

VARJU MÁRTON* – VÁRNAY ERNŐ** – VINCZE ATTILA***

HÚSZ ÉV UTÁN: ALKALMAZKODÁS ÉS KONFLIKTUSOK A MAGYAR JOGRENDSZER EURÓPAIZÁCIÓS ÁTALAKULÁSÁBAN****

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.02>

A magyar jogrendszer az 1990-es évek óta áll az európai uniós jog hatása alatt, és alkalmazkodik közvetlen és közvetett módokon annak elvárásaihoz. Húsz évvel Magyarország európai uniós csatlakozása után ismét érdemes mérleget vonni a magyar jogrendszer európaizációs változásairól. Empirikus jogi módszerekre épülő, a jogrendszer makro- és mikro-szintű változásait egyaránt lefedő elemzésünkben azt vizsgáltuk, hogy a magyar jogrendszert mennyiben jellemzi az európai uniós jogi kötelezettségek átvétele és az azoknak való megfelelés a jogi európaizáció folyamatában. A megfelelés mellett a jogrendszer európai uniós konfliktusait is vizsgáltuk. Különösen arra a kérdésre kerestünk választ, hogy a konfliktusok – súlyukból és jellegükből eredően – utalhatnak-e a magyar jogrendszer az uniós joggal fennálló viszonyának alapvető megváltozására.

I. BEVEZETÉS

Magyarország évtizedekig el volt rekesztve a nyugat-európai gazdasági-társadalmi fejlődésbe való szerves beilleszkedés lehetőségétől. Lévéen a Szovjetunió befolyási övezetébe tartozó, pártállami politikai berendezkedésű, a gazdaság bürokratikus koordinációján alapuló, funkcionálisan zárt rendszer, szóba sem jöhetett a kezdetben Nyugat-Európára korlátozódó, később azonban fokozatosan kiterjeszkedő Európai Közösségekben való részvétel. Ennek lehetősége a rendszerváltást követően merült fel. A kapitalizmusra való gyors átmenet szükségképpen együtt járt a demokratikus jogállamiság követelményeinek megfelelő, a piacgazdaságot szolgálni képes

* 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.

** DSc, kutatóprofesszor, TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: varnay.erno@law.uni-deb.hu.

*** PhD, LL.M, egyetemi magántanár, Wirtschaftsuniversität Wien, 1020 Bécs, Welthandelspl. 1.; egyetemi adjunktus, Masaryk Egyetem, 601 77 Brno, Žerotínovo nám. 617/9. E-mail: Attila.Vincze@law.muni.cz.

**** A tanulmány a European Research Council (ERC) által a Horizon 2020 program keretében támogatott kutatás részeként valósult meg (INFINITY, grant agreement no. 101002660).

jogrendszer¹ életre hívásával. Bár ebben a tekintetben (sem) kellett teljesen járattalan útra lépni – gondoljunk az európai mintákat követő társasági törvényre, a versenytörvényre, a gyökeresen átalakított adórendszerre –, a feladat rendkívüli volt.

A magyar politikai vezetés kezdettől fogva a Közösségekbe való belépést, az úgynevezett teljes jogú tagságot jelölte célként. A Közösségek tagállamai bár respektálták a célt, kezdetben elégségesnek ítélték az átmenethez nyújtott pénzügyi támogatást,² illetve egy ipari szabadkereskedelmi övezet létrehozását.³ Ez utóbbi logikája a Közösség belső piaci joga alapvető elemeinek átvételét követelte meg, amelyet legközvetlenebb módon Magyarország „jogharmonizációs” kötelezettségei fejeztek ki a Társulási Megállapodásban. Az időközben az európai alkotmányos demokráciának megfelelő, korszerű, a nemzetközi jogrendbe illeszkedő nemzeti jogrendszer közösségi joghoz idomításának intenzív folyamata a csatlakozási eljárás során teljesedett ki. Ennek része volt a magyar jogrendszer átvilágítása a közösségi *acquis* szempontjából, majd a szoros értelemben vett tárgyalások során a tételes magyar jogrendszer hozzáigazítása az uniós joghoz.

A csatlakozást követően drámaian új helyzet adódott. A hazai alkotmányozó és „rendes” jogalkotó által felépített, alapvetően a hazai jogalkalmazók által működtetett, a maga nemében teljességet nyújtó állami berendezkedést és jogrendszert az uniós tagság, az uniós jog alapvetően nem „teszi félre”. Ellenkezőleg, az Unió alkotmányos berendezkedése és jogrendje a tagállamiakkal együtt alkot egy *sui generis* egységet. Ebben a rendkívül összetett rendszerben a nemzeti jogrendszerek folyamatosan ki vannak téve az uniós jog felől érkező impulzusoknak, például a jogharmonizációs kötelezettségnek, illetve szünet nélkül készen kell állni az uniós jog alkotásában való részvételre. Mindez óhatatlanul megfelelő működési és szervezeti megoldásokat követel a tagállamoktól. Az utóbbi években egyes tagállamok – köztük Magyarország – kapcsán egy új dimenzió is megjelent; az időközben jelentősen alkotmányosodó Unió védekezni próbál a demokratikus jogállamiság tagállami szinten megjelenő gyengeségeivel szemben.

A hatályos írott jogban – a jogalkotásban, a hatósági és a bírósági jogalkalmazásban – számtalan helyen találkozhatunk jogi európaizációs hatásokkal, amelyek a jogi rendelkezéseken túl, konkrét intézményi-szervezeti megoldásokban is jelentkezhetnek. Az uniós tagság, illetve a tagságból fakadó megfelelési kötelezettség több ponton kifejezetten alakítja a magyar jogot. Csak illusztrációképpen az alkotmányban kifejezett „uniós klauzula” kapott helyet (E cikk). Ez a cikk eredetileg az uniós csatlakozás alkotmányos felhatalmazását kívánta nyújtani, majd a 7. alkotmánymódosítás révén az uniós jog feltétlen elsőbbségével való szembenállást is jelzi. Az Alaptörvényben további hat helyen (XXIII. cikk, XXVIII. cikk, 8. cikk, 19.

¹ Jogrendszer alatt értjük az írott jogot, ideértve az alkotmányt is, a törvényi és rendeleti szabályozást, a jogalkotást, a jogalkalmazást, ideértve a közigazgatási szervek és a bíróságok jogszolgáltató tevékenységét, valamint az így értelmezett jogi világ szervezeti dimenzióját.

² Lásd a Phare, az ISPA és a Sapard támogatási programokat.

³ Az Európai Közösségek tagállamai és a Magyarország közötti társulás létesítéséről szóló megállapodás (Európai Megállapodás). Becikkelyezte az 1994. évi I. törvény, hatályba lépett 1994. február 1-jén.

cikk, 35. cikk, 47. cikk) találunk az uniós tagságra utaló rendelkezéseket.⁴ A törvények szintjét nézve:

- a Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) tizennyolc irányelvnek és két rendeletnek való megfelelést tüntet fel;
- a 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról tizenhárom irányelv, tizenkét rendelet és három határozat implementálását foglalja magában;
- az uniós hatáskörbe tartozó közvetett adózás terén kiemelkedő fontosságú általános forgalmiadóról szóló 2007. évi CXXVII törvény mintegy harminchat uniós jogszabálynak felel meg;
- a 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról két uniós irányelvnek és két uniós rendeletnek felel meg;
- a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről tizenkét irányelv, öt kerethatározat és harmincnégy rendelet rendelkezéseinek való megfelelést tüntet fel;
- a 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról harminchat pontban sorolja fel azokat az uniós jogi aktusokat, amelyeknek való megfelelést a jogalkotó teljesíteni szándékozta.

Az uniós tagság egyik fontos jogi hozadéka, hogy az országban alkalmazandó írott jog kiegészül a közvetlenül alkalmazandó uniós jog aktusaival (rendeletek, határozatok), amelyeket adott esetben a magyar jogalkotó kiegészítő-végrehajtást szolgáló aktusai tesznek teljessé. A másik lényeges hozadék a jogalkotás jogharmonizációs kötelezettsége. A jogharmonizációnak van rejtett dimenziója is. Az utóbbi azt jelenti, hogy az uniós jog általában korlátozza a tagállami jogalkotást. Például bizonyos jogtárgyak kikerülnek a nemzeti jogalkotó hatásköréből, ezeken a területeken a magyar jogalkotó nem alkothat jogot. Azt is érdemes megjegyezni, hogy az uniós jogalkotásba a csatlakozást követően a magyar kormány (tanácsi döntéshozatal) és a Magyarországon megválasztott európai parlamenti képviselőknek is van beleszólása. A hazai jogalkotás – ideértve a jogalkotás elmaradását – a Bizottság centralizált kontrollja alatt áll, ami adott esetben kötelezettségszegési eljárásához vezethet. A kötelezettségszegési eljárás végső soron a Bíróság előtti eljárásba torkollhat, ami a tagállam pervesztése esetén megállapító, illetve pénzügyi szankció kiszabását elrendelő határozatot eredményezhet.⁵

A jogalkalmazást nézve az uniós jog alkalmazása általában véve széles körben beépült a közigazgatási szervek – mindenekelőtt az adóhatóságok, az adatvédelmi hatóság, vámszervek és az uniós forrásokkal kapcsolatos hatóságok – munkájába. A bíróságok jogszolgáltató tevékenységét szintén az uniós jog kiterjedt alkalmazása jellemzi. Ebben szerepe van a feleknek, akik gyakran hivatkoznak – kellő alaposággal vagy anélkül – az uniós jogra, az Európai Bíróság esetjogára. A bíróságok aktív szerepvállalása azt is jelenti, hogy az uniós jog hatósági alkalmazása nem kerülheti ki a hazai bíróságok ellenőrzését. Az uniós jog rendes bírósági alkalmazása a Kúria kontrollja alatt áll. Ez jelentheti az alsóbíróságok ítélezési gyakorlatának kanoni-

⁴ A legfrissebb törvénymódosítás nyomán immár az AB törvény (2011. évi CLI. törvény) is kifejezetten tartalmaz uniós rendelkezést (38/A §).

⁵ Lásd VÁRNAY Ernő: *A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2017).

zálását vagy éppen követendő korrekcióját. A bírósági szervezeten belül az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat támogatja a hazai bíróságok európai uniós jogi tevékenységét. Amennyiben az alkalmazandó uniós jog értelmezése a bíróság számára nem egyértelmű, vagy az alkalmazandó magyar jog uniós joggal való összeegyeztethetősége válik kérdésessé, a bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhet az Európai Bíróságon. Ez viszonylag gyakori, de a bírósági munka kicsiny töredékét teszi ki. A bíróságok – kevés kivételtől eltekintve – elfogadják az Európai Bíróság jogértelmezését, és annak megfelelő határozatot hoznak.⁶

Ebben a cikkben – pontosítva az előbbieken felsorolt általános tapasztalatokat – empirikus jogi módszerek alkalmazásával azt vizsgáljuk, hogy az európaizáció mennyiben tekinthető a magyar jogrendszer meghatározó fejleményének az elmúlt húsz évben. Elemzésünk kitér a jogrendszer makro- és mikroszintjére, és megpróbálja lefedni a jogalkotás és a jogalkalmazás egymással párhuzamos dimenzióit. Elsősorban arra a kérdésre keresünk választ, hogy a magyar jogrendszer európaizációs változásait mennyiben határozta meg az európai uniós jogi kötelezettségek átvétele, illetve az azokkal való konfliktusok. Azt is elemezzük, hogy az egyes ügyekben jelentkező konfliktusok a magyar jogrendszer az uniós joggal fennálló viszonyának alapvető megváltozását jelzik-e.

