

VARJU MÁRTON*

MERRE TOVÁBB MAGYAR JOGRENDSZER? ELŐSZÓ A „A MAGYAR JOGRENDSZER ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS TAGSÁG HÚSZ ÉVE” CÍMŰ TEMATIKUS SZÁMHOZ

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.01>

Magyarország húsz éve, 2004. május 1-jén vált az Európai Unió teljes jogú tagjává. A csatlakozás a magyar jogrendszer szempontjából teljesen új helyzetet teremtett. Bár az uniós jogi kötelezettségek átvétele már a csatlakozási folyamat során elkezdődött, a tagság elnyerésével az uniós jognak való megfelelés közvetlen formális jogi kötelezettséggé vált, annak a csatlakozási folyamatban még elfogadott feltétellessége, explicit politikai természete – elviekben – megszűnt. Ezzel párhuzamosan az Európai Unió – követve az alapszerződés-módosítások által kijelölt utat – jogi szabályozási tevékenységének intenzív időszakát/időszakait élte meg, amely nagyfokú alkalmazkodásra kényszerítette a tagállamok, illetve a tagság elnyerése előtt a tagjelölt országok jogrendszereit. Aki ebben az alapvetően optimista, várakozásokkal teli időszakban tanult jogot, vagy dolgozott joggal – akár a jogalkotói, akár a jogalkalmazói oldalon –, emlékezhet, hogy milyen sebességgel és milyen mélységben változott meg a demokratikus jogállami és a piacgazdasági átalakulás hasonlóan transzformatív kezdeti lépésein akkor már egy ideje átesett magyar jogrendszer.

A csatlakozás körüli években a jogrendszer átalakulását a jogi európaizáció akkor még túlnyomórészt pozitívan megítélt, progresszív változásokat ígérő fogalmával jellemezték. A pozitív viszonyulás részben a korszak terméke volt. A nyugatias, liberális-progresszív elemeket is magában hordozó társadalmi és gazdasági átalakulás hatékony politikai hívószó, a társadalom képzeletét megragadni képes vízió volt abban az időszakban. A jogi változások értékelését ráadásul nehezen lehetett elkülöníteni az uniós csatlakozás általános kontextusától, főként annak jelentős részben pozitív tartalmú társadalmi és gazdasági várakozásaitól. A jogrendszer átalakulásának támogató-elfogadó megítélése abból is következett, hogy a jogi változások bevezetése az uniós tagság elnyerésének egyik objektív feltétele volt. Más szóval a jogrendszer átalakítása eszközként szolgált ahhoz, hogy a magyarországi élitek és más társadalmi csoportok végre hozzájussanak az uniós tagság várt egyéni és kollektív előnyeikhez.

* PhD, kutatóprofesszor, TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi adjunktus, ELTE TáTK, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A. E-mail: varju.marton@tk.hu.

Már a csatlakozási folyamat során világossá vált azonban, hogy a magyar jogrendszer európaizációs átalakítása negatív hozadékokkal és azokból eredően politikai és társadalmi konfliktusokkal is jár. A jogrendszer működését befolyásoló jogi, jogdogmatikai súrlódásokon túl felszínre kerültek az uniós jogi kötelezettségek átvételének politikai, társadalmi és gazdasági költségei, illetve kockázatai. A csatlakozást megelőző időszak uniós jogi jogharmonizációs mechanizmusa ezeket úgy próbálta kezelni, hogy megengedte a rugalmas jogátvételt és jogközelítést, illetve a csatlakozási tárgyalásokon képviselt magyar állásponhoz kötötte egyes jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését. A tagság elnyerése után a jogharmonizációs kötelezettségek ilyen egyoldalú rugalmas kezelésének lehetősége megszűnt. A jogharmonizáció szigorúan tervezett, jogi-szakmai alapon szervezett folyamattá vált, amelyet mélyen integráltak a rendes jogalkotási folyamatba. Magyarország lejelentett jogharmonizációs teljesítménye, és maguk a jogrendszerben tapasztalható jogalkotási változások is jól tükrözik ezt a változást. A hivatalos adatok szerint a legutóbbi időszak Magyarország teljesítménye némi ingadozással megfelel az uniós átlagnak.

