttal, hogy e téren jogalkotói tennivaló nem létezik.<sup>31</sup> Talán azon lehetne elgondolkozni, hogy az *eljárások ésszerű határidőn belüli befejezése elvének* mennyiben felel meg a magyar szabályozás, illetve gyakorlat. A törvényben szereplő határidők nem mondhatók észszerűtlennek – bár hozzá kell tenni, hogy a határidőbe be nem számító számos körülmény miatt az eljárás alá vontak számára gyakorlatilag követhetetlen az „óra ketyegése” –, ha viszont előfordul, hogy a GVH mint eljáró versenytanács határidőn túl hoz határozatot, annak nincsen a jelenlegi bírói gyakorlat szerint jogkövetkezménye. Ez pedig teljesen felpuhítja a törvényi szabályozást, a mulasztáshoz kapcsolódó jogkövetkezmények hiánya gyakorlatilag hatástalanná teszi a határidőket. Ebből a szempontból egyrészt üdvözlendő az a bírósági döntés, amely szerint határidő túllépés esetén a GVH nem szabhatna ki bírságot,<sup>32</sup> másrészt lehet, hogy jobb megoldás lenne, akár az ECN+ irányelvre hivatkozva, törvényben rendezni a határidő mulasztás jogkövetkezményeit.

Az irányelv 4. cikk (2) a) pontja szerint a tagállamoknak garantálni kell, hogy a versenyhivatal politikai és egyéb külső befolyástól függetlenül képes, egyben elszámoltatható módon ellátni az EU versenyjogi szabályok alkalmazásával kapcsolatos feladataikat.<sup>33</sup> A GVH rendelkezik a szükséges humán és pénzügyi erőfor-

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról; *HL* 2019 L 11.

<sup>31</sup> SZILÁGYI Gabriella: „Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar versenyszabályozásra” *Versenytükör* 2019/1. 52.

<sup>32</sup> A Kúria 2019. december 4-i ítélete, Kf.II.37.959/2014/14.

<sup>33</sup> A III. Magyar Versenyjogi Fórumon Bak László, a GVH elnökhelyettese nemrég úgy fogalmazott, hogy a hazai szabályozás túlnyomó része már jelenleg is megfelel az Irányelv rendelkezéseinek, bizonyos részletszabályok kialakítására van csupán szükség a teljes összhang megteremtése érde-

rásokkal is, továbbá képes az irányelv értelmében prioritások szerint dolgozni (azaz nem kényszerül például a panaszok által kijelölt úton haladni, azok nyomán nem kell automatikusan eljárást indítani). E téren nálunk szintén nem adódik jogalkotói teendő. A GVH státusza jól szabályozott, a döntéshozók több irányból is védettek a külső, jogilag nem szabályozott jellegű befolyásolás alól.

Ami a bizonyítékgyűjtési szabályokat illeti, a versenyhatóságoknak egyebek között képeseknek kell lenniük a digitális környezet jelentette kihívások kezelésére, így be kell tudniuk szerezni minden digitális formában lévő információt, függetlenül attól, hogy azokat milyen adathordozón – például laptopon, mobiltelefonon, egyéb mobil eszközökön vagy *felhőalapú tárolás útján* tárolják is azokat. E téren szintén alapos a Tpv. meglévő szabályozása. Amin esetleg el lehet gondolkodni, az a felhőalapú, illetve külföldi szervereken tárolt adatokhoz való hozzáférés kérdése. E téren az európai és magyar gyakorlat az, hogy a versenyhivatal hozzáférést kér ezekhez is, amennyiben a hozzáférés a magyar irodából egyébként megvalósítható. Nem árt hat azonban – a területen kívüli jogalkalmazás jelentette bizonytalanságok miatt – ezt kifejezetten is szabályozni a törvényben.

A döntéshozatali jogosultságok is lényegében konformak az irányelvvel. Az egyértelműség kedvéért az irányelv 10. cikk (1) bekezdése nyomán az ún. „*szervezeti korrekciós*” intézkedéseket lehetne külön nevesíteni, vagy legalább ezzel kiegészíteni a Tvt. 76. § (i) pontját, melynek jelenleg hatályos szövege szerint a jogsértés megállapítása esetén kötelezettség írható elő, így különösen az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától vagy további fenntartásától való indokolatlan elzárkózás esetén szerződéskötésre kötelezhet az eljáró versenytanács. Erre már csak azért is szükség van, mert ugyan minden bizonnyal, az arányosság elve alapján nem lesz mindennapos e szankció alkalmazása, ha azonban mégis sor kerül rá, az „nagyobbat szólhat”, mint egy bírság. Egy vállalkozás feldarabolásának, egy üzletág kényszerű leválasztásának (mert hogy ezt jelenti az úriemberesen fogalmazott „szervezeti korrekció”) jelentősebb következményei lehetnek, mint egy akárhány milliárdos bírság kiszabásának.

Az irányelv legrészletesebben szabályozott része az engedékenységi programokkal foglalkozik. Mivel a magyar szabályozás a korábbi EU-s Modell Leniency Programot tükrözi; úgy tűnik, hogy érdemi változtatásra itt sincs égető szükség.

Ami a versenyjogi szankciókat illeti, kiegészítésre szorul a Tpv. 78. §-a: egyértelművé kell tenni, hogy a bírság maximumát az érintett vállalkozások és vállalkozások társulásai teljes *világszintű* forgalmának arányában kell meghatározni.<sup>34</sup> Ehhez kötődően viszont fontos változást hozhat a Tpv. szövegezésében, ha átvesszük az uniós értelmű *vállalkozás* fogalmát (amit a jelenleg a „vállalkozáscsoport” képez le

kében. Ez azt jelenti, hogy a GVH már most is rendelkezik minden olyan kényszerítő eszközzel és felhatalmazással, amelyre a versenyjog hatékony alkalmazóinak szükségük van. Forrás: [http://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2019\\_es\\_sajtokozlemenyek/a\\_versenyjognak\\_is\\_alkalmazkodnia\\_kell\\_a\\_21\\_szazad.html](http://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2019_es_sajtokozlemenyek/a_versenyjognak_is_alkalmazkodnia_kell_a_21_szazad.html).

<sup>34</sup> A Tpv. 78. § (1b) erről hallgat: „A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon – a határozatban azonosított – vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja.”

a törvényben). A jelenlegi szabályozás és gyakorlat alapján csak kivételesen kerül sor a bírság maximumának számításakor az egész vállalkozáscsoport összeszámítására, a jövőben viszont ez lesz a főszabály.

Több jogalkotói feladat adódhat a versenyhivatalok ECN-en belüli kölcsönös segítségnyújtása kapcsán. E téren az 1/2003. sz. tanácsi rendelet is tartalmazott már szabályokat (pl. más hatóság számára a GVH vizsgálói is végezhetnek tanú meghallgatást, vagy akár kutatást is). Most ezek egészülnek ki, pl. oly módon, hogy a megkereső nemzeti versenyhatóság tisztviselői a megkeresett nemzeti versenyhatóság tisztviselőinek felügyelete mellett *aktívan részt vehetnek* a meghallgatáson, illetve egyéb eljárási cselekményeken. Eddig erre csak az EU-s tisztviselők voltak jogosultak. Másik fontos változás lesz, hogy egy másik tagállam hatósága kérésére a megkeresett magyar hatóság (a GVH, vagy a NAV) *végrehajtsa* a megkereső hatóság által hozott, bírságot kiszabó határozatot. Ezirányú kötelezettség eddig szintén csak az EU Bizottság irányában állt fenn.

## A JELENLEG HATÁLYOS VERSENYJOGI SZABÁLYAINK HARMONIZÁLTSÁGÁNAK ÉRTÉKELESE

### AZ ANYAGI JOGI SZABÁLYOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A tanulmány záró fejezetében egy gyors pillanatfelvételt szeretnék készíteni, összevetve a magyar jog állapotát az uniós mintával. Az vállalkozásokra vonatkozó anyagi jogi szabályi tilalmak, illetve kivételek az előbbieken tárgyalt fokozatos módosítások révén mára lényegében, illetve legtöbb esetben szó szerint megegyezők. A csoportmentesítő rendeletek terén akadnak eltérések, de itt a mindennapi életben gyakorlatilag mindenki az uniós rendeleteket alkalmazza, így akár megfontolható lehet a magyar kormányrendeletek hatályon kívül helyezése is. Amint az alábbiakban összefoglalom, akadnak még kisebb-nagyobb különbségek.

Mint ahogyan előbb említettem, különbséget jelent az, hogy a Tpvt. formalizáltabb módon határozza meg a vállalkozás fogalmát, miközben az uniós esetjog funkcionális fogalma szerint bárki vagy bármi vállalkozásnak minősül, amennyiben gazdasági tevékenységet folytat. Ugyan a Tpvt. vállalkozáscsoport fogalma igyekszik e különbséget áthidalni, a versenyfelügyeleti bírság maximuma kapcsán nem teljes az összhang, amennyiben a Tpvt. alapvetően az eljárás alá vont vállalkozás (egy konkrét jogi személy) nettó árbevételéből képezi a bírságplafont, az uniós jog alapján eljáró Bizottság viszont a vállalkozáscsoportot veszi alapul, függetlenül attól, hogy annak melyik tagját vonja eljárás alá. Az agrárium terén található ugyanakkor egy lényegesebb eltérés az uniós és a magyar versenyjogi szabályok tekintetében. Az agrárkartell kivétel; nem az anyagi szabályok között, hanem a versenytörvény záró rendelkezései között elrejtve esik szó róla.<sup>35</sup> A versenyjog mezőgazdasághoz kötődő piacokon való alkalmazhatósága tekintetében, egyrészt e gazdasági tevékeny-

<sup>35</sup> Tpvt. 93/A. §, beiktatta a 2015. évi LXXVIII. törvény 16. §.

ségek sajátossága, másrészt az ágazat erős érdekérvényesítő képességei miatt, uniós szinten is találhatunk eltérő szabályozást. Olyan mértékű kivétel azonban, amit a magyar jogalkotó a GVH dinnyekartell ügyben indított vizsgálata során, rendkívüli gyors, s ezzel együtt járóan kevésbé átgondolt jogalkotási munka eredményeként fogadott el, párját ritkítja Európában, s ezt most kivételesen nem pozitív értelemben gondolom így. Az uniós és magyar jog viszonya kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a miniszter mentesítési eljárása és a bírság mentesség is csak a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő megállapodásokra vonatkozik, tehát az EU jog érvényesítése elé nem gördít akadályt. A GVH ugyanakkor, joggal, úgy értelmezi a helyzetet, hogy közérdek hiánya miatt uniós jog alkalmazásával sem feladata erőteljesen fellépni az agráriumban folyó verseny védelme érdekében.

Az *erőfölényes témakörben* a versenytörvényen kívüli szabályozás kapcsán eltérés, hogy a bizonyos termelői, beszállítói érdekeket védelmező 2005. évi CLXIV. sz. *kereskedelmi törvény* viszont e piacokon kiegészítő szabályokat vezetett be, érdemben lejjebb szállítva az erőfölény meglétének küszöbét. A törvény szerint jelentős piaci erőt élvez az a kereskedő, amely megkerülhetetlen szerződéses partnerré vált, és forgalmi részesedésének mértéke miatt képes egy termék, termékcsoport piacra jutását regionálisan vagy országosan befolyásolni. E kereskedők nem élhetnek viszsza helyzetükkel – a példalódzó felsorolás lényegében egybeesik a versenytörvényből ismert erőfölénnyel visszaélés eseteivel. A törvény 7. § szerint a jelentős piaci erő fennáll, ha a vállalatcsoport előző évi konszolidált nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. A szabályozási megoldásnak egyetlen előnye van: kiszámíthatóságot eredményez, az adott vállalkozásoknak tisztában kell lenniük azzal, hogy e törvény folytán erőfölényt élveznek, s ennek megfelelően számos üzleti gyakorlattól tartózkodniuk kell.

Ennél zavaróbb, hogy a kereskedelmi törvény 7.A. §-a gyakorlatilag a Tpv-t is módosítja, pontosabban kiegészítő, amennyiben az előbbi definíciót kiterjeszti az erőfölény fogalmára. Így a gazdasági erőfölényt a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítésének piacán fennállónak kell tekinteni, amennyiben a vállalatcsoport napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítéséből származó előző évi nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. Az egyoldalú piaci magatartások ilyen, uniós jognál precízebb-szigorúbb szabályozása nem példa nélküli: a német versenytörvény 10. módosítása a digitális piacokon megkerülhetetlennek tűnő vállalkozásokat fogja gyakorlatilag erőfölényben levőként kezelni, anélkül, hogy a versenyhatóságnak bizonyítani kellene az erőfölény meglétét.<sup>36</sup>

Az anyagi jogok kapcsán még egy különbségre érdemes felhívni a figyelmet: mind a mai napig nem került sor a magyar versenyjogban az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését mintázó *közszolgálati kivétel* bevezetésére. A praktikusán az erőfölénnyel való visszaélés jogát érintő ezen problémát a gyakorlatban lényegében feloldja a Tpv-t. 1. § (1) bekezdésének azon hatályra vonatkozó szabálya, amely szerint e törvény nem alkalmazható azokra a magatartásokra, melyekre más törvény eltérő

<sup>36</sup> A GWB új 19a §-a. Lásd pl. [https://www.gleisslutz.com/de/aktuelles/know-how/GWB\\_Novelle\\_GWB\\_Digitalisierungsgesetz.html](https://www.gleisslutz.com/de/aktuelles/know-how/GWB_Novelle_GWB_Digitalisierungsgesetz.html).



szabályozást ír elő. A közszolgáltatások nyújtásának főbb szabályait ugyanis törvények tartalmazzák, így a magyar jog is ad lehetőséget arra – igaz nem feltétlen az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével teljesen egyező feltételekkel –, hogy a közszolgáltatással megbízott erőfölényes vállalkozás adott esetben akár visszaélésnek is nyilvánítható magatartás folytasson.

Azon túl, hogy néhány nagyobb fúziót a GVH helyett az EU Bizottság bírált el az elmúlt években, a magyar versenytörvény vonatkozó szabályai is nagy mértékben közeledtek az uniós joghoz. Így itt is elmondható, hogy a joganyag európaizálódott. Igaz ez mind a fúziós tesztre, mind az eljárás menetére. Az utóbbi évek fontos GVH vívmánya, hogy a kellően előkészített, egyeztetett ügyekben, ahol nem merül fel érdemi versenyprobléma, nagyon rövid idő, akár egy nap alatt is beszerezhető a versenyhivatal hozzájárulása. A versenyhivatal eljárása, gyakorlata teljesen EU-konform, egyetlen magyarázkodásra okot adó intézményünk a *közérdekű összefonódásokat* az engedélyezés alól kivevő kormányzati döntés lehetősége, amely nem harmonizál sem az uniós, sem a „mainstream” európai szabályozással. A versenytörvény 2013-as módosítása szerint a közérdekű összefonódásokban érintett vállalkozásoknak ne kelljen a GVH beavatkozásától tartaniuk. A Tpv. 24/A. § szerint a kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti, így ezeket nem kell a versenyhivatalnak bejelenteni. A szabad és tisztességes versenyt fontosnak tartók számára aggodalomra adhat okot, hogy nem kevésszer, több mint 20 alkalommal élt már a kormány ezzel a lehetőséggel.<sup>37</sup> A fő probléma abban keresendő, hogy mindenféle jogi kontroll nélkül elmarad a versenyhez fűződő és egyéb közérdekű politikák közötti érdekütköztetés, nem lehet meg tudni, mi volt adott ügylet esetén a versenynél fontosabb közérdek. Megjegyzendő, hasonlóan az agrárkivételezhez, hogy ez a külön szabály sem vonatkozik az európai mértékű ügyekre. A Bizottság előtti notifikációra vonatkozóan a magyar törvény természetesen nem adhat kivételt.

## A JOGKÖVETKEZMÉNYEK, INTÉZMÉNYEK ÉS ELJÁRÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK HARMONIZÁLTSÁGA

A legismertebb versenyjogi szankció a versenyfelügyeleti bírság. Ennek legfontosabb, törvényi szintű szabályai az uniós joggal lényegében egyező módon kerültek kodifikálásra. Legalábbis számszerűen egyező a bírság maximuma (az előző évi nettó árbevétel 10%-a), illetve az összeg megállapításakor figyelembe veendő főbb szempontok is (jogsértés súlya és időtartama). Fontos különbség adódik ugyan-

<sup>37</sup> A legfrissebb idevágó jogszabály a Kormány 145/2019. (VI. 25.) Korm. rendelete a Magyar Gáz Transzit Zártkörűen Működő Részvénytársaság üzletágának és állami tulajdonú részesedésének FGSZ Földgázszállító Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, MK 2019. évi 106. szám, 3838. Lásd összefoglaláshoz: [https://index.hu/gazdasag/2018/12/07/nemzetstrategiai\\_szemponthol\\_kiemelt\\_jelentosegu\\_osszefonodasok\\_2018\\_vegeig/](https://index.hu/gazdasag/2018/12/07/nemzetstrategiai_szemponthol_kiemelt_jelentosegu_osszefonodasok_2018_vegeig/).

akkor az eltérő vállalkozás fogalomból: míg az uniós esetjog a vállalkozás alatt a magyar jog szerinti vállalkozáscsoportot, illetve annak világszintű forgalmát érti, addig nálunk főszabályként az eljárás alá vont vállalkozás mint jogi személy által realizált forgalom képezi a bírságplafon számításának vetítési alapját. A vállalkozáscsoporthoz tartozó egyéb jogi személyek forgalmát csak kivételes esetben veszik figyelembe.

Az engedékenység kapcsán is van némi eltérés: több más tagállamhoz hasonlóan (pl. Svédország, Ausztria, Egyesült Királyság, Lengyelország), vertikális megállapodásokra is (azon belül is vizonteladási árörögztítés esetében) benyújthatnak a „bűnbánó” vállalkozások *engedékenységi* kérelmet. Ez is azonban olyan különbség a két joganyag között, ami jól indokolható, s idővel talán inkább az uniós jog fog ehhez irányhoz igazodni.

Kisebb különbség adódik még az ún. „settlement” szabályok terén. Ugyan a Tpv. 73/A. §-ban szabályozott, kartellezést elismerő, bizonyos eljárási jogokról lemondó *egyezségi nyilatkozat* esetében eredetileg, 2014-ben, az EU-s 10% bírságsökkenést vettük át, ezt azonban nem sokkal később 30%-ra emelte a jogalkotó, nagyobb mozgásteret adva a Versenytanácsnak. Különbség még az európai megoldáshoz képest, hogy nálunk a bíróság előtti jogorvoslati jogról is le kell mondani a kisebb bírságért cserébe.

Szintén különbség, hogy míg az EU Bizottsága nem tekinti bírság enyhítő körülménynek az intézményesült engedékenységi programok kapcsán tett vállalati erőfeszítéseket, addig a Tpv. új 76. § (1) bekezdés l. pontja alapján az eljáró versenytanács 78. § (8) bekezdése<sup>38</sup> szerinti figyelmeztetést alkalmazva arra vonatkozó kötelezettséget írhat elő, hogy az ügyfél alakítson ki a versenyjogi előírásoknak való megfelelést és a jogsértés megelőzését biztosító belső eljárásrendet. Ezen túl is a bírságközlemények nagy teret szentelnek a compliance-politika létezésének, illetve bevezetésének.

A versenyhivatal státuszára és az eljárási szabályokra vonatkozó összehasonlítás kevésbé indokolt, pontosabban e tekintetben – az ECN+ irányelv elfogadásáig – nem nagyon merült fel a jogközelítés szükségessége. Az EU Bizottság egyébként is egy olyan sajátos intézmény, sajátos eljárásokkal, melyhez egy tagállami hivatalt viszonyítani rossz irány lett volna. Az ECN+ irányelv implementálása kapcsán természetesen most már lehet arról beszélni, hogy mennyire „európai” a magyar intézmény és eljárásrendszer. Ahogyan az előző fejezetben ezt érzékeltettem, e téren sincs nagyon szégyenkezni való, néhány kisebb kiegészítésre fog csak valószínűleg sor kerülni 2020 során.

<sup>38</sup> A 78. §-ra utalás miatt ez e lehetőség csak a kis- vagy középvállalkozás első jogsértése esetén alkalmazható figyelmeztetéssel kombinálva fordulhat elő.

## ÖSSZEZGÉS

A jogharmonizáció küldetése általában az az európai integrációban, hogy egy bizonyos élethelyzetet úgy szabályozunk Európa-szerte, hogy érvényesüljön egy mind magasabbra helyezett közös európai minimum, hogy megvalósulhassanak a belső piaci szabadságok, élhessünk európai polgári jogainkkal – miközben a nemzeti jogrendek sajátosságai is tiszteletben tarthatók.

A versenyjogi jogharmonizáció ettől annyiban eltér, hogy itt adva van egy belső piaci dimenziót lefedő egységes, uniós gyökerű, tagállami jogoktól független szabályozás, amely mind „kemény”, mind „puha” elemeket is tartalmaz. Ennek megfelelően nem volt égető szükség, s jogi kötelezettség sem egy tagállam számára arra, hogy nemzeti versenyjogi szabályait az unióshoz igazítsa. Két dudás egy csárdában azonban itt is csak akkor fér meg, ha nincs közöttük disszonancia. Az uniós és nemzeti jogot egyaránt alkalmazó versenyhatóságok is támogatóivá váltak a spontán jogközelítésnek: nem egyszerű versenypolitikai kérdéseket egyszerre uniós és tagállami optikán keresztül szemlélni. Az üzleti világ képviselői és a versenyjogban járatos ügyvédek is általában támogatták, praktikus okokból, az uniós és nemzeti jog közötti még meglevő különbségek felszámolását, mind a jogszabályok, mind a gyakorlat főbb elveit rögzítő puha jogi szabályozás terén.

Abban, hogy mára a magyar versenyjogi szabályozás jelentős mértékben hasonlít az európaira, nagy szerepe volt a csatlakozást megelőző tíz év társult jogviszonyból fakadó jogi kötelezettségek teljesítésének. Mint ahogy láttuk, az Alkotmánybíróság aktivitásának köszönhetően még egy érdekes jogi megoldással is gyarapítottuk az európai versenyjogi szabályozás történetét. Az egyre egységesülő versenyjogi szabályozást azonban gyakorlati szempontok is mozgatták, a jogharmonizációs kötelezettséggel nem szembesülő országokban is az uniós irányok mentén alakították a szabályokat.

A versenyjogi jogharmonizáció terén érdekes sajátosság, hogy annak alapjául elsősorban nem EU irányelvek, hanem esetjogi erővel bíró bírósági ítélet indokolások (pl. erőfölény fogalma), olykor pedig bizottsági közlemények (pl. csekély jelentőségű versenykorlátozások) is szolgáltak. A puha és a kemény jogharmonizáció egymásra épülésének legjobb példája a kartelleket feladó vállalkozásokat támogató engedékenységi politika. Uniós szabályozás hiányában először a Bizottság kapott ilyen jogkört, majd a legtöbb tagállam is erre vonatkozó szabályozást vezetett be (Magyarországban első lépésben közleményi, később törvényi szinten). E fontos területen a kisebb eltérések is olyan zavarokat okoztak, ami visszatartotta a bűnbánó vállalkozásokat a több országot is érintő kérelmek előterjesztésétől. Ezért első lépésben soft harmonizációt célzó modell programban egyeztek meg a tagállami versenyhivatalok, s mellettük a Bizottság is. Miután ez nem járt tökéletes eredménnyel, egy későbbi lépésben most már irányelvi szinten is a szabályozások egységesítését vállalták a tagállamok (a modell programtól eltérően természetesen az irányelv nem vonatkozott a bizottsági eljárásokra).

A jogközelítés, vagy még pontosabban másoknál bevált intézmények átvétele nem volt egyirányú utca. Büszkeséggel mondhatjuk, hogy a csoportmentesítési szabá-

lyozás európai modernizációjához mintául szolgáltak a néhány évvel korábban elfogadott magyar rendeletek. A kártérítési pereket támogató, vagy éppen a helyszíni kutatásokra vonatkozó magyar szabályozás is megelőzte az uniós irányelv elfogadását, bár mindkét esetben inspirálták a jogalkotót az akkor már vita tárgyát képező európai javaslatok.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> SÁRAI (4. lj.) 51. „A Tpv. egyik 2000. évi módosításának az előkészítése során megtudtuk, hogy az EU Bizottság IV. Főigazgatósága fontolgatja ennek a vizsgálati eszköznek a bevezetését. Ezért döntöttünk úgy, hogy a magyar jogban is meghonosítjuk ezt a lehetőséget.”

HOLLÁN MIKLÓS\*

## AZ EURÓPAI UNIÓS JOGHARMONIZÁCIÓ ÉS A MAGYAR BÜNTETŐJOG KAPCSOLATÁNAK ELSŐ ÉVTIZEDEI\*\*

*A tanulmány a büntetőjogi jogharmonizáció alapvető kérdéseit vizsgálja: meghatározza a jogharmonizáció helyét a magyar büntetőjog és az EU-jog kapcsolatrendszerében, összeveti annak legfontosabb módszereit, illetve áttekinti a hazai implementáció általános kérdéseit. Ezt követően a hamis pénzekkel kapcsolatos különböző esetvariációkon keresztül bemutatja az utóbbi két évtized legfontosabb (követendő vagy éppen elgondolkodtató példaként szolgáló) szabályozási tendenciáit.*

### 1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió (továbbiakban EU) és a hazai büntetőjog kapcsolata már hazánk csatlakozása előtt is élénken foglalkoztatta a büntetőjogászokat.<sup>1</sup> A téma iránti érdeklődés a csatlakozást követően sem csökkent számottevő mértékben, amit az is jól mutat, hogy doktori disszertációk,<sup>2</sup> valamint akadémiai doktori értekezés<sup>3</sup> is született a témában.

Az EU joga és a nemzeti (köztük a hazai) büntetőjog igen sokrétű, kölcsönös és olykor bonyolult jogi helyzeteket eredményező kapcsolatban<sup>4</sup> áll egymással. Ennek körébe sorolhatók:

- az EU érdekeit büntetőjogi védelemben részesítő magyar tényállások,

\* PhD, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: [hollan.miklos@tk.mta.hu](mailto:hollan.miklos@tk.mta.hu).

\*\* Lezárva: 2020. január 1. napján.

<sup>1</sup> Így LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bünygyi együttműködés az Európai Unióban* (Budapest: KJK-Kerszöv 2004), valamint KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései* (Budapest: KJK-Kerszöv 2004).

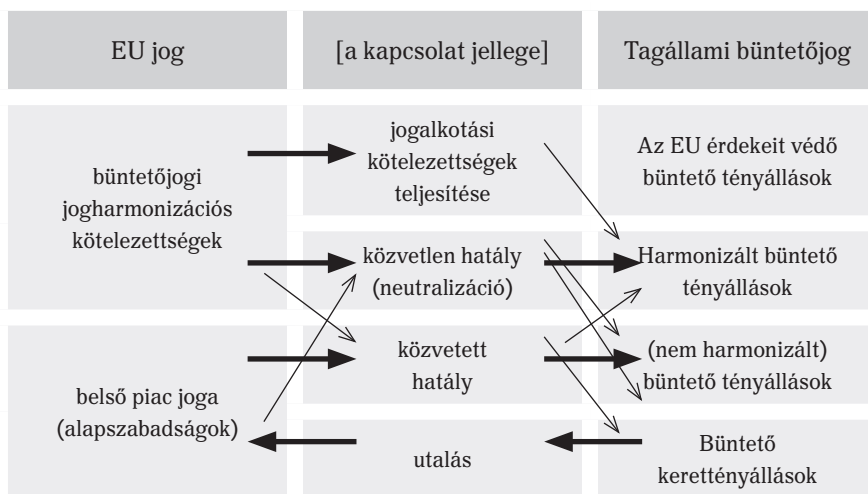
<sup>2</sup> BÉKÉS Ádám: *Az európai büntetőjog – luxemburgi és strasbourgi büntető ítélezés*. Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Doktori Iskola, 2010, <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Békés%20Ádám%20Phd.pdf>; UDVARHELYI Bence: *Az uniós anyagi büntetőjog és alkotmányos alapjai a Lisszaboni Szerződés tükrében*. PhD értekezés, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018, <http://phd.lib.uni-miskolc.hu/?docId=27921>, valamint az utóbbi könyv formában UDVARHELYI Bence: *Az Európai Unió anyagi büntetőjoga a Lisszaboni Szerződés után* (Budapest: Patrocinium 2019).

<sup>3</sup> KARSAI Krisztina: *Az alapelvek rendszere az európai büntetőjogban*. MTA doktori értekezés, Szeged, 2015, [http://real-d.mtak.hu/887/7/dc\\_964\\_14\\_doktori\\_mu.pdf](http://real-d.mtak.hu/887/7/dc_964_14_doktori_mu.pdf). Monografikus formában: KARSAI Krisztina: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban* (Szeged: Pólay 2015).

<sup>4</sup> KARSAI (3. lj.) 156.

- az EU jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségek és az azokat teljesítő magyar büntetőjogi tényállások,
- az EU jogára utaló magyar büntetőjogi kerettényállások,
- az EU-jog elsődlegessége és ebből eredően a magyar büntetőjogra gyakorolt neutralizációs hatása, valamint
- az EU-jog szerepe a magyar büntetőjog értelmezésénél (az ún. közvetett hatály).<sup>5</sup>

Az EU-jog és a tagállami büntetőjog közötti kapcsolatokat az alábbi (saját készítésű) ábra segít áttekinteni:



A tanulmány a két jogrendszer közötti kapcsolatrendszernek csak egy szeletével, nevezetesen az EU jogából eredő (a büntetőjogot érintő) jogharmonizációs kötelezettségekkel és azok hazai teljesítésével foglalkozik.

## 2. AZ EU JOGÁBÓL EREDŐ KÖTELEZETTSÉGEK

A jogharmonizáció kifejezést – a büntetőjog vonatkozásban is – többféle értelemben lehet használni:<sup>6</sup>

- Egyrészt jellemezheti azokat a szabályozási kötelezettségeket, amelyek a nemzetközi jogból vagy az EU jogából erednek, és a nemzeti (pl. magyar) büntetőjog megalkotására vonatkoznak.

<sup>5</sup> Hasonló kategorizálás pl. Helmut SATZGER: „Allgemeine Vorfragen” in: Ulrich SIEBER – Helmut SATZGER – Bernd HEINTSCHEL-HEINEG (szerk.): *Europäisches Strafrecht* (München: Nomos-Beck 2014) 252.; Kai AMBOS: *European Criminal Law* (New York: Cambridge, 2018) 23.; valamint UDVARHELYI Bence: „Az uniós jog nemzeti büntetőjogra gyakorolt hatásai” *Pro Futuro* 2016/2. 79–93.

<sup>6</sup> Vö. pl. MITSILEGAS, Valsamis: *EU Criminal Law* (Oxford-Portland: Hart 2009) 59. 1. lj.

– Másrészt jelentheti az egyes államok jogának (pl. magyar és német büntetőjog) ezen európai uniós jogi aktusokból eredő vagy más faktorokra tekintettel végbemennő hasonulását (akár egységesülését).

A következőkben az első aspektusra, azaz a tagállami jogalkotó által teljesítendő jogharmonizációs kötelezettségekre koncentrálok, amelyek az EU elsődleges és másodlagos jogából eredhetnek.<sup>7</sup>

A kötelezettségek jellegét tekintve részemről alapvetően:

- szankcionálási (ezen belül kriminalizációs), valamint
  - asszimilációs
- kötelezettségeket különböztetek meg.

## 2.1. SZANKCIONÁLÁSI (KRIMINALIZÁCIÓS) KÖTELEZETTSÉGEK

A szankcionálási kötelezettség valamilyen hátrányos tartalmú – nem feltétlenül büntetőjogi (praktikusan közigazgatási) – jogkövetkezmény alkalmazására vonatkozó jogszabály meglétét követeli meg a tagállamoktól. A kriminalizációs kötelezettség pedig ezen belül kifejezetten olyan jogalkotást követel meg a tagállamoktól, amelyek a bizonyos cselekmények bűncselekményként való büntetni rendelését jelenti.<sup>8</sup> Mindkét esetben az államnak csak akkor keletkezik jogalkotási kötelezettsége, ha nem rendelkezik olyan szabályozással, amely az EU-jogból eredő kötelezettségnek megfelel.

### 2.1.1. SZANKCIONÁLÁSI KÖTELEZETTSÉGEK

Még az EU létrejötte előtt is számos olyan közösségi jogi irányelvet alkottak, amely a tagállamok belső joga számára minimum-követelményként bizonyos cselekmények (nem feltétlenül büntetőjogi) szankcionálását írta elő. Ezek az instrumentumok – kriminalizációs kötelezettség hiányában is – jelentékeny hatást gyakoroltak a tagállamok büntetőjogára.<sup>9</sup> Ilyen volt különösen a pénzügyi rendszer pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 1991. június 10. napján elfogadott 91/308/EGK irányelv,<sup>10</sup> valamint az azt – már az EU létrejötte után – felváltó a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005. október 26. napján elfogadott 2005/60/EK irányelv.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Erre a megkülönböztetésre ld. pl. Helmut SATZGER: *Internationales und Europäisches Strafrecht: Strafanwendungsrecht, Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht* (Baden-Baden: Nomos 2018) 136. és 145.

<sup>8</sup> Ebben a vonatkozásban tágabb és szűkebb büntetőjogi kompetencia között különböztet pl. AMBOS (5. lj.) 18.

<sup>9</sup> FARKAS Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban* (Budapest, Osiris 2001) 69.

<sup>10</sup> HL L 166., 1991. 06. 28., 77–82.

<sup>11</sup> HL L 309., 2005. 11. 25., 15–36.