II. EURÓPAIZÁCIÓ, JOGI EURÓPAIZÁCIÓ, A JOGRENDSZEREK ALKALMAZKODÁSA AZ EURÓPAI JOGI TÉRBEN

A nemzeti jogrendszerek európaizációja összetett, nehezen definiálható jelenség. Irányát és hatását tekintve számos formát ölthet. Legegyszerűbb formájában azokat a pontszerű beavatkozásokat öleli fel a nemzeti jogrendszerben, amelyeket a tagállami jogalkotónak egy uniós jogalkotási aktus alapján és az uniós jog elsőbbsége miatt végre kell hajtania. Ugyanilyen pontszerű beavatkozást jelent az Európai Bíróság ítéleteinek végrehajtása. Az európaizáció folyamatai párhuzamosan zajlanak le egy részben célracionális, részben pedig értékracionális diskurzus keretében, az adott tagállam jogi, államszervezeti és politikai keretei között. Emiatt a tagállami jogrendszerek alkalmazkodása, átalakulása egyedi lesz még akkor is, ha a külső hatások nagymértékben hasonlóak lennének.⁷

Az európaizáció fogalmi keretében a tagállami jogrendszer – a magánjog, a közjog és a büntetőjog, valamint ezek alkotása és alkalmazása – az uniós jog végrehajtásának transzmissziós szíjaként fogható fel. Vagyis az a feladata, és ezért felelős is, hogy az uniós jog, az uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges keretrendszert biztosítsa. Az uniós jog tehát igénybe veszi, instrumentalizálja a tagállami

⁶ Lásd Marton VARJU – Ernő VÁRNAY: „After the Judgment: The Implementation of Preliminary Rulings in the Hungarian Judicial System 2004–2019 and Beyond” *Common Market Law Review* 2022. 1743., <https://doi.org/10.54648/cola2022117>.

⁷ Attila VINCZE: *Unionsrecht und Verwaltungsrecht* (Baden-Baden: Nomos 2016), <https://doi.org/10.5771/9783845279282>.

jogot, és ennek érdekében szükség esetén alakítja és módosítja azt.⁸ Ha az európaizáció próbái, pontszerű változásai elérnek egy kritikus tömeget egy jogrendszerben, akkor egy jogintézmény vagy akár egy jogág dogmatikai mélystruktúráinak átalakulásához is elvezethetnek.⁹ Az európaizációnak lehetnek önkéntes formái is, amikor a tagállam az uniós vagy más európai jog, esetleg más tagállamok rögzült és sikeresen működtetett jogintézményeit, dogmatikai megoldásait, illetve szervezeti modelljeit veszi át erre irányuló külső kényszer nélkül.¹⁰

A JOGRENSZEREK ALKALMAZKODÁSA A CSATLAKOZÁS ELŐTT ÉS UTÁN

Az uniós jog befolyása a tagállami jogrendszerre a csatlakozás előtti és utáni időszakokban eltér egymástól. Az előbbi esetén jogrendszer széles körű, annak az uniós tagság szempontjából releváns részeire kiterjedő átvizsgálására kerül sor, és a megfelelés hiánya a csatlakozás elhalasztását vagy elmaradását is okozhatja, ezzel szemben a csatlakozás után a befolyás pontszerű és a következmények is sokkal enyhébbek, pusztán a konkrét jogi aktus miatti kötelezettségszegésre korlátozódnak.¹¹ A csatlakozás előtt és után nyilvánvalóan más dinamikájú európaizációs folyamat zajlik. Az első esetben a tagállam nagymértékben motivált az uniós jog átvételére, hiszen az uniós csatlakozás politikai és gazdasági hasznai egyedül akkor válnak elérhetővé, ha teljesülnek a taggá válás feltételei. A feltételek teljesülését a Bizottság értékeli, amellyel szemben a tagjelölt államnak csak nagyon korlátozott diplomáciai eszközei vannak. Ez a két faktor alapos és gyors jogi alkalmazkodás felé tolja a tagállamot. Megjegyzendő, hogy a Bizottság értékelése ritkán terjed túl a formális jogi, jogalkotási megoldásokon, és csak kivételes esetekben vizsgálja a tényleges gyakorlati adaptációt, tehát azt, hogy a norma valósága megegyezik-e a jogszabály szövegével, akár további alkalmazandó szabályok közbeiktatása vagy a tagállam sajátos jogi és intézményi keretei következtében.

A csatlakozást követően a helyzet alapvetően megváltozik, ugyanis a tagsági jogok felfüggesztésének esetét (EUSZ 7. cikk) leszámítva, az uniós jognak való meg nem felelés lehetséges következményei behatároltak, alkalmazásuk egy előre meghatározott jogi keretben (a kötelezettségszegési eljárás) zajlik, ami a meg nem felelés kockázatát kiszámíthatóvá és menedzselhetővé teszi.¹² A csatlakozással a Bizottság elveszíti az egyik legerősebb fegyverét a tagállammal szemben, és amennyiben a csatlakozási folyamat során nem kellő körültekintéssel járt el, és olyan tagállamok is

⁸ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: „Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht“ *Deutsches Verwaltungsblatt* 1993. 929.

⁹ Jens KERSTEN – Sophie-Charlotte LENSKI: „Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts“ *Die Verwaltung* 2009. 513–523., <https://doi.org/10.3790/verw.42.4.501>.

¹⁰ Patrick BIRKINSHAW: *European Public Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer International 2020) 12–26.

¹¹ Arista Maria CIRTAUTAS – Frank SCHIMMELFENNIG: „Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance“ *Europe-Asia Studies* 2010. 421., <https://doi.org/10.1080/09668131003647812>.

¹² A bírói függetlenség kapcsán lásd VINCZE Attila: „Igazságügyi reform kondicionalitási mechanizmus idején” *Jogtudományi Közlöny* 2023/6. 269.

az EU tagjaivá válhatnak, amelyek demokratikus vagy jogállami elköteleződése nem volt teljes, akkor ezt a hiányosságot későbbiekben már csak nehezen lehet orvosolni. Ennek a problémának a kezelésére jött létre az ún. kondicionalitási mechanizmus,¹³ amely az unió alapvető értékeinek megsértése esetén eszközt ad a Bizottság kezébe. A mechanizmus nem pontszerű szankciók kiszabását teszi lehetővé, hanem bizonyos források visszatartásával átfogóbb nyomásgyakorlásra ad módot. Igaz ugyanakkor az is, hogy a megfelelés értékelése elsősorban a Bizottság feladata, és ez, hasonlóan a kötelezettségzegési eljáráshoz nagyon sokszor politikai mérlegeléstől függ.¹⁴

KÖZVETETT ÉS KÖZVETLEN UNIÓS JOGI HATÁSOK A JOGRENDSZEREKBE

Az uniós jog közvetlen és közvetett módon is hathat a tagállamok jogrendszerére. Közvetlen hatás alatt azt a mechanizmust értjük, amikor az uniós jog valamely konkrét előírását kell átültetni a tagállami jogba, például követve a szolgáltatási irányelv¹⁵ rendelkezéseit meg kell teremteni az egyablakos ügyintézés jogszabályi hátterét, vagy jogszabályban garantálni kell a nemzeti statisztikai hivatal uniós jogi előírás által megkövetelt függetlenségét.¹⁶ Közvetlen hatás esetében gyakran merül fel kérdésként, hogy a nemzeti jogrendszer alkalmazkodása pusztán de jure jelentkezett vagy arra de facto is sor került.¹⁷ Közvetett hatásról abban az esetben beszélhetünk, amikor a tagállam alkalmazandó anyagi jogi előírása nem ütközik az uniós jogba, viszont az uniós joggal nem érintett nemzeti hatáskörben kialakított eljárási szabályok akadályozzák az uniós jog egységes és hatékony alkalmazását a tagállamon belül. A tagállami jogrendszer alkalmazkodását az EU Bíróság gyakorlatában kialakított jogelvek kényszerítik ki. Ezek a minimális védelem, a tényleges

¹³ Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092 rendeletről (2020. december 16.) (HL L 4331., 2020.12.22., 1–10.); lásd: Oliver MADER: „Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2021. 133.; Ferdinand WEBER: „Horizontale Unionsaufsicht und vertikale Werteentwicklung zum Schutz der unionalen Verfassungsidentität” *Europarecht* 2022. 783., <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2022-6-783>; Marco FISCARO: „Protection of the Rule of Law and ‘Competence Creep’ via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation” *European Constitutional Law Review* 2022. 334., <https://doi.org/10.1017/s1574019622000128>.

¹⁴ Tanja BÖRZEL: *Why Noncompliance: The Politics of Law in the European Union* (Ithaca, NY: Cornell University Press 2021) 20–23., <https://doi.org/10.1515/9781501753411-009>; Sivaram CHERUVU: „When Does the European Commission Pursue Noncompliance?” *European Union Politics* 2022. 375., <https://doi.org/10.1177/14651165221087635>.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 376., 2006.12.27., 36–68. Lásd Jan ZIEKOW, „Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrenrecht” *Wirtschaft und Verwaltung* 2008. 176.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/759 rendelete (2015. április 29.) az európai statisztikákról szóló 223/2009/EK rendelet módosításáról, HL L 123., 2015.5.19., 90–97. Lásd Malte KRÖGER – Arne PILNIOK, „Verwaltungsorganisation unter Europäisierungsdruk – Zur fachlichen Unabhängigkeit der mitgliedstaatlichen Statistikämter als unionsrechtlichem Prinzip” *Die öffentliche Verwaltung* 2015. 917.

¹⁷ Katalin CSERES: „Rule of Law Challenges and the Enforcement of EU Competition Law: A Case-study of Hungary and its Implications for EU Law” *Competition Law Review* 2019, 75.

érvényesülés (a tagállami jog olyan feltételeket állapít meg, amelyek eredményükben aláássák az uniós jog tényleges érvényesülését) és az egyenértékűség (a jogérvényesítés feltételei eltérőek a tagállami és az uniós jogi igények kapcsán) elvei.¹⁸

Az EU Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az egyenértékűség elve azt követeli meg, hogy a tagállami eljárási szabályok alkalmazása során ne tegyenek különbséget aközött, hogy az uniós jog vagy a nemzeti jog megsértéséről van-e szó, tehát a hasonló helyzetekre ugyanazok az eljárási szabályok (határidők stb.) és jogorvoslatok legyenek alkalmazandók. A központi kérdés tehát az, hogy mikor és milyen körülmények között tekinthető két tagállami eljárásjogi szabály egyenértékűnek, amelynek megválaszolására leginkább a tagállami bíróságok alkalmasak.¹⁹ Az egyenértékűség követelménye leginkább funkcionális egyenértékűségét vár el.²⁰ Az egyenértékűség elvének érvényesítése során a tagállami jogrendszereknek a belső jogból is ismert dilemmákkal kell szembenézniük. Ilyen például annak eldöntése, hogy milyen egyensúlyt kell teremteni a jogszerűség és a jogbiztonság követelményei között, amikor a közigazgatási aktusok visszavonhatóságát szabályozza a nemzeti jog. Ennek fényében megalapozottan feltételezhetjük, hogy a tagállami jogrendszerek az egyenértékűség követelménye körében jelentkező dilemmákat általában nem szándékosan eltorzítva vagy hiányosan oldják fel.²¹ A tényleges érvényesülés követelménye csak akkor követel meg változtatásokat a nemzeti jogrendszerben, ha a jogérvényesítés gyakorlatilag lehetetlenné válik. Elnevezése ellenére nem követel meg valamiféle jogorvoslati optimalizálást²² vagy a jogérvényesítés lehető legmagasabb fokú biztosítását.²³ Alapvetően az uniós jog nyilvánvalóan hiányos végrehajtásának korrekcióját várja el.

