

M A G Y A R J O G Á S Z E G Y L E T



JOGÁSZEGYLETI ÉRTEKEZÉSEK

AZ EURÓPAI JOG HATÁSA A MAGYAR JOGRA

Szerkesztette
BODZÁSI BALÁZS

2024

Jogászegyleti

Értekezések

2024

AZ EURÓPAI JOG
HATÁSA A MAGYAR JOGRA

Jogászegyleti
Értekezések
2024

AZ EURÓPAI JOG
HATÁSA A MAGYAR JOGRA

Szerkesztette:
Bodzási Balázs



Magyar Jogász Egylet
Budapest, 2024

A kiadvány megjelenését
a Miniszterelnökség és a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. támogatta



MINISZTERELNÖKSÉG



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

© Szerzők, 2024
© Magyar Jogász Egylet, 2024

Felelős kiadó: Trócsányi László, a Magyar Jogász Egylet elnöke

Kiadja a Magyar Jogász Egylet

1054 Budapest, Szemere utca 8.

mje@jogaszegylet.hu

+36-1-311-4013

+36-70-776-18 97

Kereskedelmi forgalomba nem kerül.

ISSN 2939-6069

Műszaki szerkesztő: Kardos Gábor

Borítóterv: Kmotrik Ildikó

Nyomás és kötés: Multiszolg Bt.

TARTALOM

Bodzási Balázs: <i>Előszó</i>	7
Trócsányi László: <i>Az Európai Unió és a tagállamok viszonyának történelmi alakulása és jövője</i>	9
Bándi Gyula: <i>Az európai környezetjog kihívásai, akkor (2004) és most (2024)</i>	25
Bodzási Balázs: <i>Az Európai Bíróság fogyasztói hitelmegállapodásokat érintő legújabb döntéseiről</i>	55
Boóc Ádám: <i>Időszerű problémák öröklési jogunkban, kitekintéssel az európai öröklési rendelet egyes kérdéseire</i>	83
Czine Ágnes: <i>Mérlegen az uniós jog hatása a magyar büntető ügyekre</i>	101
F. Rozsnyai Krisztina: <i>Jelenetek az uniós és a hazai közigazgatási perjog 20 éves házasságából</i>	131
Horváth István: <i>Az Európai Unió munkajoga – magyar tükrében</i>	153
Kruzslíc Páter: <i>Egység és/vagy sokféleség? – Alkotmányos kihívások az egységesülő Európában</i>	185
Lajer Zsolt: <i>Az EU tagság hatása a magyar bankjogra</i>	211
Nagy Csongor István: <i>Önállóság és mintakövetés: a modern magyar versenyjog 40 éve</i>	235

TARTALOM

Somssich Réka: <i>A magyarországi jogharmonizáció elmúlt húsz éve – mennyiségi, minőségi gyorselemzés</i>	253
Szikora Veronika: <i>Határon innen és túl – társaságok az uniós és a nemzeti jog mozgásterében</i>	279
Szuchy Róbert: <i>Az Európai Unió jogfejlesztő hatása a magyar energiajogra</i>	305
Wopera Zsuzsa: <i>Az uniós jog hatása a családjogi perekre</i>	335

ELŐSZÓ

2004-ben az Európai Unióhoz való csatlakozás nem érte váratlanul a magyar társadalmat. Magyarország a rendszerváltás óta készült arra, hogy visszatérjen ahhoz a nyugat-európai kulturális, gazdasági és jogi közösséghez, amelynek korábban évszázadokon keresztül a szerves része volt.

Jogi szempontból a csatlakozási folyamat már az 1991-ben megkötött társulási megállapodással¹ kezdetét vette. Értelmiségi körökben azonban már az 1980-as években aktív diskurzus folyt arról, hogyan tudna Magyarország a nyugati szövetségi rendszerhez csatlakozni. Ebből a szempontból meghatározó jelentőségűnek bizonyult, hogy az MTA keretei között az 1960-as években olyan kutatások indultak, amelyek a keleti és a nyugati, gazdasági kapcsolatokra épülő integrációs kísérletek jogi szempontú vizsgálatára irányultak. Ezekben a kutatásokban kiemelkedő szerep jutott MÁDL FERENCNEK, akinek már 1974-ben Európa-jog címmel monográfiája jelent meg. Mádl számára az európai integráció nemcsak tisztán jogi, hanem kulturális kérdés is volt. Korán felismerte, hogy hazánk európai csatlakozása a magyarság kulturális örökségét, a magyar jogi kultúra eredetét és megőrzését is érintő kérdés. Érdemes kiemelni, hogy Mádl ezzel kapcsolatos kutatásaihoz az 1956 után félreállított kiváló jogtudósoktól, NIZSALOVSZKY ENDRÉTŐL és SZÁSZY ISTVÁNTÓL is támogatás és ösztönzést kaphatott.²

Húsz évvel az uniós csatlakozás után a kezdeti eufória természetesen már a múlté. Az integráción belül nehézségek mutatkoznak, amelyek részben külső tényezőkkel függnek össze. Ha azonban számba vesszük hazánk uniós tagságának előnyeit és hátrányait, nehéz kétségbe vonni, hogy az előnyök dominálnak.

Az uniós tagság a magyarság számára nemcsak anyagi-pénzügyi kérdés, sőt elsődlegesen nem is az. A két világháború után elszakadt, kisebbségbe került magyarok és az anyaország között az Unión belül sokkal könnyebb a kapcsolattartás. Továbbra sem megoldott viszont a kisebbségi jogok elismerése, amelyre uniós szinten régóta nagy igény lenne.

¹ 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.

² Erről lásd: DOMANICZKY ENDRE: *Mádl Ferenc tudós és államférfi*. Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2023, 371.

A kapcsolattartás azonban az Unió más tagállamaiba költözött magyar állampolgárokkal is egy fontos kérdés. Kiutazhatunk hozzájuk korlátozás nélkül? Küldhetünk nekik pénzt korlátozás nélkül? Esetleg mi is vállalhatunk munkát más tagállamban korlátozás nélkül? Olyan lényeges kérdések ezek, amelyek ennek a kötetnek a témájául szolgáltak.

A „Jogászegyleti Értekezések” 2024 című kötet tizennégy szerző tanulmányait tárja az Olvasó elé, azzal a céllal, hogy a magyar jogrendszert az elmúlt húsz évben ért hatásokat bemutassa, felhívva a figyelmet az uniós jog és a magyar jog kölcsönhatásából adódó problémákra. Ha alaposabban feltárjuk ezeket a közjogot és magánjogot egyaránt érő hatásokat, joggal merül fel a kérdés, hogy a Mádl Ferenc által kiemelten fontosnak tartott magyar – és általában a tagállami – jogi kultúra mennyire őrizhető meg az uniós jog tengerében.

Budapest, 2024. augusztus 31.

dr. Bodzási Balázs
szerkesztő

DR. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ
egyetemi tanár, rektor,
Károli Gáspár Református Egyetem,
a Magyar Jogász Egylet elnöke

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK VISZONYÁNAK TÖRTÉNELMI ALAKULÁSA ÉS JÖVŐJE

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Trocsanyi.9>

Összefoglaló

Magyarország 20 éve tagja az Európai Uniónak és ez kihatással van közjogi intézményeire. Magyarország és más országok alkotmányai feljogosítják a tagállamokat az Unióban való részvételre, ugyanakkor meghatározzák a szupranacionális szintű együttműködés határait is. Az alkotmányos uniós klauzulák tekintetében az uniós együttműködés bővülésével folyamatos tartalmi növekedés mutatható ki. Az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti párbeszédben vita alakulhat ki az uniós és a nemzeti jog közötti hierarchikus viszonyt illetően, amely elsősorban az Európai Bíróság és a tagállamok alkotmánybíróságai között manifesztálódik. Az uniós tagság kihatással van a hatalommegosztásra, a demokrácia és jogállamiság kontrolljára.

Kulcsszavak: európai integráció; szupranacionalitás; európai uniós klauzula; alkotmány; európai jog; nemzeti és uniós jog közötti hierarchia.

1. Az uniós jog elsőbbsége az alkotmányos kérdések tükrében

Magyarország 2004. május 1-je óta tagja az Európai Uniónak, így érthető, hogy a húsz esztendőes tagság elgondolkodtatásra készítet: miként is hatott közjogi intézményrendszerünkre az uniós tagságunk, általánosságban hogyan értékeljük a tagállamok és az Unió viszonyát. Vajon a gazdasági együttműködést sikeresen megalapozó közös piacból politikai unió irányába elmozduló európai integráció mennyiben érinti alkotmányos intézményeinket?

Az Európai Unió – amely nem állam¹ – egy folyamatos föderalizációs menetet tükröz. Az Európai Unió olyan politikai entitás, amely egyszerre hoz a tagállamokat érintő politikai döntéseket és azokra kötelező érvényű jogi normákat. Az uniós intézmények politikai szerepvállalását a jogi normák megerősítik, így az európai integráció egy politikai és jogi közösséget alkot.

Az európai jog funkcionális jog, amely jellegét tekintve inkább közjogi jelleget ölt, a tagállamok döntő többségében elfogadott közjog-magánjog elhatárolás az uniós jogban nem kap értelmet. Az európai jognak a belső piacot érintő szabályai alapvetően azt határozzák meg, hogy egy állam mit nem tehet a szabadpiac érvényesülésének biztosítása érdekében, míg a politikai uniót érintő uniós normák parancsot adnak az államoknak, hogy mit kell tenniük a politikai célok elérése érdekében. Tiltások és parancsok vannak tehát az uniós jogi normákban, amelyeket a tagállamoknak követniük kell.

Mindaddig amíg az uniós jog a belső piac szabályait határozta meg, a nemzeti alkotmányok nem tulajdonítottak túlzott jelentőséget az integrációnak, a nemzeti jogalkotók nem kívántak uniós klauzulákat elhelyezni alkotmányaikban. A tagállamok számára a lojális együttműködés kötelezettsége nem vetett fel alkotmányi szintű kérdéseket, a luxemburgi bíróság esetjogán alapuló közösségi jog alkalmazási elsőbbsége általánosan elfogadottá vált.

Az 1993. november 1-jén hatályba lépő Maastrichti Szerződés elfogadásával azonban új időszámítás kezdődött e téren. Az egyes tagországok már fontosnak tartották, hogy a politikai unió létrehozását megcélzó uniós szerződés(ek)nek alkotmányos legitimitációt adjanak és meghatározzák az Unió működési területének határait.² Így került sor – többek között – a francia és a német alkotmányok többszöri módosítására, mindkét ország alkotmányában több cikkelyes uniós klauzula elfogadására.³ Amikor a jaltai fogságból kiszabaduló országok csatlakozhattak az Európai Unióhoz valamennyien ezen tapasztalatok birtokában rögzítették az uniós klauzulát. Egyes országok részletesebben, mások szűkszavúbban. Magyarország az Alaptörvény elfogadását követően az E cikkely módosításával az uniós jog területeinek határait is rögzítette.

¹ KECSMÁR, KRISZTIÁN: Les États membres sont-ils des sujets de droit privilégiés ou mal aimés en droit de l'Union? In: *Annuaire de droit de l'Union européenne*. Panthéon-Assas, 2024, 51–74. <https://doi.org/10.3917/epas.bluma.2023.01.0051>.

² SÁNDOR, LÉNÁRD: Institutional Reforms in the Context of the Future of Europe Conference from the Perspective of a Central-Eastern European Country: Hungary. In: Szilágyi, János Ede – Márinkás, György (eds): *Maastricht 30: A Central European Retrospective*. Budapest, CEA Publishing, 2024.

³ Franciaország és Németország alkotmányába is 1992-ben került be az európai uniós klauzula, amelyet több alkalommal is kiegészítettek.

Mindez azt is jelenti, hogy a nemzeti alkotmányok az európai szerződések tartalmi növekedésére reagálva egyfajta védelmi sánc szerepet is kaptak, fenntartva az ország szuverenitását, önazonosságának védelmét. Ahogy az Unió politikai szerepvállalása egyre szélesebb területeket érint (európai letartóztatási parancs, migráció stb.), úgy a nemzeti alkotmányok is bővítik az Unióval kapcsolatos rendelkezéseiket.⁴

Az uniós normák – mint tudjuk – már nemcsak a tagállamok gazdasági szabályait érintik, hanem azok társadalmi és politikai rendszerét egyaránt. Miután az Unió egyre több területre teszi rá a kezét, óhatatlan is felmerül a tagállami jog és az uniós jog kapcsolatrendszere, azaz az esetleges összeütközés esetén kinek a joga bír elsőbbséggel.

Az Unió a tagállamok alkotmányainak köszönheti létét, a tagállamok a szerződések urai és kérdésként vetődik fel, hogy az uniós jog „legyőzheti-e” a tagállami alkotmányokat? A tagállamok önként vállalták, hogy az uniós tagságukból kifolyólag az integrációban jogokkal és kötelezettséggel bírnak,⁵ és a lojális együttműködés elve alapján fognak cselekedni. Noha az uniós jog elsőbbségének elvét a Szerződésekben nem kívánták a tagállamok rögzíteni, ugyanakkor a jelenlegi európai integráció értelmét veszítené, ha az uniós jog eltérő értelmezéssel bírna tagállamonként, illetve bármely ország a közösségi jog szabályát magára nézve nem tartaná kötelezőnek. Az Európai Unió Bírósága (EUB) pedig ideje korán különböző döntéseiben rögzítette a közösségi jog abszolút elsőbbségének elvét, amelyet számos ítéletében később is megerősített.⁶

Ezek az első európai uniós bírósági döntések válaszok voltak az akkori német és olasz alkotmánybírói döntésekre, amelyek megkérdőjelezték a közösségi jog abszolút elsőbbségét. Az akkori olasz és német alkotmánybírói döntések a nemzeti alkotmányos alapelvek védelmét, valamint a nemzeti alkotmányban foglalt alapjogok érvényesülését kívánták hangsúlyozni. Több mint harminc évvel később a francia Alkotmánytanács is felsorakozott a nemzeti alkotmány védelmezői közé, rögzítve azt, hogy a közösségi jog nemzeti jogba való átültetése akkor

⁴ Magyarország Alaptörvényének 7. számú módosítása egyfajta válasz volt az Unió migrációt érintő jogalkotására, intézkedéseire.