A magyar jogrendszer európaizációjának magas szintje, amely elsősorban a jogalkotás formális jogharmonizációs megfelelésében képeződik le, azonban nem jelenti, hogy az uniós jogi kötelezettségek átvételével lehetségesen járó, akár jelentős politikai, társadalmi és/vagy gazdasági súlyú negatív következmények és konfliktusok ne jelentkeznének. Ezeket egy uniós tagállam többféleképpen kezelheti. A jogrendszer szemszögéből bármilyen összeütközés az uniós jogi kötelezettségek és a tagállami érdekek között leginkább az adott tagállammal szemben megindított és lezárt kötelezettségszegési eljárásokban jelenik meg. Tagságának húsz éve alatt Magyarország nem sokban tért el az uniós tagállamok átlagos teljesítményétől. A Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárások száma nem volt kiugróan magas, több még azelőtt rendeződött, hogy az ügy az Európai Bíróság elé került volna. A kötelezettségszegés megállapítása után általában sor került a jogrendszer korrekciójára. Az utóbbi időszakban, egyes uniós szabályozási/szakpolitikai területeken azonban megjelentek olyan kötelezettségszegések, amelyeket Magyarország az uniós jogi szabályokat szándékosan és nyilvánvalóan megsértve követett el/tart még mindig fenn. A magyar jogrendszer egyes változásai olyan benyomást keltenek, mintha ismét az uniós tagságot megelőző időszakban járnánk, és az uniós jogi kötelezettségek teljesítése politikai mérlegelés körébe tartozna.

Ez a különszám Magyarország európai uniós csatlakozásának huszadik évfordulójára készült. Öt tanulmányt tartalmaz, amelyek mindegyike húsz év változásait és jelenségeit próbálja összegyűjteni és elemezni a magyar jogrendszer egésze, illetve az uniós tagság szempontjából különösen fontosnak tartott jogi-szabályozási területek vonatkozásában. A különszám tervezése során nem törekedtünk teljeskörűsége, illetve próbáltunk olyan területeket priorizálni, amelyek kívül esnek az uniós jogi jogtudományi vizsgálódások szokásos körén. A tanulmányok elsődlegesen azt a kérdést járják körül, hogy mi változott a magyar jogrendszerben (és vele párhuzamosan az uniós jogban), és ezeket a változásokat széles értelemben vett jogtudományi eszközökkel hogyan tudjuk értékelni, azokhoz hogyan tudunk viszonyulni egy teljes jogokkal felruházott és a kötelezettségek teljességének kitett uniós tagállamban.

Az első, a legáltalánosabb tematikájú tanulmány a jogi európaizáció fogalmára és elemzési keretére hagyatkozva tesz kísérletet a magyar jogrendszer az európai uniós csatlakozástól eltelt húsz évében bekövetkezett változásainak értékelésére. Az európaizáció fogalma, amennyiben meghaladjuk annak szokásosan követett leegyszerűsített értelmezését, rámutat arra, hogy a jogrendszerek európai uniós alkalmazkodása egy összetett, formáját és hatásait tekintve sokrétű folyamat, amely nem mentes a konfliktusoktól és ellentmondásoktól. Arra is rávilágít, hogy a pontszerű beavatkozásokat máshogy kell értékelni az általános szintű változásokhoz képest, illetve azt is el kell fogadni, hogy az európaizációra adott belső reakciók nem lesznek szabályszerűek, számolni kell a tudatos ellenállással, a kötelezettségek teljesítésének szándékos elmulasztásával. A magyar jogrendszerben is hasonló folyamatok zajlottak. Egyrészt az általános szintet az európai uniós kötelezettségek átvétele, valamint az azoknak való megfelelés jellemezte. Azonban az egyes ügyek szintjén több olyan konfliktussal és hiányossággal találkozhattunk, amelyek rámutattak a magyar jogrendszer változásának hatalmi-politikai vetületére.

A második, Bartha Ildikó és Papp Mónika által készített átfogó, szintetizáló célú tanulmány az európai uniós állami támogatási jog hatásait mutatja be és elemzi. Az írás a vizsgált uniós szakpolitika sajátosságának köszönhetően a jogi változások mellett a hazai szakpolitikai változásokra is kitér. Találónan úgy jellemzi az uniós állami támogatási jogot, hogy abból ered a tagállamok szakpolitikai autonómiájának és cselekvőképességének egyik leglényegesebb külső korlátja. A tanulmány először az uniós állami támogatási politika és jog az elmúlt húsz évben végbement, sokszor alapvető strukturális változásait mutatja be, majd ezt követően tárja fel a magyar állami támogatási politika reakcióit és változásait, elsősorban azok dinamikájára figyelve. Húsz év változásainak legfontosabb tanulságaként arra mutat rá, hogy az uniós szakpolitika fő célkitűzései súlyos ellentmondásba kerülhetnek a változó gazdasági és társadalmi körülményekkel, valamint egyértelmű konfliktusforrást jelentenek a tagállami támogatási politika számára. Emiatt az uniós szakpolitika is változásokra kényszerült, illetve a magyar szakpolitikának is meg kellett találnia, hogy a változó uniós keretek között miként tudja elérni céljait. Magyarország a regionális beruházási támogatásokban találta meg a preferált támogatáspolitikai eszközt.