## 2.1.2. A KRIMINALIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK

Az EU harmadik pillére keretében különféle cselekménytípusok kifejezett büntetőjogi eszközökkel való büntetni rendelésére (kriminalizációjára) kötelezte a tagállamokat.<sup>12</sup> Ennek eszköze kezdetben az egyezmény és az együttes fellépés, majd az Amszterdami Szerződés hatályba lépése után a kerethatározat volt.<sup>13</sup>

Az EU Bírósága 2005. szeptember 13. napján megállapította, hogy a büntetőjogi jogharmonizáció jogalapja nem kizárólag a harmadik pilléres joganyag lehet. Bizonyos területeken (pl. környezetvédelem terén) ugyanis a Közösség kompetenciájába (az EU első pillérébe) tartozik büntetőjogi jogközelítés. Sőt amennyiben ez a helyzet, akkor a közösségi kompetenciába tartozó kérdésekben nem is lehet harmadik pilléres jogforrást alkotni.<sup>14</sup>

A fenti döntés ratio decidendi-jével összefüggésben már a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt is születettek kriminalizációs kötelezettséget tartalmazó irányelvek pl. a környezet büntetőjogi védelméről,<sup>15</sup> valamint a hajók által okozott tengeri szennyezés szankcionálásáról.<sup>16</sup>

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta irányadó alapszerződési szabályozás<sup>17</sup> szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.<sup>18</sup> Erre a jogalapra hivatkozással adták ki pl. az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemtől, az áldozatok védelméről szóló 2011. április 5. napján elfogadott 2011/36/EU számú irányelvet,<sup>19</sup> valamint a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemtől szóló 2011. december 13. napján elfogadott 2011/92/EU irányelvet.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> Ennek részleteire LIGETI Katalin – KONDOROSI Ferenc (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve.* (Budapest: Magyar Közlönykiadó 2009) 453–678.

<sup>13</sup> Vö. NAGY Ferenc – KARSAI Krisztina: „A kerethatározat” *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/1–2. 3–28.

<sup>14</sup> A C-176/03 sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13. napján hozott ítélet, EBHT 2005., I-7879. Ennek elemzésére: LACZI Beáta: „»Irányelv kontra kerethatározat.« Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban” *Magyar Jog* 2006/10. 577–590., PÁPAL-TARR Ágnes: „Merre tovább európai büntetőjog?” *Debreceni Jogi Műhely* 2007/4. valamint KARSAI Krisztina: „Az európai büntetőjog rögs útján” *Magyar Jog*, 2006/1. 1–10.

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről. *HL L* 328., 2008.12.6.

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/35/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről. *HL L* 255., 2005.9.30.

<sup>17</sup> Ennek részletes bemutatására és elemzésére lásd ÜDVARHELYI Bence: „A Lisszaboni Szerződés és a büntetőjog – gondolatok az Európai Unió megújult büntetőjogi jogharmonizációs hatásköréről” *Állam és Jogtudomány* 2016/3. 123–142.

<sup>18</sup> EUMSZ 83. cikk (1) bek.

<sup>19</sup> *HL L* 101/1., 2011.4.15.

<sup>20</sup> *HL L* 26/1., 2012.1.28.



Az EUMSZ szerint lehetőség van arra is, hogy amennyiben valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen (pl. környezetvédelem, idegenrendészet) az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat állapítsanak meg e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.<sup>21</sup> Ezen az alapszerződési jogalapon alapul a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról szóló 2014. április 16. napján elfogadott 2014/57/EU irányelv,<sup>22</sup> valamint az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2017. július 5. napján elfogadott 2017/1371/EU irányelv.<sup>23</sup>

### 2.1.3. A SZANKCIONÁLÁSI ÉS KRIMINALIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK KAPCSOLÓDÁSA

Vannak olyan instrumentumok, amelyek bizonyos magatartástípusok tekintetében csak szankcionálási, míg más vonatkozásokban kifejezetten kriminalizációs kötelezettséget tartalmaznak. Ilyen pl. a 2009. június 18. napján elfogadott az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelv.<sup>24</sup>

Olyan megoldás is ismert, hogy a kérdéskör igazgatási szabályait tartalmazó uniós jogi aktus tartalmazza a szankcionálási kötelezettséget (pl. természetkárosításnál a 338/97/EK rendelet<sup>25</sup>), amelyet bizonyos magatartások tekintetében más uniós jogi aktus kriminalizációs kötelezettsége egészít ki (a 2008/99/EK irányelv).<sup>26</sup> Ehhez hasonlóan a szankcionálási kötelezettséget a piaci visszaélésekről szóló 2014. április 16. napján elfogadott 596/2014/EU rendelet,<sup>27</sup> míg kriminalizációs kötelezettséget a 2014/57/EU irányelv tartalmazza.<sup>28</sup>

### 2.1.4. A SZANKCIONÁLÁS MÉRTÉKÉRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

A nemzetközi szerződések erről a kérdéstről való szokásos hallgatásához képest az európai uniós instrumentumok sajátossága, hogy a szankcionálás mértéke tekintetében is befolyásolják a nemzeti büntetőjogokat.

<sup>21</sup> EUMSZ 83. cikk (2) bek.

<sup>22</sup> HL L 173., 2014.6.12., 179–189.

<sup>23</sup> HL L 198., 2017.7.28., 29–41. A jogalap meghatározásának tekintetében a kodifikáció során lezajlott vitákról áttekintést ad Jacsó Judit – UDVARHELYI Bence: „Új irányelv az uniós csalások elleni büntetőjogi védelemről” *Magyar Jog* 2018/6., 329–330.

<sup>24</sup> HL L 168., 2009.6.30., 24–32.

<sup>25</sup> HL L 61., 1997.3.3., 1–69. (magyar kiadás: 3. kötet 15. fejezet 136–150.).

<sup>26</sup> Btk. 465. § (1) bek. d) pont.

<sup>27</sup> HL L 173., 2014.6.12., 1–61.

<sup>28</sup> HL L 173., 2014.6.12., 179–189.

Ez általában azt jelenti, hogy külön utalnak a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálás szükségességére.<sup>29</sup>

Egyes jogi aktusok ezen felül azt a követelményt is megfogalmazzák, hogy a cselekmény szankcionálása olyan legyen, ami kiadatást tesz lehetővé.<sup>30</sup>

Az európai uniói jogharmonizáció igazi specifikumai a büntetési tétel maximumára vonatkozó rendelkezések, amelyek alapján a tagállamoknak a cselekmény büntetési tételének maximumát nemzeti jogukban pl.

- legalább egy évi,<sup>31</sup>
- legalább két évi,<sup>32</sup>
- legalább három évi,<sup>33</sup>
- legalább egy év és három év között,<sup>34</sup>
- legalább öt évi,<sup>35</sup>
- legalább nyolc évi,<sup>36</sup>
- legalább tíz évi,<sup>37</sup> illetve
- legalább tizenöt évi<sup>38</sup>

szabadságvesztésként kell a meghatározni.

A büntetési tétel maximumára vonatkozó szabályok kezdetben csak a bizonyos elkövetési magatartásokra,<sup>39</sup> illetve egyes bűncselekménytípusokra vonatkoztak.<sup>40</sup> A kriminalizációs kötelezettség többi esetkörére nézve csak a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálás általános követelménye érvényesült. A későbbiekben már olyan irányelvet is elfogadtak, amelyekben a büntetési tétel maximumára vonatkozó szabályok az adott instrumentumban definiált bűncselekménytípus összes változatára vonatkoztak.<sup>41</sup>

## 2.2. AZ ASSZIMILÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG

Az asszimilációs kötelezettség alapján a tagállamok arra kötelesek, hogy az EU érdekeinek a megfelelő nemzeti érdekekkel azonos védelmet biztosítsanak.<sup>42</sup> Ez a jogalkotó tekintetében lényegében feltételes szankcionálási, illetve kriminalizációs köte-

<sup>29</sup> 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (1) bek., 2008/913/IB kerethatározat 3. cikk (1) bek., 2008/99/EK irányelv 5. cikk.

<sup>30</sup> 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (1) bek., 2001/413/IB kerethatározat 6. cikk, 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk.

<sup>31</sup> 2011/92/EU irányelv 3. (2) bek.

<sup>32</sup> 2011/92/EU irányelv 3. cikk (3) bek.

<sup>33</sup> 2011/92/EU irányelv 3. cikk (5) bek. i) pont II. fordulat.

<sup>34</sup> 2008/913/IB kerethatározat 3. cikk (2) bek.

<sup>35</sup> 2011/92/EU irányelv 3. cikk (4) bek.

<sup>36</sup> 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (2) bek., 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (3) bek.

<sup>37</sup> 2011/92/EU irányelv 3. cikk (6) bek.

<sup>38</sup> 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (3) bek.

<sup>39</sup> 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (2) bek., 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (3) bek.

<sup>40</sup> 2005/222/IB kerethatározat 6. cikk (1) és (2) bek.

<sup>41</sup> 2011/36/EU irányelv 4. cikk (1) bek.

<sup>42</sup> Átfogóan lásd KARSAI (3. lj.) 147–151.

lezettséget jelent, amely akkor érvényesül, ha a nemzeti jog az adott tárgykörben megfelelő nemzeti érdek viszonylatában ilyen szabályozást tartalmaz. Ha viszont a nemzeti jog az adott magatartást nem rendeli büntetni, akkor az asszimilációs kötelezettség – szemben a kriminalizációs és a szankcionálási kötelezettséggel – nem jár tagállami büntetőjog megalkotására vonatkozó kötelezettséggel.

Már az EKSz általános rendelkezése megfogalmazta a közösségi hűség elvét, amely szerint „a tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek cselekvéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését”.<sup>43</sup> Ezen elv alapján a tagállamok – a közösségi jog külön erre vonatkozó rendelkezésének hiányában is – kötelesek a közösségi érdekeket sértő cselekményeket hasonló anyagi és eljárásjogi szabályok mellett üldözni, mint a nemzeti érdekeket sértő (típus és súly szerint hasonló) cselekményeket. Ennek során szabadon megválaszthatják az alkalmazható szankciókat, de azoknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.<sup>44</sup> Az EUMSz már nem a közösségi, hanem az uniós hűség elvét tartalmazza, amely szerint a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.<sup>45</sup>

Az asszimilációs kötelezettség egyes cselekménytípusok esetén az EU elsődleges jogának specifikus rendelkezésén alapul. Így pl. az EU Bírósága előtt elkövetett hamis tanúzás tekintetében a bíróság státútumának (jelenleg az EUMSz 3. jegyzőkönyvének) 30. cikkén,<sup>46</sup> vagy a közösség pénzügyi érdekei tekintetében korábban az EKSz 209/A. cikkén, jelenleg pedig az EUMSz 325. cikk (2) bekezdésén.

### 3. AZ EU-JOGBÓL EREDŐ JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK HAZAI TELJESÍTÉSE

A jogharmonizációs kötelezettségek implementációja már hazánk EU-csatlakozását megelőzően megindult, illetve természetesen azt követően is folytatódott.<sup>47</sup> A csatlakozás előtti időszak annyiban volt speciális, hogy ekkoriban a jogharmonizációs kötelezettség nem közvetlenül az EU jogharmonizációs instrumentumaiból, hanem hazánk a társulási szerződésben vállalt kötelezettségének<sup>48</sup> – a büntetőjog vonatkozásában – kiterjesztő értelmezéséből eredt.

<sup>43</sup> EKSz 10. cikk (korábbi 5. cikk) (hk.).

<sup>44</sup> A 68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletet (EBHT 1989, 2965.) 24. pont.

<sup>45</sup> EUMSZ 4. cikk (3) bek. harmadik mondat.

<sup>46</sup> KARSAI (3. lj.) 149. 396. lj.

<sup>47</sup> Ezek áttekintésére ld. HOLLÁN Miklós: „Az anyagi büntetőjog harmonizációja” in: HOLLÁN Miklós (szerk.): *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége*. Magyarország az Európai Unióban 2004–2014. (Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt. 2014) 56–59.

<sup>48</sup> A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás 67. cikk. Hazánkban kihirdette: 1994. évi I. törvény.

Az EU jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségekkel általában már az 1978. évi Btk. módosításai összhangba hozták büntetőjogunkat. Ebben az időszakban általában a büntető kódexet módosító törvények záró rendelkezései között található jogharmonizációs záradék<sup>49</sup> vagy a javaslat miniszteri indokolása jelölte meg, hogy a módosítás mely európai uniós jogi aktusnak való megfelelést szolgálja.

A hatályos büntető kódex (2012. évi C. törvény) javaslata is messzemenően figyelemmel volt azokra a jogharmonizációs kötelezettségekre, amelyeket hazánk vonatkozásában a nemzetközi és európai szervezetek instrumentumai tartalmaznak.<sup>50</sup>

A kódex preambuluma kifejezetten utalt arra, hogy annak a megalkotása „Magyarország [...] európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével” történt.

A törvénykönyv záró rendelkezési között jogharmonizációs klauzulát is tartalmaz. Ebből kifejezetten kitűnik, hogy a Btk. mely általános és különös részi rendelkezései mögött áll európai uniós kötelezettség.<sup>51</sup> A módosítások is általában ezt a jogharmonizációs klauzulát egészítik ki,<sup>52</sup> amikor megjelölik a Btk. azon további rendelkezéseit, amelyek szabályozása már valamely meghatározott uniós jogi aktuson alapul.

A jogharmonizációs klauzula felsorolása azonban egyébként eredetileg sem volt, és jelenleg sem teljes. Számos esetben nem ebből, hanem csak a Btk. javaslatának indokolásából tudtuk meg, hogy a rendelkezés mögött európai uniós kötelezettség teljesítése áll. Így például a 2011/93/EU irányelvre vezethető vissza a foglalkozástól eltiltás egyik új esetkörének bevezetése is.<sup>53</sup>

## 4. AZ ESETTANULMÁNYOK

Az EU-jogból eredő jogharmonizációs kötelezettségeket és azok hazai teljesítését a következőkben hazai jogunk közelmúltjából vett esettanulmányokon keresztül mutatjuk be. Ezek a hamis pénzzel kapcsolatos bűncselekményekhez kapcsolódnak, mivel ez az egyik olyan bűncselekménycsoport, amelyre vonatkozó büntetőjogi szabályozás harmonizációja – az EU-jog, valamint hazai jogunk szintjén is – végigkísérte az utóbbi húsz évet. Az esettanulmányok részben jó gyakorlatként, részben tanulságos (olykor intő) példaként funkcionálhatnak a jogalkotás (és az azt előkészítő apparátus), valamint a tudományos-szakmai közönség számára.

### 4.1. A PÉNZHAMISÍTÁS CÉLZATA

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása alapján pénzhamisításért az felelt, aki „pénzt forgalomba hozatal céljából utánoz vagy meghamisít”.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> 2001. évi CXXI. törvény 90. §, illetve 2005. évi XCI. törvény 31. §.

<sup>50</sup> KARA Ákos: „Nemzetközi kötelezettségek, ajánlások és az új Btk.” *Jogtudományi Közlemény* 2015/10.

<sup>51</sup> Btk. 465. § (1) bek.

<sup>52</sup> Pl. 2014. évi LXXII. törvény 87. §.

<sup>53</sup> Btk. 52. § (3) bek.

<sup>54</sup> 1978. évi Btk. 304. § (1) bek. a) pont.

A 2000/383/IB kerethatározat alapján „minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy bűncselekményként büntetendő [...] legyen [...] a pénz [csalárd]<sup>55</sup> hamisítása vagy meghamisítása”, mégpedig „a felhasznált eszközöktől függetlenül”.<sup>56</sup> Ezen felül „minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy [ezen] magatartás [...] hatásos, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek sújtatható[...], beleértve az olyan szabadságvesztés-büntetéseket is, amelyek kiadatáshoz vezethetnek”.<sup>57</sup>

A 2001. évi CXXI. törvény módosította a pénzhamisítás tényállását. E jogszabály javaslatának indokolása szerint: „az előállítás, illetve meghamisítás elkövetési magatartásoknál a tervezet továbbra is megtartja a forgalomba hozatali célzatot. Ez azonban nem áll ellentétben a 2000/383/IB [...] kerethatározat rendelkezéseivel, mivel az a pénz csalárd előállítását vagy megváltoztatását rendeli büntetni. A pénzhamisítás esetén a csalárdság más megtévesztését kell, hogy jelentse, azaz a hamis pénz valódikiént történő felhasználását, ami egyben forgalomba hozatalát jelenti. Forgalomba hozatal nélkül a csalárdság nem valósulhat meg.”<sup>58</sup>

Jacsó szerint az indokolás „lényegében egyenlőségelet tesz e két fogalom [azaz csalárdság és forgalomba hozatali célzat] közé”. Szerinte azonban ez nem helyes, a kerethatározat ugyanis a 3. cikk egyes (első kettő) fordulatai esetén a csalárd kifejezést tartalmazza,<sup>59</sup> míg a harmadik esetben a forgalomba hozatal célját. Így „rendszertani értelmezéssel – a kerethatározat megfogalmazása szerint – [...] nem foghatjuk fel szinonim fogalomként a forgalomba hozatal célzatát és a csalárd módot. A magyar bírói gyakorlat azonban a forgalomba hozatal fogalmát tágan értelmezi, beletartozónak tekinti azt az esetet is, ha valaki ingyenesen – például ajándékozás útján – juttat másnak hamis pénzt”.<sup>60</sup>

A kerethatározat kontextusában a csalárdság és a forgalomba hozatal fogalma valóban nem azonosítható. A miniszteri indokolás azonban nem is ezt teszi, hanem a hazai szabályozást a kerethatározatban szereplő fogalmak meghatározott kapcsolatára építi. Ennek lényege az, hogy nem képzelhető el olyan eset, amikor valaki a hamis pénzt úgy kívánná csalárd módon felhasználni, hogy nem kívánja annak forgalomba kerülését. Így a nemzeti szabályozásban a jogalkotó a tágabb hatókörű fogalmat (a forgalomba hozatalt) nevesíti, lemondva abban a szűkebb hatókörű fogalom (a csalárdság) megjelenítéséről. Erre figyelemmel viszont a fogalmak logi-

<sup>55</sup> Az instrumentum magyar nyelvű szövegében a csalárdság elemét, sajnos, a 3. cikk az a) pontja nem tartalmazta. A kerethatározat más hivatalos nyelvű szövegeiben viszont szerepelt. A jogharmonizációs kötelezettség terjedelmét pedig hazánk vonatkozásában sem kizárólag a magyar nyelvű szöveg alapján kell megállapítani. Különösen akkor nem, ha ekkoriban (hazánk csatlakozása előtt) hivatalos magyar nyelvű szöveg még nem is ált rendelkezésre.

<sup>56</sup> 2000/383/IB kerethatározat 3. cikk (1) bek. a) pont.

<sup>57</sup> 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (1) bek.

<sup>58</sup> Vö. 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 63–65. §-ához fűzött indokolás. A miniszteri indokolás tehát a csalárdság elemét (helyesen) a jogharmonizációs kötelezettség elemének tartja. Vö. 55. lj.

<sup>59</sup> Vö. 55. lj.

<sup>60</sup> Jacsó Judit: „Pénzhamisítás” in: KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008) 483.

kai viszonyára tekintettel a magyar szabályozás – a jogharmonizációs kötelezettség és a nemzeti büntetőjogi tényállás szövegszerű különbsége ellenére – teljesen megfelelt a kerethatározatból eredő kötelezettségnek. Sőt a magyar jog – amint azt a Jacsó által kiemelt joggyakorlati példa mutatja – a kerethatározatból eredő kötelezettségen túlmenve olyan cselekményeket is büntetni rendelt, amikor csalárság eleme nem áll fenn, de forgalomba hozatal célja igen.

#### 4.2. A FORGALOMBA MÉG NEM HOZOTT ÉRME VAGY BANKJEGY

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása alapján pénzhamisításért az felelt, aki „a forgalomban lévő” pénzt utánozta vagy hamisította meg.<sup>61</sup> Ezen „büntető rendelkezés [...] „alkalmazása szempontjából pénz: a fém- vagy papírpénz és a bankjegy” volt.<sup>62</sup>

A kerethatározat alapján biztosítani kellett, hogy a pénzhamisítás akkor is büntetendő legyen, ha „olyan bankjegyekkel és érmekkel kapcsolatos [...], amelyeket még nem bocsátottak ki, de forgalomba hozatalra szántak, és amelyek olyan pénznemhez tartoznak, amely törvényes fizetőeszköz”.<sup>63</sup> A tagállamoknak ebből a rendelkezésből eredő kötelezettségnek legkésőbb 2001. május 29-ig kellett megfelelniük.<sup>64</sup>

Csatlakozni kívánó államként hazánk a 2001. évi CXXI. törvénnyel módosította az 1978. évi Btk. szabályozását. A módosított tényállás alapján pénzhamisításért az volt büntetendő, aki „pénzt forgalomba hozatal céljából utánoz vagy meghamisít”.<sup>65</sup> A tényállásból tehát a jogalkotó törölte az arra való utalást, hogy az utánzott pénz vagy a meghamisítás elkövetési tárgya az elkövetési magatartások tanúsításakor forgalomban van.

Az 1979. évi 5. törvényerejű rendelet a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról (továbbiakban: az 1979. évi Btké.) szintén megváltozott, annak alapján „pénz: a törvényes fizetőeszköznek minősülő, illetve a pénzkibocsátásra jogosult intézmény hivatalos közleménye alapján a jövőben, meghatározott időponttól törvényes fizetőeszköznek minősülő fém- vagy papírpénz és bankjegy”.<sup>66</sup> Az indoklás szerint módosították a „pénz fogalmát annak érdekében, hogy a büntetőjogi védelem ne csak a már forgalomban lévő fizetőeszközökre, hanem a pénzkibocsátásra jogosult intézmény hivatalos közleménye alapján egy meghatározott jövőbeni időponttól törvényes fizetőeszköznek minősülő fém- vagy papírpénzre is kiterjedjen”.<sup>67</sup>

A módosítás – eltekintve attól, hogy csak 2002. április 1. napjával lépett hatályba – megfelelt a kerethatározat 5. cikk b) pontja szerinti (az eurón kívüli pénzek tekintetében fennálló<sup>68</sup>) jogharmonizációs kötelezettségnek. Ennek alapján ugyanis a

<sup>61</sup> 1978. évi Btk. 304. § (1) bek. a) pont.

<sup>62</sup> 1979. évi Btké. 24. § (1) bek.

<sup>63</sup> 2000/383/IB kerethatározat 5. cikk b) pont.

<sup>64</sup> 2000/383/IB kerethatározat 11. cikk (1) bek.

<sup>65</sup> 1978. évi Btk. 304. § (1) bek. a) pont.

<sup>66</sup> 1979. évi Btké. 24. § (1) bek.

<sup>67</sup> A 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 84. §-ához fűzött indokolás.

<sup>68</sup> Az euró tekintetében ugyanezen kérdés vonatkozásában lásd 4.3.2. cím.

pénzhamisítást akkor is büntetni kell rendelni, ha a törvényes fizetőeszköz érméjét vagy bankjegyét még nem hozták forgalomba, de arra szánták.

A magyar büntetőjog azonban túl is teljesítette a jogharmonizációs kötelezettséget. Az 1978. évi Btk. ugyanis olyan cselekményeket is büntetni rendelt, amelyeket olyan érmékre és bankjegyekre követtek el, amelyeket még törvényes fizetőeszköznek sem minősítettek, de ilyenként való forgalomba hozatalra szántak.

Tóth értékelése szerint a módosítás „olyan esetekre teremtett büntetendőséget, ha „egyszer a jelenlegi változásokhoz hasonló bankjegyforradalom zajlik majd le, és [...] védenünk kell későbbi időpontban forgalomba kerülő, de már a hamisításhoz szükséges mértékben ismert pénzt is (bár ennek igen csekély a valószínűsége)”.<sup>69</sup>

A pénz forgalomban létére vonatkozó kitévelt a Btk. tényállása sem tartalmaz.<sup>70</sup> A kódex már maga definiálja a pénz fogalmát. Ezen (a korábbiakkal lényegében egyező) meghatározás alapján „pénz: a törvényes fizetőeszköznek minősülő, vagy jogszabály, az európai uniós jogi aktus vagy a pénzkibocsátásra jogosult intézmény hivatalos közleménye alapján a jövőben, meghatározott időponttól annak minősülő bankjegy és érme”.<sup>71</sup>

A korábbi uniós szabályozást felváltotta az Európai Parlament és a Tanács 2014/62/EU irányelve. Ez a jóval az euró bevetését követően született instrumentum is megállapítja, hogy „a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az [...] említett magatartás büntetendő legyen azon bankjegyek és érmék vonatkozásában is, amelyeket még nem bocsátottak ki, de amelyeket törvényes fizetőeszközként történő forgalomba hozatalra szánnak”.<sup>72</sup>

Ennek a követelménynek is mindenben megfelel a Btk. szabályozása, amely (a 2001. évi módosítás konstrukcióját átvéve) a pénzhamisítás tárgyának tekinti a jövőben, meghatározott időponttól törvényes fizetőeszköznek minősülő bankjegyeket és érméket is.

### 4.3. AZ EURÓ

#### 4.3.1. AZ EURÓ KIEMELÉSE

Az 1978. évi „Btk. pénzhamisításra vonatkozó büntető rendelkezéseinek „alkalmazása szempontjából pénz: a fém- vagy papírpénz és a bankjegy” volt.<sup>73</sup> A 1979. évi Btké. azt is kimondta, hogy a „külföldi pénz, illetve értékpapír a belföldiével azonos védelemben részesül”.<sup>74</sup>

A 2000/383/IB kerethatározat alkalmazásában „»pénz« az olyan papírpénz (beleértve a bankjegyet is) és fémpénz, amely törvényes fizetőeszköz, beleértve az euró-

<sup>69</sup> Tóth Mihály: *Gazdasági bűnözés és büncselekmények* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2002) 375.

<sup>70</sup> Btk. 389. § (1) bek. a) pont.

<sup>71</sup> Btk. 389. § (5) bek. a) pont.

<sup>72</sup> 2014/62/EU irányelv 3. cikk (3) bek.

<sup>73</sup> 1979. évi Btké. 24. § (1) bek.

<sup>74</sup> 1979. évi Btké. 24. § (3) bek.

bankjegyeket és euró-érméket is, amelyek a 974/98/EK rendeletnek megfelelően törvényes fizetőeszközök”.<sup>75</sup>

Karsai még ezen rendelkezések összevetésével állapítja meg, hogy „az euró a jelenlegi jogi viszonyok között nem lehetne elkövetési tárgya a [z 1978. évi] Btk. 304. §-ban meghatározott bűncselekménynek [...]. Ehhez ugyanis „az euró külföldi pénz-minőségét kellene elismernünk, amely abból a szempontból problematikus, hogy az euró jelenlegi stádiumában nem léteznek sem euró-érmék, sem pedig euró-bankjegyek”.<sup>76</sup>

Álláspontom szerint az euró már ekkor is külföldi pénz volt, mégpedig nemcsak elszámolási eszközként, hiszen euró-bankjegyek és érmék már 2002. január 1. napja előtt is léteztek,<sup>77</sup> de nem voltak forgalomban.<sup>78</sup>

A 2001. évi CXXI. törvény alapján az 1979. évi Btké.-ben külön rendelkezésként jelent meg az, hogy „külföldi pénz alatt az eurót is érteni kell”.<sup>79</sup> Ezen módosított értelmező rendelkezés is 2002. április 1. napjával lépett hatályba. A módosító törvény indokolása szerint „2002. január 1-jével megjelennek az euró bankjegyek és pénzérmék, amelyek hamisítására a pénzhamisítás hatályos büntető törvénykönyvi tényállása aggálytalanul nem lenne alkalmazható”.<sup>80</sup> Az indokolás szerint a módosítás „az értelmezési problémák elkerülése érdekében egyértelművé teszi, hogy a külföldi pénz fogalma alatt az eurot is érteni kell”.<sup>81</sup>

Tóth szerint az euró kiemelése „indokolatlan túlbuzgóság” volt, hiszen 2002. január 1. napjától az „euró [...] érvényes külföldi fizetőeszköz [...], tehát külön rendelkezés nélkül is a belföldivel azonos védelmet élvező külföldi pénz.”<sup>82</sup>

Az euró ugyanis nem (csak) egy nemzetközi szervezet (az Európai Unió, Európai Közösségek) pénze, hanem bizonyos külföldi – egyébként az Európai Unióba tartozó – tagállamok fizetőeszköze. Így az euró tekintetében teljesen közömbös volt az a körülmény is, hogy az 1978. évi Btk. alkalmazásában a külföldi kifejezés általában csak más államokra utalt, a nemzetközi szervezetekre pedig csak akkor, ha azt a törvény<sup>83</sup> külön kiemelte.

Ha tehát a cselekményt 2002. január 1. és március 31. között az euró vonatkozásában követték el, akkor az (külföldi törvényes fizetőeszközként) a módosítás előtt is aggálytalanul a magyar büntető törvényi tényállások alá tartozott. A 2002. január 1.

<sup>75</sup> 2000/383/IB kerethatározat 1. cikk.

<sup>76</sup> KARSAI Krisztina: „Az európai büntetőjogi integráció egyik újdonsága, avagy gondolatok a kerethatározatról” *Európai Jog*, 2001/1., 11–14.

<sup>77</sup> Vö. Hanspeter K. SCHELLER: *Az Európai Központi Bank története, szerepe, feladatai* (Európai Központi Bank, 2. átdolgozott kiadás 2006) 105., (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006hu.pdf?fe7316cf314762913e63d38ee3c8aee>).

<sup>78</sup> A büntetőjogi védelem hiányának oka tehát ekkoriban szerintem kizárólag az a (Karsai által szintén kiemelt) tény volt, hogy az euró bankjegyek és érmék nem voltak forgalomban. Vö. 4.3.2. cím.

<sup>79</sup> 1979. évi Btké. 24. § (3) bek.

<sup>80</sup> A 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 63-65. §-ához fűzött indokolás.

<sup>81</sup> A 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 84. §-ához fűzött indokolás.

<sup>82</sup> TÓTH (69. lj.) 375.

<sup>83</sup> Így pl. a külföldi hivatalos személy fogalma tekintetében az 1978. évi Btk. 137. § 3. pontja. Hatályos 2002. április 1. napjától.



előtt elkövetett cselekmények viszont azért nem tartoztak a magyar büntetőjog pénzhamisítási tényállása alá, mivel az euró nem volt forgalomban lévő (külföldi) pénz.<sup>84</sup>

A Btk. az eurót már nem nevesíti, hanem a pénz fogalma körében csak arról rendelkezik, hogy „a külföldi pénz [...] a belföldivel azonos védelemben részesül”.<sup>85</sup> E rendelkezés értelmezése alapján az euró alapvetően – ahogy egyébként 2002. január 1. napjától – külföldi törvényes fizetőeszközként részesül büntetőjogi védelemben.<sup>86</sup>

#### 4.3.2. A FORGALOMBA MÉG NEM HOZOTT EURÓ

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása alapján 2002. január 1. napja előtt az euró azért nem részesült büntetőjogi védelemben, mert a pénzhamisítást csakis „forgalomban levő” pénz vonatkozásában lehet elkövetni”.<sup>87</sup>

A 2000/383/IB kerethatározat 5. cikk a) pontja külön kitért arra is, hogy „minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy [a pénzhamisítás] akkor is büntetendő[...] legyen[...], ha: „az euro jövőbeni bankjegyeivel és érméivel kapcsolatosak, és 2002. január 1-jét megelőzően követik el azokat”.<sup>88</sup> A tagállamoknak meg kellett hozni azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy e rendelkezésnek 2000. december 31-ig megfeleljenek;<sup>89</sup> vagyis egy olyan határidőig, amely jóval korábbi volt, mint amit a kerethatározat a többi jövőben fogalomba hozandó pénz védelme vonatkozásában tartalmazott.<sup>90</sup>

Amint azt láttuk a 2001. évi CXXI. törvény a forgalomban létre utaló elemet törölte a pénzhamisítás tényállásából, illetve pénznek minősített a jövőben meghatározott időponttól törvényes fizetőeszköznek minősülő fém- vagy papírpénzt és bankjegyet.<sup>91</sup> Ez kihatott az euró védelmére is. Az indokolás szerint a módosítás a „kerethatározat elvárásainak megfelelően a [z 1978. évi] Btk. 304. §-a (1) bekezdésének a) pontját – a „forgalomban levő” szövegrész elhagyásával – úgy módosítja, hogy az [...] alkalmazható legyen a jövőben egy meghatározott időpontban forgalomba hozatalra kerülő, azonban már korábban ismert formájú pénz, így az euro hamisítására is”.<sup>92</sup>

A módosítás azonban csak 2002. április 1. napjával lépett hatályba. A hatályba lépés ezen időpontjára tekintettel a módosítás nem tekinthető az EU jogából eredő [a kerethatározat 5. cikk a) pontja alapján fennálló] kifejezetten az euróra vonatkozó jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének.<sup>93</sup> Akkor lett volna az, ha az 2000.

<sup>84</sup> Vö. 4.3.2. cím.

<sup>85</sup> Btk. 389. § (6) bek.

<sup>86</sup> Ezt helyesli pl. KONDOROSI (95. lj.) 79.

<sup>87</sup> KARSAI Krisztina: „Az európai büntetőjogi integráció egyik újdonsága, avagy gondolatok a kerethatározatról” *Európai Jog* 2001/1. 11–14.

<sup>88</sup> 2000/383/IB kerethatározat 5. cikk a) pont.

<sup>89</sup> 2000/383/IB kerethatározat 11. cikk (1) bek.

<sup>90</sup> Vö. 4.2. cím.

<sup>91</sup> Vö. 4.2. cím.

<sup>92</sup> A 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 63–65. §-ához fűzött indokolás.

<sup>93</sup> A további pénzek tekintetében fennálló jogharmonizációs kötelezettségre nézve lásd 4.2. cím.

december 31. előtt hatályba lépett volna. A jogharmonizációs kötelezettség ugyanis ebben a vonatkozásban a kerethatározat hivatkozott rendelkezései alapján olyan cselekményekre vonatkozott, amelyeket 2001. január 1. napján vagy az után, de 2002. január 1. napját megelőzően követnek el.