⁵ Lásd az EUB 2018. december 10-i Wightman és társai, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, ügyben hozott ítéletének 63. pontja, illetve az EUB 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, ügyben hozott ítéletének 24. pontja.

⁶ Lásd az EUB 1964. július 15-i Costa kontra E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 ügyben hozott ítéletét, valamint az EUB 1970. december 17-i Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114 ügyben hozott ítéletének 3. pontját. Ez utóbbiban a Bíróság leszögezte, hogy egy tagállami alkotmányos rendelkezésre való hivatkozás, legyen az az alapjog védelemre való hivatkozást nem lehet gátja a közösségi jog elsőbbségének.

tagadható meg, amennyiben az uniós jogi norma szembe menne Franciaország alkotmányos identitásának alapvető elveivel.

Mára már több ország alkotmánybírósága is az alkotmányos fenntartást megfogalmazók közé tartozik, ugyanakkor – amint azt látni fogjuk – a fenntartások mind jogi, mind politikai szempontból eltéréseket mutatnak.⁷ A tagállamok előszeretettel hivatkoznak az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás tiszteletben tartásának parancsára. Válaszul a luxemburgi bíróság nemrég – elutasítva JULIANE KOKOTT főtanácsnok hatáskör alapú delimitációra vonatkozó véleményét⁸ – ismételten leszögezte, hogy az erre való hivatkozás csak akkor lehetséges, amennyiben az megfelel az uniós jognak, minden hatásköri megkötés nélkül.⁹ Az Európai Unió Bírósága így továbbra is igencsak megszorítóan értelmezi az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését.¹⁰

Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy vajon a tagállamok miért nem kívánták az uniós jog primátusát a Szerződésekbe foglalni? Az uniós szerződések számos alkalommal módosításra kerültek, így a tagállamoknak többször is lehetőségük lett volna, hogy az uniós jog elsőbbségét, vagy az alkotmányos fenntartás jogát a Szerződésekben rögzítsék.¹¹ Ehhez képest jelenleg csak a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. számú, nem kötelező érvényű Nyilatkozat (HL 2012. C 326., 346. o.) szól az uniós jog elsőbbségéről.¹²

Az Európai Unió Bíróságának olvasatában a Lisszaboni Szerződés elfogadásakor a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, az uniós jog elsőbbségéről szóló 17. nyilatkozatában kifejezetten emlékeztetett arra, hogy „a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján

⁷ A közös hatáskörgyakorlás korlátainak összehasonlító jogi vizsgálatát a 22/2016. (XII.5.) AB határozat tartalmazza.

⁸ Lásd JULIANE KOKOTT főtanácsnok 2021. április 15-i Stolichna obsztina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:296 ügy kapcsán hozott véleményének 82–88. pontjait.

⁹ Az EUB 2021. december 14-i Stolichna obsztina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, ügyben hozott ítéletének 36–69. pontjai.

¹⁰ JEAN-DENIS MOUTON: L'État membre de l'Union européenne: entre défense de son identité constitutionnelle et respect de l'identité constitutionnelle européenne. In: *Liber Amicorum László Trócsányi*, Szeged, 2021, 399.: «La jurisprudence montre que la Cour donne rarement, en effet, raison aux États membres qui invoquent, à travers cette notion, la défense de leur identité constitutionnelle».

¹¹ JACQUES ZILLER: La primauté du droit de l'Union européenne. *Étude*, Mai 2022, Parlement européen, 11.

¹² Ezzel szemben KOEN LENAERTS szerint azzal, hogy a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése tartalmazza, amely magában foglalja a közösségi jog egyforma értelmezésének kötelezettségét is a Szerződések implicite tartalmazzák a közösségi jog elsőbbségét. Ld. KOEN LENAERTS: *La primauté du droit de l'Union et l'égalité des États membres. L'égalité des États membres et de l'Union Européenne*. Sous la direction de Edouard Debout. Bruylant, 2022, 41.

*az Unió által elfogadott jogi aktusok az ezen ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.*¹³

A tagállamok jobbnak látták ezt a kérdést nyitva hagyni, bízva a bíróságok közötti dialógus eredményességében. A bíróságok az alkotmányos párbeszéd útján találnak modus vivendit, azaz nem kell politikai szintre emelni a kérdést, vélekedhettek a kormányok felelős képviselői. Mindenki jól járt ezzel, mert az uniós jog feltétlen elsőbbségét vallók hivatkozhattak az uniós jog rendelkezéseinek közvetlen alkalmazhatóságára és a szilárd uniós bírósági gyakorlatra, azok pedig akik ennek ellenkezőjét képviselik az alkotmánybírósági döntéseket tudják érveik alátámasztására felhozni. Vélhetőleg ez lehet az indoka annak, hogy az uniós jog feltétlen elsőbbségének elve nem került bele a szerződések szövegébe és maradt a kétértelműség, illetve a feszültségektől sem mentes viszony a két jogrend között.

Az elmúlt másfél évtizedben a kétértelműség következtében megsokszorozódtak azok az alkotmánybírósági döntések, amelyek a közösségi jog számára kívánnak egyfajta korlátot állítani. A cseh, a lengyel, a magyar, a román alkotmánybíróságok¹⁴ az elmúlt években olyan határozatokat fogadtak el, amelyek az EUSZ 13. cikke értelmében vett uniós intézmények rosszzallását vagy figyelmeztetést váltottak ki, és akkor még nem is szóltunk a német alkotmánybíróság 2020. májusi döntéséről, amely egyfajta politikai földrengést okozott¹⁵ és a Bizottságot arra készítette, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson Németországgal szemben, igaz, hogy az ügyet a német kormány politikailag rendezte, így a kötelezettségszegési eljárás okafogyottá vált.

Amennyiben az említett alkotmánybírósági ügyeket vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy azok alapvetően szuverenitási jellegű kérdéseket érintenek. Ilyenek a migrációhoz, a menekültügyhöz, az európai letartóztatási parancshoz, a monetáris politikához kapcsolódó közrendi jellegű kérdéseket érintő döntések, amelyek egy állam szempontjából alapvető jelentőségűnek, szuverenitási kérdésnek tekinthetők.

Figyelemmel arra, hogy az Unió egyre több területen alkot az uniós jog releváns szereplőire kiterjedő szabályokat, és társadalmi kérdésekben is állást foglal (gender, család, migráció stb.) joggal vélelmezhető, hogy az uniós jog versus nemzeti alkot-

¹³ AZ EUB 2022. február 22-i RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, ügyben hozott ítéletének 49. pontja.

¹⁴ Lásd a magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5) és 32/2021. (XII. 10) határozatait, a román Alkotmánybíróság 390/2021 határozatát, valamint a lengyel Alkotmánybíróság 2021. október 7-i K 3/21. határozatát.

¹⁵ SÜLYÖK MÁRTON – TRIBL NORBERT: „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. *Európai Tükör*, 2020/2. szám, 7–30., DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2020.2.1>.

mány vita folytatódni fog.¹⁶ Kérdés, hogy a *modus vivendi*, a bírók közötti dialógus elegendő lesz-e a vita rendezéséhez,¹⁷ vagy olyan konfrontáció előtt állunk, amely az egész Unió jövőjére kihatással lehet.¹⁸ Ez nagymértékben függ az uniós intézményektől is. Amennyiben ezen intézményekben a föderációs irányvonal tovább erősödne, akkor bizonyosra vehető, hogy a vonakodó országok alkotmánybírószá-gai olyan határozatokat fognak hozni, amelyek további és akár még erősebb konf-rontációt fognak eredményezni.

A magyar Alkotmánybírószágról szóló törvény példamutató módon bevezette a fordított előzetes döntéshozatal lehetőségét, azaz az Európai Unió Bíróságának megkeresésére az Alkotmánybírószá konkrét ügyben véleményt nyilváníthat az alkotmányos önazonosság tartalmát illetően. Jelenleg azonban nem várható, hogy az Európai Unió Bírósága, mint a folyamatos „föderációs mozgalom”¹⁹ meghatá-rozó szereplője ilyen megkeresésekkel forduljon a tagállami alkotmánybírószághoz.

2. Szuverenitás és a tagállamok egyenjogúsága

Uralkodó álláspontnak tekinthető, hogy a tagállamok az Európai Unióhoz való tartozással nem mondtak le szuverenitásukról, az integráció csupán a szuvereni-tásukból eredő hatáskörök közös gyakorlására vonatkozik. A szuverenitás fenn-tartásának bizonyítéka az EUSZ 50. cikkében foglalt, az Unióból való kilépési le-hetőség biztosítása. Noha maga a kilépés – mint azt a Brexit esetében is láthattuk – nem egyszerű, hiszen a rendezett kilépéshez egy megállapodásra van szükség. Mégis az a tény, hogy egy tagállam kiléphet az Unióból azt igazolja, hogy a tagállam állami szuverenitása jogi értelemben megmaradt. Politikai értelemben árnyaltabb a kép, az egyre több területre kiterjedő közös hatáskörgyakorlás óhatatlanul is azt

¹⁶ Az egyre szélesebb területekre kiterjedő uniós jogalkotás nemzeti alkotmányossági korlátait foglalja össze ANNE LEVADE: *L'approfondissement des réserves constitutionnelles à la primauté* című tanulmányában. In: *La Primauté du droit de l'Union européenne*. Sous la direction de Hélène Gaudin, Mare-Martin, 2023, 115–130.

¹⁷ KRUSZLICH PÉTER: *L'ordre constitutionnel hongrois face à la primauté du droit de l'Union: une résistance théorique et une pratique conciliante*. *Revue des Affaires européennes*, 2023/1, Bruylant, août, 2023, 114. A tanulmány számba veszi azokat az értelmezési módokat, amelyekkel a nyílt konfrontáció elkerülhető, majd arra a következtetésre jut, hogy azok hibrid alkalmazása sem ad megnyugtató lehetőséget erre.

¹⁸ Lásd HUGUES DUMONT – CECILIA RIZCALLAH: *Les relations entre l'égalité et la souveraineté*. *L'égalité des États membres et de l'Union européenne*. Sous la direction de Edouard Debout. Bruylant, 2022, 178–179. E tanulmányukban a szerzők inkább pesszimizmusokat fejezik ki hivat-kozáván az Unió és a tagállamok közötti értékvitákra.

¹⁹ A „föderációs mozgalom” kifejezést BERTAND MATHIEU használta a 2024. július 1-i budapesti „Balaton projekt” keretében tartott műhelybeszélgetésen.

a képzeti alakítja ki, mely szerint az Unióhoz történő csatlakozásukkal a tagállamok szuverén, önálló döntéshozatali jogosítványa rosszabb esetben megszűnik, jobb esetben csak korlátozásnak van alávetve.

A globalizáció és a világméretű függőségi viszonyok közepette a nemzeti szuverenitás koncepció egyesek szerint meghaladottá vált, a szuverenitás inkább már csak identitási kérdésként vethető fel. EMMANUEL MACRON francia köztársasági elnök európai szuverenitásról szóló koncepcióját azonban a jogászai körökben erős fenntartással fogadták, a nemzetállamokra épülő integrációban helyesebb az európai stratégiai érdekeket meghatározni.²⁰

Az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése is hivatkozik az állam alapvető funkcióira, amelyet az Uniónak tiszteltben kell tartania. Így az állam területi integritásának biztosítása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme vörös vonalnak kell lennie az Unió számára. Különösen a nemzeti biztonság, a közrend védelme az egyes tagállamok kizárólagos feladata.²¹ Más kérdés azonban, hogy az uniós hatásköri szabályok meghatározása eltérő értelmezésekre ad lehetőséget, az Unió gyakorta olyan szabályokat is megalkot, amelyek egyes tagországok a közrendet, a nemzetbiztonságot érintő kérdésnek tekintenek.

Ami a tagállamok egyenjogúságát illeti, ismételten az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését kell alapul venni, mely szerint az Unió tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződés előtti egyenlőségét. A Szerződésekben rögzített tagállamok közötti egyenjogúság formálisan, elviekben biztosított. Az Európai Tanácsban, a Bizottságban, az Európai Bíróságon minden tagállam egy fővel képviselteti magát, az Európai Parlament összetétele pedig az egyes országok lakosságához igazodik.

Anyagi értelemben azonban az egyenjogúság már közel sem egyértelmű. Nehéz elképzelni, hogy Németország, Franciaország vagy Olaszország akarata ellenére elfogadásra kerüljön egy uniós szintű jogszabály, vagy döntés. Ezzel szemben egy kis és közepes méretű országot meg lehet törni annak érdekében, hogy adja fel vétőzási jogosítványát, vagy ha jobban tetszik, hogy gyakorlatban is érvényesíthesse az esetenként még lehetséges egyhangú döntéshozatalhoz való jogát (teljes konszenzus). Ez történt többek között Magyarország és Lengyelország esetében az európai helyreállítási alap elfogadása kapcsán.

²⁰ Lásd ECKART KLEIN: What does European Sovereignty' mean? *Glossa Iuridica*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2023/5-6. szám, 9–22. DOI: <https://doi.org/10.55194/GI.2023.5-6.1>

²¹ A francia Alkotmánytanács 2021. október 15-i döntésében egyes közhatalmi feladatok uniós jogalkotással történő „magánosításával” kapcsolatosan fogadott el korlátozásokat az alkotmányos identitás védelmére hivatkozva, a francia Államtanács 2021. április 21-i határozatában egy uniós másodlagos normával kapcsolatosan a közbiztonság védelmére hivatkozva az uniós jog alkalmazását illetően tett megszorító értelmezést.