Fodor László tanulmánya az uniós és az ahhoz szorosan kapcsolódó magyar környezeti szabályozás változásaival foglalkozik. A változások egyrészt mennyiségiel voltak; az elmúlt húsz évben a magyar és az uniós szabályozási anyag tömege jelentősen megnövekedett. Ezzel párhuzamosan jelentős koncepcionális változások is történtek, amelyek még szorosabbra fűzték a kapcsolatot az egyes szabályozási szakterületek között. Az előző tanulmányhoz hasonlóan az írás a jogi-szabályozási változásokat a szakpolitikai változásokkal együtt mutatja be. Elemzése fókuszában azok a szabályozási területek állnak, amelyek már az uniós csatlakozási időpontjában is hangsúlyosak, végrehajtásuk szempontjából problematikusak voltak. Ezek a hulladékgazdálkodás, a levegő-tisztaságvédelem és a vízvédelem. Ebből is következik, hogy a tanulmány hangot ad a szabályozási-jogi európaizáció konfliktusos természetének. A környezeti szabályozás területén a konfliktus szinte elkerülhetetlen. Egymással versengő környezeti és gazdasági, illetve partikuláris tagállam-

mi érdekek próbálják alakítani a szabályozási rendszer egészét, amely kihat arra, hogy mennyire hatékony szabályozás születik az uniós és a tagállami szinten, illetve milyen akadályok jelennek meg a szabályozás tagállami szintű végrehajtása során.

A negyedik tanulmány szerzője Eszteri Dániel, aki az uniós adatvédelmi szabályozás változásait, valamint egyes, jelentős hatású adatvédelmi rendelkezések hatását vizsgálja. A szabályozási terület jellegzetessége, hogy míg alkalmazása és végrehajtása területi szinten decentralizált, szabályrendszere magas szinten centralizált, ideértve a terület közös alapjogi standardjait is. A tanulmány részletesen elemzi a GDPR ún. extraterritoriális hatályát rendező rendelkezéseket, valamint a nemzetközi (harmadik országok felé induló és onnan érkező) adattovábbításra vonatkozó szabályokat. Egy összetett, egymást kiegészítő rendelkezéseket tartalmazó szabályrendszerről van szó, amelynek olyan közegben kell érvényesülnie, amelyben az egyes tagállamok, illetve egyes vállalatok eltérő érdekeket követnek. Ezért is volt lényeges az Európai Bíróság beavatkozása, amely nagy jelentőségű ítéleteiben megjelölte, hogy mely szabályozási megoldások elfogadhatatlanok, illetve – közvetett módon – azt is kijelölte, hogy mely irányban lehet a szabályozást továbbfejleszteni.

Az utolsó tanulmányban Friedery Réka és Molnár Tamás arra tesznek kísérletet, hogy egy folyóiratcikk keretei között bemutassák és elemezzék az uniós és a magyar migrációs és menekültügyi szabályozás változásait, külön kitérve a két, egymástól egyébként nem független szabályozási rendszer kritikus súlyú konfliktusaira. A konfliktusok odáig fajultak, hogy ezen a szabályozási területen nem vehető adótnak a más területekre egyébként általánosan jellemző európaizáció, az európai szinten kialakított közös normák átvétele és végrehajtása a tagállami szinten. Mivel több rétegű és dimenziójú szabályozási területről van szó, a tanulmány egyszerűsített kronologikus áttekintés segítségével mutatja be a legfontosabb szabályozási változásokat, illetve mutat rá azokra a pontokra, amelyekben az uniós és a magyar szabályozás különböző útvonalakat kezdtek követni. A tanulmány két konklúzióval szolgál. Egyrészt a 2015-ös migrációs válság hatásaként az EU migrációs és menekültpolitikája, illetve annak szabályozása egyértelműen restriktív irányt vett. A magyar szabályozási rezsím pedig több helyen úgy működik, mintha az uniós jog által előírt normatív keretek nem léteznének. Rendelkezései kiüresítik az EU jogban (is) felfektetett normákat és standardokat.