Nyilvánvaló alkalmazkodási hiányosságként szokott jelentkezni, amikor a nemzeti jogrendszerben nem érhető el az uniós jogból fakadó ideiglenes jogvédelem lehetősége,²⁴ vagy a nemzeti jog nem teszi lehetővé az uniós jog megsértésével nyújtott állami támogatások visszakövetelését.²⁵ A nemzeti jogrendszerek gyakran arról

¹⁸ Julia KÖNIG: *Der Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz* (Baden-Baden: Nomos 2011), <https://doi.org/10.5771/9783845230535>.

¹⁹ Lásd kritikusan Monika CLAES: *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (Oxford: Hart 2006) 122., <https://doi.org/10.5040/9781472563613>.

²⁰ C-118/08. sz. *Transportes Urbanos* ügyben 2010. január 26-án hozott ítélet, EU:C:2010:39.

²¹ Michael DOUGAN: *National Remedies Before the Court of Justice* (Oxford: Hart 2004) 228., <https://doi.org/10.5040/9781472563200>; Vassilios SKOURIS: „The Principle of Procedural Autonomy and the Duty of Loyal Cooperation of National Judges under Article 10 EC” in Mads ANDENAS – Duncan FAIRGRIEVE (szerk.): *Tom Bingham and the Transformation of the Law: A Liber Amicorum* (Oxford: Oxford University Press 2009) 504., <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199566181.003.0032>.

²² Ezért hibásnak tekinthető, lásd Friedrich SCHOCH, „Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts” *Juristenzeitung* 1995. 113.

²³ Verena MADNER: „Effektivitätsgebot und Abgabenverfahrensrecht” in Michael HOLOUBEK – Michael LANG (szerk.): *Abgabenverfahrensrecht und Gemeinschaftsrecht* (Wien: Linde 2006), 121.

²⁴ C-213/89. sz. *Factortame* ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet, EU:C:1990:216; Alexander JANNASCH: „Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf den vorläufigen Rechtsschutz” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1999. 495; Thomas VON DANWITZ: *Europäisches Verwaltungsrecht* (Frankfurt: Springer 2008) 593–594; SKOURIS (21. lj.) 505.

²⁵ C-24/95. sz. *Land Rheinland-Pfalz kontra Alcan Deutschland* ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet, EU:C:1997:163; KÖNIG (18. lj.) 116–124.

is megfelelnek, hogy az uniós jogi rendelkezéshez kapcsolódó jogérvényesítés lehetőségét az uniós jog által megkövetelt paraméterek szerint kell biztosítani.²⁶ Az uniós jog által támasztott elvárások messze nem teljesíthetetlenek. Például amíg a tagállami jog biztosítja az uniós jogi jogérvényesítés méltányos – de nem feltétlenül korlátlan – lehetőségét, az egyenértékűség elve nem sérül.²⁷ Ezt az Európai Bíróság a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozó joggyakorlata is megerősíti. Az EU Alapjogi Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikk (1) bek. 2. albekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogból az Európai Bíróság ugyan levezette a független, pártatlan és törvényesen létrehozott bíróság létrehozásának eredménykötelezettségét,²⁸ azonban ez a kötelezettség lényegében egyedül a szervezeti struktúra kialakítását és az ahhoz való tisztességes hozzáférés lehetőségének biztosítását fedi le, és ebben a tekintetben sem ír elő a tagállamok számára egy meghatározott bírósági igazgatási modellt vagy konstrukciót.²⁹ Az ítélkezési gyakorlat a tényleges jogorvoslatok kialakítását általában a tagállamok eljárási autonómiájába tartozónak tekinti.³⁰

A JOGRENDSZEREK TÚLALKALMAZKODÁSA

A nemzeti jogrendszerek alkalmazkodását az uniós joggal való összeütközés mellett az uniós jogi kötelezettségek önkéntes túlteljesítése is jellemezheti. Az utóbbi változás a normál európaizációhoz hasonlóan több formában jelenhet meg. Az egyik ilyen eset, amikor egy tagállam az uniós irányelvben foglaltakhoz képest szigorúbb követelményeket állapít meg saját jogrendszerében.³¹ Erre az elsődleges és a másodlagos uniós jog kifejezetten lehetőséget ad egyes területeken, így például a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem vagy a munkavállalók védelme területén.

A túlteljesítés másik esete, amikor a tagállamok az uniós jog követelményeit az uniós jog által meghatározott tárgyi, személyi vagy területi hatályon túl is alkalmazandónak nyilvánítják.³² Ez a jogi *spill-over*ként is értelmezhető jelenség nem korlátozódik feltétlenül az uniós jog jogalkotói átvételére, a bírói jogalkalmazás során

²⁶ C-237/07. sz. *Janecek kontra Freistaat Bayern* ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet, EU:C:2008:447; KÖNIG (18. lj.) 170.

²⁷ CLAES (19. lj.) 122.

²⁸ C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. *Asociația „Forumul Judecătorelor din România”* egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélet, EU:C:2021:393, 250. pont.

²⁹ C-896/19. sz. *Repubblika kontra Il-Prim Ministru* ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet, EU:C:2021:311, 66. pont.

³⁰ Attila VINCZE: „Dulde und liquidiere im Unionsrecht? – Zu den möglichen Folgen der Europarechtswidrigkeit und ihrem Verhältnis zueinander” *Europarecht* 2023. 84., <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2023-1-84>.

³¹ Franz LEIDENMÜHLER: „Die freiwillige „Übererfüllung” unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten” *Europarecht* 2019. 388–389., <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2019-4-383>; Tomas KUHN: „Überschießende Umsetzung bei mindest- und vollharmonisierenden Richtlinien: Einheitliche oder gespaltene Anwendung?” *Europarecht* 2015. 216., <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2015-2-216>.

³² Kiterjesztett jogközelítésnek vagy autonóm jogharmonizációnak is nevezhetjük ezt a jelenséget, LEIDENMÜHLER (31. lj.).

is jelentkezhethet, amikor az adaptív módon veszi át az uniós jogi követelményeket vagy általános jogelveket. Az önkéntes átvétel ezen esete a nemzeti jog olyan átértelmezését és tartalmi módosítását foglalja magában, amelyre a tagállamnak nincs formális jogi kötelezettsége. Az önkéntes átvételt egyrészt magyarázhatja a külföldi jog (az uniós jog) innovációs potenciálja. Az önkéntes átvétel sokszor elkerülhetetlen, mivel csak ezzel a megoldással garantálható a nemzeti jogrendszer egysége, a kettős (a párhuzamos tisztán hazai és az uniós jog által befolyásolt hazai) jogi rezsím elkerülése.

Az első jogirodalmi magyarázat abból indul ki, hogy az EU jog egy több jogi kultúrát ötvöző jogi laboratóriumban jön létre, amely az egyes tagállamok tapasztalatait és megoldási modelljeit egyesítve innovatív jogi megoldásokat kínál fel a tagállamok részére.³³ Ebben az összefüggésben az európaizálódás a nemzeti jogi megoldások tudatos és önreflektív megkérdőjelezését jelenti.³⁴ Amennyiben ennek hiányoznak a politikai, társadalmi stb. előfeltételei egy adott tagállamban, akkor a nemzeti jogrendszer megújulása ebben a keretben csak korlátozott lesz. A másik magyarázat szerint azért kerül sor önkéntes alkalmazkodásra, mert a jogrendszer egységes működése szempontjából nemkívánatos, ha egymással párhuzamos, egymástól eltérő követelményeket megfogalmazó (egyrészt az uniós jognak megfeleltetett, másrészt az uniós jog által érintetlenül hagyott) jogi rezsimek maradnak fel.³⁵ Ilyen esetben, mivel a nemzeti jogrendszer belső koherenciáját kell biztosítani, a jogi alkalmazkodás kényszere jelentős lehet, az európaizáció tisztán belső jogi konstellációkra is kihathat.³⁶ Az alkalmazkodás intenzitását azonban befolyásolja, hogy az adott jogrendszerben az uniós jog hatásait mennyiben tekintik „diszfunkcionális jogi irritációnak”.³⁷ Amennyiben károsnak ítélik meg az alkalmazkodást, önkéntes átvételre nem lehet számítani, és a jogi kettősség továbbra is fennmaradhat.³⁸

³³ Martin BURGI: „Gesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht zwischen europäischem Umsetzungsdruck und (fehlendem) nationalem Gestaltungswillen” in Martin BURGI – Klaus SCHÖNENBROICHER (szerk.): *Die Zukunft des Verwaltungsverfahrenrechts* (Baden-Baden: Nomos 2010) 33., <https://doi.org/10.5771/9783845224411-31>; Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Allgemeines Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* (Frankfurt: Springer 2006) I/65.; Jürgen SCHWARZE: *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß* (Baden-Baden: Nomos 1996) 209., <https://doi.org/10.1007/3-540-33899-3>.

³⁴ Ulrich FASTENRATH: „Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts” *Die Verwaltung* 1998. 306.

³⁵ Karl-Heinz LADEUR: „Supra- und transnationale Tendenzen in der Europäisierung des Verwaltungsrechts – eine Skizze” *Europarecht* 1995. 227.; KUHN (31. lj.) 218.; Gordon ANTHONY: *UK Public Law and European Law* (Oxford: Hart 2004) 4.; Wolfgang KAHL: „35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – 35 Jahre Europäisierung des Verwaltungsverfahrenrechts” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011. 455.; Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: „Allgemeines Verwaltungsrecht in europäischer Perspektive” *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2000. 159. (165–166.).

³⁶ Chris HILSON: „The Europeanization of English Administrative Law: Judicial Review and Convergence” *European Public Law* 2003. 125–129., <https://doi.org/10.54648/euro2003009>; Sven HÖLSCHIEDT: „Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht?” *Europarecht* 2001. 393.

³⁷ Jens-Peter SCHNEIDER: „Strukturen des Europäischen Verwaltungsbunds” *Beiheft 8 zu Die Verwaltung* 2009. 25.; <https://doi.org/10.3790/978-3-428-52992-6>.

³⁸ Manfred ZULEEG: „Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen” *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* 1994. 178.