Az Európai Bizottság nincs kötve, hogy mely országgal szemben kíván kötelezettségmegszegési eljárást indítani vagy azt milyen elánnal teszi meg. Így előfordulhat, hogy ugyanolyan tényállás alapján az egyik ország ellen indít, a másik országgal szemben azonban nem indít eljárást vagy az elindított eljárását nem fejezi be, illetve lépteti bírósági szakaszba. Az Európai Bizottság megteheti, hogy biztosi szinten negligálja a soros elnökséget ellátó ország tanácsuléseit, mindezt pusztán politikai mérlegelés alapján. Az Európai Parlamentben nem biztosítják, hogy a frakciók méretarányukhoz képest kapjanak tisztségeket, mindezt szintén politikai mérlegelés alapján. Ezáltal a tagállamok egyenjogúsága Janus arcú: a tagállamok egyformán kötelesek az uniós jogot végrehajtani, az uniós intézmények azonban az egyenjogúságot félretéve, akár politikai mérlegelés alapján viszonyulhatnak a tagállamokhoz.

3. Európai integráció hatása a hatalommegosztásra

Az európai integráció óhatatlan kihatással van a nemzeti hatalommegosztás rendszerére. Az egyébként is a végrehajtó hatalommal szemben gyengülő törvényhozó hatalom további szerepvesztésének lehetünk szemtanúi. A tagállami képviselők nem képesek követni az uniós jogalkotás menetét, vesztesnek tekintik magukat, miután a Brüsszelben és Strasbourgban elfogadott döntések korlátozzák mozgásterüket, szerepvállalásuk jobb esetben csupán az európai irányelvek átültetésére vagy az uniós rendeletek végrehajtására korlátozódik.

Tény, hogy minden tagország nemzeti parlamentjében van európai ügyekkel foglalkozó szakbizottság, azonban ezen bizottságok nem tudnak lényeges szerepet betölteni, tényleges hatással lenni az európai jogalkotásra, legfeljebb nyomon követésre vállalkozhatnak. Noha a Lisszaboni Szerződés 1. és 2. számú Jegyzőkönyvei külön foglalkoznak a nemzeti parlamentekkel, valamint a szubszidiaritás és arányosság nemzeti parlamenti ellenőrzésével, mégis a nemzeti parlamenteknek az uniós jogalkotásra nézve csekély a befolyásuk.

Az ún. sárga és narancs sárgalapos eljárásokat – amikor egy meghatározott számú nemzeti parlamentek a Bizottság fele negatív véleménnyel tudnak élni – a gyakorlatban nem igen alkalmazzák. Egyrészt a nemzeti parlamentek számára nyitva álló 8 hetes reflexiós idő nem elegendő, hogy megalapozott véleményt mondjanak egy uniós tervezetről, másrészt a nemzeti parlamentek közötti kommunikáció sem működik, nem probléma mentesen. A gyakorlatban eddig összesen négy alkalommal éltek a nemzeti parlamentek a sárga lapos eljárással, egyik esetben sem találtak azonban megértő fülekre a Bizottságnál, miután az fenntartotta korábbi javaslatát, azaz visszautasítva a megfogalmazott kritikákat. Így a szubszi-

diarítás és arányosság nemzeti parlamentek általi ex ante ellenőrzése nem működik, noha ez lenne az elvárás velük szemben.

Egyes északi országokban igyekeznek a parlamenti scrutiny rendszert komolyan venni, amikor a kormány képviselője a nemzeti parlament előzetes jóváhagyásához köti álláspontjának ismertetését.

A nemzeti parlamenti képviselők és az európai parlamenti képviselők közötti kapcsolatok esetlegeseek, így a két képviselői kör közötti közös gondolkodás sem zökkenőmentes. A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti COSAC találkozók formálisak. Mindez bebizonyosodott az Európa jövőjéről szóló uniós konferencia megrendezése során, ahol a vitához elviekben a nemzeti parlament kiküldött képviselői is hozzászólhattak, de érdemi ráhatással nem voltak a vitákra.

Ezzel szemben a szakbizottságokban ülő európai parlamenti képviselők azok, akik a készülő jogszabály tervezeteket ismerik és nemzeti kormányukkal egyeztetik a követendő álláspontokat. Ezáltal az európai parlamenti képviselők lépéselőnybe kerülnek a nemzeti parlamenti képviselőkkel szemben. A gond azonban az, hogy a nemzeti parlamenti képviselők vannak közvetlen kapcsolatban a választóikkal, ezzel szemben a kizárólag listás választási rendszerben megválasztott európai szintéren dolgozó európai parlamenti képviselők ismertsége saját hazájukban erősen korlátozott.

Ha van vesztes, akkor van nyertes vagy nyertesek. A kormányok, a végrehajtó hatalom képviselői az integráció egyértelmű nyertesei. Az Európai Tanácsban az állam- és kormányfők találkozásán érdemi kérdésekről folyik a vita, amelynek eredményeit a konklúziókban foglalják össze (az más kérdés, hogy a kompromisszumok létrejötte érdekében a konklúziók felvizeződnek, így az abban foglaltak értelmezése a későbbiekben vitára ad lehetőséget).

A tanácsi formációkban a tagállamaikat képviselő miniszterek szintén aktív résztvevői az integrációs folyamatoknak, ők azok, akik a jogalkotás vagy politikai vita során a tagállami álláspontot közvetítik Brüsszelben. És mindezt kiegészítik a professzionálisan működő tagállami Állandó Képviselletek, amelyekben a különböző minisztériumok kiküldött diplomatái dolgoznak két-három nagykövet vezetése alatt.

A nemzeti közigazgatásban dolgozó köztisztviselők között is szakadék jön létre: vannak a brüsszelisták, akik az uniós ügyekkel foglalkoznak és rendszeresen kiutaznak különböző munkacsoporti ülésekre, ezzel szemben vannak az „otthon maradottak”. Ez egyfajta felsőbb- és alsóbbrendűségű érzetet is eredményezhet egy köztisztviselői karon belül. Ugyanakkor a nemzeti közigazgatási tisztviselőknek – ugyanúgy, mint bírónak – ismerniük és alkalmazniuk kell az uniós jogot. Az Uniónak nincs a tagállamokban saját közigazgatási apparátusa, így az uniós jog végrehajtásának felelőssége a nemzeti közigazgatásé, ideértve a nemzeti bíróságo-

kat is.²² A hagyományos alapelv, mely szerint a végrehajtás jogi alapja a törvény, a közvetlenül alkalmazandó közösségi rendeletek esetében megtörik.

A nyertesek közé tartoznak a nemzeti bíróságok is. Miután minden nemzeti bíró, egyben uniós bíró is, és a nemzeti jog mellett az uniós jogot is alkalmaznia kell, úgy érezheti, hogy az alkalmazandó jogszabályok bővülésével szerepköre megnőtt. Félreteheti az uniós joggal ütköző nemzeti jogi rendelkezést, előzetes döntéshozattal fordulhat az Európai Unió Bíróságához (mostantól meghatározott ügyekben a Törvényszékhez is). A bírók ezt a fegyvert akkor is alkalmazni tudják, amennyiben egy álláspontjuk szerint a nemzeti szinten alkotmányosnak minősített jogszabállyal szemben fenntartásuk van, és ehhez kívánják segítségül hívni az uniós jog értelmezésére hivatkozva a luxemburgi bíróságot.

A statisztikák azt mutatják, hogy a 2004-ben csatlakozó országok, így Magyarország bírói is – talán túlzó módon is – előszeretettel fordulnak az Európai Unió Bíróságához. A közelmúltban fordult elő az a szokatlan eset, hogy egy nemzeti bíró panasszal fordult az Európai Bizottsághoz a bírói illetmények nemzeti szinten történő rendezése érdekében.²³ Ez a panasz, valamint az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága korábbi, a nemzeti igazságügyi szervezetrendszer működését érintő döntései (különösen a lengyel bírósági szervezetet érintő döntések) is azt bizonyítják, hogy a nemzeti bírók az EUSZ 2. cikk és 19. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkét segítségül hívva alappal támaszkodhatnak az uniós intézmények támogatására.²⁴

4. Demokrácia és jogállamiság

Az EUSZ 2. cikke felsorolja azokat az értékeket, amelyek közösek a tagállamokban és amelyeken az Unió alapszik. Így hivatkozik az emberi méltóság tiszteletben tartására, a szabadságra, a demokráciára, az egyenlőségre, a jogállamiságra, az emberi jogokra – ideértve a kisebbséghez tartozó személyeket jogait is.²⁵

²² Az EUB 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország (forrásadó), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 ügyben hozott ítéletének 106. és 107. pontjai.

²³ A Budapest Környéki Törvényszék bírója 2024 júliusában panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a magyar igazságszolgáltatás intézményi függetlenségének haladéktalan biztosítása érdekében.

²⁴ EUSZ 19 cikk (1) bekezdésének második albekezdése: „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati eszközöket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”. A portugál bírók fizetésével kapcsolatosan az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali ügyben hozott határozatot: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=8BA53B0B77D2A5970DA994600FEC5DE7?text=&docid=199682&pageIndex=0&dclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4586284>

²⁵ SÁNDOR, LÉNÁRD: The Different Angles of the European Democracy, Chances and Challenges of Achieving Democratic Legitimacy in Europe. *Európai Tükör*, 2023/3. szám, 7-22., DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2023.3.2>.

Az eredetileg alapelveként szolgáló ismertetett 2. cikkely mára olyan értékek katalógusává vált, amelyek a tagállamok vonatkozásában bírói úton is számon kérhetők. Mindezzel párosul az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely ma az uniós szerződések részét képezi és azokkal egyenértékű jogi kötőerővel bír az EUSZ 6. cikkének (1) bekezdése értelmében. Így joggal vethető fel, hogy vajon a tagállamok hogyan viszonyulnak ahhoz az aktivizmushoz, amelyet az uniós intézmények ezen rendelkezésekre hivatkozva gyakorolnak. Az uniós értékekre való hivatkozás biblikus erővel bír, az uniós intézmények politikai és jogi eszközökkel igyekeznek tartalmat adni a közös európai értékeknek, egy egységes európai démosz megalakítását szorgalmazva.

Az uniós intézmények a jogállamiság védelmezői szerepkörében 2010 óta folyamatosan erős jogállamisági mechanizmusokat építettek ki.²⁶ A Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Bíróság kart-kart öltve fontos jogosítványokkal rendelkeznek a jogállamiság védelmezőjeként. Vannak fokozatok benne, az ajánlásoktól kezdődően az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásig, illetve az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából a tagállamoknak járó pénzügyi források felfüggesztéséig (kondicionalitási rendelet²⁷). Az Európai Bizottság, mint a Szerződések (átpolitizált)²⁸ őre, az Európai Parlament, mint politikai testület, az Európai Unió Bírósága pedig mint ítélkező foglalt állást a jogállamiság kérdésében.

Magyarországgal és Lengyelországgal szemben az Európai Unió az EUSZ 7. cikkely szerinti eljárás megindítása mellett döntött a jogállamiság rendszerszintű sérelmének veszélyére való hivatkozással. Ezek az eljárások hosszadalmasok, politikailag átítatottnak tűnnek. Lengyelországban a kormányváltás egycsapásra megoldotta a kérdést, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megszüntetéséről rövid időn belül döntés született. Mára kiderült, hogy az Európai Unió hatékonyabbnak tartja a pénzügyi szankciók alkalmazását, bízva abban, hogy a számára „renitens” ország a pénz megszerzése érdekében jobb belátásra fog térni (vagy esetleg új kormány váltja fel a régit, mint az Lengyelország esetében történt).

A jogállamiság, valamint az értékviták óhatatlanul is felvetik azt a kérdést, hogy jogi vagy ideológiai vitáról van-e szó? Az angolszász rule of law, a francia État de droit, a német Rechtsstaat elnevezések mögött eltérő tartalmak húzódnak, egységes fogalomról aligha beszélhetünk. Úgy tűnik, hogy a politikai szempontok sokszor

²⁶ Lásd SÜLYÖK, MÁRTON: Compromise(d)? – Perspectives of Rule of Law in the European Union. *Central European Journal of Comparative Law*. Volume II. 2021, 207–227. DOI: <https://doi.org/10.47078/2021.1.207-227>.

²⁷ Kérdésként vetődik fel, hogy hogyan sérülhetnek az Európai Unió pénzügyi érdekei, amikor a magyar egyetemisták Erasmus támogatását, illetve az Egyetemek Horizon Europe programban való közreműködésével kapcsolatosan hozott az Európai Unió felfüggesztő határozatot?

²⁸ KECSMÁR: i. m. 51–74. DOI: <https://doi.org/10.3917/epas.bluma.2023.01.0051>.

felülírják a jogi aspektusokat. Mindegyik tagállam magát jogállamnak tartja, a Velencei Bizottság „checklist”-jében foglaltakat magára nézve kötelezőnek ismeri el.²⁹ A szabad választások, a bírói függetlenség, a jogbiztonság, az alapjogok védelme minden ország számára kötelezettség. Ugyanakkor vannak olyan kérdések (gender, LMBTQ, külföldről történő finanszírozások stb.), amelyek határterületek. Vannak alapjogi aspektusai és a jogtól távol álló ideológiai szempontok. Ebben az esetben a jogállamisági vizsgálatoknál nehéz eldönteni, hogy az alapjogi aspektusra vagy az ideológiai „nevelésre” helyeződik-e a hangsúly. Mindez arra figyelmeztet, hogy a jogállamisági kérdésnél különbséget kell tenni a jogi és a politikai szempontok között.