A Btk. javaslatának indokolása szerint „az euró, mint elszámolási egység 1999. január 1-jétől került bevezetésre, mint a részes tagállamok valutája, míg a bankjegyek és érmék forgalomba hozatala 2002. január 1-jével történt meg. A készpénzként bevezetendő euró védelme céljából kellett a pénz fogalmát kiterjeszteni a pénzkibocsátásra jogosult intézmény hivatalos közleménye alapján a jövőben, meghatározott időponttól törvényes fizetőeszközének minősülő bankjegyre és érmére. A bankjegyek és érmék megjelenési formája már ismert volt, ezért a hamisítással szembeni hatékony védelem körét a jövőben kibocsátandó érmékre és bankjegyekre is ki kellett terjeszteni az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről szóló 2000/383/IB tanácsi kerethatározat 5. cikke értelmében. Ez a kiterjesztett védelem továbbra is szükséges”.<sup>94</sup>

#### 4.3.3. AZ EU JOGI AKTUSÁRA VALÓ HIVATKOZÁS SZÜKSÉGESSÉGE

Kondorosi számára, mivel az euró törvényes fizetőeszközként részesül a Btk. által büntetőjogi védelemben, „nem teljesen érthető [...] az a módosítás, amely a[...] Btk. 389. § (5) bekezdés a) pontjának pénz-fogalmában [...] »az EU jogi aktusát« is külön nevesíti a jogszabályi rendelkezés mellett, ezáltal olyan látszatot keltve, mintha a magyar jogban közvetlen hatállyal bíró közösségi jogi normák ne lennének jogszabálynak tekinthetőek”.<sup>95</sup>

Álláspontom szerint a Btk. megoldása helyes. Az euró jelenleg valóban törvényes fizetőeszközként részesül büntetőjogi védelemben, de ennek alapja éppen részben az euró bevezetéséről szóló 974/98/EK rendelet<sup>96</sup> 10. és 11. cikke. Márpedig – legalábbis elvileg – ezen európai uniós jogi aktus tekintetében sincs kizárva a módosítás lehetősége a törvényes fizetőeszköz meghatározása tekintetében (mégpedig a pénzkibocsátásra jogosult intézmény hivatalos közleménye mellett vagy praktikusán azt megelőzően).

Az EU jogi aktusai viszont nem minősülnek (korábban sem minősültek) jogszabálynak. Korábban az 1987. évi XI. törvény (1987. évi Jat.) taxatíván felsorolta a jogszabályokat,<sup>97</sup> ezek között azonban az EU jogi aktusai nem szerepeltek. Ezek jogszabálynak még akkor sem voltak tekinthetőek, ha a 1987. évi Jat. más rendelkezései „az Európai Közösségek jogszabályai” kifejezést használták.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> A Btk. javaslatának a 388. §-ához fűzött indokolás. A javaslatban még ez a paragrafus tartalmazta a pénzhamisítás tényállását.

<sup>95</sup> KONDOROSI András: „Gondolatok a pénzforgalom rendjét sértő bűncselekmények kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2012/4. 79.

<sup>96</sup> HL L 139., 1998.5.11., 1–5. (magyar különkiadás 10 kötet. 111–115. ).

<sup>97</sup> 1987. évi Jat. 1. § (1) bek.

<sup>98</sup> 1987. évi Jat. 40. § (3) bek.

2012. január 1. napjától az utóbbi kérdés megítélése még inkább egyértelmű. Az Alaptörvény szerint ugyanis „jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete”.<sup>99</sup> Ehhez képest az Alaptörvény külön rendelkezik arról, hogy „az EU joga [...] megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt”.<sup>100</sup> Ebből következően viszont (*argumentum a contrario*) az EU jogi aktusai nem tekintendők jogszabálynak, akkor sem, ha azok hazánkban közvetlen hatállyal rendelkeznek.

#### 4.4. A PÉNZHAMISÍTÁS ELŐSEGÍTÉSE

Az 1978. évi Btk. eredetileg is tartalmazta annak büntetni rendelését, „aki pénzhamisításra irányuló előkészületet követ el”, ami „két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel” volt büntetendő.<sup>101</sup> Az akkor hatályos törvény szerint ilyen esetekben „előkészület miatt [az volt] büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja”.<sup>102</sup>

A 2000/383/IB kerethatározat alapján „minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a következő magatartások büntetendők legyenek: [...] pénz hamisítására vagy meghamisítására *különösen alkalmas* szerszámok, tárgyak, számítógépes programok vagy egyéb eszközök, vagy hologramok vagy a pénz más, a hamisítás elleni védelmet szolgáló alkotórészei. [...] *csalárd* előállítása, elfogadása, megszerzése vagy birtoklása”.<sup>103</sup>

A 2001. évi CXXI. törvény iktatta be az 1978. évi Btk.-ba a pénzhamisítás elősegítése elnevezésű külön tényállást, amely szerint két évig terjedő szabadságvesztéssel (közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel) büntetendő, „aki pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, berendezést vagy számítógépes programot készít, megszerez, tart, átad, forgalomba hoz vagy azzal kereskedik”.<sup>104</sup>

A módosító törvény javaslatának miniszteri indokolása szerint „a [1978. évi Btk.] 304. § (4) bekezdése ugyan megtartja a pénzhamisítás előkészületét, azonban bármely bűncselekmény előkészülete csak akkor állapítható meg, ha az adott személynek szándékában áll a bűncselekmény elkövetése, azaz pénzhamisítás esetén pénzt akar hamisítani. Ez az elem azonban a [2000/383/IB] kerethatározat 3. cikk d) pontjában foglaltak esetében hiányzik. Valóban elképzelhető, hogy az, aki a pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, számítógépes programot előállítja, megszer-

<sup>99</sup> Alaptörvény T) cikk (2) bek.

<sup>100</sup> Alaptörvény E) cikk (3) bek.

<sup>101</sup> 1978. évi Btk. 304. § (4) bek.

<sup>102</sup> 1978. évi Btk. 18. § (1) bek.

<sup>103</sup> 2000/383/IB kerethatározat 3. cikk (1) bek. d) pont. [Kiemelések tőlem – H.M.]

<sup>104</sup> 1978. évi Btk. 304/A. §.

zi stb., annak szándéka a pénzhamisítás elkövetésére már nem terjed ki. Ebben az esetben az előkészület szabályai nem alkalmazhatók. Ezért a kerethatározatban foglaltak maradéktalan végrehajtása végett, indokolt ezeknek a cselekményeknek önálló tényállásba foglalása.”

Lényegében ezzel összhangban az ítélkezési gyakorlat szerint „a[z 1978. évi] Btk. 304/A. §-a szerinti pénzhamisítás elősegítésének vétségét a[z 1978. évi] Btk. 304. § (4) bekezdése szerinti pénzhamisításra irányuló előkészület vétségétől az elkövető célzata határolja el; az utóbbi esetben az előkészületi cselekmény elkövetőjének célja a pénzhamisítás, a külön tényállásban szabályozott előkészületi cselekmény elkövetője viszont a cselekményt nem ezzel a cézzel követi el”. Így „amennyiben megállapítható, hogy az elkövető szándéka a pénzhamisítás elkövetésére is kiterjed, cselekménye már a[z 1978. évi Btk.] 304. § szerinti bűncselekmény (4) bekezdése szerint büntetendő előkészületét valósítja meg”.<sup>105</sup>

Az új törvényi tényállás megalkotásának indoka tehát az volt, hogy a magyar jog megfeleljen a pénzhamisítás elleni 2000/383/IB kerethatározat 3. cikk d) pontjában szereplő előírásnak. A jogirodalom szerint „nem lett volna feltétlenül szükség a *sui generis* deliktum megalkotására, hiszen a magyar előkészületre vonatkozó általános részi rendelkezések alkalmazása is eleget tett volna az uniós elvárásoknak”.<sup>106</sup> A külön tényállás létrehozásának oka álláspontom szerint az volt, hogy a jogalkotó sajnálatos módon félreértelmezte a 2000/383/IB kerethatározatból eredő kriminalizációs kötelezettséget. Az instrumentum 3. cikk d) pontja alapján ugyanis a tagállamoknak a pénz hamisítására vagy meghamisítására különösen alkalmas szerszámok stb. „csalárd” előállítását, elfogadását, megszerzését vagy birtoklását kellett büntetni rendelniük.

Márpedig a csalárd elkövetést a magyar jogalkotó a pénzhamisítás az 1978. évi Btk. 304. § (1) bekezdés a) és b) pontjainál kifejezetten a forgalomba hozatali célzat (az annak során való megtévesztés) analógiájaként értelmezte.<sup>107</sup> Így nehezen érthető, hogy ugyanezen kerethatározatban szereplő csalárd elkövetés elemének az 1978. évi Btk. 304/A. § megalkotása során miért nem lehetett (hasonlóan kreatívan) a pénzhamisítás elkövetésére irányuló célzatként értelmezni.

Kereszty szerint amennyiben „bárki a [z 1978. évi] Btk. 304/A. §-ban írtakat megvalósítja, nehezen képzelhető el, hogy nem a pénzhamisítás célzata vezérli, így meglehetősen életszerűtlen e bűncselekmény, s legfeljebb arra alkalmas, hogy a célzat bizonyíthatatlansága esetén az elkövető büntethetőségét biztosítsa”.<sup>108</sup>

Megítélésem szerint – különösen forgalomba hozatal esetén – lehetségesek olyan célzat hiányában megvalósuló cselekmények, amikor a tényállásnak érdemi funkciója

<sup>105</sup> Kúria Bfv. I. 1129/2011., EH 2012. B2.

<sup>106</sup> GULA József: „A pénzhamisítás elleni fellépés az Európai Unióban” in: LÉVAY Miklós (szerk.): *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén* (Miskolc: Biber 2004) 108–142., valamint JACSÓ (60. l.) 484.

<sup>107</sup> Vö. 4.1. pont.

<sup>108</sup> KERESZTY Béla: „A gazdasági bűncselekmények” in: NAGY Ferenc (szerk.): *A magyar büntetőjog különös része* (Budapest: Korona 2005) 699.

lehet a büntetőjogi felelősség megállapításánál. Ilyen esetekre nézve azonban a kriminalizáció az EU-jogból eredő jogalkotási kötelezettségen túlmenően történt hazai jogunkban.

Jacsó szerint „aggályos jogbiztonsági szempontból a célzat nélküli »tartás« büntetendővé tétele”.<sup>109</sup>

Álláspontom szerint önmagában a célzat nélküli tartás büntetni rendelése – ahogy azt büntetőjogunk akkoriban is hatályos más példái is mutatták<sup>110</sup> – nem ellentétes a jogbiztonság követelményével. A pénzhamisítás elősegítése vonatkozásban a problémát az okozza, hogy a célzat nélküli hazai tényállás nem tartalmaz megfelelő objektív elemet a büntetőjogi felelősség leszűkítésére. Így még arra sem utal, hogy az elkövetési tárgyként szereplő eszközöknek stb. a pénzhamisításra „különösen alkalmasnak” kell lennie.<sup>111</sup> Ezt az elemet az EU-instrumentum egyébként még célzatos cselekmény esetén is tartalmazza a jogharmonizációs kötelezettség (objektív alapú) körülhatárolásához.

A Btk. a pénzhamisítás elősegítésének külön tényállását fenntartotta. Annak alapján „két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”, aki „pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, berendezést, gyártási tervet, műszaki leírást vagy számítástechnikai programot készít, átad, elfogad, megszerez, tart, az ország területére behoz, onnan kivisz, azon átszállít, vagy forgalomba hoz,”.<sup>112</sup> A cselekmény három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, ha „a pénzhamisítás elősegítését büntetőjogban vagy üzletszerűen követik el.”<sup>113</sup> Ehhez képest az új szabályozás szerint minden esetben három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, „aki pénzhamisításra irányuló előkészületet követ el”.<sup>114</sup>

Kondorosi szerint a büntetési tételek módosulására tekintettel differenciáltan ítélandó meg a pénzhamisítás elősegítése tényállásának szükségessége. Így a Btk. szabályozása „logikai ellentmondásba mindaddig nem ütközik, amíg a pénzhamisítás előkészületének büntetési tétele a pénzhamisítás elősegítésénél magasabb”. Ezzel szemben a minősített esetben viszont „az elkövetőnek akár van célzata, akár nincs, ugyanolyan súlyú bűncselekmény miatt felel, ez a szabályozás [...] a célzathányos elkövetés esetére semmiféle kedvezményt nem biztosít az elkövető részére”.<sup>115</sup>

A 2014/62/EU irányelv alapján „a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy szándékos elkövetés esetén [...] bűncselekményként legyen [...] büntetendő „pénz hamisítására vagy meghamisítására különösen alkalmas szerszámok, tárgyak, számítógépes programok, adatok vagy egyéb eszközök”, illetve „biztonsági jellemzők, úgy mint hologramok, vízjelek vagy a pénz

<sup>109</sup> Jacsó (60. lj.) 489.

<sup>110</sup> 1978. évi Btk. 311/B. §. Hatályos 2001. július 20. napjától.

<sup>111</sup> Az már egy ettől eltérő és e tanulmány keretei között érdemben nem vizsgálható kérdés, hogy az elkövetési tárgy ilyen törvényi meghatározása esetén a tényállás jogállami keretek között alkalmazható lenne-e.

<sup>112</sup> Btk. 390. § (1) bek.

<sup>113</sup> Btk. 390. § (2) bek.

<sup>114</sup> Btk. 389. § (3) bek. Az előkészület fogalma változatlan, azt a Btk. 11. § (1) bekezdése tartalmazza.

<sup>115</sup> KONDOROSI (95. lj.) 86.

más, a hamisítás elleni védelmet szolgáló alkotórészei” „csalárd előállítás, elfogadása, megszerzése vagy birtoklása”.<sup>116</sup>

A jogirodalom szerint a pénzhamisítás elleni irányelv (a kerethatározattal alapvetően megegyező) rendelkezése sem teszi szükségessé a pénzhamisítás elősegítése című tényállás megalkotását, illetve fenntartását.<sup>117</sup> Erre figyelemmel javasolják „a pénzhamisítás elősegítése deliktumának az eltörlés[ét]” is, hiszen „a pénzhamisítás előkészületének büntetése is kimeríti jogharmonizációs kötelezettségünket”.<sup>118</sup>

Ha a célzat nélküli elkövetés büntetni rendelését (az irányelven túlmenően) mégis szükségesnek tartjuk, akkor azt – a fentiekre is tekintettel – jobban be kell illeszteni a hatályos szabályozás rendszerébe. Erre az egyik lehetőség az lenne, ha a pénzhamisítás előkészületét is súlyosabban (egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel) szankcionálná a törvény, ha azt bünszövegségben vagy üzletszerűen követik el.

#### 4.5. HAMIS PÉNZ KIADÁSA

Az 1978. évi büntető kódex a pénzhamisítás privilegizált eseteként szabályozta, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel rendelte büntetni azt, aki „valódi, illetve hamisítatlan gyanánt jogszerűen szerzett hamis vagy meghamisított pénzt forgalomba hoz”.<sup>119</sup> Ilyen esetekben „a büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés [volt], ha a bűncselekményt különösen nagy, vagy azt meghaladó értékű pénzre követik el”.<sup>120</sup> Tokaji ennek kapcsán találóan mutatott rá, hogy „ilyen esetekben a büntető „törvény [...] maga értékeli a korlátozott elvárhatóságot” a „lényegesen enyhébb büntetési tétel” szabályozásával.<sup>121</sup>

Ezt a szabályozást – a későbbi fejleményekre tekintettel – érdemes megvizsgálni abból a szempontból, hogy 2001. május 29., illetve különösen 2004. május 1. napját követően összhangban volt-e a 2000/383/IB számú kerethatározattal.

A kerethatározat alapján „a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy szándékos elkövetés esetén a „hamis vagy hamisított pénz csalárd forgalomba hozatala” bűncselekményként legyen büntetni rendelve.<sup>122</sup> Ezen felül „minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a [pénzhamisításként] említett magatartások hatásos, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek sújthatók, beleértve az olyan szabadságvesztés-büntetéseket is, amelyek kiadatáshoz vezethetnek”.<sup>123</sup> Az instrumentum külön rendelkezett arról, hogy „a pénz [a kerethatározat] 3. cikk

<sup>116</sup> 2014/62/EU 3. cikk (3) bek. d) pont.

<sup>117</sup> GULA József: „A pénzhamisítás elleni fellépés novumai az Európai Unióban” in: RÓTH Erika (szerk.): *Miskolci Jogtudományi Műhely 10. Decem anni in Europaea Unione V. Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből* (Miskolc: ME ÁJK 2016) 173.

<sup>118</sup> TÓTH Dávid: „A pénzhamisítás törvényi tényállása de lege lata és lege ferenda” *Magyar Jog* 2017/9. 551.

<sup>119</sup> 1978. évi Btk. 306. § (1) bek.

<sup>120</sup> 1978. évi Btk. 306. § (2) bek.

<sup>121</sup> TOKAJI Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban (Budapest: KJK 1984) 148.

<sup>122</sup> 2000/383/IB kerethatározat 3. cikk (1) bek. b) pont.

<sup>123</sup> 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (1) bek.

(1) bekezdésének a) pontja szerinti [...] hamisítása vagy meghamisítása szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő, amelynek felső határa legalább nyolc év”.<sup>124</sup> Ilyen kötelezettséget azonban a kerethatározat a pénzhamisítás forgalomba hozatallal megvalósuló esetében [3. cikk (1) bekezdésének b) pont] nem tartalmazott.

A hamis vagy meghamisított pénz forgalomba hozatala esetén tehát a kerethatározat alapján csak a kiadatást lehetővé tevő büntetőjogi szankció tagállami előírása volt kötelező. Ha ezt a követelményt (logikusan) az európai uniós tagállamokra is vonatkozó ET egyezmény alapján értelmezzük, akkor megállapíthatjuk, hogy az egy év vagy annál súlyosabb szabadságvesztés büntetést jelent.<sup>125</sup> A kerethatározatból eredő követelménynek tehát az 1978. évi Btk. hamis pénz kiadása elnevezésű tényállása (mivel az csak forgalomba hozatallal valósulhatott meg) a büntetési tétel tekintetében mindenben megfelelt.

A Btk. úgy rendelkezik, hogy „korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki valódiként jogszerűen szerzett hamis vagy meghamisított, kisebb vagy azt el nem érő értékű pénzt forgalomba hoz”.<sup>126</sup>

A Btk. javaslatának indokolása „szakítva a korábbi jogi hagyományokkal, a jövőben a pénzforgalom biztonsága érdekében nem önálló tényállás alatt, privilegizált esetként rendeli büntetni a valódiként jogszerűen szerzett hamis vagy meghamisított pénz kiadását, hanem a pénzhamisítás körében. Tényleges különbség abban van a két cselekmény között, hogy ez esetben az elkövető jogszerűen és jóhiszeműen jut a pénzhez, és csak utóbb észleli annak hamis vagy meghamisított voltát”. A jogalkotó szerint „a pénzforgalom biztonsága érdekében fokozottabb védelem megteremtése indokolt. Nem értékelhető az elvárhatóság hiányaként a nagyobb összeget kitevő hamis vagy meghamisított pénzt forgalomba hozatala, hiszen az elkövető tisztában van [cselekményének] fokozott veszélyességével, ezért a Javaslat a jövőben csak bizonyos körben, értékhatárhoz kötötten (kisebb vagy azt el nem érő értékű pénzre) a büntetés korlátlan enyhítésre ad lehetőséget”.<sup>127</sup>

A jogszabály a szigorítás indokaként ebben a vonatkozásban nem utal a kerethatározatból eredő jogharmonizációs kötelezettségre, de ilyen nem is állt fenn. Az 1978. évi Btk. szabályozása ugyanis – amint azt láthattuk – teljes mértékben összhangban állt a kerethatározattal. A javaslat indokolása azonban más vonatkozásokban több sebből vérzik.

Az 1978. évi Btk. ugyanis – ahogy azt a jogirodalom kifejezetten megállapította – nem az elvárhatóság hiányát értékelte, hanem annak korlátozott mértékét. Akkor viszont teljesen logikátlan az elvárhatóság tipizáltan korlátozott mértékét csak a kisebb vagy azt el nem érő értékű pénzre való elkövetés esetén jogszabályban értékelni, míg alapeseti vagy minősített eseti mennyiség vonatkozásában a büntetési tétel tekintetében teljesen figyelmen kívül hagyni.

<sup>124</sup> 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (2) bek.

<sup>125</sup> A Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény 2. cikk (1) bek. Hazánkban kihirdette a 1994. évi XVIII. törvény. Ugyanerre a következtetésre jutunk akkor is, ha a fogalmat a bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbj.) 11. § (2) bekezdése alapján értelmezzük.

<sup>126</sup> Btk. 389. § (4) bek.

<sup>127</sup> A Btk. javaslatának 388. §-ához fűzött indokolás.

Az elvárhatóság korlátozott mértéke (de annak hiánya is) a bűnösség normatív elemét érinti,<sup>128</sup> így annak megítélésekor teljesen közömbös az a tény, hogy „az elkövető tisztában van ennek fokozott veszélyességével”. Ez utóbbi kérdés ugyanis a büntetőjog az elkövetési tárgyra (péNZ mennyiségére) kiterjedő szándék (azaz alapvetően a bűnösség tudati eleme<sup>129</sup>) körében van figyelemmel.

A korlátozott elvárhatóság a büntetési tétel arányos csökkentését indokolja, aminek a privilegizált eset megalkotása szinte magától értetődő szabályozási módszere volt. Ehhez képest az alapeseti és a minősített eseti értékre elkövetett cselekmények esetén az új szabályozás még a korlátlan enyhítés – ennél kevésbé kedvező – lehetőségét sem biztosítja.

Álláspontom szerint az 1978. évi Btk. a cselekmény atipikus indítékát megfelelő büntetési tételek keretében értékelte. Amennyiben pedig a hamis pénz kiadása körébe vonható cselekmények büntetési tétele mégis túl enyhe lett volna, akkor a jogalkotónak a privilegizált eset büntetési tételét kellett volna (ésszerű mértékben) szigorítania.

A hatályos szabályozás legfontosabb hátránya, hogy annak „alapján csekély tárgyi súlyú ügyekben egy szigorúan szankcionált - akár 8 évi szabadságvesztés büntetéssel is fenyegetett - bűncselekmény miatt indulhat büntetőeljárás”.<sup>130</sup>

A jogirodalomban javasolták is „a hamis pénz kiadásának mint önálló tényállásnak a visszaállítását”. Erre egyébként a 2014/62/EU irányelv kifejezetten lehetőséget is ad.<sup>131</sup> Annak alapján ugyan a tagállamok „meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a[z irányelv] 3. cikk (1) bekezdésének b) [...] pontjában említett bűncselekményekre [„hamisított pénz csalárd forgalomba hozatalát”] vonatkozó büntetési tétel felső határa legalább öt év szabadságvesztés legyen”.<sup>132</sup> Azonban ebben az instrumentumban éppen ezen alakzat vonatkozásában külön rendelkezés van arra, hogy „a tagállamok [az öt évi szabadságvesztéstől] eltérő, hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókat is meghatározhatnak, ideértve a pénzbüntetéseket és a szabadságvesztést, amennyiben a hamis vagy hamisított pénzt úgy vették át, hogy az adott személy nem tudott a pénz hamis vagy hamisított voltáról, de e tény tudatában adta tovább”.<sup>133</sup>

## 5. ÖSSZEGZÉS (HELYETT): NÉHÁNY TENDENCIA

A jogharmonizációs kötelezettségek implementációja már hazánk EU-csatlakozását megelőzően megindult, illetve azt követően (így napjainkban) is büntetőjogunk fejlődésének egyik mozgatórugója.

<sup>128</sup> Lásd erre pl. NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része* (Budapest: HVG-ORAC 2008) 161–162., 164–165.

<sup>129</sup> Amennyiben olyan bűncselekmény fogalmi rendszert követünk, amely a szándékosságot a bűnösség körében érvényesíti. Vö. erre pl. NAGY (128. l.) 90–91.

<sup>130</sup> TÓTH (118. l.) 550.

<sup>131</sup> GULA (117. l.) 174.

<sup>132</sup> 2014/62/EU irányelv 5. cikk (4) bek.

<sup>133</sup> 2014/62/EU irányelv 5. cikk (5) bek.



Már fenti – korlátozott hatókörű – esettanulmányok áttekintése alapján kimutatható (természetesen a teljesség igénye nélkül) a jogharmonizációs kötelezettségek hazai teljesítésének néhány jellemző vonása.

Hazánk leggyakrabban az európai uniós instrumentumok szövegszerű átvételével biztosította a jogharmonizációs kötelezettségek és a hazai büntetőjog összhangját. Ez számos esetben<sup>134</sup> ahhoz vezetett, hogy az új rendelkezések nehezen illeszkedtek be a magyar büntető kódex rendszerébe.

Más esetekben kreatívan – a két jogrendszer kategóriáinak érdemi összefüggéseit mélyebben elemezve – az európai uniós jogi aktustól eltérő szövegű rendelkezésekkel tettünk eleget a jogharmonizációs kötelezettségnek.

Előfordult (a csatlakozás előtt kezdetben különösen) a jogharmonizációs kötelezettségek „túlreagálása” is: a magyar büntetőjogi szabályozást ilyen esetekben akkor is megváltoztatták, amikor erre az uniós jogi aktus helyes értelmezése alapján nem is lett volna szükség. A vélt jogharmonizációs kötelezettség teljesítése is vezetett olyan hazai szabályozáshoz, amely nehezen feloldható feszültséget okozott a magyar büntetőjog rendszerében.

<sup>134</sup> Más bűncselekménycsoportra vonatkozó példákra ld. BARTKÓ Róbert: „Kritikai észrevételek a terrorcselekmény törvényi szabályozásához” *Jogtudományi Közlöny* 2006/6. 234.

SZEGEDI LÁSZLÓ\*

## JOGHARMONIZÁCIÓ A PÉNZPIACI TERÜLETEN: SZABADULHAT-E AZ EURÓPAI BANKHATÓSÁG A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS KORLÁTAINAK SZORÍTÁSÁBÓL?

*A legtöbb válsághelyzetre az Unió számos esetben újabb ügynökségek alapításával vagy meglévők újabb hatáskörökkel való felhatalmazásával válaszolt, bár az ügynökségek alapvetően máig „szerződésidegen” szervek. Így az EU ügynökségeinek „elszaporodása” az utóbbi évtizedek egyik meghatározó szervezettani változása az Európai Unióban. A bankpiaci területen ügynökségesedés folyamata miatt eltűnt a korábbi bizottsági modell, végül pedig a bankunió keretében elvezetett az EKB bankfelügyeleti szerepkörrel való felruházásához. Az európai pénzügyi ügynökségek (Hatóságok) felállítása elengedhetetlen eleme volt a pénzügyi (majd gazdasági) válság kezelésének. Ugyanakkor az Unió nem tudott alapvetően máig túllépni azon a dilemmán, hogy az uniós szintű (közvetlen) végrehajtási igény erősödése ellenére az ügynökségeire való hatáskör-átruházás korlátozott.*

*A korábbi ügynökségekhez képest kiemelkedően erős hatásköröket kaptak a pénzügyi ügynökségek (Hatóságok). Ez magával vonta az ügynökségekkel kapcsolatos hatáskör-átruházási doktrína felülvizsgálatát az Európai Unió Bírósága által, amely felemás eredményre vezetett. Vizsgálatunk olyan aktusokra terjed ki, amelyek ügynökség általi meghozatalát/előkészítését az Európai Unió Bírósága is elemezte. Emellett olyan további normatív típusú aktusokat is számba kívánunk venni, amelyek bár nem feltétlenül rendelkeznek (formális értelemben) normatív kötőerővel, de gyakorlati szerepük jelentős a bankpiaci szabályozásban. Az Európai Bankhatóság saját szerepfelfogását is igyekszik újradefiniálni az EKB szerepbővülése mellett, amelyre egyértelmű lehetőség a szabályozó szerepkörének a megerősítése. Az már más kérdés, hogy ennek keretében az eredeti uniós jogalkotó által szabott jogszabályi kereteken is átlép, ami megnehezíti az egységes szabálykönyv kialakítását a bankpiaci területen. A következő években kell eldőlnie, hogy ez a tendencia tovább erősödik-e, vagy eljut egy olyan szintre, hogy a bankpiaci szabályok túlzott heterogenitása az ügynökség (újból) öndefiníciós folyamatára akadályként fog majd hatni.*

### BEVEZETÉS

Az EU ügynökségeinek „elszaporodása” az utóbbi évtizedek egyik meghatározó szervezettani változása az EU intézményrendszerében. A legtöbb válsághelyzetre az Unió számos esetben újabb ügynökségek alapításával, vagy a meglévők újabb hatáskörökkel való felhatalmazásával válaszolt, bár az ügynökségek alapvetően máig „szerződésidegen” szervek. Ennek megfelelően alapításuk és működésük

\* Adjunktus, Nemzeti Közszerológai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz-és Magánjogi Tanszék, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: [Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu](mailto:Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu).

alapvető viszonyait (általános – ágazatokon átívelő – jelleggel) nem a Szerződések (EUSZ, EUMSZ, Euratom Szerződés) hanem *soft law* jellegű dokumentumok rögzítik. „Szerződésidegen” szervekre való hatáskörök átruházása máig korlátozott a kapcsolódó bírósági esetjog szerint, holott az „ügynökségesedés” tendencia épp ezzel áll szemben. Az átruházás körüli vita látszólag nyugvópontonra jutott, de ez várhatóan nem tart túl sokáig, mivel a közvetlen és a közvetett végrehajtás egymáshoz való viszonyában a közvetlen végrehajtás egyre inkább erősödik. Utóbbi kifejezi, hogy a végrehajtási deficit keretei között az Unió egyre inkább saját intézményei/szervei által hajtja végre az uniós rendelkezéseket.

A fenti folyamat az utóbbi évtizedben a leglátványosabb módon talán a pénzügyi piacok felügyelete kapcsán, különösen a banki felügyelet és szabályozás területén történt meg.<sup>1</sup> A közös majd belső piac egyik legnagyobb problémája a banki és pénzügyi terület alulszabályozottsága volt, ami túl is mutat a jogharmonizáció kérdéskörén, hiszen annak egyfajta legszorosabb formájaként a jogegységesítés erősödött meg. Ez elkerülhetetlenül járt együtt az uniós bankpiaci szabályozásért felelős szereplők helyzetének megváltozásával. Ebben a szakpolitikai ágazatban a korábbi bizottsági modellt váltotta fel három EU-ügynökség a 2000-as évek végének pénzügyi majd gazdasági világválsága után. A korábbi ügynökségekhez képest kiemelkedően erős hatásköröket kaptak e szervek, így az Európai Bankhatóság is. Ez a folyamat magával vonta az ügynökségekkel kapcsolatos hatáskör-átruházási doktrína felülvizsgálatát az Európai Unió Bírósága által, ami – érintve az általános hatályú aktusokkal kapcsolatos piacszabályozási hatásköröket – felemás eredményre vezetett. Vizsgálatunk a normatív aktusok tág körére terjed ki, amelyeket az Európai Bankhatóság készít elő, illetve amelyek bár nem rendelkeznek (formális értelemben) jogi kötőerővel, de gyakorlati szerepük a bankpiaci szabályozásban jelentős.

## ÜGYNÖKSÉGI NORMATÍV AKTUSOKKAL KAPCSOLATOS JOGHARMONIZÁCIÓS DILEMMÁK

### AZ ÜGYNÖKSÉGEK NÖVEKVŐ SZÁMA ÉS SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az európai integráció fejlődése során egyértelműen tetten érhető tendencia, hogy a legutóbbi időszak válságkezelési kihívásaira, valamint általában az integrációval szembeni elvárásokra az Európai Unió szervezetalakítás formájában ad válaszokat.<sup>2</sup> Ennek egyik jele az EU-ügynökségek számának növekedése, valamint azok egyre

<sup>1</sup> Lásd bővebben NAGY Zoltán – CSISZÁR Anett: Aspect of the European System of Financial Supervision, *Zbornik Radova- Collected Papers Novi Sad* 3/2016. 977–1001. NAGY Zoltán – GERGELY Beáta – MURÁNYI Klaudia: „The European and Hungarian System of Financial Supervision on the Way of Transformation” in: Cristian DIMITRU MIHES – Diana CIRMACIU (szerk.). *Current Question and European Answers on the Field of Law and Justice in Romania and Hungary* (Bucuresti: Editura Pro Universitaria 2016) 275–283.

<sup>2</sup> Legújabb EU-ügynökségként az Európai Munkaügyi Hatóság megszületéséről lásd bővebben ÉVA GELLÉRNÉ LUKÁCS: „European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?” *Hungarian Labour E-Journal* 2018/1. [http://hlj.hu/letolt/2018\\_1\\_a/A\\_01\\_GellerneLukacs\\_hlj\\_2018\\_1.pdf](http://hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hlj_2018_1.pdf).

erősebb hatáskörökkel való felruházása. Ezzel az Európai Unió jelzi, hogy az uniós rendelkezések végrehajtását egyre inkább a közvetlen végrehajtás előtérbe helyezésével kívánja elérni a közvetlen-közvetett végrehajtás által meghatározott uniós és tagállami hatáskörök megosztását újra gondolva. A jelenség ellentmondásossága abban mutatkozik meg, hogy az elsődleges jog szerint az ügynökségek máig „szerződésidegen” szervek, mivel a Szerződések – az aktusaikkal szembeni bírói jogvédelemre vonatkozó rendelkezésen kívül – nem határozzák meg általános jelleggel alapításuk és működésük legalapvetőbb szabályait.<sup>3</sup>

Az ügynökséget jogi meghatározás hiányában<sup>4</sup> a szakirodalmi definíciók útján ragadhatjuk meg. A szerzők többsége által elfogadott meghatározás szerint az ügynökséget – relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre.<sup>5</sup>

„Szerződésidegen” jogi helyzetük miatt az ezekre történő hatáskörök átruházhatósága az Európai Bíróság (Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után Európai Unió Bírósága, továbbiakban: az EuB) esetjogi megállapításai alapján máig korlátozott, ami alááshatja az uniós szintű piacsabályozási és felügyeleti tevékenységüket. Másrészt jogvédelmi szempontból is aggályokat vet fel az aktusaikkal szembeni garanciák ügynökségenként eltérő volta, a létrehozó másodlagos jogforrások eltérő jellege miatt. A harmadik személyre joghatással bíró aktusaiknak a bírói felülvizsgálata sokáig nem volt általánosan biztosított.<sup>6</sup> Ennek okai többek között az egységes terminológia hiányából,<sup>7</sup> valamint az egyes szerveknek a pillérszerkezet szempontjára

<sup>3</sup> Egyes ügynökségek rendelkeznek szektorspecifikus elsődleges jogi alapokkal, így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ 192. cikke (EKSZ 175. cikke), a közlekedési ügynökségeknél az EUMSZ 91. és 100. cikkei (EKSZ 80. cikke), míg az Európai Védelmi Ügynöksége esetén az EUMSZ 77. és 79. cikkei szolgáltak jogalapként.