Idekapcsolódóan érdemes hangsúlyozni, hogy az európaizáció folyamata nem minden esetben zajlik a fentiekhez hasonló objektív-rationális keretek között. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a nemzeti jogrendszerek gyakran tudatosan tompíthatják vagy akadályozhatják az uniós jog hatását, akár szándékolt ellenállás, az uniós kötelezettségek pusztán formális teljesítése vagy akár az uniós kötelezettségek figyelmen kívül hagyása formájában.³⁹ Az uniós jog leggyakrabban célrationális keretek között fejt ki a hatását, amely szembekerülhet a nemzeti jogrendszerek értékracionális működésével. A nemzeti jog értékközpontú elemeit a nemzeti jogalkotó és a nemzeti jogalkotó sem szívesen adja fel egy jogi európaizációs folyamatban.

A JOGRENDSZEREK EURÓPAIZÁLÓDÁSÁNAK KORLÁTJAI: A TAGÁLLAMI AUTONÓMIA ÉS IDENTITÁS

A tagállamok eljárási autonómiájának fogalmát az Európai Bíróság egyes ítéletei alapján alkotta meg a jogirodalom, az Európai Bíróság azt csak 2004 óta alkalmazza.⁴⁰ Az eljárási autonómia,⁴¹ illetve komplexebb kifejezést alkalmazva a tagállamok intézményi és eljárási autonómiája⁴² a tagállamoknak azon hatáskörét⁴³ és ezzel együtt felelősségét⁴⁴ írja körül, hogy az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeik teljesítése során maguk alakítják ki az ahhoz szükséges szervezeti és eljárási kereteket. Normatív értelemben a tagállamok eljárási autonómiája „a közösségi jog végrehajtásának jogi rezervátumát” jelenti,⁴⁵ egy a tagállamok javára szóló hatásköri vélelmet foglal magában.⁴⁶ Egy olyan föderalista konstrukciónak feleltethető meg,⁴⁷ amely szigorúan elhatárolja egymástól a szövetségi szint és a tagállamok hatásköreit.⁴⁸ Tisztán deskriptív értelemben a tagállamok eljárási autonómiája

³⁹ VINCZE (7. lj.).

⁴⁰ C-201/02. sz. *Delena Wells* ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet, EU:C:2004:2. A korábbi helyzethez Constantinos KAKOURIS: „Do the Member States Possess Judicial Procedural “autonomy” *Common Market Law Review* 1997. 1405, <https://doi.org/10.54648/157323>.

⁴¹ VON DANWITZ (24. lj.) 302.; Werner SCHROEDER: „Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung: Existiert ein Prinzip der »nationalen Verfahrensautonomie«?” *Archiv des öffentlichen Rechts* 2004. 3., <https://doi.org/10.1628/000389104780387066>; Christoph KRÖNKE: *Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (Tübingen: Mohr Siebeck 2013), <https://doi.org/10.1628/978-3-16-152642-8>.

⁴² Rodríguez IGLESÍAS: „Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts” *Europäische Grundrechtszeitschrift* 1997. 289.

⁴³ Theo ÖHLINGER – Michael POTACS: *EU-Recht und staatliches Recht* (Wien: LexisNexis 2011) 150.

⁴⁴ VON DANWITZ (24. lj.) 302.

⁴⁵ SCHROEDER (41. lj.) 22.

⁴⁶ Stefan KADELBACH: *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss* (Tübingen: Mohr Siebeck 1999) 110., <https://doi.org/10.1628/978-3-16-158100-7>.

⁴⁷ Adam TOMKINS: „Of Institutions and Individuals: The Enforcement of EC Law” in Paul CRAIG – Richard RAWLINGS (szerk.): *Law and Administration in Europe* (Oxford: Oxford University Press 2003) 281–282.

⁴⁸ VON DANWITZ (24. lj.) 304; KADELBACH (46. lj.) 113., <https://doi.org/10.1093/oso/9780199265374.003.0014>.

csupán egy olyan ténymegállapítást foglal magában, amelynek értelmében a tagállamok az uniós jogérvényesítés intézményi rendszerét és annak eljárási jogát általában véve ténylegesen maguk határozzák meg.⁴⁹ Az utóbbi értelemben a jogelv nem jelentheti az uniós jog érvényesülésének abszolút korlátját.⁵⁰

Az eljárási autonómia normatív értelmezése gyakran összekapcsolódik a szubsidiaritás és az eseti felhatalmazottság alkotmányos szintűnek tekinthető uniós jogi elveivel.⁵¹ Emellett az EUMSZ. 197. cikkkel⁵² és 291. cikk (1) bekezdésével⁵³ is összefüggésbe szokták hozni. A jogelv normatív értelmezése melletti érvek talán leggyengébb pontja, hogy ha az eljárási autonómia elve valóban ennyire fontos hatáskörkijelölő szabály lenne, akkor a tagállamok kifejezetten rendelkeztek volna róla az alapító szerződésekben, például a hatásköri szabályok között, és nem rejtették volna el alapszerződési rendelkezések félmondataiban.

A tagállamok szervezeti autonómiája kétségtelenül létezik abban az értelemben, hogy amennyiben a tagállamok megfelelően teljesítik az uniós jog követelményeit, a teljesítés módszerét szabadon határozhatják meg.⁵⁴ Az eljárási autonómia tehát nem valamiféle határmezsgye, hanem a tagállamok autonómia iránti igénye, amely esetenként szembekerülhet az uniós jog egységes alkalmazásának követelményével. Ebben az értelemben a tagállami autonómia egyedül akkor érvényesíthető, ha a tagállam végrehajtja az uniós jog követelményeit. Ilyen esetben a tagállam szabadon választhatja meg az uniós jog végrehajtásának formáját és eszközeit.

Elvileg a tagállamok az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésében elismert nemzeti identitásának védelme is csak ezek keretek között képzelhető el, tehát amikor a tagállam él az őt megillető implementálási szabadsággal. Amennyiben a tagállami identitás védelme kilép ezen keretek közül, a kérdés elveszíti jogi jellegét, ideológiai-kultúrharcos problémává alakul át.⁵⁵

⁴⁹ Karl SrÖGER: „Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden” *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2010. 253., <https://doi.org/10.1007/s00708-010-0054-2>; Dominik HANF: „Der Vertrauensschutz bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte als neuer Prüfstein für das »Kooperationsverhältnis« zwischen EuGH und BVerfG” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1999. 51. (72.); KAKOURIS, (40. lj.) 1397.; Stefan Leo FRANK: *Gemeinschaftsrecht und staatliche Verwaltung* (Wien: LexisNexis 2000) 201.

⁵⁰ Armin VON BOGDANDY – Stephan SCHILL: „Art. 4 EUV msz 77” in Eberhardt GRABITZ – Meinhard HILF – Martin NETTESHEIM (szerk.) *Das Recht der Europäischen Union* (München: C.H. Beck 2023).

⁵¹ Lásd például KADELBACH (46. lj.) 110–111.; Wolfgang KAHL: „Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts?” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1996. 865.

⁵² VON DANWITZ (24. lj.) 303.; Gernot SYDOW: „Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen Kommission, Komitologieausschüssen, Parlament und Rat” *Juristenzeitung* 2012. 159., <https://doi.org/10.1628/002268812799420389>; Ulrich STELKENS: „Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten – zugleich zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 AEUV” *Europarecht* 2012. 511., <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2012-5-511>.

⁵³ Christoph OHLER: „Art 197 AEUV msz 6” in Rudolf STREINZ (szerk.): *EUV/AEUV* (München: C.H. Beck 2018).

⁵⁴ C-404/13. sz. *ClientEarth* ügyben 2014. november 19-én hozott ítélet, EU:C:2014:2382, 52. pont; C-432/05. sz. *Unibet* ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet, EU:C:2007:163, 38. pont.

⁵⁵ Lásd Yascha MOUNK: *The Identity Trap* (New York: Penguin 2023).

III. A MAGYAR JOGRENDSZER ÉS AZ EU JOG

Ahogy már a bevezetésben előrevetítettük, Magyarország európai uniós tagsága – a csatlakozásig vezető időszakban, valamint a csatlakozást követően is – megkerülhetetlen és mélyre hatoló alkalmazkodásra (európaizálódásra) kényszerítette a magyar jogrendszert.⁵⁶ A korábban már említett politikai okok mellett a magyar jogrendszer alkalmazkodását az uniós jog a benne foglalt kötelezettségek hatékony érvényesülését, kikényszerítését szem előtt tartó, intézményi jelentőségű jogelvéken és konkrét jogi-intézményi kötelezettségekben kifejezett funkcionalitásával is magyarázhatjuk.⁵⁷ Már a jogi európaizáció folyamatának bemutatása során is jeleztük, hogy az uniós jog, a hagyományosan elfogadott jogászi-jogtudományi értelmezés szerint jogalkotási és jogalkalmazási oldalról is mélyebbre képes hatolni a rendes nemzetközi jognál, hatásait jelentős körben közvetlenül tudja kifejteni a nemzeti jogrendszerekben.⁵⁸ Míg a szabályaiban foglalt kötelezettségeket európai szinten centralizált rendszereben rögzítik, azok alkalmazására és kikényszerítésére (territoriálisan) decentralizált módon, a tagállamok (jogalkotási, végrehajtóhatalmi, bírói) intézményrendszerének közvetlen bevonásával kerül sor.⁵⁹

A magyar jogrendszer európai uniós jogi átalakulásának a csatlakozástól számított első tíz évét értékelő tanulmány szerint a makroszintű változásokat nézve az uniós kötelezettségeknek való megfelelés területén nagyobb részt megfelelő teljesítménnyel találkozhattunk.⁶⁰ Ezt erősítik meg az Európai Bizottság erre az időszakra vonatkozó hivatalos értékelései, különösen az ún. egységes belső piaci eredménytábla.⁶¹ A makroszintű alkalmazkodás minőségét az irányadó nemzetközi irodalom alapul véve azzal lehet magyarázni, hogy Magyarország (korábban a Magyar Köztársaság) az uniós jogból eredő közvetlen és közvetett jogalkotási (pl. jogszabály alkotási vagy deregulációs) kötelezettségeinek formális, kívülről jól látható és mérhető teljesítése során hagyományosan kiemelt gondossággal járt el.⁶² Intézményi szempontból a jogalkotási megfelelést Magyarországon az garantálja, hogy a jogharmonizáció intézményi-eljárási rendje, amennyiben a szabályozás szövegének

⁵⁶ Lásd részletesen a csatlakozást követő első tíz év vonatkozásában VARJU Márton: „A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai” in GAJDUSCHEK György – JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK 2016).

⁵⁷ Lásd ennek korai, általános konceptualizálását, Pierre PESCATORE: *The Law of Integration* (Leiden: Sijthoof 1974). Lásd továbbá Marcus Klamert: *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2014) 16.; Catherine Barnard: „Derogations, Justifications and the Four Freedoms: Is State Interest Really Protected?” in Catherine BARNARD – Okeoghene ODUDU (szerk.): *The Outer Limits of European Union Law* (Oxford: Hart 2009) 294., <https://doi.org/10.5040/9781472564702>.

⁵⁸ Lásd ennek első összefogott feltárását, Joseph H. H. WEILER: „The Transformation of Europe” *Yale Law Journal* 1991. 2403.

⁵⁹ Lásd Joseph H. H. WEILER: „Federalism Without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg” in Kalypso NICOLAIDIS – Robert HOWSE (szerk.): *The Federal Vision* (Oxford: Oxford University Press 2001) 54., <https://doi.org/10.1093/0199245002.003.0003>.