A demokrácia már ARISZTOTELÉSZ által ismert fogalom, a történelem folyamán tartalma természetesen alakult, de a lényege az, hogy a hatalomgyakorlásnak a nép akaratán kell nyugodnia. Ebben mindenki egyet is tud érteni, a probléma akkor kezdődik, amikor a demokrácia szóhoz különböző jelzőket kívánnak tenni. Így van ún. liberális, illiberális demokrácia, kereszténydemokrácia, szociáldemokrácia, közvetlen demokrácia, képvisleti demokrácia, részvételi demokrácia, vezérdemokrácia és még sorolhatnánk a különböző jelzőket. Ebben az esetben a demokrácia szó eredeti jelentése háttérbe szorul és helyette a minősítésre helyeződik a hangsúly. Az Európai Unióban – noha a Szerződések nem említik expressis verbis – a liberális demokráciára és értékrendre helyezik a hangsúlyt, amelyben az egyéni szabadság jelenik meg a legfontosabb politikai célkitűzésként. Kiterjesztő értelmezést adnak az alapjogoknak, az egyén szinte mindent megtehet, sokszor még azt is, ami sokak szemében nem feltétlenül helytálló. Az a DICEY által öröknek hitt dogma, amely szerint a Westminster mindent megtehet, kivéve a férfiből nem tehet nőt, a nőből férfit, ma már nem tekinthető érvényesnek. A közrendre, a közösség érdekében való hivatkozást mindenkor megelőzi az egyéni szabadság. Ez a liberális alapjogi felfogás lényege, amelyhez az államhatalom liberális szemléletű vezetése párosul.

Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvényének szellemisége nem mindenben tükrözi ezen liberális felfogást. Az egyén szabadsága nem korlátlan, ugyanis „az egyéni szabadság csak másokkal együtt bontakozhat ki” – hirdeti az Alaptörvény. Azaz a magyar Alaptörvény közösségi szemléletű, így a liberális demokrácia elveivel inkább szemben állónak tekinthető. Ugyanakkor az Alaptörvény biztosítja a hatalmi ágak elválasztását, az alkotmány védelmét, a bírói függetlenség a magyar történeti alkotmányból származó elismert vívmány, a pártok szabadon működnek, a választások szabadok. A magyar Alaptörvény számos kritikát kapott az uniós intézményektől és elsősorban az Európa Tanács Velencei Bizottságától. Mégis azt kell mon-

²⁹ Lásd Venice Commission: Checklist on the rule of law. 2015.

dani, hogy noha szellemiségében ugyan az Alaptörvény eltér az európai fősodortól, mégis mindenben megfelel a demokrácia alapelvének, a rendszer a nép hatalmára épül.

5. Az Uniós intézmények és a tagállamok viszonya

Az EUSZ 13. cikke értelmében vett uniós intézmények és a tagállamok közötti viszony elsőrendű kérdés. Amennyiben a viszony párbeszédre épül, úgy még ha adott esetben vita is támadna az érintettek között, a párbeszéd lehetővé teszi a vita feloldását és a megállapodás létrejöttét. Sajnálatos, hogy egyes tagországok kormányai, illetve az Európai Parlamentben egyes frakciókkal szemben az uniós intézményekben „cordon sanitaire”-t alkalmaznak, amely nem teszi lehetővé az értelmes dialógus létrejöttét, noha az európai integráció szereplői között a dialógusnak alapvető elvárásnak kellene lennie.³⁰

Az Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait, anélkül, hogy jogalkotási feladatot látna el. Az Európai Tanácsot az egykori francia köztársasági elnök és a német kancellár (VALÉRY GISCARD D’ESTAING, valamint HELMUT SCHMIDT) javaslatára 1974-ben állították fel, azzal a céllal, hogy az évente kétszer ülésező állam- és kormányfők testülete a politikai irányokat meghatározza. A 2009. december 1-i hatállyal már elnökkel is rendelkező intézmény már nem évente kétszer, hanem négyszer ülésezik, ide nem számítva a rendkívüli üléseket.

Sok esetben lehet tapasztalni, hogy az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott konklúziók szövege olyan mértékben határozatlan tartalmú, hogy az később eltérő értelmezésekre, vitákra ad lehetőséget. Ez történt 2015-ben a migrációs válság időszakában is. Az Európai Tanács 2015. június 25-én a menekültkérelmet Olaszországban és Görögországban előterjesztők vonatkozásában a tagállamok önkéntességére bízta a kérelmezők tagállamok közötti szétosztását (relokáció). Ehhez képest 2015. szeptember 22-én az Unió Belügyi Tanácsa akként döntött, hogy az önkéntesség helyett kötelező a menekültkérelmek átvétele a tagállamok részéről. Figyelemmel arra, hogy az Európai Tanácsnak nincs jogalkotási hatásköre, a Belügyi Tanács minősített többséggel elfogadott döntésével figyelmen kívül tudta hagyni a korábbi önkéntességet megfogalmazott konklúziót. Az Európai Tanácsot illetően megemlítendő az az eset is, amikor 2023 decemberében a magyar miniszterelnök elhagyta az üléstermet annak érdekében, hogy az egyhangú döntés megszülethessen.

³⁰ SÁNDOR, LÉNÁRD: The Different Angles of the European Democracy, Chances and Challenges of Achieving Democratic Legitimacy in Europe. *Európai Tükör*, 2023/3. szám, 7–22., <https://doi.org/10.32559/et.2023.3.2>.

A kis- és közepes méretű országok részéről gyakori az a panasz, hogy a nagy tagországok de facto nyomás alá helyezik őket, így csak nehezen tudják saját érdekeiket megjeleníteni. Újabban törekvések vannak arra, hogy a tanácsi formációban az egyhangú döntéshozatalt váltsa fel a minősített többségi szavazás, amely olyan érzékeny területeket érintene, mint a külpolitika, a közös biztonságpolitika, rendőrségi együttműködés vagy a fiskális politika. Mindezek a területek a tagállamok szuverenitásával összefüggésben állnak és a vétójog megszüntetésével a kis- és közepes méretű tagállamok érdekérvényesítő képessége még inkább csökkenne, illetve lényegében (esetenként) megszűnne.

Az Európai Bizottság az Unió motorja, a jogalkotások kezdeményezője és egyben a Szerződések őre. Az elmúlt évtizedek azt mutatják, hogy az Európai Bizottság önálló politikai karaktere erősödött,³¹ amely nem minden tagállam elismerését vonta maga után. A Bizottság politikai szerepvállalását mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az EU mostani magyar elnökségének időszakában a Bizottság illetékes bejelentette, hogy a magyar elnökség alatti informális tanácsuléseken a Bizottság a biztosi szint helyett csak köztisztviselői szinten fogja képviseltetni magát. Mindez a párbeszéd lehetőségét korlátozza és ellentétben áll azzal, hogy az Uniónak minden tagállamot egyenjogúnak kell tekintenie.

A Bizottság az EUSZ 2. cikkére hivatkozva az elmúlt években az értékvédelem, így a jogállam érvényre juttatása érdekében számos esetben politikai alapon hozott döntést, elsősorban azon közép- és kelet-európai országokkal szemben, amelyek a Bizottság politikai szerepvállalásával szemben kritikát fogalmaznak meg, vagy önálló (kül)politikai lépésekre vállalkoztak. Amennyiben ilyen típusú ügyek az Európai Bíróság elé kerültek az érintett, tagállamoknak nem volt sok esélyük a pernyerességre. A Bíróság döntéseiben a már idézett 2. cikkre nézve mára önálló judikaturát alakított ki, a jogállamiság nem egy zárt fogalom, annak tartalmát esetről-esetre kell meghatározni.

6. Konklúzió

Az európai integráció számos területen a válság és a gyengeség jeleit mutatja. Az elmúlt esztendőkből válság válságot követett (Brexit, COVID, migráció, háború, értékviták stb.), mindez arra ösztökélte az uniós intézményeket, hogy reformjavaslatokat fogalmazzanak meg.³² Ezek a javaslatok nem mindig adekvátak és a javasolt intézményi reformok számos országnak elfogadhatatlanok (pl. vétójog megszün-

³¹ EDOUARD DUBOUT: *Droit constitutionnel de l'Union européenne*. Éditions Bruylant, 2021, 298.

³² Ilyennek volt tekinthető a JEAN-CLAUDE JUNCKER által 2017. március 1-én öt forgatókönyvet bemutató „White Paper”, vagy a 2021. május 9. és 2022. május 9. között az Európa jövőjéről szóló konferencia.

tetése, transznacionális lista stb.). Az uniós intézményeknek önvizsgálata elmaradt, pedig a vízió kialakításához arra is szükség lenne. A lojális együttműködés elvének kétirányúnak kell lennie, az európai intézményektől is elvárható a tagállamok irányában a lojális együttműködés. Ma egyirányúnak tűnik ez a kötelezettség, a tagállamoktól számon kérik, az uniós intézményektől azonban nem.

Az európai integrációnak elviekben a szubszidiaritás és az arányosság elve alapján kellene működnie. Ezzel szemben tényként állapítható meg, hogy az Európai Unió Bíróságának hetvenéves története során alig alkalmazta a szubszidiaritás, az arányosság és az átruházás elvét. Az EUB folyamatosan erősítette azokat az eszközöket, amelyek végső soron a centralizációt segítik elő. Tehát jelenleg kétségek merülnek fel, hogy az Európai Unió Bírósága tisztességes és megbízható döntőbíró-e az EU és a tagállamok közötti vitákban.

Ezért helyes kérdés az, hogy az uniós intézményeket ellenőrizni kell-e, és hogyan, és kinek kell elszámoltatni. Az Európai Parlament ma sokkal inkább a tagállamok politikáját ellenőrzi, mintsem a Bizottságot. Ez a politikai fórum csak akkor ellenőrzi élesben a Bizottságot, amennyiben a Bizottság egy, az Európai Parlament által kritizált tagállam irányában nem jár el az elvárásoknak megfelelően.³³

Az Európai Bizottság felett a tagállamok ellenőrzési jogosítványai elviekben az Európai Tanácson keresztül valósulhatnak meg, de erre a gyakorlatban nem kerül sor. Az uniós intézmények feletti tagállami ellenőrzés hiánya pedig azzal az elvvel ütközik, hogy az Unió van a tagállamokért és nem fordítva. A Maastrichti Szerződés elfogadása előtt erős konszenzus volt a tagállamok között a belső piac megteremtésének szükségességéről. A mai viszonyok között, az „egyre szorosabb unió” elvére támaszkodó politikai uniót megvalósítani szándékozó uniós intézmények – a párbeszéd elmaradása folytán – már nem rendelkeznek a tagállamok részéről a korábbi széles legitimációval. A lojális együttműködés egyirányú volta, a tagállami jogosítványok gyengítése az integrációba vetett bizalom megingását is eredményezheti.

A párbeszéd, a kétirányú lojális együttműködés pedig hozzá tudna járulni a kihívások leküzdéséhez és az európai egységet erősíthetné. Egy olyan európai egységre van szükség, amely hajlandó megérteni és befogadni az európai nemzetek történelmét és kulturális hagyományait. Egy európai egység, amely nem piacnak, nem semleges helynek vagy szűk látókörű ideológiának gondolja magát, hanem olyan civilizációnak, amely a világ legcsodásabb kulturális sokszínűségét szülte.³⁴

³³ Lásd 2024-ben az Európai Parlament keresetét (C-225/24) indított a Bizottsággal szemben, miután a Bizottság 10,2 milliárd EURO pénzügyi forrás Magyarország rendelkezésére bocsátásáról döntött az igazságügyi reform elfogadását követően.

³⁴ SÁNDOR, LÉNÁRD: It Is Time for Christmas to Save the European Union: Europe Will Only Have Future If It Continues to Cherish Its Christian Heritage. *Hungarian Conservative*, Budapest, Vol. 3, No. 4, 2023, 54–57.

Egy olyan európai egység, amely civilizációs alapnak tekinti magát és amely sorsközösségben köti össze az európai nemzeteket.

Húsz évvel az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után ma már tisztábban látjuk a realitásokat. Az európai egység, az európai integrációban való részvétel nemzeti érdek. Az Európai Uniónak értelme és számos eredménye van, ugyanakkor működése nem hiba nélküli. Európa egysége nem jelentheti Európa (és annak országai) feletti uralmat. Európa szabad országainak integrációja csak akkor lehet sikeres, ha a tagállamok maradnak a Szerződések urai és az integrációban résztvevők mottója továbbra is az „Egység a sokszínűségben” marad.

Abstract

THE HISTORICAL DEVELOPMENT AND FUTURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Hungary has been a Member State of the European Union for twenty years and this has had an impact on its public law and institutions. The constitution of Hungary as well as of other countries authorize the participation of Member States in the European integration, but they also define the limits of supranational cooperation. Because of the expanding and deepening European cooperation, there is a steady increase in the content of the Europe clause of the constitutions. The hierarchical relationship between EU and national law is subject to increasing debates during the dialogue between the EU institutions and Member States and it is especially present between the European Court of Justice and the constitutional courts of the Member States. EU membership has implications for the separation of powers, the control of democracy and the rule of law.

Keywords: *European integration; supranational cooperation; Europe clause; constitution; European law; hierarchy between EU and national law.*

DR. BÁNDI GYULA

tanszékvezető egyetemi tanár, DsC.,

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar,

Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék,

A jövő nemzedékek szószólója

AZ EURÓPAI KÖRNYEZETJOG KIHÍVÁSAI, AKKOR (2004) ÉS MOST (2024)

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Bandi.25>

Összefoglaló

Az EU csatlakozási tárgyalások nagy kihívása volt a környezetvédelmi jogterület, ahol bizony jelentős elmaradásaink voltak. Az erőfeszítések nyomán azonban számottevő előrelépést tettünk, majdnem minden területen behoztuk a lemaradást. Ennek előzményeiről és útjáról is szólunk alább. Holott az európai környezetjog rendkívül komplex volt már 20 évvel ezelőtt is és azóta ez csak még teljesebbé vált. A szabályozás mennyisége és a számos értelmezési kérdés is fokozott figyelmet és feladatot jelent. Ez utóbbi téren az EUB értelmező szerepe nem egyszer jogfejlesztésbe torkollik. A megfelelés mindezeket együtt fogja át akkor és most. A jogi fogalmak összetettségére kiváló példa a hulladék fogalma. Az erősödő integrációra két horizontális példát hozunk: a környezeti károk megelőzésére és helyreállítására vonatkozó felelősségi irányelvet és az éppen ezen napokban alapos frissítésen átesett büntetőjogi felelősségi irányelvet. Mindkettő az elmúlt húsz évben teljessé vált ki.