<sup>4</sup> *A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről* 171. cikke mégis lefedtette az európai hivatalok fogalmát. Eszerint ezek meghatározott horizontális feladatok teljesítésére, egy vagy több intézmény által létrehozott igazgatási szervezetek.

<sup>5</sup> A rendkívül nagyszámú meghatározás közül megemlíthető Fischer-Appelt meghatározása, amely szerint ügynökségeket relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre [lásd Dorothee FISCHER-APPELT: *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*, (Berlin: Duncker&Humboldt 1999) 38–44.]. GRILLER és ORATOR szerint az ügynökségek olyan, a másodlagos jog által relative független, tartósan létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket meghatározott feladat ellátásával bíznak meg (lásd Stefan GRILLER – Andreas ORATOR: „Everything under Control? – The „Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine” *European Law Review* 2010/1. 7.). DANWITZ szerint – idézve KOCH meghatározását – az ügynökségek olyan, a közvetlen végrehajtásért felelős jogilag független szervek, amelyek alapítását az uniós jog rendezi [DANWITZ idézi KOCH meghatározását: Michael KOCH: „Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis” *EuZW* 2005. 455. (idézi Thomas v. DANWITZ: *Europäisches Verwaltungsrecht* (Köln: Springer 2008) 319.)].

<sup>6</sup> Az EuB kapcsolódó esetjogáról lásd bővebben Paul CRAIG: *Legitimacy in Administrative Law: European Union*. In: Matthias RUFFERT (szerk.): *Legitimacy in European Administrative Law* (Groningen: European Law Publishing 2011) 201–205.

<sup>7</sup> Az Elsőfokú Bíróság az akkor hatályos elsődleges jogot megszorító módon értelmezve megtagadta a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal aktusának bírói felülvizsgálhatóságát, mintegy tíz évvel a

ból különböző pillérek szerinti alapításából<sup>8</sup> fakadtak. Ugyanakkor az elsődleges jog legutóbbi módosítása már általánossá tette „az Unió szervei vagy hivatalai” által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének bírói felülvizsgálatát az EuB előtt; bár a szubjektív jogvédelmi jelleget továbbra is jelzi, hogy a harmadik személyekre joghatással bíró aktusok tartoznak ebbe a körbe, méghozzá akkor, ha nem-címzettek lépnek fel.<sup>9</sup> Különösen annak kapcsán vetődik fel a jogvédelem fontossága, hogy a közvetlen ügynökségi végrehajtás kivételes jellege is meghaladottá kezd válni. Az uniós jogalkotó ugyanis egyre gyakrabban kizárólagos uniós ügynökségi hatásköröket biztosít, akár olyan formában is, hogy az ügynökségi fellépést a tagállami közvetett végrehajtás semmilyen formában nem egészíti már ki, így közvetlen kapcsolat jön létre az EU-ügynökség, valamint az uniós polgár/piaci szereplő között.<sup>10</sup> Megfigyelhető, hogy minél szélesebb körű a közvetlen fellépést lehetővé tevő hatáskör, általában annál kiterjedtebb a kapcsolódó jogvédelmi garanciák rendszere, amely felöleli a bírói jogvédelmet is.<sup>11</sup> Emellett szélesebb az érdekképviselési, szakmai és társadalmi részvétel egyes formáinak meghonosítása is az ügynökség működésében, ami egyrészt a szakmai tevékenység ellátásának szintjét kívánja emelni, ugyanakkor egyfajta legitimációs „pótlékként” is szerepet kap.<sup>12</sup>

Az ügynökségek szakirodalmi fogalma alapján sok fajta kategóriájuk létezik. A szabályozási és felügyeleti funkció megvalósítása szempontjából leglényegesebbek a *decentralizált ügynökségek* (korábbi szabályozási ügynökségek). Ezek az adott szakpolitikai ágazatban meglévő speciális szaktudásuk és szakismereteik révén segítik az uniós intézményeket, valamint az egyes tagállamokat, valamint azok hatóságait is. Egyre több esetben kapnak a belső piac egészére vonatkozó, kiterjedt piacfelügyeleti és piacsabályozási hatásköröket.

Sogelma-döntés meghozatala előtt (lásd bővebben Elsőfokú Bíróság T-148/97. sz. David T. Keeling kontra Belső Piaci Harmonizációs Hivatal ügyben 1998. június 8-i végzés [EBHT 1998. 34.] 31–32. pontja).

<sup>8</sup> C-354/04 P. sz. Gestoras Pro Amnistia ügyben 2007. április 7-i ítélet [EBHT 2007. 4.] 46–48. pontjai; C-160/03. sz. Spanyol Királyság kontra Eurojust ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2005. 7.] 38. pontja.

<sup>9</sup> Az EUMSZ 263. cikk első bekezdése szerint az Európai Unió Bírósága megvizsgálja az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Ugyanezen cikk ötödik bekezdése szerint az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok külön feltételeket határozhatnak meg, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet.

<sup>10</sup> Példaként az Európai Értékpapír-piaci Hatóság az uniós hitelminősítőkkal szemben kizárólagos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik [lásd az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról].

<sup>11</sup> Johannes SAURER: *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2014) 267–274.

<sup>12</sup> Az egyes ügynökségek szélesebb körű részvételt biztosító mechanizmusairól lásd bővebben Herwig C. H. HOFMANN – Gerard C. ROWE – Alexander H. TÜRK (szerk.): *Administrative Law and the Policy of the European Union* (Oxford: Oxford University Press 2011) 304.

## PÉNZPIACI ÉS BANKI SZABÁLYOZÁS A VÁLSÁG ELŐTT ÉS UTÁN

Az uniós szintű pénzügyi felügyeleti szervek létrehozása az Uniónak a 2000-es évek végén lejátszódó pénzügyi, majd gazdasági válságra adott válaszként értékelhető. A pénzügyi integráció révén egyértelművé vált, hogy öngerjesztő folyamat eredményeként a (belső) pénzügyi piac létrejöttével számos határon átnyúló tevékenységet folytató piaci szereplő jelent meg. Ezek mérete, jelentősége és az ebből fakadó kockázat miatt szükségessé vált a határokon átnyúló, megerősített pénzügyi felügyelet életre hívása, a nemzetállami határok átlépése.<sup>13</sup> Ugyanakkor a korábbi határok és korlátok átlépése más szempontból is szükségessé vált. A piaci szereplők kibővült tevékenysége miatt a tágabb értelemben vett felügyeleti politikák lefektetése mellett a hatósági jogalkalmazásnak is meg kellett jelennie uniós szinten.<sup>14</sup>

Ebből a szempontból érdekes, hogy a fenti folyamatokkal párhuzamosan folyik az – igaz egyelőre mérsékeltén produktív – vita az uniós közigazgatási eljárás szabályainak egységesítéséről, amelynek a részleteibe itt nincs elegendő tér belemenni. A szervezeti és az eljárási európaizálódás azonban egyrészt egyaránt a közvetlen végrehajtás erősödése irányába ható tendenciák, vagyis egy tőről fakadnak; másrészt a hatósági jogalkalmazásnak a fent említett uniós szintű megjelenése miatt logikusan merül fel az igény a hatósági eljárással kapcsolatban lefektetett eddigi uniós szabályrendszer elmélyítése iránt.<sup>15</sup>

A pénzügyi területén az Európai Parlament már az ezredfordulón is hangsúlyozta az európai felügyelet fokozottabb integrációjának fontosságát az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében. Így jöttek létre az ún. 3L3 Lámfalussy-bizottságok (*Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, Committee of European Securities Regulators*).<sup>16</sup> Ám ezek szerepe alapvetően tanácsadói funkcióra korlátozódott, így munkájuk nem volt kielégítő az uniós jog egységes alkalmazásának, a tagállami felügyeleti gyakorlat konvergenciájának elősegítésében. A meglévő szervezeti keretek közötti lassú működésből, az intézményi kapacitás hiányából fakadóan a bizottságok nem alapozták meg a határokon átvélő válságra való hatékony reagálást.<sup>17</sup> A válság

<sup>13</sup> FORGÁCS Imre: „Újabb kihívás a föderális Európának?” *Európai Tükör* 2009/4. 19–34. Lásd tágabb összefüggésben: HALMAI Péter: „Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban” *Magyar Tudomány* 2017/1. 6–17.; HALMAI Péter: „Európai reformok: Többsebességi Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform” *Európai Tükör* 2018/3. 21–44.

<sup>14</sup> NAGY Zoltán: „Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén” *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2. 391–394.; NAGY Zoltán: „Az Európai Unió Bíróságának s devizahitelezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból” in: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, (Budapest: Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó 2014) 435–453.

<sup>15</sup> A lezajló folyamatokról lásd bővebben: TELEKI Bálint: „Az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az uniós közigazgatási eljárásjog kérdése” *Pro Futuro* 2019/2. 1–16.

<sup>16</sup> Az alapítás körülményiről lásd bővebben Christophe LAMFALUSSY – Ivo MAES – Sabine PÉTERS: *Lámfalussy Sándor – Az euró bölcsse* (Budapest: Mathias Corvinus Collegium 2014) 165–166.

<sup>17</sup> IMF Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report (IMF Country Report No. 07/260) 27, <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/SCR/2007/cr07260.pdf>.

egyfajta katalizátorként felgyorsította a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének létrejöttét. 2009-ben a reform gyakorlati megvalósulásának esélyét „az alkotmányozás véghezvitelénél is csekélyebbnek”<sup>18</sup> tartották, ám az európai döntéshozatal szokásos sebességéhez képest a jogi kereteket gyorsabban és gördülékenyebben fektették le, mivel a válság egyfajta katalizátorként felgyorsította a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének létrejöttét.

2011-ben megkezdhették működésüket a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének egyes szervei, amelyek közül témánk szempontjából három ügynökség releváns – hivatalos elnevezésük szerint európai felügyeleti hatóságok (*European Supervisory Authorities*) a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének<sup>19</sup> részeként – az Európai Bankhatóság londoni (brexit után párizsi), az Európai Értékpapír-piaci Hatóság párizsi és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság frankfurti székhellyel (a továbbiakban: a Hatóságok). A Hatóságokat létrehozó rendeletekben (ESA-rendeletek)<sup>20</sup> lefektetett legtöbb előírás azonos a három Hatóság esetén, hiszen kidolgozásuk során arra törekedtek, hogy azok egységes keretrendszerben működjenek – bár a bankunió létrejöttével ez az egység a banki területen egyértelműen megbomlott. Az uniós és nemzeti szintű hatáskörök megosztásán főszabály szerint a Hatóságok létrehozása sem változtatott, következésképpen a napi szintű felügyeleti teendők ellátásáért változatlanul a tagállami szint felelős.<sup>21</sup> Feladataik teljesítésével a pénzügyi Hatóságok hozzájárulnak a közös szabályozási és felügyeleti standardok, valamint gyakorlatok kialakításához, illetve a kötelező erejű uniós jogi aktusok alkalmazásához. A reform egyik sarokköve a belső piac összes pénzügyi intézményére alkalmazandó (uniós szintű) egységes szabálykönyv létrehozása.<sup>22</sup> A piacfelügyelet és piacsabályozói funkciók ellátásához alapvető fontosságú, és meghatározza a közvetlen ügynökségi fellépést a Hatóságok azon hatásköre, amelynek keretében jogilag kötelező egyedi határozatokat, valamint normatív jellegű nem kötelező ajánlásokat és iránymutatásokat, továbbá kötelező technikai standardokat bocsátanak ki (utóbbiak valójában előkészítést jelentenek).<sup>23</sup> Témánk szempontjából alapvetően a normatív aktusok lesznek lényegesek.

<sup>18</sup> Lásd bővebben FORGÁCS (13. lj.) 22.

<sup>19</sup> A Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének megalakítása olyan szervezetrendszer létrehozását jelentette, amely a rendszerszintű kockázatok kiszűrése érdekében egyszerre működik makroprudenciális szinten az Európai Rendszerkockázati Testület révén, illetve mikroprudenciális szinten – az egyes pénzügyi szereplőkkel összefüggésben – az európai felügyeleti hatóságok formájában.

<sup>20</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: ESA-rendeletek).

<sup>21</sup> ESA-rendeletek (9) preambulumbekzdése.

<sup>22</sup> ESA-rendeletek (5) preambulumbekzdése.

<sup>23</sup> ESA-rendeletek 10–19. cikkei.

A pénzügyi ágazat szervezeti fejlődésének viszont nem ez volt a végpontja. Az ügynökségi modell hiányosságai – főképpen e szervek „szerződésidegen” jogi státusza, valamint a piaci folyamatokra adott nem feltétlenül adekvát válaszok<sup>24</sup> miatt – röviddel az ügynökségként létrehozott Hatóságok tevékenységének megkezdése után – szükségessé vált a fennálló szervezeti rend újragondolása. Ekkor döntöttek emellett, hogy a rendszerszintű jelentőséggel bíró hitelintézetek felügyelete az Európai Bankhatóságnál jelentősebb európai szerv, avagy intézmény révén valósuljon meg. Ez vezetett el az Európai Központi Bank (a továbbiakban: az EKB) bankfelügyeleti szerepkörének megszületéséhez. Utóbbi sem volt vitáktól mentes. Egyrészt az jogalapként szolgáló EUMSZ 127. cikk (6) bekezdése miatt, amely nem terjedhet ki biztosítótársaságokra, valamint a monetáris és felügyeleti funkció egy intézményen belüli megvalósítása is dilemmákhoz vezet.<sup>25</sup> Másrészt tagállami alkotmánybíróságok kezdték el megvizsgálni, hogy az ún. közvetlen bankfelügyelet nem jelent-e hatáskör-túllépést az EU részéről.<sup>26</sup> Látható, hogy az esetjogi alapon megfogalmazott korlátozott hatáskör-átruházási doktrína az ügynökségi témakör<sup>27</sup> meghatározó eleme, ám tágabb értelemben az EU működésének egésze szempontjából is igen releváns.

## ESETJOGI KERETEK ÉS KORLÁTOK

Az hatáskör-átruházás dilemmája az integráció kezdete óta fennáll. Az ügynökségekre átruházható hatáskörök elsődleges címzettje az Európai Bizottság (korábbi Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága) lehetett, amely kapcsolódó hatásköreit ruházta át (tovább) az ügynökségekre. A probléma alapja, hogy „a tagállamok a közhatalom gyakorlásának jogát a (korábbi) Közösségekre csak annyiban ruházták át, amennyiben olyan közösségi szervek és intézmények járnak el, amelyeket az általuk megkötött Szerződés(ek) is elismernek, így a szükséges demokratikus legitimitációval bírnak.”<sup>28</sup> A továbbbuzás lehetővé tételével az átruházó döntéseinek helye-

<sup>24</sup> Az Európai Bankhatóság által elvégzett stressztesztetek megbízhatóságával kapcsolatban egyértelműen felvetődtek kételyek a 2012 júniusában szükségessé vált spanyol bankmentő csomag elfogadásakor (lásd bővebben SZEGEDI László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása* (Budapest: Dialóg Campus 2018) 106).

<sup>25</sup> Francesco GUARRACINO: „Role and Powers of the European Central Bank and of the European Banking Authority in the Perspective of the Forthcoming Single Supervisory Mechanism” *Law and Economics Yearly Review* 2013/2. 184–210. Sandra ANTONIAZZI: „The ECB’s Banking Supervision and the European Administrative Integration: Organisation, Procedures and Legal Acts” *Italian Journal of Public Law* 2/2015. 319–369.

<sup>26</sup> Az EKB közvetlen bankfelügyeleti hatásköre és a szanálási mechanizmus léte a német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban: a BVerfG) szerint nem vezet hatáskör-átlépéshez, de a döntés több további kérdést is felvet (lásd bővebben SZEGEDI László: „A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében” *Jogtudományi Közöny* 2020/2. 96–100.).

<sup>27</sup> Lásd bővebben Emmanuelle MATHIEU: *Regulatory Delegation in the European Union – Networks, Committees and Agencies* (London: Palgrave Macmillan 2016) 1–51.

<sup>28</sup> Helmut SIEKMANN: *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*, (Frankfurt am Main: Institute for Monetary and Financial Stability, Johann Wolfgang Goethe-Universität Working Papers No. 40 2010) 69.



be a „szerződésidegen” ügynökség döntései lépnek – ezáltal a tényleges felelősség átruházása valósulhatna meg.<sup>29</sup> Az átruházás felveti az ügynökségek demokratikus legitimitációjának hiánya mellett az intézményi egyensúly megbontását is, hiszen a hatáskör továbbruházása nagy horderejű, politikai kérdésekben való döntésekkel is járhat. Ilyen esetekben a hatáskör-átruházás az elsődleges jog közvetlen módosítása nélkül az elsődleges jog által lefektetett jogvédelmi kereteken is változtatna.<sup>30</sup>

Az EuB az átruházás feltételeként a széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszcrecionális hatáskör átruházásának tilalmát szabta meg a *Meroni-ítélet*ben, még az Európai Szén- és Acélközösség időszakában.<sup>31</sup> Ugyanakkor a konkrét ügy az egyes pénzügyi rendszerek végrehajtása céljából önálló jogi személyiséggel rendelkező magánjogi szervezetekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozott. A *Meroni-ítélet* meghozatalát követő joggyakorlatban fektették le annak követelményét is, hogy közhatalmi jogosítványok átruházása csak akkor lehetséges, amennyiben mindkét szervre ugyanolyan feltételek mellett terjed ki az EuB felülvizsgálata.<sup>32</sup> A *Romano-ügyben* tisztázta a Bíróság, hogy a normatív jellegű jogi aktusok kibocsátásának hatásköre sem ruházható át.<sup>33</sup> A *Salvatore Tralli-ügy* összefoglaló jelleggel tartalmazta az átruházás megengedhetőségének feltételeit, így a Szerződések előírásainak tiszteletben tartásával lehetséges az átruházás.<sup>34</sup> Eszerint az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint ha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi kötelezettségre. Emellett az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet.<sup>35</sup>

A decentralizált ügynökségek számára a kihívás abból fakad, hogy a Meroni-doktrínából adódó hatáskör-átruházási korlátok az egyes jogilag kötelező egyedi, valamint témánk szempontjából releváns normatív aktusok kibocsátásának, valamint a piacsabályozással szükségszerűen együtt járó mérlegelésen alapuló szakpolitikai döntések meghozatalának megakadályozása révén kizárhatják a piacfelügyeleti és piacsabályozási tevékenységük hatékony ellátását. Felmerül emiatt a kérdés, hogy évtizedekkel az alapul szolgáló ítéletek meghozatalát követően, a mára jelentős mértékben átalakult integráció keretei között maradt-e a Meroni-doktrína alkalmazásának létjogosultsága? Nincs egységes álláspont abban, hogy a *Meroni-ítélet*, valamint a kapcsolódó későbbi esetjog megállapításai doktrínaként egységesen, valamint általános jelleggel alkalmazhatóak-e ma is az ügynökségek működésére. Figyelemre

<sup>29</sup> Meroni-ítélet, C-9/56, EU:C:1958:7, 40–47. pontjaiban kifejtett álláspont.

<sup>30</sup> SIEKMANN idézi CALLIES és RUFFERT megállapítását: lásd Christian CALLIES – Matthias RUFFERT (szerk.), *EUV/EGV-Kommentar* (München: Beck 2007) Art. 7., Rn. 39. [idézi SIEKMANN (28. l.) 74.].

<sup>31</sup> 9/56. sz. Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA kontra ESZAK Főhatóság ügyben 1958. június 13-án hozott ítélet [EBHT 1958. 101.] 43–47. pontjai.

<sup>32</sup> SIEKMANN idézi CALLIES és RUFFERT megállapítását: lásd CALLIES – RUFFERT (30. l.) Art. 7., Rn. 30. [idézi SIEKMANN (28. l.) 72.].

<sup>33</sup> C-98/80. sz. Romano ügyben 1981. május 14-én hozott ítélet, [EBHT 1981. 6.], 20. pontja.

<sup>34</sup> C-301/02. sz. Salvatore Tralli ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet [EBHT 2005. 1.] 42. pontja.

<sup>35</sup> Lásd uo. 43. pontja.

méltó azonban, hogy még 2005-ben is két alkalommal – így az említett *Salvatore Tralli-ügyben*, valamint az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EÉBH) működésével összefüggésben is – közvetlenül a *Meroni-ítéletre* hivatkozott az EuB.<sup>36</sup>

Integrációtörténeti elemzések már csak amiatt is kétségbe vonják a doktrína alkalmazásának máig ható létjogosultságát, hogy az intézményi egyensúly mint fogalom megszületése a *Meroni-ítélet* meghozatalánál későbbre tehető.<sup>37</sup> A korábbi értelemben vett intézményi egyensúly elve sem az alapító szerződésekben lefektetett döntéshozatali rendet kívánta elsősorban védeni, hanem az egyének jogait a hatalmi visszaélésekkel szemben.<sup>38</sup> A *Meroni-ügyben* Roemer főtanácsnok jelzésértékű módon ennek legfontosabb eszközeként azt nevezte meg, hogy a felhatalmazott szerv döntéseivel szemben is biztosítani kell a bírói felülvizsgálatot, akárcsak az akkori ESZAK Főhatóság döntéseivel szemben, vagy magát a Főhatóságot kell jogorvoslati fórumnak megtenni.<sup>39</sup> Ugyanakkor az EuB nem követte ezt a megfontolást, hanem korlátként lefektette a hatáskör átruházásának korlátozott mivoltán alapuló megállapítását.

Az EuB nem pusztán abból a szempontból vizsgálta az ügynökségek tevékenységét, hogy a „végtermék” kibocsátására vonatkozó felhatalmazás rendelkezésre állt-e a szerveknél, hanem előkészítő és az aktus érdemi tartalmát meghatározó tevékenységükkel szemben is kifejezte, hogy az alapvető jogállami garanciarendszernek „e szerveknek is meg kell felelniük”. Élelmiszer-biztonsági ügyben fejezte ki az EuB, hogy az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság szakvéleményei kapcsán fogalmazott meg eljárási követelményeket. Bár végső soron az ügyben a Bizottsággal (mint végső aktuskibocsátóval) szembeni elvárásokat fektetett le.<sup>40</sup> Így a főtanácsnoki állásfoglalás az ügynökség előtti (szakértői) szakasz átláthatatlanságát kritizálta, de végső soron ezt a megközelítést nem követte az EuB. Rámutatott az iratbetekintés és a transzparencia kapcsán az egyes eljárásjogi hiányosságokra, de elsősorban a Bizottsággal összefüggésben: így „a Bizottság feladata, hogy a 2002/46/EK irányelv által ráruházott végrehajtási hatáskörénél fogva elfogadjja, és a gondos ügyintézés elvével összhangban az érdekelt felek számára hozzáférhetővé tegye az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatósággal történő konzultációs szakasz átlátható és ésszerű időn belüli lefolyását biztosító eszközöket.”<sup>41</sup> Ugyanakkor a lisszaboni reformokkal az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézással kapcsolatos alapkövetelményei már az ügynökségekre is kiterjednek, ami lényeges – különösen

<sup>36</sup> C-154-155/04. sz. Alliance for Natural Health ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005. 19.] 90. pontja; C-301/02. sz. Salvatore Tralli ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet [EBHT 2005. 1.] 40–43. pontjai.

<sup>37</sup> Merijn CHAMON: „EU agencies: does the Meroni doctrine make sense?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 3/2010. 300–301.

<sup>38</sup> Jean-Paul JACQUÉ: „The Principle of Institutional Balance” *Common Market Law Review* 2/2004. 384.

<sup>39</sup> Lásd Roemer főtanácsnok véleményét 9/56. sz. Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA kontra ESZAK Főhatóság közötti ügyben.

<sup>40</sup> C-154-155/04. sz. Alliance for Natural Health ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005. 19.] 82. pontja.

<sup>41</sup> Lásd uo. 82. pontja.

abból a szempontból, hogy sok esetben az ügynökségi fellépés a komitológiai aktusokat és eljárásokat váltja fel.<sup>42</sup>

2014-es döntésével az EuB formailag a pénzügyi Hatóságok működésének egyes részkérdéseit tisztázta, lényegében mégis a decentralizált ügynökségek működésének kereteit általános jelleggel értelmezte újra.

A *C-270/12. számú ügyben* (az ügynökség angol nyelvű elnevezése alapján *European Securities and Markets Authority* ESMA-ítélet) az EuB az eredeti *Meroni-ítélet* megállapításait aktualizálva újraértelmezte a hatáskör-átruházás feltételrendszerét, tekintettel az elsődleges jog időközben megváltozott kereteire (is). Kimondta, hogy az Európai Bizottságtól különböző uniós szervek is lehetnek a hatáskör-átruházás címzettjei, amennyiben azok uniós jogalkotó által létrehozott uniós jogalanyok, amelyeknek az átruházásból fakadó hatáskörét behatárolják az uniós jogból fakadó különböző kritériumok és feltételek.<sup>43</sup> Felvetődött az ügyben, hogy pénzügyi ügynökségi általános hatályú jogi aktusok kibocsátása sérti a Meronidoktrína részét képező *Romano-ítéletet*, amely megtiltotta a normatív jellegű jogi aktusok kibocsátására való jogosultság átruházását. Az EuB érvélséhez szükséges felidézni, hogy az elsődleges jog legutóbbi módosítása jelentős mértékben kibővítette az ügynökségi aktusokkal szembeni jogvédelmet és annak garanciális követelményeit az EUMSZ részévé tette. Az EUMSZ 263. cikke (a Bíróság felülvizsgálata nem-címzett magánfelek keresetindítása alapján kiterjed az „Unió szervei, hivatalai” által kibocsátott aktusokra) és a 277. cikk (a tagállamok bíróságai a Bíróság elé terjeszthetnek az ilyen aktusok érvényességére és értelmezésére vonatkozó kérdéseket, emellett jogellenességi kifogás tárgyát is képezhetik) közvetett módon tartalmazza annak lehetőségét, hogy az „Unió szervei, hivatalai” általános hatályú aktusokat fogadjanak el.<sup>44</sup> Így fordított logikával az EuB az ügynökségek („szervek és hivatalok”) által kibocsátott aktusokkal szembeni jogvédelem alapján jutott arra a következtetésre, hogy az ügynökségekre is lehet delegálni az általános hatályú aktusok kibocsátásának a hatáskörét. Ezen érvelés mentén állapította meg az EuB, hogy a *Romano-ügyben* hozott ítéletet sem sértették meg, ugyanis a széleskörűség hiányát egyértelművé teszi a „pontosan meghatározott végrehajtási hatáskörökre” vonatkozó követelmény.<sup>45</sup> Az EuB azt is megállapította, hogy az ügynökség beavatkozási lehetőségét az általa megtestesített magas szintű szakértelem alapozza meg.<sup>46</sup>

Több dilemma is felvetődik az ESMA-ítélettel kapcsolatban. Bár elismerték az átruházás elsődleges jogi alapjait, de annak korlátozottsága változatlan, csak a mérlegelés széleskörűsége helyett a döntéshozatal anyagi és eljárási feltételrendszer miatti korlátozottsága<sup>47</sup> lett meghatározó, illetve az adott ágazati szabályok által lefekte-

<sup>42</sup> Lásd bővebben SZEGEDI (24. l.) 69.

<sup>43</sup> C-270/12. sz. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben 2014. január 22-én hozott ítélet [EBHT 2014. 4.] 43–45. pontjai.

<sup>44</sup> Lásd uo. 65. pont.

<sup>45</sup> Lásd uo. 66. pont.

<sup>46</sup> Lásd uo. 82. és 103. pontok.

<sup>47</sup> Merijn CHAMON: „The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism” *European Law Review* 3/2014. 393.

tett követelmények. Elmulasztotta az EuB, hogy besorolja, világosabb szempontok szerint meghatározza az átruházható hatásköröket.<sup>48</sup> Egyértelműen egyes szakirodalmi értékelésekkel az átruházás modernizált sarokköveit lefektette az EuB, így ezek: 1) a hatáskörök címzettje uniós jogalkotó által létrehozott uniós jogalany lehet, 2) csak pontosan behatárolt hatáskört lehet átruházni, 3) valamint azok a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra tekintettel bírósági felülvizsgálat tárgyai.<sup>49</sup> Ám álláspontom szerint a hatáskör-átruházás rendszere változatlanul problémás, különösen annak okán, hogy szakpolitikai területenként<sup>50</sup> eltérő lehet a korlátozott-ság mértéke, ami visszavezet az európai közigazgatási jog fejlődésének egyik meghatározó dilemmájához, az általános elsődleges jogi alapok hiányához és az ágazati töredezettséghez.

A magas szintű szakértelem is eseti (és ágazati) alapon ítélné meg, ráadásul nehezen kezelhető egyfajta megkülönböztető tényezőként. Megragadása adott szabályozási tárgykörök komplexitása mentén egyértelmű kihívást jelent, egy új ipari forradalom és a robotika kibontakozásának hajnalán ez a kihívás várhatóan csak nőni fog.

Nem vizsgálták, de a Hatóságok (ügynökségek) az általános hatályú aktusokat standard formájában csak előkészítik, de a „nem szerződésidegen” Európai Bizottság felel azok végső elfogadásáért, tehát az együtt döntési (korlátozott mérlegetlési) jogkör itt is fennáll. Ahogyan a példák alapján látni fogjuk, ez több gyakorlati kérdést is felvet.

## A BANKPIACI SZABÁLYOZÁS GYAKORLATI TAPASZTALATAI

### TECHNIKAI STANDARDOK FELEMÁS HELYZETE A BANKPIACI SZABÁLYOZÁSBAN

A pénzügyi Hatóságok által előkészített standardok kibocsátásának elsődleges jogi alapját a Bizottság számára az EUMSZ 290., valamint 291. cikkei adják.<sup>51</sup> A már említett Lámfalussy-eljárás képezte a pénzügyi felügyeleti reform alapját. Ebben a

<sup>48</sup> Miroslava SCHOLTEN – Marloes VAN RIJSBERGEN: *“The ESMA-Short Selling Case: Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the Meroni-Romano Remnants”* *Legal Issues of Economic Integration* 4/2014. 394. A Romano-ítélet új szerződési rendelkezések közötti megítéléséről lásd: Marta SIMONCINI: *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine – A Study on EU Agencies* (Oxford: Hart Publishing 2016) 33–40.

<sup>49</sup> Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, EU:C:2014:18, 43-45. és 53. pontjai (lásd bővebben a megújított értelmezési keretéről KÁLMÁN János: „The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union” *International Relations Quarterly* 2014/2. 17. Az ESMA-ítélet további értékeléséről lásd bővebben a BVerfG 2 BvR 2631/14. sz. 2019. július 30-i döntésének 237–239. pontjait).

<sup>50</sup> A bankunió területéről egyértelmű példaként említhető meg a szanálási mechanizmus keretei között az együttműködési nehézségek az egyes szereplők között (lásd Európai Számvevőszék 2017/13. sz. speciális jelentésének 119–143. bekezdései és 2018/2. sz. speciális jelentésének 26–44. bekezdéseit).

<sup>51</sup> Ezek elhatárolásáról lásd bővebben: GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszer* (Budapest: Wolters Kluwer 2019) 57–60.

szabályozáspolitikai rendszerben a Hatóságok által előkészített kötelező szabályozástechnikai standardok<sup>52</sup> révén biztosítják a következetes harmonizációt a szektor-specifikusan meghatározott területeken, míg végrehajtás-technikai standardok révén azt, hogy a kötelező uniós jogi aktus végrehajtása egységes feltételekkel történjen meg.<sup>53</sup> Elnevezésükkel kifejezik, és a Hatóságokat alapító rendeletek külön ki is mondják az esetjogi megállapítások megközelítése alapján, hogy a standardok „technikai jellegűek, nem járhatnak stratégiai vagy szakpolitikai döntéssel”<sup>54</sup>.

A Hatóságok csak a standardok előkészítéséért és előterjesztéséért felelnek, végző formájukban (rendelet vagy határozat) a Bizottság fogadja el ezeket, amelyek így közvetlenül hatályosak a tagállamokban. A Hatóságok az ESA-rendeletek 10. cikke szerint nyilvános konzultáció és potenciális költség-haszon elemzés, továbbá az érdekképviseleti csoportok véleményének kikérését követően nyújtják be a tervezet szövegét a Bizottság számára. Utóbbi a tervezetet több körös, az Európai Parlament és a Tanács bevonásával történő egyeztetés után hagyja jóvá vagy utasítja el. A folyamat alapvető jelentőségű szabálya, hogy a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül a Bizottság nem módosíthatja a Hatóság által kidolgozott tervezet tartalmát.

A standardok kétféle formája közötti különbségek értelemszerűen az EUMSZ eltérő cikkeinek jogalapkénti alkalmazásából fakadnak.<sup>55</sup> Amíg a szabályozástechnikai standardok az EUMSZ 290. cikke szerint delegált jogalkotási jogkörön nyugszanak, addig a végrehajtási standardok az EUMSZ 291. cikke szerint a másodlagos jog végrehajtásán alapulnak. Emiatt eltérő a standard-kibocsátás ellenőrzésére jogosultak köre is. A szabályozástechnikai standardok esetében az EUMSZ 290. cikke értelmében – a jogalkotási hatáskör átruházójaként – az Európai Parlament és a Tanács jogosultak erre. Emiatt csak a standardok ezen típusánál van módjuk a felhatalmazás visszavonására, standardokkal szembeni kifogások benyújtására, a tervezet jóváhagyásának megtagadása esetén – az eltérő vélemények kifejtésének érdekében – a hatáskörrel rendelkező biztos és az adott Hatóság elnökének meghívására a Tanács vagy az Európai Parlament elé. A végrehajtási standardok esetén a tagállamok főszabályként érvényesülő végrehajtási jogának, ellenőrzési mechanizmusainak szabályait egy már időközben megjelent másodlagos jogforrás részletezi.<sup>56</sup> A szabályozástechnikai standardok (tervezete) esetén rögzítik, hogy azokat nagyon ritka esetben és rendkívüli körülmények között módosíthatja a Bizottság. Ennek oka, hogy a Hatóságok ismerik legjobban a pénzüpiacok napi tevékenységét, ami ismét utal az ügynökségi működést igazoló magas szintű és specializált technikai szaktudásra (lásd a *ESMA-ítélet* kapcsán elhangzott érveket). A módosításra legfeljebb akkor van mód, ha azok „nem összeegyeztethetők az uniós joggal, nem tartják tiszt-

<sup>52</sup> Lásd ESA-rendeletek 10–16. cikkeit.