⁶⁰ VARJU (56. lj.) 147., 172.

⁶¹ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/hungary_en.

⁶² Lásd Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to the New Member States” *Journal of Common Market Studies* 2008. 293.

hihetünk, mélyen integrálódott a jogalkotás általános folyamatába. A hiányosságok, illetve konfliktusok a mikroszinten, egyedi esetekhez kapcsolódva jelentkeztek, amelyek elvileg rámutathattak a „magyar jogrendszer teljesítményét alapvetően befolyásoló rendszerszintű” elégtelenségekre.⁶³ Ezek egy része technikai volt, tehát sor került az alkalmazkodásra, viszont a megfelelés, illetve a hazai jogi környezet a teljes és hatékony megfeleléshez szükséges át-, illetve kialakításának részletkérdései nem kaptak kellő figyelmet. Több konfliktus érdemi volt abban az értelemben, hogy a hazai jogalkotási és/vagy jogalkalmazási gyakorlat – feltehetőleg tudatosan, esetlegesen opportunista módon, a kötelezettségsgeszégből remélt gazdasági, politikai stb. előnyök megszerzésének szándékával – obstruálta az uniós jogi kötelezettségek teljesítését.

Az elmúlt húsz évet értékelő friss kutatások eredményei értelmében jogalkotási oldalról a magyar jogrendszer továbbra is magas szinten európaizálódott, az uniós jogi követelmények átvétele és beillesztése a rendszer egészét tekintve rendes működésének részét képezi.⁶⁴ A hazai jogalkotási feladatok között az uniós követelmények átvétele – kormányzatoktól függetlenül – a csatlakozás óta jelentős súllyal bír.⁶⁵ Ennek okát abban kereshetjük a jogrendszer uniós jogi alkalmazkodásának nagyobb részét kitevő jogharmonizáció már a csatlakozást megelőzően is a jogalkotás általános folyamatával szorosan összekapcsolt, intézményesített rendben zajlott. A csatlakozást követően föllállított jogharmonizációs rendszer a jogalkotási folyamat integráns, megkerülhetetlen részét képezi.⁶⁶ Hivatalosan a jogharmonizáció az 1991-es Társulási Megállapodás keretei között indult meg, majd az 1998-ban megindult csatlakozási folyamat egyik központi részévé vált. A Társulási Megállapodás részét képezte egy külön jogharmonizációs előírás (67–68. cikkek), amely úgy rendelkezett, hogy Magyarország gazdasági integrációjának alapvető feltétele a jogharmonizáció, azonban annak csak olyan mértékben kell megvalósulnia, „amennyire lehetséges”. A jogharmonizációért felelős Igazságügyi Minisztérium szakmai álláspontja szerint a klauzula elvben teljes és egyoldalú jogharmonizációs kötelezettséget írt elő, viszont ennek ütemezése és teljesítése során a Magyar Köztársaság érvényesíthette „gazdasági, pénzügyi és egyéb” érdekeit.⁶⁷

1998-tól a jogharmonizáció folyamata intézményesült Magyarországon. Az 1998-as jogharmonizációs terv⁶⁸ elvi célként a fokozatos (programozott) és teljes joghar-

⁶³ VARJU (56. lj.) 142., 172.

⁶⁴ BÍRÓ-NAGY András – LAKI Gergely: „Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára” *Európai Tükör* 2021. 67.; ANDRÁS BÍRÓ-NAGY – ÁRON BUZOGÁNY: „Beyond Institutional Adaptation: Legislative Europeanisation and Parliamentary Attention to the EU in the Hungarian Parliament” *Parliamentary Affairs* 2023, <https://doi.org/10.1093/pa/gsad018>.

⁶⁵ BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. lj.) 86–87.

⁶⁶ Lásd részletesen SOMSSICH Réka: „A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszköztudománya 15 évvel a csatlakozás után” *Állam- és Jogtudomány* 2020. 36.; Réka SOMSSICH: „The Process and Methodology of Coordinating the Transposition of EU Law in Hungary” in Márton VARJU – Ernő VÁRNAY: *The Law of the European Union in Hungary* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

⁶⁷ 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató a jogharmonizációs ügyek intézéséről.

⁶⁸ 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat.

monizációt jelölte meg.⁶⁹ A terv évekre és konkrét jogszabályokra lebontva tartalmazta azokat a jogalkotási feladatokat, amelyek szükségesek voltak a csatlakozási jogi feltételeinek megteremtéséhez. Megvalósításából azonban nem hiányozhatott a rugalmasság (az „észszerű rugalmasság”⁷⁰), hiszen a jogharmonizációval párhuzamosan folytak a csatlakozási tárgyalások, illetve időközben maguk az uniós jogi követelmények is változhattak. A csatlakozási tárgyalásokon kialakított célok és prioritások közvetlen befolyással voltak a jogharmonizáció előrehaladására, például kijelölték, mely területeken nem halasztható el a jogátvétel, illetve mely területen kerülne ellentétbe az uniós kötelezettségek átvétele a magyar állásponttal vagy tárgyalási stratégiával.⁷¹ A jogharmonizációs terv részét képezte az általános jogalkotási tervnek, annak végrehajtása során nem lehetett figyelni kívül hagyni.⁷² A jogharmonizáció intézményrendszerének középpontjában a tervezési, szervezési, koordinációs, ellenőrzési és tájékoztatási feladatokkal felruházott Igazságügyi Minisztérium állt, amely a Külügyminisztériummal közösen legalább évente jelentést tett a Kormánynak.⁷³ A jogharmonizáció végrehajtásáért (az Országgyűlésnek) a Kormány felelt.

A magyarországi jogharmonizáció állását az Európa Bizottság folyamatosan követte. A csatlakozási tárgyalások megindítását megelőző 1997-es átfogó jelentése⁷⁴ Magyarország felkészültségéről az EU csatlakozásra áttekintette a Társulási Megállapodás keretében teljesített jogharmonizációs eredményeket, valamint a jövőben elvégzendő jogharmonizációs feladatokat is kijelölte. A jelentés általában is értékelt a magyar jogrendszert, különösen arra figyelemmel, hogy annak szabályai lehetővé teszik-e a magyar gazdaság piacgazdasági működését, illetve a jogalkotás általában kiszámítható keretek között zajlik-e. A jogharmonizáció állását úgy értékelt, hogy 1997-ben megkezdődött a hazai jogi előzményekkel nem rendelkező belső piaci jogharmonizációs aktusok átvétele, fokozatos liberalizáció valósult meg a kereskedelemben, biztosított volt a szabad tőkeáramlás, volt versenyszabályozás, valamint a piaci verseny védelme és a közbeszerzések hatékonynak tekinthető szabályozási keretet kaptak. A jelentés általában kifogásolta a jogszabályi környezet kiszámíthatatlanságát, valamint a jogszabályok érvényesülésének hiányosságát olyan lényeges területeken, mint például a versenyvédelem. A jelentés konkrét jogharmonizációs elmaradásokat is felsorolt (például a gyógyszeripari szellemi tulajdon védelme, a közvetlen és közvetett árszabályozás fenntartása egyes ágazatokban,

⁶⁹ A jogharmonizáció 1995-től programozottan valósult meg, PETRÉTEI József: „A magyar jogharmonizáció az Európai Unió csatlakozás előtt és után” *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005. 9.

⁷⁰ 8002/1999. IM tájékoztató (67. lj.).

⁷¹ 8002/1999. IM tájékoztató (67. lj.) (az Igazságügyi Minisztérium szerint „különösen súlyos hiba volna”, ha olyan területen kerülne sor jogharmonizációra, amelyen a Kormány a csatlakozást követő időszakra derogációt kíván elfogadtatni).

⁷² 8002/1999. IM tájékoztató (67. lj.).

⁷³ PETRÉTEI (69. lj.) 9–11.

⁷⁴ Commission opinion on Hungary’s application for membership of the European Union, COM(1997) 2001 final.

a belföldi letelepedés követelményének megőrzése egyes piacokon, a hálózatos iparágakban a liberalizáció jogszabályi kizárása, vagy a közbeszerzésekben a túlzott kivételek és az explicit protekcionista rendelkezések megtartása).

A Bizottság a csatlakozási folyamat során kiadott rendszeres közbeszű jelentései⁷⁵ fokozatos előrehaladásról, illetve az 1997-ben külön megjelölt területeken a megfelelés további késleltetéséről, esetlegesen elutasításáról adtak számot. Elismerték, hogy megszülettek azok a magyar jogszabályok, amelyek tovább erősítették a magyar gazdaság piactudományi működését, piacokat nyitottak meg a gazdasági verseny előtt, illetve felszámolták a piacra való be- és kilépés közvetlen jogszabályi korlátjait. Ezzel szemben továbbra is problémás maradt az árszabályozás fenntartása, a közbeszerzések szabályozása, a gyógyszeripari szellemi tulajdon védelme, valamint a versenyszabályozás és a gazdasági verseny védelme egyes piacokon. Az utóbbi hiányosságokhoz kapcsolódóan a jelentések problémaként jelölték meg, hogy egyes szabályozott monopóliumok és kizárólagos jogokkal felruházott vállalatok jogszabályban biztosított versenyelőnyökkel rendelkeznek. Két stratégiai ágazatban elmaradt, illetve lelassult a liberalizáció: az energetikában és a vasúti szállításban. A jogharmonizáció teljesítménye több területen is elmaradt az elvárttól. Ezek között találunk a csatlakozási folyamat kezdete óta problémát jelentő területeket (a szerzői jogok védelme, a fogyasztóvédelem), illetve a jogharmonizáció előrehaladtával előtérbe kerülő területeket (például a digitális (információs társadalmi) szolgáltatók szabályozása vagy a bel- és igazságügyi szabályozás).

A csatlakozási folyamatot lezáró 2003-as bizottsági jelentés⁷⁶ általános értékelésként rögzítette, hogy a legtöbb uniós szakpolitikai területen Magyarország a jogharmonizáció magas szintjét érte el. A csatlakozás időpontjára nagyon sok területen (például a pénzügyi szolgáltatások területén, a versenyjogban, a szociális és a munkajog több területén, a társasági és a számviteli jogban, a személyes adatok védelmében) teljes jogharmonizáció valósult meg. Több más területen (például a régi jogharmonizációs módszer keretében elfogadott, nem minimumkövetelményeket megállapító aktusok átvétele az áruk szabad mozgása területén, a közbeszerzési jogban, a társasági jogban, a szellemi tulajdon védelmének területén) azonban a jogharmonizáció hiányos maradt, és Magyarországnak további jogalkotási lépéseket kellett tennie. A jogharmonizáció különösen olyan, a magyar érdekek szempontjából érzékeny ágazatokban maradt hiányos, mint az agrárszektor, a vasúti szállítás, a postai szolgáltatások, a távközlés és az információs technológia, a természetvédelem és az ipari szennyezés, a fogyasztóvédelem és az emberi egészség védelme, a külső határok védelme és a menekültvédelem, illetve az Unió pénzügyi érdekeinek védelme. A jelentés külön kiemelte, hogy a magyar kormány a csatlakozási folyamat során

⁷⁵ Regular reports on Hungary's progress towards accession 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, https://aei.pitt.edu/view/euar/EXTERNAL=3AENLARGEMENT=3APre-accession_Report_on_Hungary.html.