Kulcsszavak: környezetvédelem; a környezetjog; a hulladék fogalma; a környezeti felelősség irányelve; a környezet büntetőjogi védelme.

Megtisztelő felkérést kaptam a Magyar Jogász Egylet elnökétől, az EU csatlakozás 20 éves évfordulója kapcsán. Engedtessek meg ezért a szerzőnek, hogy személyes emlékekkel kezdje mondandóját, aminek van némi köze a felkéréshez. Éppen 45 éve jelent meg a Jogászegyleti Értekezések elődjében, a Jogász Szövetségi Értekezésekben¹ az akkor I. díjat nyert pályamunkám, *A magyar környezetjog fejlődése* címmel,

¹ Magyar Jogász Szövetség, Budapest 1979, I. díjas pályamunkák és II. díjas pályamunkák.

ami valójában elindította tudományos pályafutásomat e tárgykörben. Tegyük hozzá, hogy 45 éve ez a jogterület még bizony eléggé gyermekcipőben járt, akkortájt bizonyította önállóságát, akkortájt jelentek meg a kezdeti elemzések, amelyekről feltétlenül említést kell tenni.² EÖRSI idéztem magáról a jogterületről: „Eörsinél³ a környezetvédelem egyike az ún. kvázi jogágazatoknak, amelyet jogi szempontból a belső komplexitás jellemez: jogilag heterogén elemeket szerveznek egy körül határolt társadalmi-gazdasági cél köré.” SZABÓ IMRE pedig „komplex interdiszciplináris jogterületnek” nevezte a környezetvédelmet.⁴

Azóta bizony sok idő telt el, már senki nem mondja, hogy a környezetjoggal való foglalkozás időpocsékolás lenne, sőt egyre inkább e jogterület elsődlegessége kerül szóba. Az elmúlt évek kiemelkedő eredménye egy olyan nemzetközi áttörés, amely már régen váratott magára. 2021 októberében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa végre elismerte⁵ emberi jogként a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogot. A határozat preambuluma szerint: „Tudomásul véve a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jog fontosságát, mint ami nélkülözhetetlen az összes emberi jog élvezetéhez.” Majd közel egy évvel később az ENSZ-közügylés is hozott határozatot⁶ e jogról – kissé áthangolva, más fogalmazásban: „1. Elismeri a tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogot mint emberi jogot” – igaz, itt ennek előfeltétel mivoltát nem emeli ki, csupán azt, hogy e jog más jogokkal és a mai nemzetközi joggal összefügg.

1. A hazai környezeti szabályozás kezdetei

A 45 évvel ezelőtti állapothoz visszakanyarodva, akkor már volt környezetvédelmi törvényünk, amire nem titkoltan hatással volt az 1972-es ENSZ Stockholmi Világértekezlet.⁷

² PL. KILÉNYI GÉZA: A környezetvédelem átfogó szabályozásának alapkérdései. *Jogtudományi Közlemény*, 1974. évi 7. szám, NAGY LÁSZLÓ: A környezetvédelem jogi aspektusai. *Magyar Tudomány*, 1971. évi 10. szám, TAMÁS ANDRÁS: A környezetvédelem jogi szabályozásának egyes kérdései. *Magyar Jog*, 1974. évi 8. szám; vagy kicsit később: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Környezetvédelem és a jog*. Akadémia Kiadó, 1981; illetve ugyanebben az évben több szerző (KILÉNYI GÉZA, LAÁR ÁRPÁD, MAGYAR ÁRPÁD, TAMÁS ANDRÁS, NAGY LÁSZLÓ) megírta „A környezetvédelem jogi kézikönyvé”-t, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.

³ EÖRSI GYULA: Jog-gazdaság-jogrendszer-tagozódás. *Jogtudományi Értekezések*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977, 100., 112.

⁴ SZABÓ IMRE: A környezetvédelem a népi demokratikus országokban. *Jogtudományi Közlemény*, 1974/10. szám, 540.

⁵ ENSZ Emberi Jogi Tanács 2021. október 8-i határozata a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogról (A/HRC/48/L.23/Rev.1).

⁶ UN GA A/76/L.75, 26 July 2022

⁷ <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>

„A környezetvédelem jogi szabályozását az 1976.évi II. törvény⁸ tájékán és azt követően, egészen a kilencvenes évek elejéig a következők jellemezték:

- Jogtechnikai szempontból általában törvénynél alacsonyabb szintű szabályozás, [...]
- A környezetvédelmi kérdések egyáltalában nem integrálódtak más szabályozási területek – különösen a gazdasági életre gondolunk – keretei közé [...] A környezetvédelem »ágazati« politika, a szónak olyan értelmében, amely egy kissé az egyedülállóságot is jelzi.
- A környezetvédelem részkérdéseinek eltérő mélységű megközelítése és eltérő részletességű szabályozása látszik, általában egymásra tekintet nélkül. Nincs tehát meg a környezetvédelem un. »belső« integrációjának lehetősége, a környezeti hatások együttes kezelésének szempontrendszere.
- Számos fontos szabályozási terület alig-alig mutatkozott – az egyik legsúlyosabb lemaradás e téren a hulladékgazdálkodás, ... stb.
- Érzékelhető a megelőzési vagy a közvetlen beavatkozásnak teret engedő szemlélet gyengesége, sokszor hiánya [...] A környezetvédelmi szabályozás inkább a felelősségi eszközökre kíván összpontosítani. Mindez az akkor szokásos »csővégi« megoldások alkalmazását jelenti.
- A meglévő felelősségi eszközökben világosan érzékelhető részben a szabályozásban is megmutatkozó, részben a gyakorlat hiányosságain alapuló erőtlenség. A kortárs európai környezetvédelmi jogi szabályozásban sokszor alapvetőnek mondható, [...] háttérintézmények hiányoztak, de legalábbis nagyon kezdetlegesek [...]

Erősödőben volt tehát a jogterület, polgári jog és büntetőjog számára az 1976-os környezetvédelmi törvény már megfelelőbb utat jelöl ki. A kártérítés a környezeti kárra vonatkozóan a veszélyes üzemi felelősség mintájára objektív felelősséggént értelmezhető, illetve ugyancsak megjelenik az első büntetőjogi tényállás. [...]»⁹

Erre vonatkozóan más összegzések is hasonló megállapításokat tesznek. „A tervutasításos gazdaságirányítás államkapitalista rendszerében a környezetvédelmi szabályozás csak »maradékelen«, komoly deficitekkel érvényesülhetett. Noha 1976 óta már rendelkezett az ország egy környezetvédelmi törvénnyel, a törvényi

⁸ Amelyről első átfogó kötetemben – BÁNDI GYULA: *Környezetvédelmi kézikönyv*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 14. – a következőket írtam: „... amely mind ez ideig elvileg a környezetügy központi „alapokmánya” maradt, gyakorlatilag azonban aligha hozott érdemleges változást a vonatkozó szabályozási területen, hiszen kevés kivétellel nélkülözte a közvetlenül értelmezhető rendelkezéseket. Ehelyett a törvény az elvi általánosságok szintén maradt, igaz ugyan, hogy a maga idejében ezzel is a régió hasonló jogszabályaihoz képest haladóbbnak mutatkozott.”

⁹ Lásd BÁNDI GYULA (szerk.): *Környezetjog*. Szent István Társulat, 2022, 18.

előírásokból a valódi kötelezettségek és szankciók hiányoztak. A törvény a környezetvédelmet alárendelte a népgazdasági érdekeknek. Végrehajtási rendeletei, amelyek egy-egy környezeti elem vagy hatótényező előírásait tartalmazták, meglehetősen kiegyensúlyozatlan – hézagos és egyenetlen színvonalú – védelmet nyújtottak. A különféle elvárások nem voltak összhangban egymással (így például a szennyvizet a határértékek betartása érdekében hígítani lehetett, a vízügyi és a természetvédelmi igazgatás gyakran került egymással szembe, az állami tulajdonosi és közhasználati funkciók keveredtek) és fontos területek (mint számos hulladéktípus, a veszélyes anyagok, az ipari biztonság) szabályozása az objektíve azonosítható igények ellenére hiányzott.

Nemcsak a környezetjog belső integrációja (rendszerszerűsége, átfogó jellege), hanem a külső integráció (a »más ágazatokba« való beépülés) is hiányzott. A szabályozás csekély megbecsültsége mellett a korszerű elvek – például az elővigyázatosság – hiánya is meghatározó volt.¹⁰

A környezetvédelem jogi szabályozása a fenti jellemzők keretei között alakult, szükségképpen fejlődött is, hiszen a tárgykör fontossága szintén szervesen erősödött, sem a belső, sem a külső hatásokat nem lehetett figyelmen kívül hagyni. „A gazdaság és mozdatója, a technika fejlődése, a társadalom igényeinek növekedése hatványozott mértékben jelentkezik és ezzel a lehetséges veszélyforrások száma és a veszély mértéke is hatványozott. A környezetet érő hatások szabályozott keretek között tartása így nem maradhatott esetleges és elszigetelt, hanem annak egységes, integrált kezelése közvetlenül érezhető szükségletet jelentett. Mindez igaz belföldi és nemzetközi értelemben egyaránt.” – írtam az Osirisnél megjelent *Környezetjog* című kötetemben.¹¹ Mindez nyilván erőteljesen összefügg azzal a megállapítással, ami környezeti állapotainkra vonatkozik: „Az ország környezeti állapota – annak ellenére, hogy egyes területeken figyelemre méltó eredményeket értünk el – romlik és a romlás üteme nem lassul.”¹²

2. A kilencvenes évek és a csatlakozási előkép

A rendszerváltást követő bő három évtizedet nem egy kutató vizsgálta és összegezte annak legfontosabb szakaszait – mint tette FODOR LÁSZLÓ is:¹³ „A vizsgált időszakot három szakaszra osztom, az egyszerűség kedvéért nagyjából az egyes

¹⁰ FODOR LÁSZLÓ: A magyar környezetjog három évtizede (unortodox áttekintés). *Iustum Aequum Salutare*, 2022/2. szám, 6.

¹¹ BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris, 1999, 13–14.

¹² Magyarország környezeti állapota, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium kiadványa, 1992. január, 23. oldal.

¹³ FODOR: i. m. 5.

évtizedeket tekintve egy-egy egységként. A korszakhatárok nem feltétlenül azonosíthatók valamilyen meghatározó jogalkotási fejleménnyel vagy döntéssel, s egy-egy ilyen 10 éves szakaszon belül is előfordultak jelentős váltások – például a második 10 év közepe táján is lehetne egy korszakhatárt vonni, amikor hazánk az EU tagjává vált, s ami után a képzeletbeli szabályozási inga mozgásiránya bizonyos szögből nézve megváltozott. Az első 10 évet túlnyomóan a rendszerváltás determinálta. A második 10 évre az uniós tagságra való felkészülés »hajrája« és maga a taggá válás nyomta rá a bélyegét. A harmadik szakasz – amelyiket talán a mai napig sem tekinthetünk lezártnak – a gazdasági válság nyomait viseli magán, de egyúttal egy új típusú, mondhatni unortodox környezetpolitikai szemlélet is körvonalazódni látszik benne, amely leginkább a gazdaság és a környezet viszonyának változó fel fogásában érhető tetten.»

Amint a fenti idézetből is jól kiolvasható, a rendszerváltás önmagában érdemben nem volt érzékelhető a környezetjog terén, holott lehetett volna, hiszen a hetvenes-nyolcvanas években a környezetvédelmi problémákat nem kezelték kellő súllyal, mert ez főként az állami tulajdonban lévő gazdaság számára járt volna komoly korlátozásokkal, illetve átalakulási kényszerrel. A kilencvenes években elsődleges cél a piaczgazdaság helyreállítása, márpedig ebben a környezetvédelem akár zavaró tényező is lehetett, ami mindenekelőtt jelentős anyagi erő, így türelmi időt is igényelt, mindez viszont a jogrendszer alakulására is rányomta a bélyegét. Emellett megjelenik egy új és egyre erősödő, követelő szempont: az európai integrációhoz csatlakozási igénye. Ennek első jele volt a 1989 óta jelentkező Phare-program,¹⁴ amelyet nem sokkal követett a társulási megállapodás 1991-ben. Ezzel pedig megindultak az erőfeszítések a környezetvédelmi joganyag megújítására is, amelynek első jelentős állomásaként a környezeti hatásvizsgálat végre ténylegesen is kötelezővé vált (1993).¹⁵

A legjelentősebb előrehaladást a kilencvenes években az új környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) jelentette, amely számos vonatkozásában a csatlakozási törekvések termékeként és a továbbiak megalapozásaként jelent meg. Ezt kiválóan illusztrálja az, hogy alapjaiban nem változott az elmúlt közel 30 évben. A törvény megújult koncepciót képviselt, az áttekinthető, preventív, világos és integrált jogi szabályozás vonalát próbálta megalapozni. A törvény indokolása akár tanulságul szolgálhat a mára is: „A környezetvédelmi szabályozás megújítása elsődlegesen a környezetbarát jogrendszer fogalmával jellemezhető. E fogalom lényege, hogy a törvényalkotás, illetve törvényszerkesztés tekintettel van a környezet védelme

¹⁴ Phare: *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies.*

¹⁵ 86/1993. (VI.4.) Kormányrendelet egyes tevékenységek környezeti hatásvizsgálatának átmeneti szabályozásáról.