<sup>53</sup> ESA-rendeletek 1. cikk (2) bekezdésében említett jogalkotási aktusokban egyedileg meghatározott területeken kerül sor a standardok kidolgozására.

<sup>54</sup> Lásd ESA-rendeletek 10. cikk (2) bekezdését; 15. cikk (1) bekezdését.

<sup>55</sup> A technikai standardok előkészítéséről lásd bővebben ESA-rendeletek 10. és 15. cikkeit.

<sup>56</sup> Az Európai Parlament és a Tanács *182/2011/EU* rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek a megállapításáról.

teletben az arányosság elvét, vagy szemben állnak a pénzügyi szolgáltatások belső piacának alapvető elveivel, amelyeket a pénzügyi szolgáltatásokat szabályozó uniós joganyag tartalmaz.”<sup>57</sup> A végrehajtási standardok esetén *expressis verbis* nincsenek ilyen megkötések. A megmutatózó különbségek ellenére nehéz objektív kritériumokat találni annak megkülönböztetésére, hogy melyik standard szolgálja a másodlagos jogi aktusok szabályozását és melyik a végrehajtásukat.<sup>58</sup>

Óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy ezáltal a standardok előkészítéséért felelős Hatóságok gyakorlatban nem váltak-e valódi piaci szabályozóvá. Itt a konfliktusok az ügynökség és a Bizottság között, valamint az uniós és a végrehajtásért elsődlegesen máig felelős tagállami szint között is felmerülhetnek.

Ami a Bizottság és az ügynökségek (és az uniós szint egyéb szereplői közötti) potenciális konfliktusokat illeti, a gyakorlati tapasztalatok alapján nem igazolódott be az a fent említett szakirodalmi várakozás, hogy a Bizottság a felhatalmazások nyújtotta keretek között visszaélt volna a szabályozási szerepkörével. Így nem mutatható ki banki területen, hogy a standardok különböző típusai kapcsán fennálló felhatalmazási és kibocsátási kereteket, illetve korlátokat a Bizottság átlépte volna. 2015 végéig nem is élt a Bizottság a standardokat érintő módosítási jogával – ami arra is egyértelműen utal, hogy mennyire meghatározó a gyakorlatban az ügynökség szerepe a piacsabályozásban normatív aktusok elfogadásával (előkészítésével).<sup>59</sup> Egyes standardok kibocsátása (például globális rendszerszinten lényeges piaci szereplőkre vonatkozó meghatározás, banki bónuszokra vonatkozó korlátozások) túlmutattak az esetjogi szempontból vett technikai kérdések körén, és igen jelentős hatásuk volt a bankpiac működésének egészére az Unióban.<sup>60</sup> Gyakorlati szempontból viszont igen problémássá vált, hogy a standardok kibocsátása az eredetileg tervezetthez képest milyen késedelemmel történik meg. Nagyon jelentős késések mutatkoznak a standardok – konkrét példa alapján a végrehajtás-technikai standardok jóváhagyása kapcsán (lásd a prudenciális követelményekre vonatkozó rendelethez kapcsolódó végrehajtás-technikai standardoknál a pár hónapos időtartamtól a majdnem kétéves periódust átívelő 23 hónapos késésig terjednek).<sup>61</sup> Még ha egy-egy kirívó esettel állunk is szemben, akkor is elgondolkodtató, hogy ezen időszak alatt nincs egymással adott esetben összhangban az uniós jogszabályi és a kapcsolódó végrehajtási aktusokban szabályozni kívánt követelményrendszer; ez a piaci szereplőknek jogbizonytalanságot és időbeli bizonytalanságot is teremt. Különösen banki területen ez a jelentéstétel felesleges megduplázásához, nem megfelelő gyakorlatokhoz és felesleges költségvonatokhoz vezet, amelynek elkerüléséhez az Európai Bankhatóság javasolta az ESMA-ítélet alapján, hogy maga legyen a végső

<sup>57</sup> Lásd ESA-rendeletek (22) preambulum bekezdését.

<sup>58</sup> Lásd bővebben Matthias LEHMANN – Cornelia MANGER-NESTLER: „Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem” *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft* 1/2011. 11.

<sup>59</sup> Eilis FERRAN: „The Existential Search of the European Banking Authority” *European Business Organization Law Review* 3/2016. 295.

<sup>60</sup> Lásd bővebben FERRAN (59. l.) 296.

<sup>61</sup> Opinion of the European Banking Authority on improving the decision-making framework for supervisory reporting requirements under Regulation (EU) No 575/2013, Annex I.

kibocsátója az ilyen aktusoknak. Érvelésében a jelentéstételi szabályozás magas technikai, szakértői jellegére hivatkozott, ami az *ESMA-ítélet* sarkalatos pontjaként alátámasztotta az ügynökségi fellépést, egyúttal továbbra is fenntartotta az ügynökségek önálló szakértői (de nem önálló döntéshozói) szerepét – ám az Európai Bankhatóság adott esetben az eljárási és jogállami garanciák kibővítését szorgalmazta önálló aktus-kibocsátási joga megalapozásaképpen.<sup>62</sup> Bár a legutóbbi reformok nem változtatták meg a standardok kibocsátásnak eredeti módját, jelzésértékű a szervezeti önérdék ilyen kifejezése, amely illeszkedik a historikus institucionalizmus által felvázolt tendenciába nem csak az egyes uniós intézmények, hanem már az ügynökségek esetén is.<sup>63</sup>

Bár nem kapcsolódik a bankszabályozás területéhez, az említett normatív aktusok kibocsátásának ügynökségi előkészítése és az együttes kibocsátás mint dilemma több ágazaton átívelő jellegét jelzi az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége kapcsán tapasztalható gyakorlat is. Az energetikai területen három szereplő (köztük ezen ügynökség és a Bizottság) bevonásával elfogadott hálózati kódexek kibocsátása is a tervezett időpontokhoz képest éves, adott esetben több éves késésben van.<sup>64</sup> Ez a körülmény mindenképpen említést érdemel a változatlanul fenntartott korlátozott hatáskör-átruházási doktrína kapcsán.

Ami a tagállami és az uniós szint potenciális konfliktusait illeti, példaként hozhatjuk fel a már elemzett prudenciális követelményekre vonatkozó rendeletet. A Lámfalussy-eljárás eredeti szerkezeti elképzelése négy szintű szabályozást vázolt fel, kezdve a felhatalmazást tartalmazó uniós jogszabályokkal, azok végrehajtási rendelkezéseit szabályozó alapvetően Bizottság által kibocsátott aktusokkal, a technikai szabályokkal, végül ezek végrehajtásának ellenőrzésével.<sup>65</sup> Az említett példát alapul véve láthatjuk, hogy a bankszabályozás területén alapvető fontosságú prudenciális követelményekre vonatkozó rendelet (575/2013/EU rendelettel módosított 648/2012/2012/2012) <sup>66</sup> felhatalmazást adott a Bizottság 680/2014/EU végrehajtási rendeletének<sup>67</sup> (a felügyeleti adatszolgáltatásról) kibocsátására, amelyet standard formájában ügynökségi előkészítés által alkottak meg.<sup>68</sup> Így a második és harmadik szint a standardok esetében „összecsúszik”. Példaként véve Magyarországot a 38/2019. (XI. 20.) MNB rendeletet – utóbbi a 680/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 17. cikk (1) bekezdése végrehajtásához szükséges rendelkezéseket

<sup>62</sup> Uo. 9–10.

<sup>63</sup> A historikus institucionalizmus értékeléséről lásd bővebben: Hjalte RASMUSSEN: „Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs?” *European Law Review* Vol. 5. 1980. 112–127.

<sup>64</sup> Lásd Európai Számvevőszék 2015/16. sz. speciális jelentésének 46-51. bekezdéseit.

<sup>65</sup> Lásd bővebben FERRAN (59. l.) 294-95.

<sup>66</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.

<sup>67</sup> A Bizottság 680/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. április 16.) az intézmények 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti felügyeleti adatszolgáltatása tekintetében végrehajtás-technikai standardok megállapításáról 1. és 17. cikkei.

<sup>68</sup> Lásd az Európai Bankhatóság EBA/ITS/2015/02 (2015. március 18.); az EBA/ITS/2016/03 (2016. március 8.) és az EBA/ITS/2017/01 (2017. április 4.) megjelölésű standardjait.

állapítja meg.<sup>69</sup> Ahol is a szabályozási kereteket az adja, hogy a végrehajtási rendelet szerinti adatszolgáltatásokat az MNB által meghatározott elektronikus formában kell teljesíteni. Az uniós rendeleti felhatalmazás<sup>70</sup> kockázatokat is rejt magában: a pénzügyi terület kiemelkedően komplex technikai jellege nagyon részletes követelményrendszert tehet szükségessé, ám a piaci szereplők számára az egyes normaszövegek „összeolvasásának” kényszere elkerülhetetlen többletteleherrel jár együtt. Ebben a tekintetben az eredetileg megcélzott egységes szabálykönyv helyett szerteágazó normakövetelmények nehezíthetik meg a napi jogkövetés és egységes bankpiaci gyakorlat kialakulását.

### SOFT LAW AKTUSOK MEGERŐSÍTETT SZABÁLYOZÁSI SZEREPE A BANKPIACI TERÜLETEN

A Hatóságok számára – azok alapítási rendeletei szerint – lehetővé kell tenni az uniós jog alkalmazásáról, a standardok „által nem szabályozott területeken” iránymutatások és ajánlások<sup>71</sup> kibocsátását. Ezek címzettje a tagállami hatóságok és az egyes pénzügyi intézmények is lehetnek, ám jogi kötőerővel alapvetően nem bírnak. Kibocsátásuk célja összefüggésben az egységes szabálykönyv kialakításával a „következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása”.

Ezek kikényszeríthetősége adott szinten biztosított, mivel az uniós jogalkotó általános jelleggel ebben az esetben is előírta, hogy „a hatáskörrel rendelkező hatóságok és pénzügyi intézmények minden erőfeszítést megtesznek azért, hogy megfeleljenek” az iránymutatásoknak és az ajánlásoknak. Az egyes tagállami hatóságokkal szemben emellett visszaigazolási kötelezettség áll fenn. Ha nem felelnek meg vagy nem kívánnak azoknak megfelelni, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatják a Hatóságot (cselekvés vagy annak elmaradása esetén az indokok megadása – „*act or explain*”). Végző soron lehetőség van a pénzügyi piacokon bevett gyakorlat alkalmazására: „annak tényét a Hatóság közzéteszi, hogy a tagállami hatóság nem felel meg vagy nem kíván megfelelni adott elvárásoknak” (megnevezés gyakorlata – „*naming and shaming*”). A címzettek másik köre tekintetében a rendeletek rögzítik, hogy a pénzügyi intézmények világos és részletes jelentést készítenek arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak, amennyiben az adott iránymutatás vagy ajánlás megköveteli. Ugyanakkor a közzétételi lehetőség ebben az esetben nem áll fenn.

Speciális szerepet kap az ajánlás az uniós jog megsértéséhez (annak kivizsgálásához) kapcsolódó mechanizmus alkalmazása során.<sup>72</sup> Az uniós jog feltételezett

<sup>69</sup> 38/2019. (XI. 20.) MNB rendeletet a pénz- és hitelpiaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről, 16. §.

<sup>70</sup> C-230/78. sz. Eridania ügyben 1979. szeptember 27-i ítélet [EBHT 1979. 6.] 34. pontja.

<sup>71</sup> ESA-rendeletek (25) preambulumbekzdése és 16. cikk.

<sup>72</sup> ESA-rendeletek 17. cikk.



megsértése vagy alkalmazásának elmulasztása esetén a Hatóság annak kivizsgálását követően ajánlást intézhet a tagállami hatósághoz, amelyben meghatározza az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Ha utóbbi ezt követően adott határidőn belül nem felel meg az uniós jognak, a Bizottság hivatalos véleményt adhat ki, előírva a megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Ennek során figyelembe kell vennie a Hatóság ajánlását. A megfelelő lépések megtételének elmaradása és adott feltételek teljesülése esetén a Hatóság a pénzügyi intézménynek címzett egyedi határozatot hozhat.

Ilyen típusú *soft law* aktusoknál is lehetséges a konfliktus a Bizottság és az ügynökség között. A *soft law* aktusok a Hatóságok számára biztosíthatják a piacsabályozási szerepkört, anélkül, hogy felmerülne a korlátozott hatáskör átruházásából fakadó doktrína miatti korlátozások dilemmája. Formálisan jogi kötőerő nem kapcsolódik ezen aktusokhoz, ugyanakkor az említett mechanizmusok a gyakorlatban mégis biztosítják a kikényszeríthetőség egy adott szintjét. Az Európai Bankhatóság által közzétett éves jelentések alapján a tagállami hatóságok nagy többségére egyértelműen kihat a megfelelés kényszere, még ha adódnak is egyértelműen kivételes esetek a megfelelési táblázatok számadatai alapján.<sup>73</sup>

Ahogy a preambulumban szerepel a *soft law* aktusok és a standardok szabályozási tárgyköre egyértelműen elválik egymástól, hiszen sem ajánlás, sem iránymutatás nem bocsátható ki standardok által szabályozott területeken. Ugyanakkor az egyes gyakorlati tapasztalatok itt is mást mutatnak, így az Európai Bankhatóság is elkezdte kibővíteni szabályozási „portfólióját” – túllépve a standardokkal kapcsolatos megkötéseken. Ráadásul az uniós rendeletek szerint „következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása” szóhasználat (is) feltételezi a már meglévő jogszabályi keretek kidolgozását, így e keretek közt kellene maradni az Európai Bankhatóságnak. Ugyanakkor, ahogyan Ferran utalt rá az Európai Bankhatóság alulszabályozott (nem szabályozott) területekre is „bemerészkedik” iránymutatásaival, ennek klasszikus példája a felügyeleti felülvizsgálat és értékelés közös eljárásaira, illetve módszertanára vonatkozó iránymutatások rendszere. Utóbbi az eredeti tőkekockázat és az annak való megfelelés tárgykörét jóval meghaladva egy összefüggő dokumentum és követelményrendszer lett, amely tartalmazza a banki üzleti és kockázati profilra, így a pénzügyi eszközökre, a belső irányításra és az ellenőrzésre vonatkozó iránymutatásokat is.<sup>74</sup> Ezek bankpiaci hatása óhatatlanul jelentősebb, mint azt az eredeti szabályozási keretek között feltételezni lehetett.

Ami pedig az uniós és a tagállami szint kapcsolatát, esetleges konfliktusait illeti az egységes szabálykönyv kialakítása (és tagállami alkalmazása) kapcsán annak dilemmája a standardok mellett e *soft law* aktusoknál is fellelhető. Ismét egy gyakorlati példát alapul véve tekinthetünk a tőkepiaci és banki panaszkezelés általános szabályait lefektető közös iránymutatásokra.<sup>75</sup> Az Egyesült Királyság esetében az irány-

<sup>73</sup> Az Európai Bankhatóság éves jelentései elérhetőek: [eba.europa.eu/about-us/annual-reports](http://eba.europa.eu/about-us/annual-reports).

<sup>74</sup> Lásd bővebben FERRAN (59. lj.) 299.

<sup>75</sup> Joint Guidelines on complaints-handling for the securities (ESMA) and banking (EBA) sectors, JC/GL/2014/43 (későbbi formában: JC/2018/35).

mutatás(ok) egységes jellegű szabálykönyvben,<sup>76</sup> míg Németországban egyfajta körlevélben<sup>77</sup> jelennek meg. Ezzel szemben Ausztriában és Csehországban is az eredeti uniós iránymutatások szövege kerül közzétételre a tagállami szervek weboldalán.<sup>78</sup> Magyarországon pedig a Pénzügyi Stabilitási Tanács által kiadott ajánlások formájában jelentetik meg, ültetik át a Hatóságok e *soft law* aktusok követelményeit.<sup>79</sup> A szakirodalmi elemzések alapján más területeken is fennáll a Hatóságok ajánlásainak, iránymutatásainak többféle átültetési, vagy megjelenési formája.<sup>80</sup> Ahogyan a standardok kapcsán arra már utaltunk, az egységes szabálykönyv kialakítása szempontjából ebben a tekintetben is óhatatlanul fennállnak bizonyos kockázata annak, ha eltérőek a bankpiaci szereplőkkel kapcsolatos követelmények. Elméletileg felmerül persze ennek megengedhetősége, hiszen ezen aktusok csak *soft law* aktusok, másrészt az uniós jogalkotó az alapítási rendeletben igyekezett szétválasztani a standardok és *soft law* aktusok szabályozási tárgyköreit. Ám amint erre a gyakorlati példák utaltak, ez a fajta szétválasztás nem feltétlenül érvényesül.

Az már más kérdés, hogy az egységes szabálykönyv, pontosabban az Európai Bankhatóság „egyenméretű” szabályozási megközelítése (*one size fits all approach*) valóban képes-e a bankpiac érdekeit szolgálni. Corbet és Larkin vizsgálatai szerint a válság után a kockázatokra és az egyes banki mérlegek stabilitására koncentrálnó uniós szabályozás az Európai Bankhatóság részéről nehezebb helyzetbe hozta a nem kereskedelmi és egyéb alternatív bankokat (így a takarékszövetkezeteket). Az egységes európai szintű szabályozás szükséges, de a szabályozási rezsimek egységessége nem feltétlenül hat ki pozitívan a piaci folyamatokra és szereplőkre.<sup>81</sup>

## ÖSSZEGRZÉS

Szervezeti oldalról a pénzügyi felügyelet és szabályozás uniós rendszere alapvető átalakuláson ment keresztül az utóbbi évtizedben. Az ügynökségesedés folyamata elérte ezt a szektort is, amely felváltotta a bizottsági modellt. E folyamat végül a bankunió keretében elvezetett az EKB bankfelügyeleti szerepkörrel való felruházásához. Az európai pénzügyi ügynökségek (Hatóságok) felállítása a pénzügyi (majd gazdasági) válság kezelésének egyik sarokköve volt. Ám az Unió nem tudott alap-

<sup>76</sup> Banki kezelésre vonatkozó szabálykönyv elérhető alábbi weboldal alatt: [www.prarulebook.co.uk/rulebook/Home/Rulebook/02-12-2019](http://www.prarulebook.co.uk/rulebook/Home/Rulebook/02-12-2019).

<sup>77</sup> A német felügyeleti szerv az alábbi körlevelet adta ki az iránymutatások „átültetéseként”: [www.bafn.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2018/rs\\_18\\_06\\_beschwerdemanagement\\_vbs.html](http://www.bafn.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2018/rs_18_06_beschwerdemanagement_vbs.html).

<sup>78</sup> Az osztrák és a cseh tájékoztató az alábbi weboldalakon található meg: [www.fma.gv.at/en/eu/eba-guidelines/](http://www.fma.gv.at/en/eu/eba-guidelines/); [www.cnb.cz/en/supervision-financial-market/legislation/banks-credit-unions/methodological-and-interpretative-documents/](http://www.cnb.cz/en/supervision-financial-market/legislation/banks-credit-unions/methodological-and-interpretative-documents/).

<sup>79</sup> Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 13. § (2) bekezdés i) pontját.

<sup>80</sup> Marloes VAN RIJSBERGEN: „On the Enforceability of EU Agencies’ Soft Law at the National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority” *Utrecht Law Review* 5/2014. 127–128.

<sup>81</sup> Shaen CORBET – Charles LARKIN: „Has the uniformity of banking regulation within the European Union restricted rather than encouraged sectoral development?” *International Review of Financial Analysis* October 2017. 48–65.

vetően máig túllépni azon a dilemmán, hogy az uniós szintű (közvetlen) végrehajtási igény erősödése ellenére az ügynökségeire való hatáskör-átruházás korlátozott. Elképzelhető az EKB felügyeleti és szabályozási szerepkörének a többi pénzügyi ágazatra való kiterjesztése, de ez szerződésmódosítás nélkül nem lehetséges. Az EKB közvetlen bankfelügyeleti (vagy egyéb alágazati) fellépésének további erősítése (a tagállami hatáskörök esetleges megszüntetése mellett) pedig már tagállami felhatalmazási akadályokba is ütközhet.<sup>82</sup>

Emellett a pénzügyi és banki ágazat példája éppen arra világít rá, hogy a bemutatott felemás jogfejlődési folyamatok ellenére is az ügynökségek gyakorlati piacszabályozási szerepe egyre inkább nő, még ha ez nem is feltétlenül van összhangban az uniós jogalkotó eredeti céljával és szándékaival. Az Európai Bankhatóság nem pusztán a hatáskör-átruházás korlátai közül szabadul, hanem más tekintetben is aktív. Látszik mind a standardok, mind az egyéb *soft law* aktusok esetében, hogy az Európai Bankhatóság igyekszik bővíteni normatív aktusok kibocsátásával, előkészítésével összefüggésben vett befolyását. Érthető ez a tendencia különösen az Európai Bankhatóság esetében, amelynek saját szerepfelfogását is újra kell definiálnia az EKB szerepbővülése miatt. Erre egyértelmű lehetőséget kínál, ha a szakértői szabályozó szerv (ügynökség) képét igyekszik megerősíteni. Az már más kérdés, hogy ennek keretében az eredeti uniós jogalkotó által szabott jogszabályi kereteken is átlép, ami megnehezíti az egységes szabálykönyv kialakítását – még ha ez az európai bankpiac érdekei alapján nem is feltétlenül káros. A következő években kell eldőlnie, hogy ez a tendencia tovább erősödik-e, és amennyiben igen, akkor eljut-e egy olyan szintre, ahol a bankpiaci szabályok túlzott heterogenitása az ügynökség (újból) öndefiníálási folyamatának akadályaként fog már hatni.

<sup>82</sup> Lásd SZEGEDI (26. l.) 99–100.

# RECENZÍÓ

KENNETH EINAR HIMMA – MIODRAG JOVANOVIĆ – BOJAN SPAIĆ  
(SZERK.): UNPACKING NORMATIVITY: CONCEPTUAL, NORMATIVE, AND  
DESCRIPTIVE ISSUES (OXFORD: HART, 2018) 262.

Amikor H. L. A. Hartot a jogelmélet (*jurisprudence*)<sup>1</sup> professzorává választották Oxfordban, barátja, a nyelvfilozófus J. L. Austin köszöntésképp ennyit jegyzett meg: „Csodás látni, hogy ezzel a filozófia birodalma egy újabb tartományt csatolt magához [...]”<sup>2</sup> Ez a Hart által megkezdett hódítás pedig – legalább is az analitikus és pozitivisták tradícióján belül – mindmáig töretlen. Ez nemcsak abban az értelemben igaz, hogy a jogelmélet (*jurisprudence*) elsődleges módszertana az angolszász hagyományban filozófiai. Ez még a jogot mint társadalmi jelenséget társadalomtudományi eszközökkel vizsgáló *socio-legal scholarship* felemelkedése mellett is igaz.<sup>3</sup> Emellett

azt is jelenti, hogy a filozófia kurrens témái kihatnak a jogtudományra is (és kisebb mértékben talán fordítva: a jogelmélet kérdéseiből meríthet az általános filozófia). Magától értetődő tehát, hogy egy alapvetően *filozófiai módszertanú* jogelmélet merítsen az általános filozófiából, ahogy például egy *társadalomtudományosított* jogelméletnek természetesen a társadalomtudományokból kell merítenie.

Mindezek után nem meglepő, hogy azzal, hogy a filozófián belül a metaetika és a normativitás kérdésköre hirtelen óriási figyelmet kapott,<sup>4</sup> a jogelmélet is kapva kapott az alkalmon, hogy mélyebben megvizsgálja a jog normativitását.<sup>5</sup> Bár a 20. század nagy jogelméletei (Kelsen, Hart, Raz, Finnis) mind behatóan

<sup>1</sup> Tisztában vagyok azokkal a terminológiai nehézségekkel, amiket a jogelmélet és *jurisprudence* fogalmainak ilyen egyenlővé tétele okoz, azonban azt hiszem, még mindig ez a legkevésbé terhelt magyar kifejezés. Jogtudománynak nevezni talán túl általános, jogbólcselnek nevezni avittas, jogfilozófiának nevezni pedig túlon túl szűkítő lenne. Hasonló kérdések merülnek fel az angol *jurisprudence* kapcsán is, vö. Scott J. SHAPIRO: *Legality* (Cambridge: Harvard University Press 2011) 1–2; Ellentétes véleményre l. Roger COTTERRELL: „Why Jurisprudence Is Not Legal Philosophy” *Jurisprudence* 2014/1. 41–55.

<sup>2</sup> Nicola LACEY: *A Life of H.L.A. Hart: The Nightmare and the Noble Dream* (Oxford: Oxford University Press 2006) 149.

<sup>3</sup> Brian Z. TAMANAHA: *A Realistic Theory of Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2017) 12–30; Ennek magyar megfelelője leginkább a társadalomtudományosított jogtudomány, vö. Pokol Béla: „A jogtudomány társadalomtudományosodása (és perspektivikus létrejötte)”

in BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna* (Budapest: MTA TK Jogtudományi Intézet – OPTEN 2016) 72–73.

<sup>4</sup> Kathryn LINDEMAN: „Legal Metanormativity: Lessons for and from Constitutivist Accounts in the Philosophy of Law” in David PLUNKETT – Scott J. SHAPIRO – Kevin TOH (szerk.): *Dimensions of Normativity: New Essays on Metaethics and Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press 2019) 87–88.

<sup>5</sup> David ENOCH: „Reason-Giving and the Law” in Leslie GREEN – Brian LEITER (szerk.): *Oxford Studies in Philosophy of Law: Volume 1* (Oxford: Oxford University Press 2011); Scott HERSHOVITZ: „The End of Jurisprudence” *Yale Law Journal* 2014/4.; David PLUNKETT – Scott J. SHAPIRO: „Law, Morality, and Everything Else: General Jurisprudence as a Branch of Metanormative Inquiry” *Ethics* 2017/1.

foglalkoztak a kérdéssel, mégsem tudtak igazán megnyugtató választ adni rá. A recenzió tárgyát képező munka tehát ennek a felvirágozásnak a része. Azonban érdemes először talán tisztázni, mit is ért a kortárs filozófia normativitás alatt és milyen főbb jogelméleti problémák merülnek fel ennek kapcsán. Normativitás alatt az etika általában azt a kérdést taglalja, hogy milyen indokoknak kellene vezérelnie cselekedeteinket.<sup>6</sup> Ahogy a recenzeált könyv előszava is utal rá (I. o.), széleskörben elfogadott előfeltevés, hogy a jog indokokat biztosít, vagy legalábbis indokokat szándékozik biztosítani gyakorlati döntéseink meghozatalához. A magyar jogi szakirodalomban Bódig Mátyás metaelméleti szempontból hívta fel rá a figyelmet, hogy az általános jogelméletek ennyiben szükségképpen gyakorlati filozófiai állásfoglalást is tesznek.<sup>7</sup> A természetjogi elméletek talán érthetően minden nehézség nélkül támaszkodnak a jog normativitásának morális megalapozására (ha az erkölcsöt követnünk kell, az ennek megfelelő jogot is követnünk kell), a jogi realisták pedig a szabályskepticizmusból indulnak ki (azaz tagadják, hogy a jog maga egyáltalán indokokat szolgáltatna a cselekvésekhez). Még az olyan naturalizált, pszichologizáló jogelméletek, mint a skandináv realizmus is szükségképpen állást foglalnak ebben a kérdésben, már

amennyire a jog *qua* jog normativitásának tagadása állásfoglalás.<sup>8</sup>

Igazán nagy kihívást azonban leginkább a pozitivisták elméletek számára jelent a normativitás problémája (234. o.).<sup>9</sup> A pozitívizmus képviselőinek meg kell tudni védeniük, hogy egy moráltól független, társadalmi tényeken nyugvó jog miként is tud indokot szolgáltatni.<sup>10</sup> Azaz magyarázni kell, hogy mi a viszony a „van” és a „kell” – Kelsen hatására a magyar jogelméletben talán közismertebben – *Sein* és *Sollen* között?<sup>11</sup> Ez a viszony, valamint a jogi kötelezettségek természete képezik a jog normativitásával kapcsolatos viták gyújtópontjait. Ezen a ponton azonban annyit érdemes megjegyezni, hogy abban biztosak lehetünk: a

<sup>6</sup> Részletesebben l. Daniel STAR: „Introduction” in Daniel STAR (szerk.): *The Oxford Handbook of Reasons and Normativity* (Oxford: Oxford University Press 2018); Giorgio BONGIOVANNI: „Reasons (and Reasons in Philosophy of Law)” in Giorgio BONGIOVANNI et al. (szerk.): *Handbook of Legal Reasoning and Argumentation* (Dordrecht: Springer 2018).

<sup>7</sup> BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások* (Miskolc: Bíbor 2004).

<sup>8</sup> Sylvie DELACROIX: „Understanding Normativity: The Impact of Culturally-Loaded Explanatory Ambitions” *Revus* 2019/37. 19–20; Brian LEITER: „Naturalism in Legal Philosophy” in *Stanford Encyclopedia of Philosophy, Winter 2002* (Metaphysics Research Lab, Stanford University 2002), [plato.stanford.edu/archives/win2002/entries/lawphil-naturalism/](http://plato.stanford.edu/archives/win2002/entries/lawphil-naturalism/); Brian LEITER: *Naturalizing Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press 2007). Az újabb magyar szakirodalomban l. MATYASOVSKY-NÉMETH Márton: „Módszertani naturalizmus, empiria és emberi jogok. Az emberi jogok társadalomtudományi kutatásának története” *Állam- és Jogtudomány* 2019/2. 29–31.

<sup>9</sup> Frederick SCHAUER: „On the Alleged Problem of Legal Normativity” in Nicoletta BERSIER LADAVAC – Christoph BEZEMEK – Frederick SCHAUER (szerk.): *The Normative Force of the Factual: Legal Philosophy Between Is and Ought* (Cham: Springer International 2019) 171–172.

<sup>10</sup> SHAPIRO (1. lj.) 36–40; Tomasz GIZBERT-STUDNICKI: „The Social Sources Thesis, Metaphysics and Metaphilosophy” in Paweł BANAŚ – Adam DYRDA – Tomasz GIZBERT-STUDNICKI (szerk.): *Metaphilosophy of Law* (Oxford: Hart 2016).

<sup>11</sup> Kevin TOH: „Erratum to: Four Neglected Prescriptions of Hartian Legal Philosophy” *Law and Philosophy* 2015/3. 349; általánosságban a problémára lásd: BERSIER LADAVAC–BEZEMEK–SCHAUER (szerk.) (9. lj.).

jogi és morális kötelezettségek, a jogi és morális normativitás legalább is *hasonló* jelenségek. Ezt bizonyítja, hogy azonos nyelvtani szerkezetekkel beszélünk róluk.<sup>12</sup> Ha azt mondom, hogy nem kelene embert ölnöm, ez egyaránt utalhat erkölcsi indokokra (kötelességekre) és a megszokott szóhasználatban ettől valahogyan különböző jogi indokokra (kötelességekre). Így tehát egy filozófiai indíttatású jogelméletnek biztos, hogy figyelemmel kell lennie arra, hogyha az erkölcs normativitásával foglalkozó elméletekben virágzást tapasztal. A recenzió tárgyát képező kötet is erről a figyelemről árulkodik.

A kötet öt nagyobb szerkezeti egységre tagolódik, amiknek gondolati íve az általános felől a konkrét felé halad. Ennek megfelelően az első két tanulmány módszertani kérdésekkel foglalkozik, mégpedig hangsúlyosan azzal, hogy a normativitást érintő módszertani problémák tisztázása feloldhatja-e a pozitívizmus-antipozitívizmus ellentétet. Dimitrios Kyritsis Julie Dickson „indirekt módon értékelő” jogfilozófiájának módszertani kritikáján keresztül arra mutat rá, hogy a módszertani választások nem segíthetnek az ontológiai problémák feloldásában (14. o.). Dickson azt állítja, hogy létezik a deskriptív és morális alapú értékelő jogelmélet közt egy lehetséges harmadik út. A jogról annak alanyai is gondolkodnak, mégpedig Hart kifejezését használva „belső nézőpontból”, tehát azt magukra nézve kötelezőnek elfogadva (10. o.). Ez lehetőséget ad a deskriptív és morális közti harmadik utas vizsgálatra. Ez is értékelő jellegű vizsgálatot eredményez,

<sup>12</sup> H. L. A. HART: *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 2019) 170–73; H. L. A. HART: *A jog fogalma* [ford.: TAKÁCS Péter] (Budapest: Osiris 1995). A további hivatkozások az angol nyelvű kiadásra utalnak.

azonban nem morális alapon, hanem az alapján, hogy az adott jogrendszer elfogadók számára melyek a jog azon jellemzői, amik azt széles körben jellemzik (12–13. o.) Ez Dickson szerint elvezethet arra, hogy kiválasszuk a jog azon jellemzőit, amikkel változatlanul (*invariably*) rendelkeznie kell. Kyritsis szerint azonban ilyen változatlanságról csak empirikus dimenzióban, jogtudat kutatások lefolytatását követően beszélhetünk. Helyesen mutat rá arra a problémára, hogy nehezen határolható körül az a személyi kör, amelynek „jogadata” mérvadó lenne egy empirikus vizsgálat során (13. o.). Azon túl, hogy Friedman nyomán elfogadott belső és külső jogi kultúráról beszélni,<sup>13</sup> éppen a többek közt hazánkban is zajló jogtudat kutatások mutatnak rá, hogy mennyire nehéz és képlékeny a jogról alkotott nézetek vizsgálata.<sup>14</sup> Emellett sajnos Kyritsis legérdekesebb gondolatára, miszerint a jog természetéről alkotott nézetek szükségképpen befolyásolják a választott módszertant, igen kevés hely marad (14–15. o.).