⁷⁶ Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, COM(2003) 675 final.

nem végezte el a magyar jogrendszer átfogó átvilágítását a belső piaci alapszabadságok, valamint a kölcsönös elismerés elvének való megfelelés vonatkozásában.

A magyar jogrendszer a 2003-as jelentésben felvázolt jogharmonizációs teljesítménye megfelel annak az általános keretnek, amelyen belül 1998 és a csatlakozás között a jogharmonizáció rendje intézményesült Magyarországon. A jogharmonizáció objektív, az államigazgatás működésébe integrált eljárási-intézményi rendje egyrésztől garantálta, hogy az EU-hoz való csatlakozás a magyar jog uniós jog konformitásának magas szintje mellett valósulhasson meg. Másrésztől a jogharmonizáció politikailag kialakított, stratégiai célúnak tekinthető rugalmasságából következett, hogy Magyarország a csatlakozáshoz lényeges jogharmonizációs hiányosságokkal, valamint konkrét derogációs igényekkel érkezett meg. A teljes jogú taggá válással azonban a jogharmonizáció keretei alapjaiban változtak meg. Az uniós tagságból eredő kötelezettségek teljesítése az EU-tagállam Magyarországra – elviekben – objektív, rendszeresen monitorozott, jogilag kikényszeríthető, eltérést csak kivételesen és nagyban objektív keretek között megengedő teherként nehezedik. Tekintettel a tagsággal beálló jogi és politikai helyzetre, a jogharmonizáció intézményi-eljárási rendjét 2004-ben átalakították, és rendes állami feladatként integrálták a jogalkotás intézményesített rendjébe.⁷⁷ A vonatkozó 2004-es kormányhatározat általános szervezési elvként rögzítette, hogy Magyarországnak a jogharmonizációból származó kötelezettségeit folyamatosan, tartalmilag megfelelően és időben kell tudnia teljesíteni. Az új rendszerben – kivéve azokat az eseteket, amikor a Kormány elé kerül az uniós jogi kötelezettségeknek való megfelelés kérdése – elvileg kizárt, hogy a magyar jogrendszerbe az uniós joggal ellentétes jogalkotási output kerüljön be.

A Magyarországgal szemben indított kötelezettségzegési eljárások adatai – a jogalkotást nézve – nagyrészt kedvező képet festenek a magyar jogrendszer teljesítményéről. Míg 2014 környékén, tíz év adatait alapul véve úgy tűnt, hogy Magyarország elmaradni látszik az uniós átlagtól,⁷⁸ addig a legfrissebb kutatások a magyar kötelezettségzegési adatokat a tagállamok középmezőnyébe helyezik.⁷⁹ A magyar jogalkotást alapvetően az uniós kötelezettségek teljesítése jellemzi, európaizálnak tekinthető, amit az a körülmény is megerősít, hogy a magyar kormány a kötelezettségzegési eljárások jelentős többségét még a felszólító levél kibocsátása után, de legkésőbb a keresetindítás előtt rendezzi.⁸⁰ Az eljárásoknak csak nagyon kicsi része jutott el az Európai Bíróság elé.⁸¹ A Bíróság 2007 (az első kereset benyújtásának éve) és 2022 között összesen huszonkilenc ügyet zárt le.

⁷⁷ 1036/2004. (IV.27.) Korm.határozat az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről. A kormányhatározatot 2010-ben azonos című, ma is hatályban lévő kormányrendelet váltotta fel (302/2010. (XII.23.) Korm. rendelet).

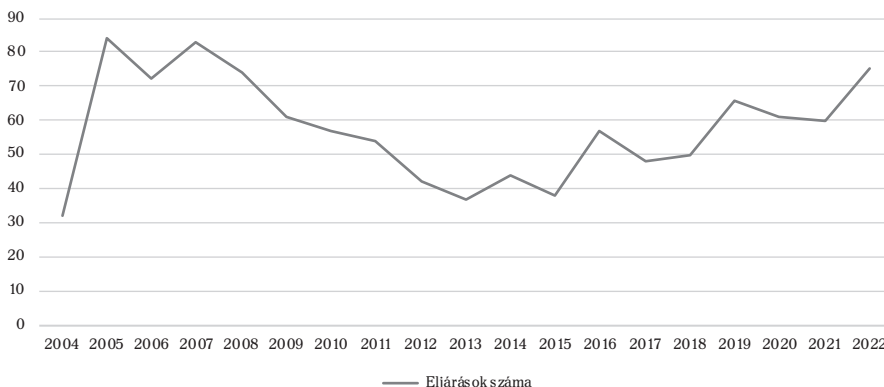
⁷⁸ VARJU (56. l.) 145.

⁷⁹ BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. l.) 82.

⁸⁰ BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. l.) 83.

⁸¹ 2004–2018 között összesen az eljárások 4%-a, BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. l.) 84.

1. ábra. A 2004 és 2022 közötti években az év végén Magyarországgal szemben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások száma



Forrás: Európai Bizottság

Azok a kötelezettségszegési ügyek, amelyeket az Európai Bíróság elbírált, ugyanakkor rávilágítanak arra, hogy az egyedi ügyek szintjén a magyar jogalkotás és az uniós jog viszonya egyáltalán nem mentes a súlyos, több esetben alapvető uniós jogi követelmények megsértését jelentő konfliktusoktól.⁸² Az ügyek szándékos, opportunista vagy éppen rosszhiszemű jogsértésekről, illetve jogsértések tudatos, helyi érdekeket priorizáló fenntartásáról árulkodnak. Több esetben a jogsértő állapot fenntartása egybeesett az érintett hazai piac teljes átrendezésével, az uniós jognak való megfelelés pedig csak akkor következett be, amikor létrejöttek az új piaci viszonyok, mintegy megerősítve azokat.⁸³ A piacsabályozási tárgyú kötelezettségszegési ügyekben a szóban forgó magyar szabályozás célja bizonyos belföldi gazdasági érdekek előnyben részesítése volt, amely gyakran együtt járt a más tagállamban honos piaci szereplők kiszorításával a magyar piacról.⁸⁴ Az így felszínre került konfliktusok, különösen azok, amelyek az uniós menekültpolitika végre-

⁸² A kötelezettségszegési adatok is jelzik, hogy vannak olyan esetek, amikor az uniós kötelezettségeknek való megfelelés késleltetése egyértelműen része a magyar stratégiának. Ennek egyik bizonyítéka, hogy olyan esetben is felvállalja a kötelezettségszegési pert, amikor jogi értelemben nem sok esélye van a per megnyerésére.

⁸³ VARJU (56. lj.) 151.

⁸⁴ VARJU (56. lj.) 151. Lásd pl. a C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2016. február 23-án hozott ítélet, EU:C:2016:108 (Szép kártya, Erzsébet utalvány), a C-392/15. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2017. február 1-jén hozott ítélet, EU:C:2017:73 (közjegyzői szakma gyakorlásának állampolgársághoz kötése), a C-171/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2018. november 7-én hozott ítélet, EU:C:2018:881 (mobilfizetési monopólium), a C-771/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet, EU:C:2020:584 (energetikai piacsabályozásban a jogorvoslat lehetőségének beszűkítése); a C-235/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2019. május 21-én hozott ítélet, EU:C:2019:432 (mezőgazdasági termőföldek haszonbérlete), a C-400/19. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2021. március 11-én hozott ítélet, EU:C:2021:194 (élelmiszeripari termékek értékesítési ára).

hajtásához⁸⁵ vagy a represszív, az államhatalom átrendezését célzó jogszabályok elfogadásához kapcsolódtak,⁸⁶ arra mutatnak rá, hogy az európai uniós vetületű jogalkotást Magyarországon nem egyedül a jogharmonizációs mechanizmus objektív-szakmai kerete határozza meg. A magyar jogalkotó meghatározott területeken az uniós jogi kötelezettségeknek való megfelelés kérdését alárendelhetőnek tartja a politikai akaratnak.

Magyarország egy kötelezettségszegési ügyet nyert meg a Bíróság előtt.⁸⁷ A többi ügyet Magyarország vagy elvesztette (tizennégy ügy), vagy keresetvisszavonás miatt megszűntek. A 2022-es adatok szerint Magyarország hét ügyben nem teljesítette az Európai Bíróság korábbi, kötelezettségszegést megállapító ítéletét.⁸⁸ A jelenleg a Bíróság előtt folyamatban lévő kötelezettségszegési ügyek mindegyikénél feltételezhető, hogy a magyar jogalkotó a kifogásolt rendelkezések elfogadásakor tudatában volt a jogsértésnek vagy a jogsértés jelentős kockázatának. A köznyelvben gyermekvédelmi törvénynek nevezett jogszabály a kereskedelmet és bizonyos szolgáltatásokat érintő korlátozásai és tilalmi miatt indított eljárásban belső piaci jogi, valamint uniós alapjogi jogsértéseket kifogásol az Európai Bizottság.⁸⁹ A C-271/23. sz. kábítószerpolitikai ügyben a Bizottság az uniós külkapcsolati jog megsértése miatt perel.⁹⁰ Magyarország az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Kábítószerbizottságának ülésén eltért a közös uniós álláspontot rögzítő kötelező jogi erejű tanácsi határozattól, és szembement a közös állásponttal. Az építőipari alapanyagok exportjára elvileg veszélyhelyzeti indokokból bevezetett magyar adminisztratív korlátozásokat a Bizottság azon az alapon támadja, hogy azok alapvető belső piaci rendelkezéseket sértenek.⁹¹ Hasonlóképpen értékelhető a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény, amely miatt 2024 februárjában indított kötelezettségszegési eljárást a Bizottság.⁹² A felszólító levél szerint a tör-

⁸⁵ C-715/17., C-718/17., C-719/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* egyesített ügyekben 2020. április 2-án hozott ítélet, EU:C:2020:257; C-808/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet, EU:C:2020:1029; C-821/19. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2021. november 16-án hozott ítélet, EU:C:2021:930; C-823/21. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2023. június 22-én hozott ítélet, EU:C:2023:504.

⁸⁶ C-288/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet, EU:C:2014:237 (az adatvédelmi ombudsman hivatali idejének lejárt előtti megszüntetése); C-286/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet, EU:C:2012:678 (bírák, ügyészek, közjegyzők nyugdíjazása); C-78/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. június 18-án hozott ítélet, EU:C:2020:476 (Stop Soros); C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. október 6-án hozott ítélet, EU:C:2020:792 (CEU).

⁸⁷ C-253/09. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2011. december 11-én hozott ítélet, EU:C:2011:795.

⁸⁸ 2022 Annual Report on monitoring the application of EU law, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_453_1_EN.pdf.

⁸⁹ 2022. december 19-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-769/22. sz. ügy), HL C 54., 2023.2.13., 16–17.

⁹⁰ 2023. április 27-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-271/23. sz. ügy), HL C 216., 2023.6.19., 34–35.

⁹¹ 2023. augusztus 4-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-499/23. sz. ügy), HL C 329., 2023.9.18., 16–17.

⁹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_301.

vény több ponton sérti az elsődleges és a másodlagos uniós jogot, valamint az Unió alapvető értékeit.