érdekeire. [...] Nem létezhet párhuzamosan egymás mellett a környezetvédelmi jogterület és a rajta kívüli minden más jogterület. Ennek ellentmondásait a hatályos jog érvényesülésének érzékelhető zavarai igazolták.” És igazolják ma is.

A törvény részben összegzi a környezetjog elvi alapjait – preambulum, elvek, fogalmak –, részben pedig áttekinti a legfontosabb jogintézményeket, közöttük elsősorban a környezetvédelmi igazgatást meghatározó jogintézményeket – hatás-vizsgálat, felülvizsgálat –, de egyképpen összegzi a felelősségi intézményeket is. Érdekes felidézni a preambulum szövegét, kiemelve a külön is hangsúlyozásra érdemesnek tartott részeket. „Az Országgyűlés tekintettel arra, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; enélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását, ezért az alkotmányban foglaltakkal összhangban a következő törvényt alkotja: [...]”

Mindebből a nemzeti vagyon olyan elméleti keret, amely kiemeli az állam, mint a nemzeti vagyon kezelője felelősségét is. A harmonikus fejlesztés elve értelemszerűen a fenntarthatóságra utal, és a jövő generációk védelmének törvényi kinyilvánításával újfajta szabályozási filozófia jelenik meg.

A magyar környezetjog három évtizedét elemző cikkében Fodor László¹⁶ több pontban sorolja fel az általa első fejlődési időszaknak tekintett 10 év változásait, eredményeit a nemzeti környezetvédelmi programtól a környezetvédelmi hatás-vizsgálaton át a közmeghallgatásig, nem feledkezve meg a kapcsolódó kritikus megjegyzésekről sem.

Ugyanakkor, amint jeleztük, ez csak az alapok megteremtése, emellett számos más, részletes feladat is várt ránk a csatlakozás előkészítése érdekében.¹⁷ Érdekes lehet egy ilyen irányú kutatás-sorozat¹⁸ egyik vonatkozó tanulmányából¹⁹ kiemelni azt ott felsorolt megoldásra váró feladatokat, amelyek távolról sem fedik le az összes érintett területet, csak egyes fontos irányokat próbálnak kijelölni:

¹⁶ FODOR: i. m. 9–12.

¹⁷ Erre nézve meg is jelent egy munkaanyag: Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation. Commission Staff Working Document, July 1997, P.02.18.091GUID4. DOC.

¹⁸ Magyarország az ezredfordulón – MTA stratégiai kutatások, ZÖLD BELÉPŐ – EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata, amelyben 1997–2000 között 93 tanulmány jelent meg, l.: http://konyi10.bke.hu/zold_belep/kiadvanyok.html

¹⁹ A fenti sorozat egyik terméke: Sorozatszerkesztő: KERÉKES SÁNDOR ÉS KISS KÁROLY, Témavezető: BÁNDI GYULA ÉS SZLÁVIK JÁNOS: BÁNDI GYULA – BALOGH ATTILA – ÍJJAS ISTVÁN: Az EU környezeti szabályozása által átfogott területek és a hazai környezeti szabályozás területeinek összevetése. Budapest, 1997. november.

„A következtetések összegzéseként elmondható, hogy számos feladat vár a jogalkotásra a következő területeken:

- az un. horizontális szabályozás körében egyes kezdeményei már vannak ugyan a környezeti management és audit rendszereknek (EMAS), de még számos feladat van hátra. E téren a integrált szennyezés megelőzési és ellenőrzési rendszer (IPPC) jelenti majd a legnagyobb problémát, de ez igaz a jelenlegi tagországok esetében is;
- levegőszennyezés terén az egységes minőségi követelmények, a nagy teljesítményű tüzelőberendezések, a hulladékégetés komplex kezelése, illetve a kibocsátási kérdések felülvizsgálata;
- vízminőségvédelem terén elsősorban a felszín alatti vizek védelmének sajátos szabályozása, az ivóvíz, a fürdésre alkalmas, a halászatra alkalmas vizek minőségi követelményeinek egységesítése, illetve a szennyezőanyagok kibocsátása EU rendszerének bevezetése;
- hulladékgazdálkodás terén az alapvető keretjogszabály hiánya rányomja a bélyegét az egész területre, és sajnos e téren még most sincs lényegi előrelépés, így hiányoznak az EU által elvárt legfontosabb jogintézményi keretek (az egy veszélyes hulladék a kivétel), illetve ugyancsak nem jelennek meg egyes termékeket és hulladékokat egységükben szemlélő szabályok;
- a zajártalom EU szabálya termékorientált, típusbizonyítványokra épülő, amelyek ilyen formában a magyar jogban még hiányoznak, ugyanakkor a területek zajvédelmi szabályozása nálunk már létezik;
- a veszélyes anyagok és készítmények ugyan végre szabályozásra kerültek, de szinte teljesen hiányzik az ipari balesetek veszélyének rendezése és a kockázatelemzés, valamint e területtel összefüggésben a genetikailag módosított organizmusok kérdése.”

Mindehhez több más, hasonló, itt fel nem sorolt kérdést is hozzá lehet tenni, amelyeket más szempontú kutatások²⁰ támasztottak alá. Ilyen a megelőzés fontosságára figyelemmel az engedélyezési rendszerek megerősítése, a tényleges belső és külső integráció megvalósítása, a gazdasági eszközök hatékonyabb alkalmazása, a társadalmi részvétel feltételeinek kiépítése, a környezeti felelősség és biztosítékok rendszerének fejlesztése, stb. A tanulmányok, kutatások felhívták a figyelmet a tágabb összefüggésekre: „A magyar környezetvédelmi jogszabályok végrehajtási,

²⁰ Pl. PHARE HU 9402-01-02-L4 Project: A magyar környezetvédelmi jogszabályok végrehajtási és jogérvényesítési-kikényszerítési technikáinak és struktúráinak fejlesztése – A magyarországi helyzetet elemző résztanulmányok összefoglalói. Készítette: EUROPROJEKT Consulting GmbH, Bécs, Ausztria, ÖKO Rt. Budapest, Magyarország, 1998. szeptember.

valamint érvényesítési-kikényszerítési rendszere kettős kihívással néz szembe. A rendszerváltás nyomán előálló gazdasági és társadalmi változások közepette csak gyökeresen új eszközökkel és megváltoztatott gyakorlattal lehet akárcsak részeredményeket is elérni. Másfelől az Európai Unióhoz való csatlakozás a közös jog alkalmazásához külön erőfeszítéseket kíván, különösen ezen az értékszempontról és a piaci versenyfeltételek alakítása szempontjából egyformán fontos és ugyanakkor különösen érzékeny területen.

Illúzió volna azt hinni, hogy a jogkövetéssel kapcsolatos átfogó és nagyigényű elvárásoknak pusztán jogalkotás révén meg lehet felelni. Emellett egységes ágazati politizálásra, strukturális változtatásokra, az átfogó jogi és közigazgatás-szervezési reformokhoz való aktív, azaz a kereteket alakító kapcsolódás szükséges. Mindezek függvényében és a velük való összefüggésben lehet a csatlakozási politika környezetvédelmi szakirányait (azaz realitásait) megfogalmazni.”²¹

Egy 2002-ben készült összefoglaló²² – amely rövid és áttekinthető értékelést adott és inkább az útvonalat vázolta fel – szerint: „Az EU környezeti átlagát Magyarország belépése nem rontja, hanem egyes területeken inkább javítja. Hazánk fajgazdagsága, biológiai sokfélesége mindenképpen gazdagítja az Uniót. Az EU fejlett környezetvédelmi ipara számára új és növekvő piacot teremt a kibővítés. A szigorú közösségi normák magyarországi bevezetése javítja a környezet állapotát, illetve segít megőrizni a létező értékeket. Az új tagok felvételével a »környezetvédelmi stabilitási övezet« tovább bővül kelet felé, ami a szennyezések határokon áttérjedő jellege miatt elsőrendű fontosságú a mostani tagállamok számára. A beruházások természetesen nagy terhet rónak a magyar gazdaságra és társadalomra, ez azonban az átmeneti mentességi időszakokkal és előreláthatólag jelents közösségi támogatásokkal elviselhetővé tehető. A csatlakozás az Unió és Magyarország számára összességében a környezetvédelem terén is remélhetőleg kölcsönösen kedvező eredményeket hoz.”

3. Gondolatok az európai környezetvédelmi szabályozás alapjairól, fejlődéséről

De miért is jelentett a csatlakozó országok számára jelentős kihívást az EU környezetjoga? Hiszen eredendően az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés még semmilyen formában nem tartalmazott sem a környezeti politiká-

²¹ L. a fenti PHARE HU 9402-01-02-L4 Project: Összefoglaló szakmai jelentés. 1998. november 29.

²² ŐRI ISTVÁN (I–IV.), BARTHA PÉTER (V–VII.): Környezetvédelem és EU-csatlakozás, 2002, Külügyminisztérium, 22. <https://bmeip.hu/download/engemiserint/Kornyezetvedelem%20es%20az%20EU.pdf>

ra vonatkozó rendelkezéseket, sem utalásokat, hiszen 1957-ben az egész kérdéskör még gyermekcipőben is aligha járt. A változás a hatvanas évek végére, de különösen a hetvenes évekre tehető, amikor egyre világosabbá vált a gazdaság és a környezetvédelem összefonódása, illetve az érzékelhető környezeti problémák sokasodása is szükségessé tette az integrációs válaszlépéseket is, hiszen előbb-utóbb a környezeti nehézségekben való közös cselekvés hiánya lassan a gazdasági integráció gátjává válhatott. Gondolhatunk itt a termékszabályozás különbözőségére, az erőforrások felhasználásában rejlő korlátokra, az erősebb környezetvédelmi követelményeket támasztó országok és a környezeti szempontból „lazább” megítélésű országok közötti különbségekre az ipar telepítési feltételeit tekintve és így tovább. Nem kellett sok idő és világossá vált, hogy a közösségi környezeti szabályok harmonizációja a gazdasági integráció szükségszerű velejárója. *„Az Európai Unió története világosan mutatja, hogy miként jutott el egy eredetileg szinte tisztán gazdasági céllal létrehozott szervezet annak felismeréséig, hogy a környezeti érdekek figyelmen kívül hagyása rövid időn belül az integrációs folyamat továbbfejlődésének a gátjává válhat.”*²³

A legelső jelentős közösségi jogszabály e téren az 1967-ben elfogadott, a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és megjelölésére vonatkozó jogszabályok, rendelkezések és igazgatási eljárások, szabályok közelítéséről szóló 67/548. számú irányelv volt. Ennek preambuluma a lakosság, különösen az ilyen anyagokat és készítményeket használó dolgozók védelme mellett közvetlenül jelöli meg a hat tagállam belső szabályai közötti különbségeket, mint a Közösségen belüli kereskedelmet gátló akadályok megszüntetésének szükségességét. Innen gyorsul fel azután a környezeti szabályozás, amelynek politikai alapjai is hamarosan megjelennek, hiszen a tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében Párizsban megrendezett csúcskonferenciájának nyilatkozata már így fogalmaz:²⁴ *„A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Ennek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen.”*

²³ PÁNOVICS ATTILA: Az Európai Unió környezeti politikája – félúton (?). *Pólusok*, 2020/1. szám, 108. DOI: <https://doi.org/10.15170/PSK.2020.01.01.05>.

²⁴ Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), point 3, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf

Áttekintésemnek nem lehet az a célja, hogy végigkísérje az immár nyolc környezetvédelmi akcióprogramot²⁵ és az ezzel együtt alakuló elsődleges, illetve másodlagos jog történetét. Az utóbbi években pedig olyan új elemek jelentek meg e környezeti politikában, mint 2015 végén a körforgásos gazdaság stratégiájának felülvizsgálata.²⁶ Ennek bevezető magyarázata szerint: „[...] a termékek, alapanyagok és erőforrások értékét a lehető legtovább megőrzi a gazdaságban, a hulladék keletkezését pedig a minimálisra csökkentik, jelentős hozzájárulást jelent az EU arra irányuló erőfeszítéseire, hogy fenntartható, karbonszegény, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdaságot alakítson ki. Ez az átmenet lehetőséget kínál gazdaságunk átalakítására, és arra, hogy új és fenntartható versenyelőnyöket alakítsunk ki Európá számára.”

Ez az új stratégiai keret világos szabályozási feltételeket követel meg, amelynek első jelei az újrahasználatra és a hasznosításra koncentráló hulladékok szabályozásának fejlesztésében jelennek meg.

A fenntartható fejlődés és a körforgásos gazdaság felé vezető irány újabb állomása az Európai Zöld Megállapodás (European Green Deal),²⁷ amelynek bevezetője pedig a következő összegzést adja: „Új növekedési stratégiaként az EU-t olyan igazságos és virágzó társadalomra kívánja alakítani, amely modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkezik, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő. Célja továbbá az EU természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése, valamint a polgárok egészségének és jólétének védelme a környezettel kapcsolatos kockázatokkal és hatásokkal szemben. Ugyanakkor az átállásnak méltányosnak és inkluzívnak kell lennie.” A Zöld Megállapodás azóta is alakul, a hulladékgazdálkodástól a biodiverzitáson át a klíma-kérdésekig számos területen jelentős újításokat vezetve be.

Maga az elsődleges jog is lassan igazodott a megváltozott elvárásokhoz. Az elkerülhetetlenné váló környezeti jogalkotás megtalálta a maga – benne foglalt hatáskör! – alkotmányos alapjait a Római Szerződésben, mégpedig a 100. és 235. cikk keretében. A 100. cikk alapján a tagállamokra kötelező irányelvek bocsáthatók ki, ha a jogi szabályozás vagy a közigazgatási határozatok és gyakorlat egymáshoz való közelítése szükséges azon a téren, amely közvetlen hatást gyakorol a közös piac

²⁵ Az első nyilatkozattal fogadták el: OJ C 112, 1973. 12. 20., a nyolcadik: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezeti cselekvési programról, Brüsszel, 2022. 4. 6. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 114/22.

²⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv, COM/2015/0614 final.

²⁷ Az európai zöld megállapodás – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM(2019) 640 final Brüsszel, 2019. 12. 11.

létrehozására vagy működésére. Az alapgondolat az, hogy az eltérő nemzeti környezeti szabályok a tagállamok közötti szabad kereskedelmet korlátozó rendelkezésekként akadályozzák a közös piac zavartalan működését.

A közös piac működésében a 100. cikk jogalapként történő alkalmazása a kezdeti időszakban elsősorban termékekre vonatkozó (környezeti) szabványok egyesítésére koncentrált, figyelemmel arra, hogy a tagállamok termékekre vonatkozó eltérő követelményei közvetlen hatással voltak az államok közötti kereskedelemre, s ezáltal a közös piac működésére. Később a környezetminőség vagy a környezeti elemek védelmét szolgáló jogszabályok jogalapjaként is egyre inkább megjelent a 100. cikk, tekintettel arra, hogy az így megjelenő követelmények, illetve termelési költségtényezők közötti különbségek befolyásolják a piaci szereplők versenyhelyzetét is. [...]

A közösségi környezetjogban másodikként elfogadott irányelv a gépjárművekre vonatkozó szabályokat állapított meg,²⁸ a 100.cikk alapján. Az irányelv preambuluma szerint a jogszabályt szükséges volt elfogadni a műszaki előírások iránti igény miatt: *„mivel azok a műszaki előírások [...] többek között a megengedett zajszintre és a kipufogórendszerekre is vonatkoznak; mivel ezek az előírások tagállamokként eltérőek; mivel ezért szükséges, hogy az összes tagállam a meglévő szabályozása kiegészítéseként vagy azt felváltva ugyanazokat a követelményeket vezesse be [...]”*. A környezeti szabályozás tehát beindult és egyre gyorsulni látszott.

A termékszabványokra vonatkozó vagy a versenyfeltételeket befolyásoló szabályokat tartalmazó jogszabályok harmonizálása azonban nem teszi lehetővé a termelési vagy kereskedelmi tevékenységhez szorosan nem kötődő környezetvédelmi jogalkotást, ennél fogva a 100. cikk nem lehet maradéktalanul egy átfogó környezeti politika és jogalkotás alapja, hiszen azok nem feltétlenül igazolhatók gazdasági célszerűséggel, így keresni kellett erre is alkalmas jogi hátteret. A Közösség környezeti jogalkotása ezért a Római Szerződés 235. cikkét is felhasználta jogi alapként, mert e cikk a szerződés általános felhatalmazást biztosító rendelkezésének számít.

A 235. cikk a Közösséget céljainak megvalósításához szükséges jogalkotói hatáskörrel ruházta fel. A felhatalmazásnak azonban további feltétele, hogy valamilyen módon a jogszabálynak a közös piac működése folyamán kell szükségesnek bizonyulnia, illetve a szerződés más speciális rendelkezése ne biztosítsa a jogalkotáshoz szükséges felhatalmazást. Mindez azt jelenti, hogy a célokra történő utalás mellett valamiféle közvetett gazdasági kapcsolódás is szükséges. A 235. cikk tehát inkább a kifejezetten környezetminőségi szabályoknak, vagy éppen természetvédelmi

²⁸ Tanács 70/157/EGK irányelve (1970. február 6.), a gépjárművek megengedett zajszintjére és kipufogórendszereire vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

szabályoknak alapot ad, de ugyancsak alkalmazták a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekhez kapcsolódó jogszabályok esetében is.

Az Egységes Európai Okmány 1986-ban történő elfogadása volt a Római Szerződés első átfogó módosítása. A Közösség környezetvédelmi szabályozása szempontjából a dokumentum azért kiemelkedő, mert megteremtette az eddig hiányzó közvetlen általános legitimitációt, amikor a Közösség politikáiról szóló harmadik részbe illesztette a Környezetről szóló VII. címet (130r–130s. cikk). A környezeti cím így minden sajátos környezetvédelmi jogalap legelső kiindulása lett és rendszere a mai napig meghatározza az elsődleges jog vonatkozó részének alakulását. E címben kapott helyet – és ez ma sincs másként –:

- a környezetvédelmi szabályozás céljainak felsorolása;
- a környezetvédelem legfontosabb alapelveinek megjelenítése;
- a környezeti döntések, szabályok megalapozásánál irányadó szempontok áttekintése;
- a környezeti tevékenység szintjének meghatározása és a végrehajtás (meg kell jegyeznünk, hogy az elsődleges jogban 1986-ban itt jelenik meg elsőként a szubszidiaritás a szerződésben);
- a nemzetközi együttműködés és az e téren jelentkező megosztott hatáskör;
- a környezeti jogalkotás általános jogalapjának megteremtése;
- valamint a legkisebb szigor klauzulája.

Ez a cím mára (EUMSZ) a XX. cím és a 191-193. cikkeket tartalmazza, némileg módosítva az eredeti szöveget – a legfontosabbnak mondhatjuk az elővigyázatosság elvének beiktatását a 130r (2) bekezdésébe.

1986 után tehát a környezeti cím alakult és igazodott a változó körülményekhez, de mellette a régebbi 100. cikk sem merült feledésbe, az Egységes Európai Okmányban egy 100a cikkel egészült ki, immár a tárgykörök között nevesítve a környezeti tárgyú jogharmonizációt, a környezetvédelem magas szintjének zsinórmértékként állításával, illetve kialakítva a védelmi záradék eltérést lehetővé tevő szigorú feltételeit. Később a környezeti kérdések más területekkel is kiegészültek, a mai 114. cikkig bezáróan.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a fenti, tipikusan környezetvédelmi felhatalmazások mellett a Szerződés több más szabályozási területe is kapcsolódik/kapcsolódhat a környezetvédelem kérdésköréhez, a mezőgazdaságtól a közlekedésen át az energiáig – éppen az erről rendelkező 194. cikk lehet erre egyértelmű példa: „(1) A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében – a következők [...]”

4. A környezeti szabályozás kihívásai

Mindebből következően a csatlakozás előtti összegzések és áttekintések részben az európai jogrendszer kérdéseit elemezték, részben a csatlakozási folyamat egyes kérdéseit mutatták be. Az előbbire példa:²⁹ „Az áruk, a szolgáltatások, a beruházásokat teremtő tőke szabad mozgása, az uniós polgárok életminőségének megőrzése, javítása érdekében kialakított és mind jobban szigorodó előírások mellett figyelembe kellett venni az országhatárokon áttérjedő környezeti hatások korlátozásának, megszüntetésének követelményét is. Mindezek eredményeképpen napjainkra az Európai Unió környezetvédelmi jogrendje, intézményrendszere és gyakorlata, valamint a más szakterületeken bevezetett, a környezetvédelmet közvetve érintő normarendszer rendkívül sokoldalúvá, részletessé vált.”

És ugyanonnan egy hasznos és egyszerű összegzés a menetrendre nézve:³⁰ „A csatlakozási megállapodás 1994-es életbelépése nyomán felgyorsult az integrációs folyamat. 1996 tavaszán valamennyi tagjelölt ország kormányzata kérdőívet kapott az Európai Bizottságtól. [...] 1997-re az unió kidolgozta az Agenda 2000 című dokumentumot, amely rögzíti a keleti bővítéssel kapcsolatos intézményfejlesztési és költségvetési tervezési feladatokat a 2002–2006 közötti időszakra. [...] A magyar program (ANP) tervezetét az unió 1999 júliusában fogadta el. Egyidejűleg benyújtottuk a környezetvédelmi fejezettel kapcsolatos hivatalos magyar tárgyalási álláspontot is. [...] Minden igyekezet és jóakarat ellenére a környezetvédelem területén a csatlakozási felkészülés és a tárgyalások eleinte kedvezőtlen módon alakultak: a jogharmonizáció nehezen haladt előre, s ez visszatükröződött az Európai Bizottság kritikus hangvételű 1998-as, 1999-es és 2000. évi országjelentésében is. A 2001 novemberében kiadott jelentés viszont végre áttörést hozott. [...] A jogi előírások átvétele azonban önmagában nem elég. Olyan intézményeket kell alapítani és működtetni, amelyek lehetővé teszik a jog alkalmazását, érvényesítését. [...] A környezetvédelmi joganyagnak való teljes megfelelés költsége országosan, és az utolsó teljesítendő határidőig, 2015 végéig terjedő időszakra vetítve mintegy 2700 milliárd forint.”

Mennyiben is volt kihívás az európai csatlakozás a környezeti jogterület szempontjából? Erre nézve lehetnek elképzeléseink, az ismert információk alapján. Nem lévén erre nézve pontos adat csupán – nem hivatalos – becslésre hagyatkozva a hatályos EU környezetjog több száz – minimálisan 200-at emlegetnek, mint alsó

²⁹ EURÓPAI FÜZETEK 15. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, DR. LÁNG ISTVÁN – DR. FARAGÓ TIBOR – DR. SCHMUCK ERZSÉBET – DR. ZOLTAI NÁNDOR: *Környezetvédelem Magyarországon és az Európai Unióban, Szakmai összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezeteiből*, 2003, 3.

³⁰ Uo. 8–11.

határ – létező jogforrást jelent (különösen, ha a módosításokat és végrehajtási szabályokat is beleszámítjuk) – és ez a szám a csatlakozáskor sem volt érezhetően kevesebb, legalábbis a csatlakozást követő áttekintés szerint, és alapvetően meghatározta a tagállamok környezeti szabályozását.

Összességében – bár erre nincsenek pontos statisztikák – az egész EU jog több mint 10%-át teszi ki a környezetvédelmi szabályozás csupán a mennyiségét tekintve. A tagországokra, vagy éppen a csatlakozási folyamatban álló országokra nézve ugyanakkor közel 20 éve már létezett valamilyen hivatalosnak mondható adat: „A nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának háttérében uniós jogszabályok állnak.”³¹ Ez utóbbi információ – mégha 17 éve is jelent meg – jól illusztrálja a szabályozási terület kiemelkedő jelentőségét az egyes tagállamok számára, hiszen nem kell sem nagy képzelőerő, sem jóstehetség ahhoz, hogy a jelzett arány csökkenését kevésbé, növekedését sokkal inkább valószínűsíthetjük, ismerve az utóbbi évek jogalkotásának felgyorsulását – körforgásos gazdaság, Zöld Megállapodás, klímaváltozás – e téren.

A kihívás nagyságát tekintve különösen a szabályozási terület által átfogott témákra kell gondolnunk, amelyek ugyan újabban is folyamatosan bővülnek – 20 éve a klímaváltozás még nem volt ennyire központi kérdés, akkor messze volt a talajvédelem, ami egyre közelebb kerül stb. –, de már két évtizede is létezett a mai szabályozási területek legnagyobb része. Különösen nagy volt az elmaradás a hulladék vagy a veszélyes anyagok terén, ahol pl. az első hulladékos keretirányelv a 75/442/EGK (1975. július 15.) irányelv, ehhez képest a mi hasonló alapjogszabályunk negyedszázaddal később a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.), és akkor nem beszéltünk a lerakók szabályozásáról, vagy a csomagolási hulladékok kérdéséről. A környezeti hatásvizsgálat és kapcsolódó más hasonló vizsgálatok vagy éppen kockázatelemzések is főleg a csatlakozási feltételek szorításában alakultak, de elmondhatjuk ezt a társadalmi részvétel számos kérdéséről is (igaz, ebben az Aarhus-i Egyezményhez³² való csatlakozásunk is sokat lendített). Két évtizede tehát egy létező, kiterjedt és közben folyamatosan terjeszkedő jogrendszer adta fel a leckét. Tegyük ismét hozzá, hogy a jelzett terjeszkedés ma is tart,

³¹ Brüsszel, 30.4.2007 COM(2007) 225 végleges: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program felidős értékeléséről, 4.

³² 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

a feladat folyamatos ma is.³³ Erre nézve elég alapos felsorolást találunk csupán 2023-ra vonatkoztatva az uniós információk között.³⁴

Egy gondolat erejéig maradva még a kérdés érdemi jelentőségét bizonyító és könnyebben értelmezhető számoknál, egy újabb érdekes adalék:³⁵ a Natura 2000 természetvédelmi területek – az európai jelentőségű élőhelyek hálózata, amely biogeográfiai régiókra oszlik, közöttük a csatlakozás kapcsán megjelenő Pannon régióval – az EU szárazföldi területének 18%-át, illetve tengereinek 6%-át teszi ki, és ezzel ez a világ legnagyobb, egységesen kezelt védett területi láncolata. A hazai Natura 2000 területek aránya 21%, amelyben persze a hazai természetvédelmi jogszabályok hatálya alá tartozó területek is megtalálhatóak, 42% tényleges átfedéssel.

Néhány szóval említést kell tenni a másodlagos jogi alapokról is, kiváltképpen a környezetvédelem terén alkalmazott jogforrásokról és azok alkalmazási arányairól. Amint tudjuk, a rendelet általános érvényű, a tagállamok számára kötelező és közvetlenül végrehajtható. A környezetvédelmi jogban a rendelet kevésbé gyakori, mint az irányelv, kifejezetten azon esetekre tartogatva, amikor valóban közös megoldást igénylő kérdések merülnek fel – ilyen a hulladékok nemzetközi mozgása, a vegyi anyagok regisztrálása, értékelése, engedélyezése és korlátozása, az uniós ökocímke, vagy a közös környezeti management és auditrendszer kialakítása, az uniós pénzek felhasználása stb. Jó példa erre a lassan 30 éves 'Dusseldorp-ügy',³⁶ amely a Bíróság világosan megfogalmazza a rendelet jelentőségét: „35. A Dusseldorp cég és a Bizottság véleménye szerint a rendelet (ez a hulladékok nemzetközi szállítását szabályozó rendelet³⁷ – Szerző megjegyzése) a hulladékok tagállamok közötti szállításának teljes harmonizálását célozta meg, tehát elviekben az utóbbiak csak azokban az esetekben ellenezhetik a nemzetközi szállítását, amelyekre a rendelet lehetőséget ad [...]”