A kötet második fejezete Triantafyllos Gkouvas tollából már közelebb visz a normativitás problémájához. Előljáróban tisztázni kell, hogy a normativitáson belül szokás megkülönböztetni formális és robusztus normativitást.<sup>15</sup> Formálisan normatív pl. a játékok szabályai. Ha egy

<sup>13</sup> Lawrence M. FRIEDMAN: *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation 1975) 223.

<sup>14</sup> H. SZILÁGYI István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1967–2017*. (Budapest: Pázmány Press, 2018) 1. fejezet.

<sup>15</sup> PLUNKETT-SHAPIRO (5. l.) 48–49; Stephen FINLEY: „Defining Normativity” in David PLUNKETT – Scott J. SHAPIRO – Kevin Toh (szerk.): *Dimensions of Normativity: New Essays on Metaethics and Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press 2019) 204–208.

sakkjátszmában helytelenül lépek egy figurával, akkor a formális norma alapján tudom ezt értékelni, de az, hogy a huszár L-alakban léphet, még nem ad indokot arra, hogy lépjek is a huszárommal. A robusztus normativitás ennél több, az ilyen mód normatív szabályok azt mutatják, valóban mit kellene tennünk. Például: ha egy olyan erkölcsi normát, ami azt mondja ki, „ne ölj!” robusztusnak veszünk, az nem egyszerűen egy viszonyítási alap (ha ölök, akkor megsértem), hanem valóban meg tudja mutatni, mit kell tennem (tartózkodjam az öléstől).

Gkouvas állítása szerint a pozitívizmus és antipozitívizmus, bár nagyon különböző módon magyarázzák a jog normativitását, mégis viszonyíthatók egy közös zsinórmértékhez. Ez a zsinórmérték pedig nem más, mint a Joseph Raz által bevezetett normatív/magyarázó *Nexus*, ami megmutatja, hogy egy adott norma mennyire robusztus. Gkouvas saját megközelítését emiatt metrikusnak nevezi, a különböző normatív magyarázatokat a *Nexus*-tól három dimenzió mentén való távolságuk alapján elemzi (17–19. o.). Gkouvas szerint a jogi indokok természetére adott válaszokat a *Nexus*-tól való távolságuk alapján mérhetjük össze (21. o.). Kétségtelen, hogy vonzó egy ilyen semleges mérce, azonban kérdéses, hogy valóban helyes-e, nem torzító-e a razi *Nexus*-hoz mérni a normativitásról alkotott elméleteket, amikor a jogelmélet fősodra egyre inkább amellet van, hogy a jogi indokok kevésbé robusztus, inkább deflációs jellegűek (azaz más indokokra is szükség van, hogy a jogi indokok normatívak legyenek).<sup>16</sup> Másrészt – Witt-

gensteint parafrázálva – ha a jogelméleti viták végére (remélhetőleg) eljutunk a jog normativitásának *helyes* értelmezéséhez, akkor Gkouvas zsinórmértékét is elhajthatjuk.

A kötet következő szerkezeti egysége, Brian Bix és Kenneth Einar Himma tanulmányai mutatják talán a leg-erősebb tartalmi összhangot. Mindkét tanulmány két, egymással összefüggő kérdést jár körül, azonban sok esetben igen eltérő konklúziókra vezetve. Az első vizsgált kérdés a jogi kötelezettségek opcionalitása, azaz, hogy egyéni választáson múlik-e a jog kötelezősége. Himma helyesen utal rá, hogy a jog normativitása, azaz, hogy indokokot ad, nem egyenlő a jog kötelezőségével. A jogi kötelezettségek keletkeztetése az a mechanizmus, amin keresztül a jog indokokot ad (58. o.). Ebben a pillanatban pedig arra kell választ kapni Himma szerint, hogy miként lehetnek kötelezők ezek az indokok. Bix és Himma ebben a kérdésben merőben ellentétes álláspontra helyezkednek. Bix, Kelsen nyomán, úgy érvel, hogy a jog normativitása mindig opcionális, az egyén elfogadásából jön létre. Hart terminológiájával: lehetséges, hogy olyanok, akikre a jog vonatkozik, a jog normáihoz mégis külső nézőpontból viszonyulnak, azaz nem tekintik azt kötelezőnek (43–45. o.). Ez nem jelenti azt, hogy a jog *kikényszerítése*, azaz a szankciók alól is képesek lennének döntésük révén mentesülni, csupán azt, hogy indokokot nem ad pl. egy anarchistának a jog. Ez az álláspont kifejezetten meglepő, főleg annak fényében, hogy egyrészt *prima facie* ellentmond az intuícioink-

<sup>16</sup> Noam GUR: „Legal Facts and Reasons for Action: Between Deflationary and Robust Conceptions of Law’s Reason-Giving Capacity” in Nicoletta BERSIER LADAVAC – Christoph

BEZEMEK – Frederick SCHAUER (szerk.): *The Normative Force of the Factual: Legal Philosophy Between Is and Ought* (Cham: Springer International, 2019) 151.

nak, másrészt a voluntarizmusra a szakirodalomban bőven található rendkívül erős ellenérvek.<sup>17</sup> Himma ezzel szemben épp, hogy nonvoluntarista megközelítést szorgalmaz, azaz a jogi normák kötelező erejét nem az egyén választásából vezeti le (63. o.)

E sorok szerzője helyesebbnek érzi Himma megközelítését a normativitás kérdésének vonatkozásában. Ehhez azonban rá kell térni a két szerző által vizsgált másik kérdésre. Azaz arra, hogy a jog által nyújtott indokok mennyiben hasonlítanak más normatív rendszerek (elsősorban az erkölcs, de akár a játékok, etikett stb.) által adott indokokhoz. Ennek alapja, hogy Kant óta szokás erkölcsi és gyakorlati indokok megkülönböztetéséről beszélni (67–68. o.). Anélkül, hogy részletesebben belemerülnénk a problémába, felmerül a kérdés, hogy a jog milyen indokokat szolgáltat? Egy példa segíthet megérteni a problémát. Ha például egy piros lámpánál állva azt tapasztalom, hogy akár át is kelhetnék forgalom híján, milyen indokok alapján fogok dönteni? Gyakorlati

indok lehet, hogy nem tudhatom, hogy valóban biztonságos-e az átkelés. Erkölcsi indok lehetne, hogy morálisan is elítélendő lehet valamilyen szinten (kanti keretben maradvá pl. megsérti a kategorikus imperatívuszt), hogy átmegyek a piroson. A kérdés, hogy a jogi indokok melyik oldalon állnak? Tudniillik látható, hogy a jogi szankció lehet gyakorlati indok. Senki sem lepődne meg azon az állításon, hogy nem megyek át a piroson, mert a sarkon ott áll egy rendőr, aki figyel. De a jogsértésről elképzelhető, hogy valamilyen formában morális indokokat sértene.

Lehet azonban úgy is érvelni, hogy létezik egy e kategóriákon túli, *sui generis* jogi indoktípus. Bix – és az ő olvasatában Hart –<sup>18</sup> ezt a harmadik utat választja (47–48. o.). A jog sajátosan jogi kötelezettséget keletkeztet, ami azonban szerinte az egyén döntésétől függően kötelező (50. o.). Ezzel azonban Bix a jognak egy nagyon gyenge normativitását ismeri el csak. Ha pl. az adott személy nem ismeri vagy ismeri, de elutasítja az adott jogszabályt, akkor az, hogy a jogszabály megszegése esetén büntetés sújtja már nem is lenne *jogi* indok. Ez pedig kissé mesterségesen elválasztja a jogot és annak kikényszerítését. Himma ezzel szemben elutasítja, hogy harmadik lehetőség adatna a gyakorlati és morális indokok mellett (67. o.). A jogi indokokat ő egyértelműen gyakorlati indokként fogja fel, a jog indokadási képességét az indokok mögötti kényszermechanizmusban, szankcióban látja (68–69. o.).

<sup>17</sup> Leslie GREEN: „Law and Obligation” in Jules L. COLEMAN – Kenneth Einar HIMMA – Scott J. SHAPIRO (szerk.): *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law* (Oxford: Oxford University Press 2004) 525–529; Leslie GREEN: „Legal Obligation and Authority” in Edward N. ZALTA (szerk.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2012 Edition) [https://plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/legal-obligation/](https://plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/legal-obligation/plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/legal-obligation/); Leslie GREEN: „The Normativity of Law: What Is the Problem?” [www.uvic.ca/victoria-colloquium/assets/docs/Green\\_Normativity.pdf](http://www.uvic.ca/victoria-colloquium/assets/docs/Green_Normativity.pdf); De egy Bixet potenciálisan alátámasztó magyarázatra l. Ruth CHANG: „Voluntarist Reasons and the Sources of Normativity” in David SOBEL – Steven WALL (szerk.): *Reasons for Action* (Cambridge: Cambridge University Press 2009) 243–71.

<sup>18</sup> Bár egy késői interjúban Hart maga is épp a normativitás kérdésének tekintetében látta legnagyobb szükségét elméletének finomítására. Juan Ramón DE PÁRAMO ARGÜELLES: „Entrevista a H.L.A. Hart” *Doxa* 1998/5. 343–346.



George Pavlakos soron következő tanulmánya szintén a jog normativitásának jellegét vizsgálja, ám írásának fókuszsa a jogi kötelezettség helyett a jogi és morális normativitás elkülöníthetőségén van. Pavlakos Kelsen normatanához nyúl vissza, amikor a tiszta jogtant két elméleti álláspont együtteseként értelmezi (78. o.). Egyrészt Kelsen szigorúan olyan nem naturalista normativitást kívánt kidolgozni, azaz a normativitásnak egy olyan fogalmát kidolgozni, ami végső soron nem függ empirikus tényektől. Másrészt nem csak a nem normatív (*Sein*) tényektől, de a más normarendszerekhez (elsősorban az erkölcshez) tartozó normáktól (más *Sollen*-ek) is el kívánta különíteni a jogot. Pavlakos meggyőzően mutatja be, hogy az, amit Kelsen periférikus beszámításnak nevezett,<sup>19</sup> nem képes a kitűzött célját (empirikus tényeken nem nyugvó normativitás levezetése) beteljesíteni. Végső soron Kelsennek is pszichológiai tényekre és a kikényszerítésre kellett alapoznia a jog normativitását (82–87. o.).

Kelsen második célja, a jog moráltól való elkülönítése azzal jár, hogy a jognak és a morálnak külön-külön beszámítás mentén kellene működnie (88. o.). Pavlakos kantiánus nézőpontból mellett érvel, hogy emiatt Kelsen elmélete problémás, hiszen egy *Sollen*-jellegű állítás egyszerre lehet jogilag igaz, morálisan pedig hamis, ami a gyakorlati döntést („mit tegyek?”) nem tudja kellően eligazítani (89–92. o.). Bár Pavlakos kiindulópontja mindenképp vonzó, a

dilemma, amire választ kíván adni nem új. Csak a jog normativitásának témakörében jelentős érdeklődésre tart számot, hogy mit tegyünk az ellentmondásos jogi és morális indokokkal. Pavlakos kitűnően mutatja be, hogy Kelsen elméleti keretében a probléma nem megoldható, azonban korántsem biztos, hogy az ehelyett javasolt elméleti keret alkalmazása a leghelyesebb. Ennek bizonyítását azonban a szerző más munkáira bízta, így arra jelen recenzióban nincs mód kitérni.<sup>20</sup>

Andrei Marmor Pavlakos végközvetkeztetéséhez hasonló kiindulópontot tesz magáévá: a jog normativitásában szerrinte tulajdonképpen nincs semmi sajátos. Ám attól, hogy a jog normativitása nem valamiféle *sui generis* jelenség, a normatípusok még lehetnek változatosak (95. o.). Marmor kissé sajátosan a normákat egyszerűen társadalmi, intézményes dimenzióval kiegészített magatartási szabályként fogja fel, ami nem a legtisztább terminológiát eredményezi (96–97. o.). Elképzelhető például ez alapján, hogy egy norma nem normatív, mint azt a mindjárt bemutatandó tipizálás egyértelművé teszi. Marmor természetesen koherensen használja saját terminológiáját, ám az ilyen nehézségek jelzik épp azt, hogy mennyire rendezetlen a normativitást érintő viták állapota.

Marmor egyfajta „normativitáserősségi” sorrendbe állítva a következő

<sup>19</sup> Azaz az, ahogy a jogrendszeren keresztül két tényállítást összekapcsolunk. Például: megbírságotlák, mert megszegte a kijárási korlátozást. Vö. Hans Kelsen: *Tiszta jogtan* [ford.: Bibó István] (Budapest: ELTE Bibó István Szakkollégium 1988) 11. § b).

<sup>20</sup> George PAVLAKOS: „Law, Normativity and the Model of Norms” in Stefano BERTEA – George PAVLAKOS (szerk.): *New Essays on the Normativity of Law* (Oxford: Hart 2011) 36; George PAVLAKOS: „The Relation Between Moral and Legal Obligation: An Alternative Kantian Reading” in George PAVLAKOS – Veronica RODRIGUEZ-BLANCO (szerk.): *Reasons and Intentions in Law and Practical Agency* (Cambridge: Cambridge University Press 2015).

négy típusú normát különbözteti meg. Az ún. kodifikáló normák önmagukban nem nyújtanak indokot, csak már létező indokokat rögzítenek. Ennyiben az ilyen normák nem is normatívak, azonban Marmor szerint mégis van funkciójuk: könnyebben érthetővé teszik az indokokat, egyszerűbbé teszik a társadalmi együttélést (99. o.). Marmor számít arra a lehetséges kritikára, hogy ha egy ilyen – legyen: *N* – norma esetleg hibás, és céljával ellentétben nem *teljesen* képezi le a már létező indokokat, akkor követendő-e? Erre Marmor válasza az, hogy lehetnek akkor is érvek amellet, hogy *N*-t kövessük, de ez nem *N*-ből magából fakad. A probléma az, hogy sokkal helyesebbnek tűnik azt mondani, hogy még ilyen esetben is szolgáltat, de minimum pontosít (l. lentebb) indokot *N*. Hiszen az alapul szolgáló más indok a konkrét esetre nem nyújtana indokot *N* léte nélkül. Önmagában az, hogy mondjuk a jogszabály nem követése rossz példa, ahogy Marmor példája szól (99. o.), még nem ad kellő indokot a konkrét cselekvésemre: ehhez kell az a tény is, hogy van *N*. *N* normának tehát szükségképpen szerepelnie kell cselekvés indokai közt, ez pedig Marmor definíciója szerint a normativitás (97. o.).

Marmor emellett beszél indokpontositó (*reason-instantiating*) normákról, amik már létező indokokat konkretizálnak vagy pontosítanak (100. o.). Példaként Marmor a visszatérő koordinációs problémákat hozza fel.<sup>21</sup> Ilyen az például, hogy arra jó okunk van, hogy mindenki az úttest egyik meghatározott oldalán közlekedjen, ám arra, hogy ez konkrétan melyik oldal legyen nincs előzetes döntési indokunk. Ezért kellene az ilyen típusú

sú normák, hogy konkretizálják a már létező kötelezettségeket. A harmadik típus a konstitutív norma, ami valamilyen cselekvéstípust hoz létre. A felhatalmazó, megengedő jogi normák jól ismert elméleti problémája<sup>22</sup> is ezen szabályok megértésével oldható fel Marmor szerint (101–102. o.). Az a norma, ami pl. jogilag definiálja, hogy mi egy szerződés (kölcsonös és egybehangzó akaratnyilatkozat), önmagában nem nyújt indokot arra, hogy a konkrét esetben szerződjenek is. De Marmor szerint mégis ad indokot, csak ez az indok egy másik indoktól függ (104–105. o.). Nem világos azonban, hogy a konstituáló, intézménydefiniáló tartalom túl – amiben valóban többet jelentenek ezek a normák az előzőekben kifejtettektől – mennyire lehet ennyire élesen elhatárolni az egyes normatípusokat.

A negyedik típus, amelyet Marmor említ, az autoritativ normáké. Ezek már valóban indokokkal szolgáltathatók, azáltal, hogy valamilyen autoritás adja ki őket (105–106. o.). Marmor ezt az indokadást pragmatikai alapon, egy beszédaktusként fogja fel. Ezzel összefüggésben hívja fel rá a figyelmet, hogy Raz szerinte tévedett akkor, amikor kizárólag a normát kibocsátó autoritás legitimitását figyelte (*ki* adta ki a normát), azt viszont nem, hogy a beszédaktus tartalma (*mit* mond ki az autoritás) is lehet hibás (107–108. o.). Marmor azonban nem tudja meggyőzően bizonyítani, hogy mik lehetnek ezek a tartalmi hibák. Hiszen egy lábjegyzet erejéig maga is elismeri, hogy ilyen tartalmi hiba esetén is lehetnek más indokok, amelyek miatt mégis követjük a jogot (112. o.). A fentiek alapján azonban a jogi normától elvi-

<sup>21</sup> Részletesen l. SHAPIRO (1. lj.) 103–107.

<sup>22</sup> HART (12. lj.) 3. fejt.

atni a normativitást pusztán az alapján, mert más indokokra támaszkodik, problematikus lehet.

Marmor ezt követően Raz két arra vonatkozó érveléssel száll vitába, miszerint a jog normativitása valamiképpen különleges. Ennek a kifejezetten izgalmas érvelésnek csupán egyetlen aspektusát emelem ki. Marmor szerint nem tartható az az álláspont, hogy a jog „mindent egybevetve” indokai (azaz a jogalkotó már valamiképpen mérlegelte a lehetséges indokokat, és ezek alapján mondta ki a végleges indokot)<sup>23</sup> szükségképpen véglegesek, minden más indokot felülírók lennének. Marmor úgy gondolja, hogy ezekhez az indokokhoz mindig hozzákapszolható egy implicit „hacsak” klauzula. Azaz: ha valami olyan merül fel, amit nem vett figyelembe az autoritás, akkor lehetséges, hogy ez felülírja a korábbi „mindent egybevetve” indokot (115–116.o.). Lehet, hogy az új indok fényében más lenne a „mindent egybevetve” indok, ám ez nem egyenlő azzal, hogy az ilyen „mindent egybevetve” indokok ilyenkor automatikusan meg is szűnnének, egy implicit „hacsak” klauzula alapján. Marmor nem számol azzal a munkamegosztással, amit a heteronóm jogi normák létezésével jár. Egyszerűben: a „minden egybevetését” nem az adott helyzetben cselekvő személy teszi meg, hanem *részére valaki más*.

Marmor tanulmányát érdemes a kötetben később szereplő, Horacio Spector által írt elemzéssel összevetni. Spector kiindulópontja, hogy a jogi normák akkor tudnak indokokat szolgáltatni, ha ezek valamiképpen kapcsolatban állnak már meglévő indokainkkal. Ezen belül

Spector megkülönböztet három különböző elméleti keretet. Marmorhoz hasonlóan beszél kodifikációs modellről. Emellett ír a Michael Greenberg- és David Enoch-féle „indokelsütő” (*reason-triggering*) modellről, majd az által preferált többszintű (*multi-tiered*) megközelítésről (135–137. o.). Spector annyiban egyetért Marmorral, hogy a kodifikációs megközelítéssel nem lehet megoldani a kooperációs és koordinációs problémákat (vö. Marmor indokpontosító normái). Ebben a körben tehát a jognak biztos, hogy új indokokat kell szolgáltatnia (141–143. o.). Spector szerint az új indokok szolgáltatását nem magyarázza megfelelően az a megközelítés, ami a jog normativitását arra vezeti vissza, hogy csak már meglévő indokokat „süt el”, mivel ez nem tudja magyarázni azt, hogy miért engedelmességek az adott jogrendszer normáinak (144–146. o.).

Spector tehát explicitebben foglalkozik azzal a problémával, ami Marmor korábban kifejtett álláspontját ingatagá teszik. Spector szerint a jog normativitását indokok többszintű rendszereként kell felfogni. Léteznek *harmadlagos* indokok, amik miatt érdemes létrehozunk jogrendszert (mivel a kooperatív állapot hatékonyabb, mint a természeti állapot). Ezek adják az alapját egyrészt a *másodlagos* indokoknak (hagyd figyelmen kívül a jogi indokon kívüli indokot), illetve az *elsődleges* indokoknak (kövesd a jogrendszer által adott indokot) (148–152. o.). Spector itt elsősorban hatékonysági szempontokra hivatkozik, azonban érdemes lett volna ezt tágabb metaetikai kontextusba helyezni. Úgy tűnik, hogy Spector implicit módon a konstruktivista metaetikára, annak is David Copp által megfogalmazott realista vál-

<sup>23</sup> Ruth CHANG: „»All Things Considered«” *Philosophical Perspectives* 2004/1.

tozatára támaszkodik.<sup>24</sup> Azonban Spec-  
tor épp azt a lépést nem indokolja meg  
kellőképp, hogy a társadalmi hatékonyság  
miért ad morális alapot nemcsak a  
morális kötelezettségek, hanem a jog-  
rendszer normatív létére is.

Will Waluchow a Dworkin–Waldron-  
vita<sup>25</sup> nyomán előtérbe került kérdésre,  
az alkotmánybíráskodás (*judicial review*)  
demokratikusságára keres megoldást.  
Ebben a kötetben jól ismert nézetét  
egészíti ki, miszerint az alkotmánybírá-  
skodás lehet demokratikus, ha az nem a  
bíró saját, hanem a közösség alkot-  
mányos moralitásán nyugszik, (120–  
121. o.). Waluchow célja, hogy a razi  
normativitáselmélet alapján bemutassa,  
miként lehetséges, hogy egy (alkot-  
mány)bíró morális szempontok alapján  
döntson anélkül, hogy ez antidemokrati-  
kus lenne. A téma iránt érdeklődők szá-  
mára mindenképp izgalmas Waluchow  
finomított elmélete. Azonban azzal, hogy  
kifejezetten Raz normativitáskonceptci-  
óját használja, természetesen kiteszi  
magát az utóbbival szemben felmerülő  
kritikáknak is.

Bojan Spaić tanulmányában az értel-  
mezési szabályok normativitását vizs-  
gálja. Kérdése, hogy milyen értelemben  
nevezhetjük normatívnak az értelme-  
zés szabályait, az értelmezési kánono-  
kat (nyelvtani, történeti, rendszertani  
stb.). G. H. von Wrightra és John Sear-

le-re, valamint Marmor fentebb recen-  
zált tanulmányára támaszkodva Spaić  
normataxonómiája alapján végigköve-  
ti, hogy az értelmezési kánonok milyen  
típusú normaként értelmezhetők. Amel-  
lett, hogy a Marmor tanulmányánál fel-  
vetettek közvetetten Spaić érvelésére itt  
kihatnak, újra hangsúlyozni kell, hogy  
közel sem annyira egyértelmű az, hogy  
egy norma, ami konstituál egy tevékeny-  
séget (pl. az értelmezés módját), ne tud-  
na egyszerre okot is adni arra (167. o.).  
Amellett, hogy ez az elhatárolás már ön-  
magában vitatható, Marmor kifejezet-  
ten megengedő abban, hogy egy nor-  
ma egyszerre több típusba is tartozhat  
(112. o.). Így Spaić szigorú elkülöníté-  
se erősen megkérdőjelezhető. Izgal-  
masabbnak tűnhet a szerző azon meg-  
állapítása, hogy még abban az esetben,  
ha az értelmezési kánonok normatívak  
is, természetükből fakadón nem tudnak  
egyetlen helyes választ adni. Ez a meg-  
állapítás azonban nem új, és Spaić telje-  
sen figyelmen kívül hagyja azt a jelentős  
irodalmat (mindenekelőtt Dworkin mun-  
kásságát), ami a jogi szabályok teljes  
determináltsága mellett érvel.<sup>26</sup> Ez ter-  
mészetesen abból is fakad, hogy Spaić  
elfogadja Marmor normativitásfelfogá-  
sát, ami a jogi normativitást elkülöníti a  
morálistól.<sup>27</sup>

Hart realizmuskritikájának vizsgálá-  
tához nyúl vissza Andrej Kristan. Azt

<sup>24</sup> David COPP: *Morality, Normativity, and Society* (Oxford: Oxford University Press, 1995); Carla BAGNOLI: „Constructivism in Metaethics in Edward N. ZALTA (szerk.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2017 Edition) [plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/constructivism-metaethics/](http://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/constructivism-metaethics/).

<sup>25</sup> Jeremy WALDRON: *Law and Disagreement* (Oxford: Clarendon Press, 1999); Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs* (Cambridge: Belknap Press 2011) 18. feje.

<sup>26</sup> Brian H. BIX: „Legal Interpretation and the Philosophy of Language” in Lawrence M. SOLAN – Peter TIERSMA (szerk.): *The Oxford Handbook of Language and Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 145–158.

<sup>27</sup> Kiváltképp igaz Dworkin késői munkásságára, vö. DWORKIN (26. l.) 19. feje.; Jeremy WALDRON: „Jurisprudence for Hedgehogs” *NYU School of Law, Public Law Research Paper* (2013), [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2290309](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2290309).

mutatja be, miként lehetséges választ adni szabályszeptikusként Hart híres „tévedhetetlenségi érvére” (*argument from infallibility*). Röviden összefoglalva: Hart szerint a realisták álláspontja alapján (a jog az, ahogy a bíróság dönt) a végleges (*final*) bírósági döntések egyben tévedhetetlenek (*infallible*) is, ami viszont konstraintív. Hiszen így a bírászkodás nem lenne más, mint „a pontozó szabad belátásának játéka”,<sup>28</sup> ahol a pontozó döntésére fogalmilag nem mondhatjuk, hogy hibás (178. o.). Kristan saját álláspontja, hogy a bírászkodást a pontozó belátásának játéktól meg lehet szabályszeptikus alapon is különböztetni, ami szerinte helyesebb, mint Hart végkövetkeztetése (180–182. o.). Kristan ebben a nyelvfilozófia, azon belül a pragmatika eredményeire támaszkodik, ami jelenleg a jogelmélet egyik legaktívabban kutatott területe.<sup>29</sup> Álláspontja szerint a bíró azért nem dönthet ilyenkor sem teljesen szabadon, mivel az megköti a kezét, hogy *úgy kell tennie (purport)*, mintha jogi szabályokon alapulna a döntése, nem pedig a szabad akaratán (183. o.). A „mi a jog?” kérdés ilyenkor egyenlő lenne azzal, hogy mit kell tennie a bírónak, hogy döntését elfogadják véglegesnek az adott közösségben (184. o.). A konklúzió vitathatatlanul eredeti, és nem titkolom, hogy magam is rendkívül ígéretesnek tartom a pragmatikai irányultságú kutatásokat különböző analitikus, dogmatikai problémák megoldására. Kristan elemzése azonban két, összefüggő kritikával illethető.

A pragmatikai elemzés egyrészt mindig feltételezi a bíróságok mellett egy „társalgási partner” létét, amit Marmor nyomán általában a törvényhozásban szoktak megragadni.<sup>30</sup> Kristan ehelyett a „közösséget” teszi a beszédaktus „fogadó partnerévé”, ami rögtön felveti, hogy kit értsünk közösség alatt? Csupán a többi bírót, esetleg a többi jogászt? Vagy a szélesebb társadalmat? Amennyiben az előbbit értjük „közösség” alatt, akkor a normativitás szempontjából természetesen eltérő nézőpontból, de ugyanoda jutunk, mint Hart, amikor a „birkaól” metaforájával élt.<sup>31</sup> Ha az utóbbit, akkor arra az álláspontra kell helyezkednie Kristannak, hogy egy döntés „legalitása” egyenlő egy (vélt) jogi szempontok szerinti legitimitással.

Amíg Kristannál a fő kritikám abból fakadt, hogy nem tisztázta kellőképp a pragmatikai megközelítéshez, Katharina Stevens tanulmányának épp ez a legizgalmasabb része. Stevens kiindulópontja a magyar jogelmélet irodalmában is jól ismert analógiaprobléma.<sup>32</sup> Azaz miként képes az analógia orientálni a bírói döntést, mennyiben köti meg a bíró kezét, mik a releváns tulajdonságok, amik alapján két eset hasonlít (177–179. o.). Stevens az analógia interdiszciplináris irodalmára támaszkodva azt állítja, hogy a kérdés megoldásához a bíró szerepén keresztül vezet az út (183. o.). Ezt ő tolmácsszerepként (*interlocutor*) azonosítja, aki az elé hozott érveket a lehető „legjobb szívvvel” (*principle of charity*) olvasva értékeli. Mivel a tolmácsként

<sup>28</sup> Takács Péter fordításában.

<sup>29</sup> Timothy A. O. ENDICOTT: „Law and Language” in Edward N. ZALTA (szerk.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2016 Edition) [plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/law-language/](http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/law-language/).

<sup>30</sup> Andrei Marmor: *The Language of Law* (Oxford: Oxford University Press 2014), 2. feje.

<sup>31</sup> Takács Péter fordítása. HART (12. l.) 117.

<sup>32</sup> PESCHKA Vilmos: „Típus és analógia a jogban” in *Jog és jogfilozófia* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1980) 355–369.

felfogott bíró feladata szerinte az, hogy pártatlanul megítélje az elé hozott érvek erejét, a *per analogiam* érveket is ennek fényében kell értékelje. Ennek megfelelően számba kell vennie, hogy *jogi szempontból* mennyire hasonlít a két eset, amit össze kell mérnie (201–204. o.). Amennyiben komolyan veszi tolmácsi feladatát, az analógia a bíró számára nem csak barát, de ellenség is lehet Stevens szerint (203. o.). Nem világos azonban, hogy mennyire koherens ez az álláspont a retorika jogi döntéshozatalban betöltött szerepéről. Egyrészt a bíró szerepét alapvetően retorikai funkciók alapján fogja fel, míg a szabályok meghatározottságáról már harti keretben beszél (204. o.). Mindenképpen bővebb kifejtést érdemelne a normativitás oldaláról a jogi szillogizmus és az analogikus érvelés közti lehetséges hasonlóság (205. o.), főképp, hogy már előbbi helyességét is megkérdőjelezzük az újabb szakirodalomban.<sup>33</sup>

A kötet utolsó két tanulmánya a kortárs jogelmélet egyik legizgalmasabb problémáját, a transznacionális jogot, konkrétan annak normativitását veszi számba. Elsősorban a *socio-legal* elméletek képviselőitől több kísérlet született, hogy először deskriptív, majd normatív keretbe foglalják azt a jelenséget, hogy a 20. század második felében az állami jog mellett szub-, transz-és szupranacionális normarendszerek is megjelentek.<sup>34</sup> A szuverén állam (illúziójának) kiiktatá-

sa a normativitás felől is kérdéseket vet fel. Mindenképp szükséges tehát, hogy a globális normatív pluralizmust is leírni képes normativitásfogalmat dolgozzunk ki.<sup>35</sup>

A recenzált kötet utolsó két fejezete is ezt a célt tűzi ki, két meglehetősen különböző nézőpontból. Veronica Rodriguez-Blanco arra a kérdésre keresi a választ, hogy értelmezhető-e, és ha igen, miként, a joguralom (*rule of law*) transznacionális kontextusban. Az alapproblémát az adja, hogy a transznacionális jognak való megfelelés önkéntes (pl. magam kötöm ki a kereskedelmi választottbíró-ságok joghatóságát), így kevésbé releváns a joguralom hagyományos funkciója. Hiszen, ha önkéntesen vetem alá magam egy normának, akkor miért kellene vizsgálnom a kényszer alkalmazásának megalapozottságát (209–211. o.)? Rodriguez-Blanco értelmezésében azonban a joguralom funkciója az, hogy az önkényes (*arbitrary*) döntés ellen védjen, hiszen ekkor az egyén nem férhet hozzá a vele szemben alkalmazott erőszak indokaihoz (212–216. o.). Eddig Rodriguez-Blanco érvelése meglehetősen meggyőzően mutatja be, hogy a normativitás szempontjából miért lehet releváns ez a kérdéskör. Sajnos azonban az általa nyújtott megoldási javaslat meglehetősen „mindent vagy semmit” jellegű. Ha elfogadjuk ugyanis a korábbi munkáiban is proponált,<sup>36</sup> G. E. M. Anscom-

<sup>33</sup> Luís DUARTE D'ALMEIDA: „On the Legal Syllogism” in David PLUNKETT – Scott J. SHAPIRO – Kevin Toh (szerk.): *Dimensions of Normativity: New Essays on Metaethics and Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press 2019).

<sup>34</sup> Paul Schiff BERMAN: „Global Legal Pluralism as a Normative Project” *UC Irvine Law Review* 2018/2.

<sup>35</sup> Társadalomelméleti megközelítésben I. Gunther TEUBNER: „Global Bukovina: Legal Pluralism in the World-Society” in Gunther TEUBNER (szerk.): *Global Law Without a State* (Brookfield: Dartmouth 1997); KARÁCSONY András: „Kitekintés: globalitás – lokalitás” in *Jogfilozófia és társadalomelmélet* (Budapest: Attraktor 2000).

<sup>36</sup> Veronica RODRIGUEZ-BLANCO: *Law and Authority under the Guise of the Good* (Oxford: Hart 2014).

be-ra építő elméleti keretet, akkor erről a kérdésről is meggyőző az álláspontja. Ez a módszertan azonban épp a jog normativitásának magyarázatában talált erőteljes kritikusokra.<sup>37</sup>

Miodrag Jovanović azt vizsgálja, hogy az „azonosítatlan normatív objektum”-nak nevezett szabályozási eszközök mennyiben mondhatók normatívnak (227–228. o.). Ezek olyan különböző szervezetek által kibocsátott normák, amelyek többé-kevésbé rendelkeznek kötőerővel a gyakorlatban. A bázeli szabályok például úgy tesznek szert normativitásra Jovanović szerint, hogy formálisan nem kötelezők. Míg a WHO instrumentumai, bár formálisan kötelezők, a gyakorlatban mégsem normatívak (243–248. o.). Jovanović ezt azzal magyarázza, hogy a normativitást függetleníteni kell a formális kötőerőtől (*bindingness*), a hangsúlyt a jog (provizórikus) fogalmának más elemeire kell helyezni. Ezáltal beszélhetünk relatív normativitásról, azaz egy norma lehet többé vagy kevésbé normatív (241–242. o.). Sajnos ez a megközelítés több problémát vet fel, mint amennyit megold. Egyrészt explicit módon egy jogfogalom-prototípusra épít, ami önmagában is megkérdőjelezhetővé teszi a jog normativitásáról alkotott elképzelést (239–240. o.). Lehetséges, hogy érdemesebb lett volna ilyen előfeltételek mellett inkább a jog normativitásából kiindulni, és nem a jog fogalmából. E tekintetben úgy tűnik, hogy Jovanović az elemzésének célpontjait (formálisan kötelező, gyakorlatban nem

indokadó és fordítva) a jog normativitásának egy kevésbé robusztus koncepciójával kívánja magyarázni. Azonban adós marad azzal, hogy egyértelműen állást foglaljon, hogy a felsorakoztatott elméletek (235–240. o.) közül melyiket tartja helyesnek. Így egy jó problémafelvetésre mind a normativitás, mind a jog fogalma oldaláról meglehetősen ingatag választ kapunk.