A menekültpolitika területén az uniós kötelezettségek nyílt és szándékos megsértésével találkozhatunk. A konfliktusra a magyar és az uniós oldalon egyaránt radikális válaszok születtek. A nyílt politikai ellenállás egyik első lépése a kvótahatározat⁹³ végrehajtásának kifejezett elutasítása volt Magyarország részéről. A kötelezettség-szegést a Bíróság megállapította.⁹⁴ Mivel ekkor a határozat már nem volt hatályban, a megfelelés kérdése jelentőségét veszítette. A 2018-ban a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” következtében bevezetett magyar intézkedések miatt megindított kötelezettség-szegési perben a Bíróság több súlyos uniós jogsértést is megállapított.⁹⁵ Az ítéletet a magyar kormány figyelmen kívül hagyta, az igazságügyi miniszter pedig az Alkotmánybírósághoz fordult, hogy kimondassa, az ítélet végrehajtása alkotmányosértő lenne. Az Alkotmánybíróság, építve a korábbi évek alkotmányjogi változásaira, amelyek a magyar és az uniós jog közötti viszony kérdésének jogi rendezését fokozatosan szuverenista ideológiai irányba mozdították el, határozatában⁹⁶ rögzítette, hogy bizonyos, a közös hatáskörgyakorlás érvényesülését érintő hiányosságok fennállása esetén Magyarország mellőzheti a szóban forgó uniós jogi aktus végrehajtását. A megfelelés elmulasztása miatt a Bizottság ismét a Bírósághoz fordult.⁹⁷ A szokatlanul nagy pénzügyi szankciót kiszabó ítélet, eltérve a Bizottság keresetlevelének jogias megközelítésétől, a magyar meg nem felelést a konkrét jogsértéseken túlmutató rendszerszintű problémának látta. A jogsértés értékelése során figyelembe vette a Magyarországgal szemben menekültpolitikai területen megindított kötelezettség-szegési eljárások nagy számát, az alkotmánybírósági határozatban az uniós jog elsőbbsége kapcsán kimondottakat, valamint a kormány magatartását, amely a kötelezettség-szegés megszüntetése helyett a nemzeti alkotmánybírósághoz fordult segítségért az uniós jog elsőbbségének sérelmezett korlátlanúsága ellenében. A kiszabott szankció mértéke ugyan kimagasló, és jelentősen súlyosabb a Bizottság keresetében javasoltaknál, de az uniós jog nyílt és szándékos megsértése sem szokványos jelenség, tolerálása teljes mértékben aláásná az uniós jogrend alapjait. Összehasonlításképpen a Magyarországgal szemben alkalmazott szankció nagyjából megfelel annak, mint amit Lengyelországra egy korábbi, hasonló súlyú jogsértést vizsgáló ügyben közbenső intézkedésként vetettek ki.⁹⁸ A kötelezettség-szegés természetének értékelésével nehéz nem egyetérteni. A magyar jogalkotás a jogsértés egyértelmű megállapítása ellenére sem volt hajlandó garantálni

⁹³ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 239., 2015.9.15., 146–156.

⁹⁴ C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság és társai egyesített ügyek, EU:C:2020:257.

⁹⁵ C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2020:1029.

⁹⁶ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2022, 2. Ehhez VINCZE Attila: „Unsere Gedanken sind Sprengstoff – Zum Vorrang des Europarechts in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts” *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 2022. 13.

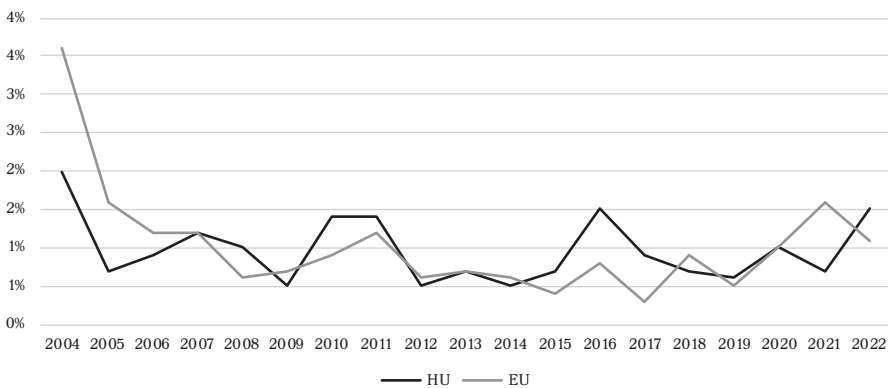
⁹⁷ C-123/22. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2024:493.

⁹⁸ C-204/21. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy, EU:C:2021:878.

a megfelelést, és a kormány alkotmányjogi felhatalmazást keresett és kapott arra, hogy maga döntse el, milyen esetben adottak vagy nem adottak az uniós kötelezettségeknek való megfelelés feltételei.

A Bizottság által – többek között – a tagállamok a belső piaci irányelvek átvételére és a belső piacot érintő kötelezettségzegési eljárásokra vonatkozó teljesítményének éves szintű értékelése céljából készített ún. belső piaci eredménytábla (*Single Market Scoreboard*) általában és alapvetően pozitív értékelést ad a magyar jogalkotás teljesítményéről.⁹⁹ Az eredménytábla releváns mutatói, mint például a belső piaci irányelvek átültetési deficitjének mutatója, önmagukban és a többi tagállam teljesítményével összehasonlítva sem mutattak rá lényegesen elmaradó (általános) jogalkotási teljesítményre, bár időszakonként voltak észlelhető kilengések.¹⁰⁰ A helytelenül átültetett belső piaci irányelvek területén Magyarország sokáig átlagosan megfelelő teljesítményt nyújtott; a Bizottság szerint 2016-tól kezdődött egy jól érzékelhető visszaesés, amelynek az lett a következménye, hogy 2021–22-re a magyar teljesítmény lett a legrosszabb átlagos teljesítmény az EU-n belül.¹⁰¹

2. ábra. A magyar és az átlagos EU átültetési deficit alakulása 2004 és 2022 között



Forrás: Single Market Scoreboard: Country Data: Hungary (European Commission)

Az egyes ügyek azonban a belső piac területén is árnyalják a képet az uniós jog átvételéről. Energiapiaci ügyben a Kúria azért fordult előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bírósághoz, mivel úgy látta, hogy a magyar jog a magyar energiapiaci szabályozó hatóság döntéseivel szembeni bírói felülvizsgálat lehetőségét a vonat-

⁹⁹ A tagság elnyerését követő első tíz évről részletesen, lásd VARJU (56. lj.) 147–149.

¹⁰⁰ Vö. pl. a 2021-es és a 2022-es eredménytábla értékeléseit: Single Market Scoreboard 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6937; Single Market Scoreboard 2022, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools_en.

¹⁰¹ Single Market Scoreboard 2021 (100. lj.); Single Market Scoreboard 2022 (100. lj.).

kozó uniós irányelv,¹⁰² valamint a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog általános uniós jogi követelményével ellentétesen szabályozta. A magyar jog közvetlen érdekeltség bizonyítását követelte meg a keresetőségi jog fennállásához. A Bíróság szerint a földgázpiaci irányelv nem rendelkezett közvetlenül a bírói felülvizsgálat közös sztenderdjeiről; azonban az uniós jog általános elvei, különösen az Alapjogi Charta 47. cikke megkövetelte Magyarországtól, hogy jogszabályai garantálják a hatékony bírói felülvizsgálathoz és jogvédelemhez való jogosultság érvényesülését.¹⁰³ A Kúria befogadó ítélete értelmében a közvetlen érdekeltség magyar jogi követelményét úgy kell értelmezni, hogy a közigazgatási határozattal érintett piaci szereplő versenytársai – piaci pozíciójuk és az abból származó gazdasági érdekeik folytán – rendelkeznek keresetőségi joggal.¹⁰⁴

Friss távközlési piaci ügyben az Európai Bíróság hasonló ítéletet hozott. A Fővárosi Törvényszék többek között azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy a hírközlési keretirányelv,¹⁰⁵ valamint az Alapjogi Charta 47. cikke értelmében keresetőségi jogot kell-e biztosítani a versenytárs piaci szereplőnek a nemzeti szabályozó hatóság hírközlési frekvencia odaitéléséről szóló pályázati döntésének bírói felülvizsgálattal történő megtámadására. Az alapügyben a versenytárs részt kívánt venni a frekvencia-aukción, azonban a szabályozó hatóság abból kizárta. A hatóság döntését sikertelenül támadta meg bíróság előtt. Végül megtámadta a nemzeti szabályozó hatóság a pályázat eredményét kihirdető határozatát. Keresetőségi jogát arra alapozta, hogy a nyertes vállalkozás versenytársaként közvetlen gazdasági érdekeltséggel rendelkezik a bírói felülvizsgálatra. Az Európai Bíróság úgy döntött, hogy tekintettel az alapügy körülményeire – különösen arra a tényre, hogy a szóban forgó jogalany pályázóként kívánt részt venni az aukcióban, viszont abból kizárták, és jogerős ítéletben utasították el a kizárást támadó keresetét – a versenytárs az uniós jog alapján jogorvoslati joggal rendelkezik a szerződést odaitélő nemzeti szabályozó hatósági határozattal szemben.¹⁰⁶

Energiapiaci kötelezettség-szegési ügyben a Bizottság végül azért indított pert Magyarországgal szemben, mert a nemzeti szabályozás – feltehetően szándékosan és tudva az uniós jogsértés kockázatáról – kizárta a bírói felülvizsgálat lehetőségét az energiapiaci szabályozó hatóság bizonyos döntéseivel szemben. A kifogásolt magyar szabályozás értelmében a szabályozó hatóság a hálózati hozzáférési díjakat rendelet formájában alkothatta meg. A rendelet jogszerűsége bírói felülvizsgálat keretében nem támadható. Egyedül az Alkotmánybíróság vizsgálhatja felül konkrét

¹⁰² Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 176., 2003.7.15., 57–78.

¹⁰³ C-510/13. sz. *E.ON Földgáz Trade Zrt.* ügyben 2015. március 19-én hozott ítélet, EU:C:2015:189, 50. pont.

¹⁰⁴ Kfv.III.37.312/2015/5.

¹⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról, HL L 108., 2002.4.24., 33–50.

¹⁰⁶ C-329/21. sz. *DIGI Communications NV* ügyben 2023. április 20-án hozott ítélet, EU:C:2023:303, 61. pont.

alkotmányjogi jogsértés esetében. Az EU Bíróság úgy döntött,¹⁰⁷ hogy az EU energiapiaci irányelvek vonatkozó rendelkezései és az Alapjogi Charta 47. cikke értelmében a magyar szabályozás jogsértő volt. A magyar jogban olyan jogorvoslatot kell biztosítani, amely túlmutat az alkotmányjogi jogsértéseken, és kiterjed az összes releváns jogi és ténybeli kérdésre. A Bíróság ítéletét követően módosult a magyar szabályozás (2020. évi CXIII. tv.), amely szerint a hálózati hozzáférési díjakat rendelet helyett (bírói felülvizsgálat keretében megtámadható) közigazgatási határozatban kell megállapítani.

Az Európai Szemeszter keret jelentéstételi és monitorozási mechanizmusában rendszeresen napirendre kerülnek a magyar jogalkotás problémái. A Tanács ajánlásai 2014 óta jeleznek rendszerszintű, illetve egyedi hiányosságokat a magyar jogrendszerben. Ezek egy része már a csatlakozási folyamat során kiadott, Magyarország felkészültségét értékelő bizottsági dokumentumokban is megjelent. Rendszeresen kimutatott probléma például a gazdasági jogalkotás kiszámíthatatlansága és alacsony átláthatósága, a gazdasági verseny korlátozása jogszabályi eszközökkel bizonyos piacokon, a verseny és az átláthatóság korlátozása a közbeszerzésekben, a régebb óta fennálló piacról lépési korlátok fenntartása és újabb korlátok bevezetése elsődlegesen a szolgáltatási szektorban, vagy a kiskereskedelemben és a közszolgáltatási piacokon, az árszabályozás fenntartása egyes közszolgáltatási ágazatokban.¹⁰⁸

A korai időszakban a Tanács olyan területeken is jelzett hiányosságokat, mint a jogalkotási folyamat szabályainak következetes érvényesítése, a jogbiztonság minimum követelményeinek betartása a jogalkotási folyamatban, illetve a jogalkotási folyamat alacsony minősége például a hatékony, bizonyítékokra alapozott hatásvizsgálat elmaradása következtében.¹⁰⁹ A visszaélészerű vagy adott gazdasági szereplő(k)re szabott, diszkriminatív (hátrányos vagy előnyben részesítő) célzatú jog-

¹⁰⁷ C-771/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet, EU:C:2020:584, 64–65. pontok.

¹⁰⁸ A Tanács ajánlása (2013. július 9.) Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről, HL C 217., 2013.7.30., 37–41.; A Tanács ajánlása (2014. július 8.) Magyarország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2014. évi konvergenciaprogramját, HL C 247., 2014.7.29., 77–82.; A Tanács ajánlása (2015. július 14.) Magyarország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2015. évi konvergenciaprogramját, HL C 272., 2015.8.18., 76–79.; A Tanács ajánlása (2016. július 12.) Magyarország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2016. évi konvergenciaprogramját, HL C 299., 2016.8.18., 49–52.; A Tanács ajánlása (2017. július 11.) Magyarország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2017. évi konvergenciaprogramját, HL C 261., 2017.8.9., 71–74.; A Tanács ajánlása (2018. július 13.) Magyarország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2018. évi konvergenciaprogramját, HL C 320., 2018.9.10., 72–75.; A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját, HL C 301., 2019.9.5., 101–106.; A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, HL C 282., 2020.8.26., 107–115.; A Tanács ajánlása (2022. július 12.) Magyarország 2022. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2022. évi konvergenciaprogramját, HL C 334., 2022.9.1., 136–145.

¹⁰⁹ A Tanács 2015-ös ajánlása (108. lj.).

alkotás problémája pl. a kereskedelmi létesítmények engedélyezésének területén, a versenyjogban, illetve az adószabályozásban ugyancsak előkerült.¹¹⁰ A Tanács külön kifogásolta azt az utóbbi öt évre jellemző gyakorlatot, hogy a magyar állam bizonyos gazdasági tevékenységek végzésére kizárólagos jogot adott, és/vagy bizonyos gazdasági tevékenységek (szolgáltatások) ellátását állami vállalatokhoz rendelte, és ezzel korlátozta a gazdasági versenyt.¹¹¹ 2020-ban a Tanács a veszélyhelyzeti jogalkotás kérdését is vizsgálta, amelynek politikai és jogi kereteit határozatlannak és túlságosan tágnak találta, valamint konkrét példákat is talált az aránytalan és szükségtelen szabályozói beavatkozásra.¹¹²

Jogalkalmazási oldalról a magyar jogrendszer alkalmazkodásáról a jogalkotási oldaléhoz hasonló mérleget vonhatunk meg. Egyrésztől a csatlakozást követő időszakban viszonylag hamar sor került az uniós jog tagállami szintű alkalmazásához kapcsolódó legfontosabb jogelvek átvételére.¹¹³ Az átvétel folyamata nem volt zökkenőmentes, illetve hiányosságokkal is találkozhattunk, azonban a magyar bíróságok ítélkezési gyakorlatában – a Kúria hathatós közreműködésének segítségével – olyan alapvető jogelvek rögzültek, mint az uniós jogi rendelkezések elsőbbsége és közvetlen hatálya, az uniós rendeletek közvetlen alkalmazandósága, valamint az uniós jog alapján a nemzeti bíróságokat terhelő jogértelmezési kötelezettségek.¹¹⁴ Másrészt viszont a magyar bíróságoktól érkező előzetes döntéshozatali kezdeményezések arra mutatnak rá, hogy egyedi ügyek szintjén az uniós jog jogalkalmazási átvétele nem volt mentes a konfliktusoktól. 2004 és 2022 között a magyar bíróságok 262 ügyet utaltak előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz; az ügyek egy jelentősebb része a hazai közigazgatási vagy bírói gyakorlat uniós jogi megfelelőségét érintette.¹¹⁵ A magyar jogrendszer a csatlakozás utáni első tíz évét értékelő kutatás szerint a magyar bíróságok európai uniós jogalkalmazási tevékenységében többször találkozhatunk jogi tévedésekkel.¹¹⁶ Ezek egy részét az ítélkezési gyakorlat később korrigálta, viszont rendszeresen jelennek meg újabb jogalkalmazási konfliktusok.¹¹⁷

A jogalkalmazási európaizáció konfliktusait jól szemlélteti a *WebMindLicences* ügyben hozott EU bírósági ítélet története. Az alapügyben az a magyar jogalkalmazási gyakorlat került az EU Bíróság elé, amelynek keretében az adóügyben eljáró adóhatóság a párhuzamosan folytatott büntetőeljárásban titkos módszerekkel meg-

¹¹⁰ A Tanács 2017-es, 2018-as, 2019-es és 2022-es ajánlásai (108. lj.).

¹¹¹ A Tanács 2018-as és 2019-es ajánlásai (108. lj.).

¹¹² A Tanács 2020-as ajánlása (108. lj.).

¹¹³ Marton VARJU – Flóra FAZEKAS: „The Reception of European Union Law in Hungary” *Common Market Law Review* 2011. 503.; Márton VARJU: „The Judicial Reception of EU Law” in VARJU–VÁRNAY (66. lj.) 183., <https://doi.org/10.54648/cola2011075>.

¹¹⁴ VARJU (56. lj.) 157.

¹¹⁵ VARJU–VÁRNAY (6. lj.).

¹¹⁶ VARJU (56. lj.) 157.

¹¹⁷ VARJU (56. lj.) 157–162.; Marton VARJU – Mónika PAPP: „An Opportunity Seized or Lost?: The Application of Article 47 of the Charter by Hungarian Courts” in Matteo BONELLI – Mariolina ELIANTONIO – Giulia GENTILE (szerk.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 2 The National Courts’ Perspectives* (Oxford: Hart Publishing 2023) 89., <https://doi.org/10.5040/9781509948024.ch-005>.

szerzett bizonyítékokat használt fel. Az Európai Bíróság ítélete¹¹⁸ szerint az uniós jog ugyan nem zárja ki a titkos módszerekkel megszerzett bizonyíték felhasználását az adóhatóság előtti eljárásban, azonban a tagállami jognak biztosítania kell, hogy az adózót nem fosztják meg alapvető eljárási jogaitól. Az ítéletet a Kúria saját ítéletében implementálta.¹¹⁹ Az Európai Bíróság jogértelmezése mára mélyen gyökeret vert a magyar bírósági gyakorlatban.¹²⁰ Alkalmazása azonban nem maradt teljesen problémamentes. Egy jelentős közbeszerzési kartell ügyben a Kúria ellentmondásos indokolással utasította el a jogértelmezés érvényesítését.¹²¹ Az ítélet részletesen megvizsgálta a *WebMindLicences* ügyben lefektetett garanciákat, alkalmazásuktól azonban tartózkodott. Arra hivatkozott, hogy a magyar alapjogi sztenderdek értelmében a vállalkozásokat nem illeti meg a magánélet védelméhez való alapvető jog. Mivel az Európai Bíróság által megkövetelt jogvédelmi garanciáknak, különösen a titkos módszerekkel megszerzett bizonyítékok bírói felülvizsgálatának az alapját ebben az alapjogban kell keresni, a *WebMindLicences* követelmények az adott ügyben nem érvényesíthetők.¹²² Az EU Alapjogi Charta, valamint az EU Bíróság joggyakorlatának a magánélet védelmére vonatkozó követelményeit a Kúria nem vizsgálta.

IV. ÖSSZEZGÉS

Ebben a cikkben arra tettünk kísérletet, hogy a jogi európaizáció fogalmának segítségével hívásával értékeljük a magyar jogrendszer az európai uniós csatlakozástól eltelt húsz évét. Kiindulási pontjai azok a szemmel látható változások voltak, amelyek a magyar jogrendszerben – az írott jogban és a jogrendszer szervezeti-intézményi dimenziójában – Magyarország uniós tagságának előkészítése során, valamint a teljes jogú tagság elnyerése után végbementek. Az európaizáció fogalma rávilágított, hogy a jogrendszer európai uniós alkalmazkodása egy összetett, formáját és hatását tekintve sokrétű folyamat, amely nem mentes a konfliktusoktól és az ellentmondásoktól. Különbözőképpen kell értékelnünk a pontszerű (mikroszintű) beavatkozásokat az általános (makroszintű) változásokhoz képest. Továbbá el kell fogadnunk, hogy az európaizációs hatások belső fogadtatása nem lesz mindig szabályszerű, ugyanúgy számolni kell a tudatos ellenállással, a kötelezettségek teljesítésének szándékos elmulasztásával. A magyar jogrendszer európaizációjára vonatkozó bizonyítékok megerősíteni látszanak az uniós csatlakozást követő tíz év jogi európaizációja kapcsán korábban levont következtetéseket. A makroszinten a jogalkotás és a jog-

¹¹⁸ C-419/14. sz. *WebMindLicences Kft.* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet, EU:C:2015:832, 87–90. pontok.

¹¹⁹ Kfv.35.594/2016/24.

¹²⁰ Lásd többek között: Kfv.I.35.706/2019/9; Kfv.I.35.662/2019/10; Kfv.I.35.364/2017/3; Kfv.I.35.677/2019/7; Kfv.I.35.105/2020/9; Kfv.I.35.087/2021/6; Kf.VI.39.029/2020/14; Kf.IV.37.468/2019/17.

¹²¹ Kf.IV.37.468/2019.

¹²² A Kúria elfogadta, hogy a vállalatokat megilletik a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, azt azonban elutasította, hogy rendelkezzenek jogilag védendő magánszférával és ahhoz kapcsolódóan jogvédelemben kellene őket részesíteni.

alkalmazás területén egyaránt az európai uniós kötelezettségek átvétele, valamint az azoknak való megfelelés meghatározó fejlemény volt a jogrendszer számára. Ezzel szemben a mikroszinten több olyan egyedi konfliktussal, illetve hiányossággal találkozhatunk, amelyek rámutatnak a jogi európaizáció hatalmi-politikai vetületére, illetve arra, hogy az uniós kötelezettségek jogi átvétele, valamint érvényesülésük biztosítása nem minden esetben élvez prioritást.