Az egyes fejezetekkel szemben felhozott kritikák azonban egyáltalán nem arra utalnak, hogy a megjelent munkák gyenge minőségűek lennének. Épp ellenkezőleg, inkább abból fakadnak, hogy a jog normativitása az egyik legvitatottabb terület, ahol a különböző álláspontokból nem tudtak eleddig kánonok kialakulni. Hogy a kötetben egy ennyire vitatott kérdésről ilyen sokféleképpen, sok megközelítésből írnak, inkább dicséretre adhat okot. Külön öröm, hogy a közép-európai régió ennyi szerzője kutat aktívan az analitikus jogelmélet területén. Mind a kötet szerkesztésének központját adó Szerbiában, mind több lengyel egyetemen élénk, nemzetközi színvonalú kutatásokat fedezhetünk fel a normativitás kérdésében. Ezekhez a régiós jó gyakorlatokhoz pedig érdemes lenne a magyar jogtudományunk is felzárkózni.

Fábián Áron\*

<sup>37</sup> Brian H. Bix: „Law and Reasons: Comments on Rodriguez-Blanco” *Problema: Anuario de Filosofía y Teoría Del Derecho* 2013/7; Juan Vega Gomez: „Book Review: Veronica Rodriguez-Bianco, Law and Authority Under the Guise of Good” *Law and Philosophy* 2016/4.

\* Doktori hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jog- és Társadalomelméleti Tanszék, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [fabian.aron@gmail.com](mailto:fabian.aron@gmail.com). Az írás az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

## SIPOS FERENC: MUNKÁVAL KAPCSOLATOS SZANKCIÓK A MAGYAR BÜNTETŐJOGBAN (BUDAPEST: HVG-ORAC 2019) 376.

Sipos Ferenc két komoly feladatra is vállalkozott könyvében, egyrészt, hogy bemutassa a munkabüntetések kialakulásának történetét, az azokat megalapozó nemzetközi forrásokat, másrészt, hogy a munkabüntetések hazai szabályainak vizsgálata mellett európai kitekintést is adjon a jogintézmény gyakorlati alkalmazhatóságáról. Az elemzés öt nagy szerkezeti egységre tagolódik. A bevezető részből megismerhetjük az emberiség munkához való viszonyát, annak különböző stációit az antikvitástól az ipari forradalomig, illetve azt a szemléletváltást, amely lehetővé tette, hogy a munka szankcióként funkcionálhasson a társadalomban. A második rész a magyar szabályozás történetére koncentrálna vizsgálja azokat büntetőpolitikai elveket, amelyek mentén bevezették a munkabüntetések különböző formáit. Ez a gondolati egység a rendszerváltozással zárul, és kiváló elméleti alapul szolgál a hatályos szabályozás bemutatásához a harmadik részben. Ezt követően megismerkedhetünk a munkabüntetések alkalmazásának hét európai példájával, elsősorban a skandináv államokra fókuszálva.

A hazai és európai szabályozás alapos és kritikus szemléletű bemutatásán túl azonban mást is kapunk a monográfiától. Sipos Ferenc új műfajt teremtett: a szórakoztató jogirodalmat. A hazai jogtudományban szinte elkerülhetetlen, hogy egy jogintézmény bemutatása alapos és általában száraz történeti áttekintéssel induljon. E kötetben az elméleti alapvetés és a történeti fejezetek csaknem a monográfia felét teszik

ki, azonban olyan szellemesen és élvezetesen megírva, mint egy történelmi kalandregény. Az érzékletes példák és az olvasó felé tett kikacsintások magával repítik az olvasót a különböző történeti korszakokba, és rendkívül plasztikussá teszik azt a társadalmi közeget, amelyben az egyes munkabüntetések bevezetésre kerültek, majd szükségképpen megbuktak.

Ez a történeti áttekintés nemcsak önmagában érték, hanem fontos elméleti támpontként szolgál egy másik munkavégzési kötelezettséghez kapcsolódó jogintézmény, a közmunka buktatóinak az alaposabb megértéséhez is. Igen tanulságos a dologházak bevezetésének indokolása. A dologházak felállítása szoros kapcsolatot mutat a XIX. század második felében bekövetkező gazdasági és társadalmi változásokkal, elsősorban a bérmunka megjelenésével és az ezzel együtt járó szegénység és a szociális kirekesztettség növekedésével. Így az első dologházak valójában a szegénygondozás eszközeivé váltak, lakói pedig azok lettek, akik nem tudtak integrálódni a kapitalista társadalomba. Stigmatizálódtak azok a nincstelenek, akiknek a munkaképességük ugyan megvolt, de mégsem dolgoztak. A közvélekedés szerint a munkakedv hiányát a munkára szoktatással lehetett „kezelni”. Jól példázza a korszellemet a szerzőnek Balla Kálmántól vett idézete, amely szerint a társadalomnak kötelezettsége megvédenie magát azoktól, akik saját megélhetésükről nem gondoskodnak, azaz „*hereként akarnak a társulat szerzeményiből élőködni*” (93. o.); ennek eszköze pedig



a munkára kényszerítés. A munka általában állami nagyberuházáshoz, például útépítéshez vagy folyószabályozáshoz kapcsolódott. Balla szerint ezeknek a „henyélőknek” a dologházból szabadulására akkor kerülhetett sor, ha szorgalmukkal kiérdemelték, és önálló munkavállalásra már alkalmasnak látszottak. A dologházakra az általános munkakényszer volt jellemző, a beutaltak semmilyen formában nem kaptak szabadságot munkájuk jellegének megválasztásában. A munkára nevelés alapvető elvei azonban már a kezdetektől sérültek; a beutaltak olyan munkát végeztek, amely nem illeszkedett a korábbi tapasztalataikhoz, így nemcsak az így végzett munka hatékonysága, hanem a társadalmi visszailleszkedés sikere is megkérdőjelezhető volt. Sipos arra is rámutat, hogy az alacsony hatékonyság és a motiváció hiánya miatt nem sikerült a dologházakat bekapcsolni a gazdasági élet vérkeringésébe. Ennek oka pedig az volt, hogy a beutaltak elveszítették szociális kapcsolataikat, munkájuk társadalmilag értelmetlen volt, és a közvetlen kényszer hatására minden méltóságát elveszítette. (113. o.) Bár a dologházi beutaltak iskolai képzésben is részesültek, és erre szorgalmi jegyet is kaptak, mivel a végrehajtás során a munkakényszer dominált, a nevelési célok a gyakorlatban nem valósultak meg.

A rendes és munkás társadalmi életre nevelés gondolata nem idegen a XXI. századi magyar szabályozástól sem. 2011 után a legfontosabb foglalkoztatáspolitikai eszköz a közmunka lett, amelynek deklarált célja, hogy munkanélkülieket visszavezesse a nyílt munkaerő piacra. Bár a közmunka valóban eszköz lehet az egyén munkaerőpiaci kapcsolatának erősítéséhez és a munkatapasztalatának megfelelő munkalehetőség fenn-

tartására, az, ahogy a Magyarországon a 2011. évi CVI. törvény alapján intézményesült és megvalósult, inkább idézi a régi dologházak elképzeléseit, mint az aktív munkaerőpiaci eszközök modern formáját. A munkaválasztás szabadságának megvonása és a végrehajtás során a helyi önkormányzati hatalomnak való kiszolgáltatottság tovább növeli a társadalmi egyenlőtlenséget, és még kiszolgáltatottabbá teszi azokat, akik a megélhetési forrás nélkül maradtak.

Sipos az európai modellek bemutatása során több helyen rámutat arra, hogy az önkéntesség és a munka megválasztásának szabadsága az a két feltétel, amely a munkával vagy munkára nevelés eredményességének kulcsa lehet. A közfoglalkoztatás során a munka és a munkáltató megválasztásának szabadságától való megfosztás (az ellátórendszerből való kieséstől való félelmet most nem említve) olyan kényszerítő eleme a hazai közfoglalkoztatásnak, amely az emberi méltósággal való összeegyeztethetőség kérdését veti fel.<sup>1</sup> Az emberhez méltó munkakörülmények és munkafeltételek, az értelmes és nem megalázó munka biztosítása a közfoglalkoztatásban is alapvető értékek, de legalábbis azoknak kellene lenniük. Az alapvető jogok biztosa több alkalommal vizsgálta a hazai közmunkaprogramokat, és felhívta a figyelmet azok alapvető jogokat sértő mozzanataira. A „rendes” életvitelhez szoktatás is megjelent a közfoglalkoztatásról szóló törvényben és az ahhoz kapcsolódó jogszabályokban, ám ezeket a rendelkezéseket az Alkotmánybíró-

<sup>1</sup> LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: „Előszó” in ZEMPLÉNYI Adrienne (szerk.): *A Munka Méltósága projekt*, (Budapest, AJB Projektfüzetek 2013/4.) 10–11.

ság megsemmisítette.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a mozzanat az önkormányzatok számára arra teremtett lehetőséget, hogy a szociális ellátást kérelmezők és az arra jogosultak életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, amely szükségtelenül korlátozza a magánszférát, és így az emberi méltósághoz való jog sérelméhez vezet. Bár a közfoglalkoztatás hatályos szabályaival kapcsolatos legfőbb kritika továbbra is az emberi méltóságot sértő, megalázóan alacsony munkafeltételek mentén való végrehajtás, nem mehetünk el amellett, hogy a program gazdasági hatékonysága is bizonyítottan alacsony, illetve legfontosabb célját, az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetést sem segíti.<sup>3</sup> A közfoglalkoztatás eredménytelensége feltehetőleg hasonló okokra vezethető vissza, mint amelyek a múlt században a dologházak kudarcát okozták.

A könyv második fele tartalmazza egyrészt a hatályos büntetőjogi szabályok bemutatását, másrészt pedig e szabályok következetes és értő kritikáját. Sipos megállapításai kidolgozott elméleti alapját adják a könyv végén megfogalmazott anyagi és eljárásjogi reformjavaslatoknak. A nemzetközi példák jól illusztrálják, hogy a munkabüntetés nem a gondosan kimunkált részletszabályoktól, hanem a végrehajtásra fordított energiától, figyelemtől és megfelelő anyagi erőforrásoktól lesz eredményes. Ezért különösen fontos a könyvnek az az alfejezete, amely számszerű kimutatást ad a közérdekű munka költséghatékonyaságáról egy TÁMOP program pél-

dáján keresztül. A közérdekű munka a szabadságvesztés kiváltásán túl konkrét gazdasági haszonnal is járhatna, amely a fokozottabb alkalmazása mellett szóló egyik legnyomósabb érv. Annál is inkább érdemes lenne a gyakorlatban is hasznosítani Siposnak azokat a *de lege ferenda* javaslatait, amelyek a közérdekű munka gyakorlati alkalmazhatóságát növelnék, mivel a hazai börtönkörülmenyekre jellemző túlzásfoltosság ezzel csökkenthető lenne. Így az Európai Emberi Jogi Egyezménynek való megfelelés is inkább biztosított lenne, ezzel pedig az Egyezmény 3. cikkének sérelmére alapított kártérítési perek száma is csökkenhetne.<sup>4</sup>

Kevés olyan kérdés van, amelynek tárgyalására Sipos Ferenc nem tér ki. Az egyik a kényszermunka tilalmának és az ezzel kapcsolatos európai emberi jogi egyezményeknek a részletes bemutatása. Sipos sajnos csak néhány oldalt szentel azoknak a jogszabályhelyeknek a bemutatására, amelyek nemzetközi egyezménybe ütköznek. A 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárásról végrehajtásáról úgy rendelkezik, hogy közérdekű munka végzésére a gazdasági élet valamennyi résztvevőjénél lehetőség nyílik, holott az ILO 29. számú Egyezményének 2. cikk 2c) pontja tiltja, hogy a bírói ítélettel munkára kötelezett személyeket magán-személyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére bocsájtsák munkavégzés céljából. Ugyanígy a 2. cikk 2c) pontjába ütközik az a hazai gyakorlat, amely lehetővé teszi, hogy a munkabüntetések úgy hajtsák végre, hogy abban a

<sup>2</sup> 30/2017 (XI. 14.) AB határozat.

<sup>3</sup> HUNGLER Sára – KENDE Ágnes: „Nők a családszervezési és foglalkoztatáspolitikai keresztútján” *Pro Futuro* 2019/2. 1–15.

<sup>4</sup> Lásd például: Varga és mások Magyarország elleni ügye, 14097/12., 45135/12., 73712/12. számú kérelmek, az EJEB 2015. március 10-én kelt ítélete.

pártfogó felügyelő nem vagy nem a büntetés kitöltéséig vesz részt. Tekintettel arra, hogy a 29. számú Egyezmény az ILO alapegyezményei közé tartozik, és így kiemelt fontosságú a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az abban részes államok számára, érdemes lett volna bemutatni, hogy milyen következményekkel jár vagy járhat, ha egy részes ország nem felel meg az egyezmény követelményeinek. Különösen időszerűvé teszi ezt a kérdést, hogy az ILO jelentéstételre hívta fel Magyarországot a 29. számú Egyezményben foglaltaknak való megfelelés ellenőrzésére.<sup>5</sup>

A másik terület, ahol szívesen megismerné az olvasó a szerző részletesebb álláspontját is, az a munkabüntetések alkalmazásának modern kori előnyei, elsősorban a szabadságelvonással járó büntetésekhez képest. A szerző bemutatja a közérdekű munka hazai és európai alkalmazási gyakorlatának eredményeit, különös tekintettel a visszaesők számának alakulására, azonban az olvasó teljesebb képet kaphatna, ha ezeket az adatokat a szabadságvesztéssel járó büntetésekkel kapcsolatban is megismerhetné. Az közérdekű munka sikerének egyik lényeges fokmérője a skandináv államokban az alacsony visszaesési ráta, azonban ezeket az adatokat a hazai gyakorlatból egyáltalán nem kapjuk meg, pedig önmagukban és a szabadságelvonással járó büntetésekkel összehasonlítva is érdekesek és tanulságosak lennének.

A pártfogó felügyelettel kapcsolatos elméleti és gyakorlati kérdések bemuta-

tásával Sipos Ferenc egy olyan problémára is rávilágít, amely messze túlmutat a közérdekű és a jóvátételi munka büntetőjogi nehézségein. Ez pedig a reintegrációs szemlélet teljes hiánya az állami büntetőpolitikában. Sipos a jóvátételi munka kapcsán mutat rá arra, hogy a megfelelő létszámú pártfogói felügyelet lehetővé tenné, hogy az elkövetők hatékony segítséget kapjanak egy tervszerű életvitel kialakításához, amely az intézkedés sikerének alapköve, és sikerrel csökkenthetné a visszaesések számát. A pártfogó felügyelőnek kulcsszerep jut (na) a közösség védelmének erősítésében és az elkövető társadalmi integrációjában. Ehhez képest a pártfogók nemzetközi összehasonlításban is rettenetesen magas munkaterhe lehetetlenné teszi, hogy érdemi segítő munkát végezzenek, szerepük pusztán az adminisztrációra korlátozódik a gyakorlatban. Sipos rámutat arra is, hogy az intézkedés bevezetésének célja valójában nem a gyakorlati igények megvalósítása volt, hanem a nemzetközi jogi kötelezettségeknek való névleges megfelelés.

Sipos Ferenc monográfiája egy nagy gonddal és társadalmi érzékenységgel megírt mű, amely azon túl, hogy jogtudományi szempontból is jelentős, egyben rendkívül élvezetes és szórakoztató olvasmány is. Őszintén ajánlom mindenkinek, büntetőjogi érdeklődésének mértékétől függetlenül.

*Hungler Sára\**

<sup>5</sup> Reports requested and replies to CEACR comments: C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Hungary, [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51\\_CONTENT\\_REPOSITORY\\_ID:2542990:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:2542990:NO).

\* PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4; egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3.  
E-mail: [hungler.sara@tk.mta.hu](mailto:hungler.sara@tk.mta.hu).

MARINKÁS GYÖRGY: AZ ŐSLAKOS NÉPEK VÉDELMÉNEK AKTUÁLIS JOGI KIHÍVÁSAI (MISKOLC: MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR 2018) 405.

Amikor jelen sorok írója a kötetet először kezébe vehette (2018 novembere), akkor a nemzetközi és a hazai sajtóban egyaránt széleskörű publicitást kapott egy amerikai fiatalember halála, aki a szentineléz törzset szerette volna keresztény hitre téríteni.<sup>1</sup> Sok kommentátor felelőtlennek nevezte a fiatalembert (túl azon, hogy segítőtivel megsértette azokat az indiai belső jogi normákat, miszerint a parányi sziget megközelítése és az őslakosokkal való külső kontakt létesítése önmagában bűncselekmény), aki már csak megjelenésével is olyan betegséget hozhatott a szigetre, amely ellen az őslakos közösség – egyedi létfeltételeikből fakadóan – nem immunis, ezáltal akár a teljes közösség létét is veszélyeztette. Amikor e sorok írója ezt a recenzióját befejezi, éppen az elmúlt 100 év legnagyobb globális járványa tombol, amely mindannyiunk életét teljesen felforgatta. Nem nehéz ugyanakkor belátni, hogy a mai körülmények között a viszonylagos elszigeteltségben élő, a járványokkal szembeni immunitás teljes hiányában, az őslakosok számítanak a legveszélyeztetettebb embercsoportnak.

A szentinelézek „romantikus” elszigeteltségéről, illetve az amazonasi őslakos törzsek élőhelyének veszélyeztetettségéről az utóbbi időben egyre többet hallhat a közvélemény, például Braziliában újra és újra napirendre került az Amazonas menti fakitermelés gyorsított és könnyített engedélyezése, akár az erdők égetése révén. Ezzel művelés céljára területeket „nyernek”, ugyanakkor leszűkítik a már így is komoly veszélynek kitett őslakosok, törzsi népek élőhelyeit, és kizusztítják az őshonos fajokat és a Föld „tüdejének” tartott őserdőket (esőerdőket) is, amelyek közül a legnagyobb területű összefüggő esőerdő jelenleg még az Amazonas vidékén található. Nem nehéz tehát belátni, hogy jelenkorunk globális ökológia kihívásainak (amelyek regionális, mi több, lokális kihatásait is érezzük már) a környezettel legszorosabb szimbiózisban élő őslakos és törzsi népek a leginkább kitett közösségek, akik emiatt már azelőtt eltűnhetnek, hogy a nem őshonos népek a klímaváltozás, elsivatagosodás és egyéb vészforogatókönyvek problémáival elkezdhetnének egyáltalán megküzdni.

Közismert a tény, hogy az ENSZ jelentése szerint az ilyen törzsek, népek száma rohamosan csökken, életfeltételeik romlanak, figyelemmel az urbanizációs és egyes globalizációs hatásokra.<sup>2</sup>

Közismert a tény, hogy az ENSZ jelentése szerint az ilyen törzsek, népek száma rohamosan csökken, életfeltételeik romlanak, figyelemmel az urbanizációs és egyes globalizációs hatásokra.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 2020 májusában annyit tudunk erről az újról, hogy az USA kormánya nem vár az indiai kormánytól további lépéseket, és az indiai kormány is már régen felhagyott a holttest felkutatásával, a fiatalember segítői ellen pedig büntetőeljárás indult. Az esetet emberölésnek minősítették, azonban sem az amerikai, sem az indiai kormány nem indított nyomozást a szentineléz törzs tagjai ellen.

<sup>2</sup> Az ENSZ szerint kb. 370 millió őslakos él a világon kb. 90 államban. Számarányuk szerint a világ összlakosságának alig 5%-át adják, ugyanakkor a legszegényebb 15%-ban vannak, miközben 5000 különböző kultúrát képviselnek, és a Földön beszélt kb. 7000 nyelv többsége az őslakosokhoz köthető: <https://www.un.org/en/events/indigenousanday/>. A monográfia megjelenése után, de jelen recenzió írásakor az ENSZ publikálta a világ ősho-

Marinkás György PhD-disszertációként megvédett és monográfiaként publikált munkája Magyarországon hiánypótló, ilyen alaposággal, részletességgel és széles nemzetközi jogi kitekintéssel ugyanis a témát még senki sem dolgozta fel magyar nyelven.<sup>3</sup> Nem túlzás azt állítani, hogy több őslakos, törzsi nép veszélyeztetettsége miatt ezek a munkák értékmentőnek, a globális kulturális örökség egyfajta mementójaként is tekinthetők. Számba veszik a kézirat lezárásakor még létező népeket, törzseket, a rájuk vonatkozó nemzetközi (multilaterális-globális), regionális és hazai védelmi célú normákat, az azokban foglalt mechanizmusokat, és kitérnek ezek hatékonyságának értékelésére is.

A mű által feldolgozott kérdéskör három terület metszéspontjában helyezkedik el, hiszen az őslakos népekre vonatkozó normák értelmezhetők egyrésztől i) emberi jogi, másrésztől ii) kisebbségi jogi, harmadrészt pedig iii) őslakosok-törzsi népek jogai szerin-

nos népeinek helyzetével foglalkozó, 2019-es jelentését. Lásd: State of the World's Indigenous Peoples. Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 4th Volume, United Nations Publication, ST/ESA/371, 2019. <https://social.un.org/unpfit/sowip-vol4-web.pdf>.

<sup>3</sup> A kevés számú hazai szakirodalmi forrást szinte kivétel nélkül feldolgozza, talán csak 3 forrás hiányolható, mivel 2009 őszén az őshonos kisebbségeknek különszámot szentelt a Pro Minoritate c. folyóirat. Így a magyar nyelvű, társadalomtudományi, elsősorban jogi források közül hiányolható: KÖRTVÉLYESI Zsolt „Az őslakos népek jogai” *Pro Minoritate* 2009/ősz. 10–30.; Joshua CASTELLINO „Őslakos népek és a megbocsátás, megbékélés célja a nemzetközi jogban: a visszaható hatály tilalmának kibontása” *Pro Minoritate* 2009/ősz. 31–47.; KÖRTVÉLYESI Zsolt „Kollektív kárpótlás és kisebbségek: őslakos népek” *Pro Minoritate* 2009/ősz. 48–73.

ti kontextusban. Ezek között természetesen nagy az átfedés, ugyanakkor a védelmi és kikényszerítési mechanizmusokban már jelentős különbségek mutatkoznak. Nagyon helyes a szerzőnek az a megoldása, hogy az egyén felől, emberi jogi kiindulópontból indítja az elemzést, azért is, mert így szemléletesen rá lehet mutatni az emberi jogok – kisebbségi jogok – őslakosok jogai hármasságában az e sorrendben csökkenő védelmi és kikényszerítési lehetőségekre. Az emberi jogok védelme a legerősebb védelmi szint a három közül, ugyanakkor az egyén jogai nem feltétlenül képesek lefedni a csoport, az őslakos közösség, törzsi nép egyéneken felülemelkedő érdekeit és értékét. Azonban a szerző arra is rámutat, hogy az őslakosok jogai ma már kidolgozottságukban fejlettebbek például a kisebbségi jogoknál, mivel számos olyan attribútum kapcsolódik hozzájuk (pl. speciális természeti erőforrások kérdése a törzsi népeknél jelentősebb, mint a kisebbségeknél), amelyeket az államok és a többségi társadalmak kiaknáznak, vagy kiaknáznának. Ugyanakkor viszont a kikényszerítési mechanizmusuk szinte bizonyosan gyengébb a kisebbségi jogoknál, az őslakosokról, törzsi lakosokról szóló szerződésben ugyanis nem jött létre az emberi jogok és kisebbségi jogok területéről ismert panasztételi mechanizmus. A meglévő – őshonos státussal összefüggő – panaszok ezért az emberi jogi vagy kisebbségi jogi védelmi szinteken jelennek meg.

A téma legfontosabb multilaterális normája az őslakosokról és törzsi népekről szóló, 1989-ben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet égisze alatt aláírt szerződés, amelyet sajnálatosan csak 23 állam ratifikált (közülük is 15 latin-amerikai állam, emellett 1 óceániai, 1 afri-

kai, 1 ázsiai és 3 európai), így közel sem tekinthető valódi globális és sokoldalú szerződésnek. Természetesen a helyzetet árnyalja, hogy a legtöbb állam univerzális vagy regionális szinten részese olyan szerződéseknek, amelyek az emberi jogok védőernyője alatt több, őslakos és törzsi nép számára kiemelt fontosságú jogot rögzítenek. E szerződéseket a szerző részletesen ismerteti is (39–190. o.).

Talán az ímént leírtaknak is köszönhető, hogy az emberi jogokról és a kisebbségek csoportjogairól könyvtárnyi irodalom áll rendelkezésre, más a helyzet azonban az őslakos és törzsi népek jogai esetében. Még az angolszász és a francia nyelvű jogirodalomban sem tartozik a csoportjogi és emberi jogi vizsgálódások fókuszába, a vizsgálódásokban a kérdéskör általában felolvasd döntően az emberi jogi, ritkábban pedig a kisebbségi jogi megközelítésekben. Ezért is üdvözlendő Marinkás György monográfiája, amely valamennyi jogforrás aprólékos feldolgozására törekszik, és külön kiemelés érdemel, hogy irodalomjegyzéke közel 80 oldalt ölel fel (321–399. o.).

A monográfia belső tagolása arányos, az első szerkezeti egységben az őslakos népek definíciójával és elhatárolási kérdésekkel foglalkozik, a második rész a legfontosabb emberi jogvédelmi dokumentumok és azok ellenőrzési mechanizmusáról szól, külön bontva a globális ENSZ és a regionális védelmi szint elemzését. A harmadik szerkezeti egység kiemelten az őslakos népek jogairól, önrendelkezéséről, identitásukról szól a nemzetközi jogban, így természetesen ez a munka legizgalmasabb része, míg az utolsó rész egy közel 20 oldalas összefoglalás és konklúzió, amelynek összefoglaló része az előző három részben taglalt megállapításokat összegezi.

Az őslakos és törzsi népek védelmének jogi keretei az 1989-es őslakosokról és törzsi népekről szóló egyezményrel, a regionális emberi jogi szerződésekkel (mint pl. az 1981-es Ember és népek jogainak afrikai kartájával), az őslakos népekre vonatkozó nemzeti normákkal, valamint általában az emberi és kisebbségi jogokról, illetve a természeti erőforrások feletti rendelkezés jogáról szóló rendelkezésekkel együtt teljeseek, ezeket a monográfia második és harmadik fejezete részletesen kibontja. A környezethez való jog egy speciális aspektusa, a környezethez, mint az őslakos, törzsi népek szakrális jelentéstartalmat is hordozó természetes közegéhez való joga (pl. az önrendelkezési jog egyes aspektusai – 201–222. o. – és a földhöz való jog – 222–270. o.) az emberi jogi bírói fórumok előtt már számos alkalommal megjelent, az őslakos nép csoportjogaként, valamint az egyéni emberi jogok garanciájaként. Ezeket szinte hiánytalanul fel is dolgozza a szerző (pl. az afrikai Ogoni-ügy – a 118–135. o. – és az amerikai kontinensen a Suriname-mal szemben indított ügyek – 141–156. o.). A feldolgozott esetszám egészen imponáló, esetleg egy újabb Suriname ellen indult eljárás hiányolható, azonban az ügyben született bírósági indokolás csak megismétli a korábbi, a szerző által is alaposan feldolgozott döntések megállapításait.

Az ominózus *Case of Kalina and Lokono peoples v. Suriname* ügy 2007-ben indult az Emberi Jogok Amerikaközi Bizottságán (ahova 8 őslakos közösség fordult), majd a Bizottság 2014-ben az esetet az Emberi Jogok Amerikaközi Bíróságához utalta, amely testület 2016 elején hozott ítéletet. Az ítéletben az emberi jogi bírói fórum kimondta, hogy Suriname felelős több, az Emberi Jogok

Amerikai Egyezményben biztosított jog megsértéséért, amikor is a panaszosoknak nem teljesítette a bírósághoz fordulást, valamint a (közösségi) tulajdonhoz való jogát, amikor elmulasztotta a jogokat biztosítani az őslakos közösségek számára, így azok nem voltak képesek hatékonyan és bírói úton fellépni a közösségi tulajdonukat hátrányosan érintő intézkedések ellen. E feldolgozás hiánya azonban nem zavaró, mivel a megállapítások egyébiránt a szerző által alaposan feldolgozott 2005-ös Moiwana- és 2007-es Saramaka-ügyekben született döntésekre rimelnek.

A könyv még olyan területek kérdésével is hangsúlyosan foglalkozik, mint pl. az őslakos népeket megillető szellemi tulajdon kérdése (288–294. o.), illetve a kötet egyik „legeredetibb” vizsgálati fókuszaként a digitális szakadék, a digitális önrendelkezés kérdésével (222–226. o.) is. Ezt a szakadékot döntően az angol nyelv ismeretének hiánya, a technológiai újításoktól és a gyors információáramlástól való tudatos elzárkózás, valamint a kulturális önazonosság kérdésének elvesztése miatt érzett félelem okozza. A digitális szakadék veszélyét felismerve az ENSZ szakosított intézményeként Nemzetközi Távközlési Egyesület 2005 óta foglalkozik a kérdéssel, több olyan projektet is elindítva, amelynek keretében az őslakos és törzsi népek távkommunikációs ismereteit és digitális hozzáférést kívánja elősegíteni, majd erősíteni.<sup>4</sup>

A szerző ugyan több helyen utal a gyámsági rendszerre és annak „örökségére”, de itt a mélyebb elemzés elmarad, ami azonban nem zavaró, hiszen vál-

laltan a jelenlegi rendszerre fókuszál, ugyanakkor számos hiányosság gyökere a gyámsági vagy mandátumrendszerig nyúlik vissza. Elemzésre érdemes kérdés, hogy ez a gyámsági rendszer mennyire volt hatékony, mennyire segítette az őslakos népek jogainak megőrzését.<sup>5</sup> Csak egy adalékként, a Nemzetközi Bíróság előtt zajlott ún. délnyugat-afrikai tanácsadó véleményezési eljárásban több hivatkozást is találhatunk az őslakos népekre, valamint a Nemzetek Szövetsége idejéből származó mandátumrendszerre, illetve az 1945 után létrehozott gyámsági rendszerre. Utóbbi kapcsán a Nemzetközi Bíróság a tanácsadó véleményben rámutatott, hogy bármely nép jogainak, így különösen az őslakos népek jogainak biztosítása nemzetközi felügyelet nélkül hatékonyan nem valósítható meg, ez pedig a nemzetközi közösség feladata is, ami akkoriban a Gyámsági Tanácsot jelentette.<sup>6</sup>

A konklúzióban pedig szemléletesen megjegyzi a szerző, hogy a *„társadalmi érettség elérése alapvető fontosságú az őslakos népek jogainak hatékony garantálása érdekében. Jóllehet az univerzális és regionális emberi jogvédelmi dokumentumok, és az ezek betartása felett örökődő mechanizmusok jogfejlesztő tevékenysége elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy meghatározzák azokat a nemzetközi standardokat, ame-*

<sup>5</sup> Az ENSZ Gyámsági Tanácsának archívuma elérhető itt: <https://library.un.org/index-proceedings/trusteeship-council>.

<sup>6</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971. Lásd: 59., 93. és 130. pontok. Itt a Nemzetközi Bíróság rámutat egy korábbi, Délnyugat-Afrikai nemzetközi státuszáról hozott 1950-es tanácsadó véleményére is.

<sup>4</sup> Lásd: Digital Inclusion of Indigenous Peoples. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Indigenous-Peoples/Pages/default.aspx>.

lyekhez az államoknak a jövőben tartaniuk kell magukat, e mechanizmusok nem szolgálhatnak végső jogorvoslati fórumként, azaz a jogok érvényre juttatása elsősorban a nemzeti hatóságok feladata. Utóbbiak pedig akkor fogják ellátni e feladatukat, ha sikerül elosztatni a társadalom többségében, az őslakos népekkel szemben meglévő averziókat” (317. o.). A társadalmi érettség kérdése és a többségi társadalom viszonya az őslakos népekhez meghatározó kérdéskör (nemzeti jogban, nemzeti keretek között). Helyesen ismeri fel a szerző, hogy ezt a nemzetközi jogi védelmi rendszer sem képes megfelelően pótolni, legfeljebb bizonyos védelmi szintet garantálni, de a közösség megmaradásának és jólétének kérdése továbbra is a területi állam fennhatósága alá tartozik.

Örömteli ugyanakkor a konklúzió kicsengése, miszerint „az őslakos népek ismeretei számtalan módon alkalmazhatók a fenntartható fejlődési célok megvalósítása érdekében: a hagyományos gazdálkodási módjaik hozzájárulhatnak a termőföldeket kímélő gazdálkodási módok meghonosításához, egyben – tekintve, hogy jellemzően munkaerő intenzív gazdálkodási módokról van szó – munkalehetőséget kínálnak az őslakos csoportok számára. Az őslakos népek ismeretei hozzájárulhatnak továbbá a természeti környezet megóvásához: a múlt századi Yellowstone-modellt meghaladva, egyre több helyütt vonják be az őslakos közösségeket a természetvédelmi projektekbe vagy nemzeti parkok kialakításába, felhasználva a helyi ökoszisztémával kapcsolatos ismereteiket” (317–318. o.). Az őslakos és törzsi népek fenntarthatósági irányú tapasztalatai kétségtelenül fontos

szerepet játszhatnak a többségi társadalommal való szorosabb együttműködésben, a szimbiózis kialakításában. Az ENSZ által a 2015 és 2030 közötti időszakra előirányzott Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals – SDGs)<sup>7</sup> hangzatosak és ambiciózusok, ugyanakkor ezek megvalósításához még nem kerültünk közelebb, és a részcélok, valamint ezek megvalósítási módjaiban sincs konszenzus, mivel maga a „fenntarthatóság” szó, illetve a „fenntartható fejlődés” kifejezés jelentése körül sem alakult még ki tudományos és politikai-gazdasági egyetértés. Ezt a konszenzust valószínűleg nem az őslakos és törzsi népek tapasztalata hozza el, azonban gyakorlati tapasztalataik fontos szempontokhoz juttatják a döntéshozókat (és a közvéleményt).

Összességében le kell szögezni tehát, hogy Marinkás György munkája nem csak hazai jogirodalmi hiányt pótol, hanem – mintegy kulturális misszióként is – pontos helyzetképet, 2018-as áttekintő látéletet ad magyar nyelven a világ őslakosainak és törzsi népeinek helyzetéről, problémáiról. Ezekre pedig minden bizonnyal a nemzetközi közöségnek is hangsúlyosan oda kell figyelni, még egy világválság idején is, mi több, akkor különösen.

Kecskés Gábor\*

<sup>7</sup> Lásd: Sustainable Development Goals Knowledge Platform. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

\* PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Áldozat u. 12.

E-mail: [kecskes.gabor@tk.mta.hu](mailto:kecskes.gabor@tk.mta.hu).



ALEXANDRA MERCESCU (SZERK.): CONSTITUTIONAL IDENTITIES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (FRANKFURT ET AL.: PETER LANG 2020) 238.

Joseph H.H. Weiler a Francois-Xavier Millet alkotmányos identitásról még 2012-ben írt doktori értekezésének előszavában stílusosan megjegyzi, hogy „*la défense de l'identité nationale et de la spécificité constitutionnelle est, elle, à la mode*”.<sup>1</sup> Vagyis a nemzeti, illetve alkotmányos identitásról szóló diskurzus: divat, mondhatni a korszellem, a *Zeitgeist*<sup>2</sup> része. Valóban, az alkotmányos identitással kapcsolatos bírósági döntések és publikációk mintegy vírusszerűen terjedtek el a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépését követően. Ebben természetesen voltak mintaadó országok, valamint mintakövetők, ahogy a tudományos diskurzus is egyre több és több szerzőt inspirált. E trendbe illeszkedik kiválóan a berlini Peter Lang gondozásában 2020-ban megjelent könyv, a *Constitutional Identities in Central and Eastern Europe*.

1. A kötet a *Central and Eastern European Forum of Young Legal, Political and Social Theorists* (CEE Forum)<sup>3</sup> 10. konferenciája eredményeként született, amelyet 2018. május 3-4-én Temes-

váron rendeztek. A könyv három részre oszlik, amelyek közül az első egyféle sajátos előszóként olvasható. Azon túlmenően, hogy a szerkesztő, Alexandra Mercescu a bevezető tanulmányban felvezeti a könyv témáját, a következő írásban a CEE Forum egyik koordinátora, Fekete Balázs arra vállalkozik, hogy rövid visszatekintést adjon a kezdeményezés első tíz éves történetéről. E rövid reflexióból kiderül, hogy a CEE Forum által rendezett éves konferenciák elsősorban fiatal jogászok, politika- és társadalomtudósok számára biztosítanak lehetőséget a kutatásaik bemutatására, ami egyúttal kiváló alkalom a *networkingre*, azaz a kutatók közötti kapcsolatok, illetve hálózatok létrehozására. Az első konferenciára a lengyelországi Katowicében, a Sziléziai Egyetemen került sor 2009 májusában, de a CEE Forum mondhatni bejárta egész Kelet-Közép-Európát, így volt már Budapesten, Belgrádban, Szlovéniában, a németországi Greifswaldban, Zágrábban, Szófiában és Wrocławban is.

A CEE Forum 2011 óta a Peter Lang kiadó gondozásában évkönyvet ad ki, amely válogatást tartalmaz az előző évi konferencia legjobb előadásából. Ebben a sorban a *Constitutional Identities in Central and Eastern Europe* a nyolcadik. A 2020-ban megjelent kötethez kapcsolódóan egy személyes élményemet is megosztom az olvasóval. Budapest kétszer adott otthont a konferenciának: először a Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2010-ben, majd az MTA-JTI 2016 áprilisában, ahol a recenzens is előadást

<sup>1</sup> Francois-Xavier MILLET: *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres* (Paris: L.G.D.J., 2013) Elérhető: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/25134/Millet\\_2012.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/25134/Millet_2012.pdf?sequence=3&isAllowed=y) 13.

<sup>2</sup> Glenn Alexander MAGEE: *The Hegel Dictionary* (London: A & C Black 2010) 262.

<sup>3</sup> A CEE Forum azoknak a jogi, politikai és társadalmi teoretikusoknak a közös platformja, akik Közép- és Kelet-Európából származnak, e régiót kutatják, vagy jelenleg ott tanulnak vagy dolgoznak. Honlapja: <http://www.cee-forum.org/>.

tarthatott. A panelt követő beszélgetés során az egyik előadó, Martin Belov az alkotmányos identitás kérdését kezdte feszegetni, amellyel kapcsolatban megkérdeztem, hogy Bulgáriában hol tart ez a diskurzus, mivel úgy érzékelem, hogy az alkotmánybíróságok egyre inkább megszólítva érzik magukat ezen a téren. Emlékeim szerint azt válaszolta, hogy egyelőre még csak ő foglalkozik a témával, majd az EU-tagságot említette mint potenciális bolgár identitáselemet. Három évvel később a CEE Forum témáját az alkotmányos identitás fogalma adta.

2. A kötet második része az elméleti keretek címszót kapta, míg a harmadik része esettanulmányokkal, egyes speciális kérdések vizsgálatával foglalkozik egy-egy régióbeli országgal összefüggésben. A tanulmányokat ugyanakkor, ahogy arra a szerkesztői előszó is felhívja a figyelmet, (15–17. o.) más megfontolások szerint is lehetséges csoportosítani. Így az írások egy része a régió földrajzi és történelmi sajátosságaiból táplálkozó, egy sajátos posztoszocialista jogi kultúra összetevőit elemzik, különös tekintettel a jogtudatosságra és a civil kurázsira. A másik, a kötetet még erőteljesebben meghatározó téma pedig az ún. illiberális fordulat és az ennek megértését célzó írások.

Valamelyeset ez utóbbi logikán haladva, kifejezetten egymáshoz kapcsolódó szövegeknek tekinthető a kötet első, elméleti vonatkozású részét lezáró Mario Krešić által jegyzett írás, amely az alkotmányos identitásról szóló diskurzushoz egy szociológiai elemet, a jogtudatosság vizsgálatát adja hozzá, amelyen keresztül bírói attitűdöket és a jogrendszerben előidézhető változások lehetőségét vizsgálja, illetve az esettanulmányok

nyok köréből Flaminia Stărc-Meclejan által jegyzett, a romániai környezetvédelmi jogtudatosságra reflektáló szöveg, amely a verespataki eseményeket elemzi. A Verespatakon történtek nyomán kialakult tüntetések mint társadalmi reakció témájához kapcsolódik Lucian Bojin és Alexandra Mercescu közös írása, amelyben a romániai korrupcióellenes tüntetésekkel összefüggésben vizsgálják a populizmus és a civil társadalom viszonyát. És ebbe, az uniós jogtól, illetve alkotmánybírósági diskurzustól mentes körbe kapcsolódik szerintem Stefan Andonović és Uroš Bajović tanulmánya, amelyben a szerzők a szerbiai független alkotmányos szervek identitásformáló szerepével foglalkoznak.<sup>4</sup>

Az előbb felsoroltaktól eltérően a többi eszmefuttatás mindegyikében visszatérő elem az európai értékekhez, illetőleg az Európai Unióhoz fűződő viszony. Közülük, rögtön elsőként, az elméleti vonatkozások körében kap helyet egy Karel Hvižďala által Jiří Přibáňnal készített interjú, amely a közép-európai alkotmányosság demokratikus értékeit és identitáselemeit kutatja a '89 utáni cseh alkotmányosság történetén és a cseh politika alakulásán keresztül. Erős túlzás lenne azt állítani, hogy az interjú minden áthallástól mentes lenne. Így például, kiderül belőle, hogy a cseh társadalom egyik kiemelt nehézsége a pluralizmus elfogadása volt, amelyből adódóan a politika fekete-fehér, azaz jó-rossz, illetve barát-ellenség viszonyrendszere könnyedén meggyökeresedhetett, a másik tradicionális összetevőjévé pedig az állandóan jelenlévő külső veszélyforrástól való félelem vált.

<sup>4</sup> Pietro FARAGUNA: „Taking Constitutional Identities Away from the Courts” *Brooklyn Journal of International Law* 2016. 491–578.

Szente Zoltán írása az alkotmányos identitás misztikus jellegét, múlthoz kötöttségét és politikai célokra történő felhasználhatóságát emeli ki. Ennek filozófiai gyökere arra vezethető vissza, hogy a fogalom két aspektussal bír, amelyek közül az első az azonosságra utal ( $X=Y$ , *idem*, *équivalence*, *Gleichheit*, *sameness*), míg a másik az időbeli azonosságra, énazonosságra ( $X=X$ , *ipse*, *ipséité*, *Selbstheit*, *selfhood*).<sup>5</sup> Míg az első megközelítés a másoktól való elkülönülésre helyezi a hangsúlyt, az utóbbi arra irányítja rá a figyelmet, hogy az én változhat a nélkül is, hogy önazonosságát elveszítené. Így például fizionómiailag hiába öregszik és változik az ember, ha tükörbe néz, felismeri önmagát, hiszen identitása, éntudata a fizikai változások ellenére önazonos. Descartes mindezt a gyertya és az elolvadt gyertya azonosságával szemlélteti, amelynek értelmében nem a dolog materiális megjelenésének kell azonosnak lennie, hanem a gyertya ideájának.<sup>6</sup> Kantorowicz példája pedig, amelyet Szente Zoltán is idéz a magyar Szentkorona-tan bemutatása körében, (60. o.) a „meghalt a király, éljen a király” felkiáltása, ami a királyság folytonosságát hangsúlyozza, vagyis azt, hogy nem a konkrét személy adja a király identitását, hanem a király ideája, ha úgy tetszik a király misztikus teste, amely állandó.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Paul RICOEUR: *Oneself as Another* (Chicago–London: University of Chicago Press 1992) 116.

<sup>6</sup> Alexandre VIALA: „Le concept d’identité constitutionnelle: approche theorique” in Laurence BOURGORGUE-LARSEN (szerk.): *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (Paris: Pedonne 2011) 14.

<sup>7</sup> Ernst KANTOROWITZ: *Les deux corps du roi* (Paris: Gallimard 1989) 634.

Szente Zoltán elemzi a fogalom lehetséges forrásait, a használatával járó következtetéseket, köztük azt is, hogy az alkotmányos demokrácia ellenfelei is remek fegyverként hasznosíthatják,<sup>8</sup> mint-hogy nincs objektív standard a tartalma tekintetében. Írása pedig arra is utal, hogy az identitás fogalma a vesztfáliai szuverenitás egyféle elegáns megfogalmazása,<sup>9</sup> amely a Martin Belov tanulmányában olvasható nemzetállami, illetve posztvesztfáliai vizsgálódás során is visszatér. Belov az identitásnak az univerzalizmus és partikularizmus közötti oszcillálását emeli ki, és úgy látja: dekonstruálni szükséges a vesztfáliai hagyományon nyugvó identitás fogalmát ahhoz, hogy az alkotmányos identitás betölthesse valódi, 21. századi funkcióját a tagállamok és a szupranacionális szint érintkezési pontjaként. (86. o.)

E funkció betöltésének vizsgálatához remekül igazodik a következő tanulmány, Sorina Doroga esetjogi elemzése, aki az Európai Unió Bírósága és egyes alkotmánybírók közötti dialógust vizsgálja. Utóbbi körben a német, az olasz, a francia, a lengyel, a cseh és a magyar testület kerül a kutatás fókuszába.<sup>10</sup> A szerző kiemeli az EUB alapvetően tartózkodó attitűdjét az alkotmányos identitás meghatározását illetően, és hosszasan elemzi a téma szempontjából kifejezetten jelen-

<sup>8</sup> Luigi CORRIAS: „Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity” *European Constitutional Law Review* 2016/1. 6–26.

<sup>9</sup> TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 72.

<sup>10</sup> A magyar lábjegyzet ugyanakkor nem pontos, mivel a szerző a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat helyett a 143/2010. (VII. 12.) AB határozatnak tulajdonítja az uniós joggal szembeni közbizalmi mércéket, illetve fenntartások megfogalmazását.

tős Michaniki-ügyet. (103. o.) Az EUB esetek bemutatása köréből a recenzius legfeljebb a romániai vonatkozású, 2018. június 5-én eldöntött Coman-ügyet hiányolhatja.

Végül, ebbe a körbe sorolhatók Przemyslaw Tacik és Mirosław Michal Sadowski külön tanulmányai, akik az ún. illiberális fordulattal foglalkoznak, előbbi Lengyelország, utóbbi pedig általában véve Kelet-Közép-Európa vonatkozásában. Lengyelország vonatkozásában Tacik az alkotmányos identitást egyféle hegemon szerepért folytatott harcként mutatja be, amelyet jogi káosz és alkotmányos fragmentáció jellemez. (157. o.) Sadowski pedig az illiberalizmus okait kutatja, és Timothy Garton Ash „refolúció” (reform + revolúció) fogalmára építve arra a következtetésre jut, hogy – egyéb okok mellett – a valódi elitcsere hiánya, a liberális demokráciába való átmenetre való felkészületlenség, a múlt-hoz való viszony, az intézmények gyengesége, illetve a polarizált politikai tér<sup>11</sup> lehetnek a jelenség okai.

Mint látható, a kötet nagyon tág „alkotmányos identitás” fogalommal dolgozik, amelyet megannyi szereplő épít, illetve fejleszt a maga területén, kezdve a bírakkal, a politikusokon át, egészen az állampolgárokig. Ez összefüggésben áll azzal, hogy az alkotmányos identitás homályos fogalom. Egy történész ismer-

<sup>11</sup> Ennek intellektuális gyökereként az ún. népi-urbánus vitához, lásd Bibó István: „Levél Borbándi Gyulához” in Bibó István: *Válogatott tanulmányok*, III. (Budapest: Magvető 1986) 325.; N. HORVÁTH Béla: „A népi-urbánus vitáról: 1934 Németh László: Sznobok és parasztok” in SZEGEDY-MASZÁK Mihály (szerk.): *A magyar irodalom története* (Budapest: Gondolat 2007) 172–180. Elérhető: <https://docplayer.hu/3109919-A-magyar-irodalom-tortenetei-iii.html>.

rösöm, amikor megemlítettem, nagyon csodálkozott a fogalom jogi használata, mondván, hogy a társadalomtudományok terén mindannyiszor amikor előkerült az identitás fogalma, úgymond minden elsüllyedt benne, nem lehetett szilárd tudományos munkát építeni rá.<sup>12</sup> Ezt alátámasztja egyébként a szakirodalomban megjelenő vita mind elméleti szinten, mind pedig az egyes alkotmánybírói döntésekhez kapcsolódóan, valamint az olyan misztikus magatartások is, mint a francia Alkotmánytanács hallgatása a fogalom tartalmi dimenziói felől.<sup>13</sup> *Azt mondja Wittgenstein, a szó-nak nincs jelentése, csak szóhasználat van, ezt a használatot kell ismerni naprakészen.*<sup>14</sup> Ezért én sem vitatom a különféle megközelítések létjogosultságát, recenzióban ugyanakkor az alkotmányos identitás árnyalatai közül alapvetően az EU alkotmányosságát érintő dimenziókhoz, az alkotmányos identitás uniós jogi, ha úgy tetszik posztveszfá-liai fogalmához kívánok a továbbiakban hozzászólni.

3. A Brexit következtében huszonhét tagállamból álló Európai Unióban örökzöld témának számít a tagállamok és az uniós intézmények közti viszonyrend-

<sup>12</sup> „Az identitás fogalma – divatfogalomként – hamarabb futott be a társadalomtudományi publicisztikában, mintsem, hogy módszeres vizsgálatnak lett volna alávetve.” LURCZA Zsuzsanna: *Kulturális identitás és de(kon)strukció* (Kolozsvár: Egyetemi Műhely Kiadó 2014) 16.

<sup>13</sup> Édouard DUBOUT: „« Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supraconstitutionnalité?” *Revue française de droit constitutionnel*, 2010. 454–455.

<sup>14</sup> ESTERHÁZY Péter: „A szavak csodálatos életéből” *Mindentudás Egyeteme* 2003. szeptember 8. Az előadás leírata elérhető: [http://keszei.chem.elte.hu/fizkem2/EP\\_AszavakCsodálatosEletebol.pdf](http://keszei.chem.elte.hu/fizkem2/EP_AszavakCsodálatosEletebol.pdf).

szer, amely legújabbban az alkotmányos identitás toposza alatt bukkant fel, amely magába sűríti az egység és a sokféleség közötti alapvető és állandóan jelenlévő feszültséget. Ennek oka, hogy az Európai Unió nemcsak piaci és monetáris integrációt jelent, hanem elkerülhetetlenül alkotmányos integrációt is, ami lehetővé teszi további politikák integrálását is. Ez a speciális uniós alkotmányosság azonban nem a tagállamok alkotmányos rendjeinek elenyészéséhez vagy helyettesítéséhez vezet, hanem azoknak az uniós jog keretében történő újraértelmezéséhez. Az új közjogi keretben az EU és a tagállamok ún. többszintű alkotmányos térré fejlődtek, amelynek keretében viták folynak a normapluralizmusról, illetve a jogrendszerek hierarchiájáról. Ennek a vitának egyik fő nyelvi eszköze avagy *terminus technicus* az „alkotmányos identitás” fogalma, amelynek fontossága a EUSz 4. cikk (2) bekezdéséből ered.<sup>15</sup>

Az alkotmányos identitás és a hozzá kapcsolódó fogalmak (nemzeti identitás, alkotmányos berendezkedés, alkotmányos sajátosság) tekintetében cezúrát jelentett a Lisszaboni Szerződés elfogadása.<sup>16</sup> Az alapító szerződésben megjelenő fogalmi pontosításon túlmenően ezt jelzik az esetjogra vonatkozó statisztika, amely szerint Lisszabon előtt mindösszesen négy alkalommal fordult elő az EUB döntéseiben az identitáskérdés körébe vonható valamelyik szófordulat, míg Lisszabon után ez idáig több mint húsz ilyen lezárt ügy van. A tel-

jes képhez ugyanakkor hozzátartozik az is, hogy már Lisszabon előttről fellelhető hét további olyan ügy, amelyekben a főtanácsnoki indítvány tematizálta az identitás kérdéskörét, míg Lisszabont követően további húsz hasonló eset található. Ezzel párhuzamosan az identitás diskurzus felértékelődését jelzi a jogtudomány keretében fellelhető *boom* is, amelynek következtében az identitás kérdése mint szakirodalmi tematika a Lisszabon előtti perifériális helyzetéből egyszersmind számottevő érdeklődés középpontjába került. Jól jelzi ezt a folyamatot, hogy olyan tekintélyes szakmai folyóiratok, mint például a *German Law Review* külön tematikus számot szentelt a témakörnek.<sup>17</sup>

Az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében szereplő nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelményét a szakirodalom döntő többsége,<sup>18</sup> az egyes tagállami alkotmánybírói döntések,<sup>19</sup> valamint az EUB döntései és főtanácsnokainak véleményei<sup>20</sup> is egybehangzóan az alkot-

<sup>17</sup> 2017/7. sz. Elérhető: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/issue/CCF66EED4D474A7-2AB049275B14D0732>.

<sup>18</sup> Denys SIMON: „L’identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l’Union européenne” in Laurence BOURGORGUE-LARSEN (szerk.): *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (Paris: Pedonne 2011) 27.; Gerhard van der Schyff: „The Constitutional Relationship between the EUROPEAN Union and its Member States: The Role of National Identity in Article 4(2) TEU” *European Law Review* 2012. 563.

<sup>19</sup> Pl. a spanyol Alkotmánybíróság 1/2004. számú döntése, a lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz. döntése stb.

<sup>20</sup> A leghíresebbek Poiares Maduro főtanácsnoki véleménye a C–213/07. Michaniki ügyben, valamint Yves Bot főtanácsnoki véleménye a C–399/11. Melloni és a C–42/17. M.A.S. és M.B. ügyekben.

<sup>15</sup> Christian CALLIES – Gerhard VAN DER SCHYFF (szerk.): *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press 2019).

<sup>16</sup> Armin von BOGDANDY – Stephan SCHILL: „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty” *Common Market Law Review* 2011. 1417–1454.

mányos identitás tiszteletben tartásának kötelezettségével tekintik egyenlőnek. Ezzel szemben Elke Cloots például úgy véli,<sup>21</sup> hogy e két fogalom azonosítása, illetve egybeolvasztása nem áll szolid alapokon. Álláspontja szerint az alkotmányos identitás fogalma a tagállami alkotmánybíróságok sajátos szuverenitásfelfogásának kifejeződése, amelyhez képest a nemzeti identitás tiszteletben tartásának igénye morális elvként a liberális egyenlő bánásmód eszméjére épül. A nemzeti identitás EUSZ-beli rögzítése az egyenlő méltóság eszméjén alapuló társadalmi igazságosságot szolgálja, illetve a soknemzetiségű uniós politikai közösség inkluzív jellegét erősíti, amelyért cserébe elvárható a politikai közösség tagjainak lojalitása. Ebből adódóan Cloots szerint a nemzeti identitás a nemzeti közösségek olyan kulturális (pl. történelmi, nyelvi) tényezőire vonatkozik, amelyek megjelennek az alkotmány szövegében.

A szakirodalom meghatározó többsége ugyanakkor az EUSZ-ben szereplő nemzeti identitást alkotmányos identitásként értelmezi, amelyet a nemzeti identitás jogi megfogalmazásának tart. Ennek alapvető oka az identitás klauzula szövegének Lisszabon utáni egyértelműbb megfogalmazása. Az elfogadott szöveg ugyanis már nem hagyja kontúrok nélkül a nemzeti identitás fogalmát, hanem azt állítja, hogy az „elválaszthatatlan része” (angol, illetve francia megfogalmazásban *inherent, inhérente*) az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésnek. E rész-egész viszony jellegű megfogalmazás az alkotmányos

identitás fogalmához közelíti a nemzeti identitás tágabban is értelmezhető fogalmát, és kizárja a hatálya alól a kulturális és egyéb jelentéstartalmakat. Mindezt alátámasztja a rendszertani értelmezés is, hiszen az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével megelőzi az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése, amely külön foglalkozik az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének tiszteletben tartásával mint különálló, Uniót érintő kötelezettséggel. Ezzel együtt az EUB esetjog alapján az elhatárolás nem ennyire szigorú, a tagállamok ugyanis több alkalommal hivatkoztak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére nyelvi-kulturális okokból is.

Az identitás klauzula következő kiemelhető eleme az „alapvető” mint szűkítő fogalom használata. Mindez arra utal, hogy nem a teljes politikai és alkotmányos berendezkedés tölti, töltheti meg tartalommal a nemzeti identitás jelentéstartományát, hanem annak valamilyen magja, legfontosabb rendelkezései lehetnek képesek erre. Ez összhangban áll Maduro főtanácsnoknak a Michaniki-ügyben kifejtett álláspontjával is, amely szerint az alkotmányos identitás tiszteletben tartása nem jelentheti azt, hogy válogatás nélkül az összes alkotmányos szabály abszolút elismerésnek örvend, hiszen ebben az esetben a nemzeti alkotmányok olyan eszközökké válhatnának, amelyek lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy meghatározott területeken kivonják magukat a közösségi jog alól, és ez megkülönböztetést is eredményezhetne a tagállamok között a saját maguk által meghatározott alkotmányos tartalom alapján.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Elke Cloots: „National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU” *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2016. 82–83, 89–90.

<sup>22</sup> C-213/07. Michaniki AE ECLI:EU:C:2008:731. Főtanácsnoki indítvány 33. pont.

A textuális értelmezés következő lépéseként a „berendezkedés” szóra érdemes utalni, amely strukturális, államszerkezeti elemekre irányítja a figyelmet. Mindez ugyanakkor felveti az alkotmányos értékek és elvek<sup>23</sup> elhelyezhetőségének kérdését. A berendezkedés kifejezés használata ugyanis nagyban beszűkítheti az identitás klauzula jelentéstartományát, miközben a szakirodalom mégis annak részeként értelmezi az alkotmányos értékek tágabb körét is.<sup>24</sup>

Ezen túlmenően, az EUSZ szövege külön kiemeli a szubnacionális szintek jelentőségét, vagyis a tagállamok államszervezetének tiszteletben tartását. Ezek ugyanakkor nem pusztán az identitás klauzulán keresztül, hanem a szubsziaritás elve részeként is védelemben részesülnek. Az EUMSZ 263. cikk (3) bekezdése ugyanis feljogosítja a Régiók Bizottságát, hogy megtámadja az uniós jogalkotási aktusokat az EUB előtt, amennyiben azok sértik a szubsziaritás elvét. A regionális és a helyi önkormányzatok tiszteletben tartása tehát többszörösen is megjelenik az uniós alapító szerződésekben.

Végül, az Unió kötelezettségére érdemes ráirányítani a figyelmet, a „tiszteletben tartásra”. Mit jelenthet ez a feladat? Egy olyan jogi kötelezettséget, ami mérlegelést tesz lehetővé az uniós és a tagállami jogrendszer ütközése esetén, vagy pedig ilyesmi fel sem merülhet, mivel ez

a tiszteletben tartás az uniós kompetenciák határát jelöli ki akkor, amikor egyes extrém esetekben a tagállamok annak védelmére hivatkoznak? A tagállami alkotmánybíróságok inkább az utóbbi értelmezési keretben fogalmazták meg a saját identitásvédelmi fenntartásait, azonban az Európai Unió Bírósága alapvetően az első értelmezés vonalán mozog: legitim célnak fogadja el az identitás védelmét, de arányossági tesztnek veti alá az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés felhívását.<sup>25</sup>

E kettős megközelítésnek megfelelően két eltérő álláspont különböztethető meg az alkotmányos identitás klauzula funkcióját, valamint az alkotmányos identitás tartalmi elemeinek megállapítását illetően. Az egyik elképzelés az identitás fogalmának kooperatív értelmezéséhez, ha úgy tetszik, a szuverenitás fogalmának integrációbarát feloldódásához, a recenzió tárgyát képező kötet szóhasználata alapján az identitás posztvesztfáliai jelentéséhez vezet, ami az „egység a sokféleségben” koncepcióhoz köthető. Ez azt jelenti, hogy a mélyülő integrációban a különféle tagállami önazonosságok továbbra is megőrzendő módon vannak jelen, viszont az esetek többségében az integráció működése – a közösen vallott értékekre is tekintettel – egyébként nem identitásfüggő. Az identitás klauzula ugyanakkor lehetővé teszi az egyes tagállami partikularitások artikulálását, és egy olyan mechanizmust alakít ki, amelyben az eltérő tagállami és szupranacionális nézőpontok harmonikusan egymáshoz illeszthetők. Ezzel szemben az identitás fogalmára mint az euroszeptizmus megnyilvánulására is

<sup>23</sup> PACZOLAY Péter: „Az alkotmány stabilitása és az alkotmány védelme” in Dezső Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság* (Budapest: Martin Opitz 2014) 124–125.

<sup>24</sup> Denis PRESHOVA: „Battleground or meeting point? The respect for national identities in the European Union – Article 4 (2) The Treaty on the European Union” *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2012. 274.

<sup>25</sup> C-473/93. Bizottság v Luxemburg ECLI:E-U:C:1996:263.

tekinthetünk,<sup>26</sup> amelynek értelmében az identitás klauzula valójában egy kimenetési lehetőség az integrációs kötelezettségek vonatkozásában. Utóbbi esetben *Kőbe vésett alkotmány a jutalmad!*<sup>27</sup>

4. Mindezeket figyelembe véve a könyv mindenképpen értékes hozzájárulás az alkotmányos identitásról folyó diskurzushoz, így biztosan sok olvasóra

számíthat a tágabb akadémiai körökben is. Ezzel együtt én leginkább mégis a generációm figyelmébe ajánlom a könyvet, mégpedig azzal a megjegyzéssel, hogy a CEE Forum hamarosan folytatódik, mégpedig Bécsben.<sup>28</sup> Bekapcsolódni ér és érdemes.

*Orbán Endre\**

<sup>26</sup> Leonard F.M. BESSELINK: „National and Constitutional Identity before and after Lisbon” *Utrecht Law Review* 2010. 36.

<sup>27</sup> TÉREY János: „Magyar Közöny” *Élet és Irodalom* 2011/22. (június 3.), <https://www.es.hu/cikk/2011-06-05/terey-janos/magyar-kozony.html>.

<sup>28</sup> CEE Forum: Call for Papers. [http://www.cee-forum.org/download/df841a359f3781-bb9c130252206dce5d/CallCEEF2020\\_Vienna.pdf](http://www.cee-forum.org/download/df841a359f3781-bb9c130252206dce5d/CallCEEF2020_Vienna.pdf).

\* Tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, 1118 Budapest, Ménesi út 5. E-mail: [orban.endre@uni-nke.hu](mailto:orban.endre@uni-nke.hu).



## A SZERKESZTŐSÉGBE ÉRKEZETT KÖNYVEK

Az Állam- és Jogtudomány szerkesztősége örömmel fogadja a szerkesztőséghez eljuttatott recenziós példányokat. A beérkezés nem jelenti automatikusan recenzió közlését, de a szerkesztőség mindent megtesz, hogy a köteteket eljuttassa a megfelelő recenzensekhez. Örömmel várjuk recenzensek jelentkezését is. Határozott vállalás esetén a kért kötetet eljuttatjuk a leendő szerzőhöz. Amennyiben a kötetekkel és recenziókkal kapcsolatban bármilyen kérdése lenne, azt az [ajtrec@tk.mta.hu](mailto:ajtrec@tk.mta.hu) címen jelezheti.

Erdő Péter – Szovák Kornél – Tusor Péter (szerk.):  
*Formularium Ecclesiae Strigoniensis*  
(Budapest: Gondolat–PPKE–MTA 2020) 880 oldal

Gerencsér Balázs: *A latínók az Amerikai Egyesült Államokban*  
(Budapest: Pázmány Press 2019) 178 oldal

Navratyil Zoltán: *Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei*  
(Budapest: Pázmány Press 2019) 134 oldal

Patyi András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról*  
(Budapest: Dialóg Campus 2019) 514 oldal

Szabó István (szerk.): *A Szent Korona hazahozatalának 40. évfordulója*  
(Budapest: Pázmány Press 2019) 142 oldal

# KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi kutatások eredményeit közlő tanulmányoknak és ismertetőket ad közre a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az évente négy számot megjelentető orgánium az akadémiai doktori eljárás szempontjából a magyar folyóiratok számára meghatározott legjobb minősítéssel rendelkezik.

A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerében a szerkesztőség minden közlésre benyújtott kéziratról beszerzi két lektor véleményét. A szerkesztőség a kézirat befogadásáról vagy elutasításáról, valamint a lektori véleményekről (anonimizált formában) tájékoztatást ad a szerzőknek. Ezt követően a szerző a mű hagyományos és elektronikus formában történő közzétételének (más számára történő átengedésének) kizárólagos jogait átruházza a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetére.

A kéziratok beküldésekor kérjük megadni a feltüntetni kívánt tudományos fokozatot, munkahelyi beosztást, munkahelyet és annak címét, valamint a szerző e-mail címét. A megjelentetni kívánt kézirat terjedelme a tanulmány rovatban minimum egy szerzői ív (40.000 leütés), maximum két szerzői ív (80.000 leütés), recenzió esetén pedig minimum negyed szerzői ív (10.000 leütés), maximum egy szerzői ív (40.000 leütés). A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez kérjük, mellékeljenek egy maximum 2500 leütés terjedelmű magyar nyelvű rezümét. A szerkesztőségi irányelvek szerint a folyóiratban megjelenő recenziók röviden ismertetik a mű felépítését és főbb téziseit, elhelyezik azt a szakirodalom kontextusában, utalnak annak újításaira a meglévő írásokhoz képest, valamint – az eredményekre és a hiányosságokra egyaránt rámutatva – értékelik a művet és továbbgondolják a szerző megállapításait.

A kéziratoknak (és az azokban szereplő jogszabályi és jogirodalmi hivatkozásoknak) meg kell felelniük azoknak a formai követelményeknek, amelyeket a folyóirat internetes felületén (<http://jog.tk.mta.hu/ajt>) közzétett útmutató tartalmaz. A recenziók a tanulmányokra irányadó hivatkozási mintát követik, azzal az eltéréssel, hogy az ismertetett mű oldalszámait a főszövegben jelenítendő meg, a következő minta szerint: (28. o.).

A kézirat megküldésével egyidejűleg a szerző köteles nyilatkozni arról, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is nyújtja/nyújtotta be. A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerére tekintettel kéziratukat olyan formában is küldjék el, amelyből kihagyják nevüket, intézményi hovatartozásukat, e-mail címüket, valamint az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat (például „saját korábbi tanulmányomban lásd bibliográfiai adatok”). A tanulmányokat tartalmazó két dokumentumot (például szerzőneve.doc[x], illetve „szerzőneve\_anonim.doc[x]”) szövegfájl formátumban kérjük eljuttatni az [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu), a recenziókat pedig az [ajtrec@tk.mta.hu](mailto:ajtrec@tk.mta.hu) e-mail címre.

*A Szerkesztőség*

## A BETŰTÍPUSRÓL

Az *Állam- és Jogtudomány* betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a XX. század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner Nyomda a tizes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva (*Leipziger Universitäts Antiqua*), melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „Ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papíros síkján.” (KNER Imre: *A könyv művészete*, Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 950 Ft

Évi előfizetési díj: 3800 Ft