Ugyancsak általánosan ismert, hogy az irányelv kötelező, de általában közvetlenül nem hatályosul a tagállamokban – a környezetvédelem terén azonban ennek éppen az ellenkezőjét igyekeznek bizonyítani a jogvitás eljárásokban –, hanem a tagállamok azt a belső jog részévé kell, hogy tegyék, az irányelvben meghatározott

³³ A hatályos szabályozásról a https://environment.ec.europa.eu/index_en oldalon kaphatunk bővebb tájékoztatást.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>

³⁵ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

³⁶ C-203/96, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 25 June 1998. *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others v Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Reports of Cases 1998 I-04075.

³⁷ A Tanács 259/93/EGK rendelete (1993. február 1.) az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről (OJ 1993 L 30, p. 1).

határidőn belül. Az irányelv ennek révén nem az egységességre, hanem a harmónizációra vezet, tehát e téren inkább preferált jogforrás, a tagállami önállóság védelmének jobban megfelel. Az is érdeme, hogy időt enged a tagállamoknak a végrehajtásra.

A környezeti jogszabályok nagy többsége irányelv, éppen a tagállamok eltérő földrajzi, éghajlati, környezeti, gazdasági és igazgatási adottságai, a végrehajtás módszerének rugalmas megválasztási lehetősége miatt. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy az elsődleges jog egyik felhatalmazása (eredeti RSZ 100. cikk, majd ennek módosulása, az EEO 100a cikk, ami a mai EUMSZ 114. cikk) nem is tesz lehetővé mást, mint irányelv elfogadását.

Az irányelveknek a környezetvédelemben – és tegyük hozzá, ez a megkülönböztetés nem kizárólag a környezetvédelemre igaz – többféle funkciójuk lehet, amely különbözőségek kitűnő összegzését találjuk egy, a témánkhoz tartozó, ítéletben ('Francia égetők' ügye),³⁸ amely a következőképpen fogalmaz:

„25. A Bizottság jogalkotási gyakorlata azt mutatja, hogy jelentős eltérések lehetnek azok között a kötelezettségek között, amelyeket az irányelv a tagállamra hárít, és ennek következtében hasonlóképpen ilyen különbségek lehetnek az elérni célzott eredmény tekintetében.

26. Egyes irányelvek azt kívánják meg, hogy tagállami szinten jogszabályokat alkossanak, és ezek közigazgatási és igazságszolgáltatási felülvizsgálat körébe tartozó módon érvényesüljenek... (itt az ítélet a félrevezető hirdetésekre vonatkozó 84/450/EGK irányelvre hivatkozik példaként – Szerző megjegyzése).

27. Más irányelvek azt kívánják meg, hogy a tagállamok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az általános és nem számszerűsíthető módon megfogalmazott célok teljesüljenek, miközben bizonyos mérlegelési lehetőséget engednek a szükséges intézkedések természetét illetően [...] (példaként a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv egyes szabályai jelennek meg – Szerző megjegyzése).

28. Más irányelvek pedig azt kívánják meg a tagállamoktól, hogy nagyon pontos eredményeket érjenek el meghatározott határidőn belül [...] (példaként itt egyebek között a fürdésre alkalmas vizek minőségéről szóló 76/160/EGK irányelv látható – Szerző megjegyzése).”

A fentiek szerint a határozatlan jogfogalmak, tehát az értelmezésre váró kérdések jelentik az egyik csoportot, a második az irányelv hagyományos, tervezett struktúrájának felel meg, míg a követelmények a harmadik csoportja már a közvetlen hatályhoz közelít. A francia égetők esetében a Bíróság az ott megfogalmazott

³⁸ Case C-60/01, Judgment of the Court of 18 June 2002. Commission of the European Communities v French Republic, Reports of Cases 2002 I-05679.

határértékek és más megvalósítandó célok miatt a harmadik csoportba sorolta a kérdéses irányelvet.

5. A joggyakorlat kiemelt fontossága

Tekintettel arra, hogy az irányelvek jelentősebb mozgásteret biztosítanak a végrehajtásra, hiszen a feladat olyan hazai jogszabályok elfogadása, amelyek a célok megvalósítására alkalmasak, bizony komoly számú jogértelmezési kérdés merülhet fel, melyek közül egyes fogalmi kérdésekre alább példaként visszatérünk. Mindenesetre ennek ismeretében nem meglepő, ha a bírói jogértelmezés és akár jogfejlesztés lehetősége számára szélesre nyitják a kapukat. Ez nyilván újabb feladatokat rótt a jogharmonizációra két évtizede és ró a jelenlegi jogkövetésre is.

A másodlagos jog kérdései kapcsán éppen ezért feltétlenül szólni kell az EU Bíróság kiemelkedő szerepéről a környezetvédelem terén, amelyet már évtizedek óta hangsúlyoznak a szakértők. *„Bizton állíthatjuk, hogy az Európai Bíróság meghatározó szerepet játszik az európai környezetjog gyakorlati hatékonyságának megteremtésében.”*³⁹ A Bíróság joggyakorlatát tekinthetjük ugyanis olyannak, amely a mindennapok jogeseteihez igazítva igazán életközelivé teszi a sokak számára még ma is nehezen elfogadhatóan a hazai jog részét alkotó EU jogot. *„A Bíróság joggyakorlatának precedensei a jog alakításának és értelmezésének fontos forrásai.”*⁴⁰ És ha még kétségeink lennének is erről a szerepről, akkor érdemes felidézni azt a 15 éves gondolatot, amely ma is egyképpen igaz: *„Valójában a Bíróság általában kiterjesztő módon értelmezte a környezet védelméről szóló szabályokat, ahol az lehetséges a környezet javára döntve és újított, a meglévő jogszabályok jobbítása érdekében.”*⁴¹ Nemrégiben egy mexikói szerző elemezte a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos EU álláspontot és ebben a Bíróság szerepét, mintegy példaként hivatkozva ezt a mexikói bíróságok számára.⁴² A Bíróság egyes ítéleteinek meghatározó, előremutató jellegére pedig még nemzetközi jogi irodák szakértői is felhívták a figyelmet.⁴³

³⁹ LUC LAVRYSEN: The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law. In: *Reflections on 30 Years of Eu Environmental Law*, ed. by RICHARD MACRORY, Europa Law Publishing, Groningen, 2006, 447.

⁴⁰ ALEXANDRE KISS – DINAH SHELTON: *Manual of European Environmental Law*. Grotius Publications, Cambridge, 1993, 22.

⁴¹ LUDWIG KRÄMER: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, 2002, V.

⁴² LUIS A. VILÉS: Sustainable Development and Environmental Legal Protection. In: *The European Union: A Model for Mexican Courts to Follow? Mexican Law Review*, New Series, Vol. VI, No. 2, Jan–June 2014, 251–272.

⁴³ *EU Court of Justice landmark rulings on access to environmental information*. By CLAUDIO MEREU and KOEN VAN MALDEGEM | 30 Nov 2016 <http://www.fieldfisher.com/publications/2016/11/eu-court-of-justice-landmark-rulings-on-access-to-environmental-information-1#sthash.3uhhCH4e.dpbs>, a környezetre vonatkozó információ kapcsán írták a következőt: „Finally, it should be

Egyes jogtudósok már arról értekeznek, hogy mikor lép át a Bíróság joggyakorlata a 'bírói aktivizmus' határán.⁴⁴

Ma még csupán a 2022. évi adatok⁴⁵ állnak rendelkezésre a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások számáról, amely szerint 2022 végén a környezetvédelem terén 425 folyamatban lévő eljárásról van tudomásunk, miközben az összes kötelezettségi eljárás hasonló adata 1991. Ez eléggé világosan jelzi, hogy a környezetvédelmi jogterület jogkövetési állapota elég sok problémára mutat rá. Talán érdemes megjegyezni, hogy ezen belül – sorrendben – a hulladék, a természet, a víz és a levegő áll, átlagosan 80 esettel. Ha pedig a 2022-ben indult kötelezettségszegési eljárások statisztikáit nézzük, az 551 esetből 104 a környezeti ügy, ami bizony mindkét adatsor szerint is 20% körüli eredmény. A CJEU 2022. évi jelentésében⁴⁶ azt is láthatjuk, hogy összességében az ügyek 67,74%-a előzetes döntéshozatali eljárás (546 eset), amiből 25 közvetlenül a környezetvédelem terén. Összességében tehát komoly környezetvédelmi ügyforgalom tapasztalható, amelynek hatásai ugyancsak megjelennek tagállami szinten.

6. A hulladék fogalma, mint 'állatorvosi beteg ló'

A hazai hulladékös szabályozás kiindulásánál az 1995. évi LIII. törvény (a környezetvédelmi törvény) 30. §-ában határozta meg a hulladék fogalmát: „*anyagok és termékek, továbbá azok csomagoló- és burkolóanyagai, melyeket a tulajdonos eredeti rendeltetésének megfelelően nem tud vagy nem kíván felhasználni, illetve amelyek azok használata során keletkeznek.*”

Ez ugyan némileg hasonlított az EK hulladékirányelvéhez, de a meglévő eltérés elég nagy volt ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló, már a jogharmonizációs eljárás menetében fogant 2000. évi XLIII. törvény az európai szabályozást építse be: „*A hulladék bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyi-*

highlighted that these two judgments confirm the current trend which the CJEU follows regarding access to environmental documents. Indeed, according to the CJEU, exceptions to disclosure must be applied restrictively as they derogate from the general principle of widest possible access to documents on emissions to the environment.”

⁴⁴ MARJAN PEETERS – MARIOLINA ELIANTANIO: On Regulatory Power, Compliance and the Role of the Court of Justice an EU Environmental Law. In: *Research Handbook on EU Environmental Law*. Ed. by MARJAN PEETERS – MARIOLINA ELIANTANIO – EDWARD ELGAR, 2020, 492., 494. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788970679.00043>

⁴⁵ https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en

⁴⁶ https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_en.pdf

kébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválík, megválni szándékozik vagy megválni köteles.”

Valójában – kevés érdemi változtatással – a fogalom ma is alapjaiban megfelel ennek a változatnak. Az új irányelv⁴⁷ egy módosítást tett, kihagyott egy utalást az eredeti irányelv mellékletére, amely feleslegesnek bizonyult, nem adott kellő segítséget. Jelenlegi szabályozás szerint: „1. »hulladék«: olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválík, megválni szándékozik vagy megválni köteles”.

E fogalom azonban nem mondható kifejezetten világosnak, egyértelműnek, nem csoda, hogy magát a fogalmat, illetve az ehhez kapcsolódó más fogalmakat – mint amilyen a hasznosítás-ártalmatlanítás határvonala – értelmezni kell, mégpedig szinte folyamatosan, hiszen újabb és újabb gyakorlati problémákkal szembesülünk. Az értelmezés forrása pedig az Európai Bíróság.

A hulladékkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat egyik első, meghatározó eleme volt az összevont Vessoso-Zanetti eset.⁴⁸ Az ügy büntetőeljárás alapult, ahol a vádlottak hulladékot gyűjtöttek, szállítottak és tároltak, a fenti irányelveket végrehajtó olasz jogszabály által megkívánt engedély nélkül. Ez az olasz jog szerint bűncselekmény. A vádlottak azzal védekeztek, hogy az általuk gyűjtött, kezelt anyagok nem hulladékok, mert azok további gazdasági hasznosításra alkalmasak. „9. A kérdés első részére a válasz az, hogy a hulladék fogalma a 75/442. tanácsi irányelv 1. cikke értelmében, illetve a 78/319. irányelv 1. cikke értelmében nem értelmezhető úgy, mint ami kizárja azon anyagokat vagy tárgyakat a hatálya alól, amelyek gazdasági újrahasználatra alkalmasak.”

A fogalmi tisztázás során, a fentiekből is következően, válaszolni kellett első sorban arra, vajon a hulladék árukénti elismerése egyben kizárja-e a kérdéses anyagot vagy tárgyat a hulladékok fogalmából. Erre már évtizedekkel ezelőtt is választ kellett kapni:⁴⁹ „23. Nem vitatott, hogy a hasznosítható vagy újrahasználfható hulladékoknak van saját kereskedelmi értéke, amelyek – akár kezelést követően – »árúk« a Szerződés céljai szerint és ennek megfelelően a Szerződés 30. és következő cikkeinek hatálya alá is tartoznak. [...]

27. [...] a hasznosítható és nem hasznosítható hulladékok közötti különbségtétel a gyakorlatban rendkívül nehéz. [...] Ez a megkülönböztetés olyan tényezőkön alapul, amelyek bizonytalanok és változóak az idővel, különösen a technikai fejlődés kapcsán. Továbbá, annak eldöntése, hogy a hulladék hasznosítható avagy sem, a hasznosítási eljárás költségeitől is függ, tehát attól, hogy a javasolt hasznosítás életszerű-e, ami

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról.

⁴⁸ A C-206/88. és C-207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Pretura di Asti (Italy) kezdeményezett G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (E.C.R. 1990, I-01461).

⁴⁹ C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium, 1992. július 9., E.C.R. 1992, I-04431.

azt eredményezi, hogy ez a megkülönböztetés szükségképpen szubjektív és változó feltételektől függ.

28. Ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy a hulladék, akár hasznosítható, akár nem, »árúnak« tekintendő, amelynek mozgását, összhangban a Szerződés 30. cikkével, elviekben nem lehet megakadályozni.”

A Palin Granit-ügy⁵⁰ egy merészebb, proaktív ítélkezési gyakorlat meghatározó állomása, ahol a kérdés lényege a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve annak jogi megítélése. A Bíróság szerint, amikor a hulladékká minősítésről van szó, arra is gondolni kell, mi a valószínűsége az anyag hasznosításának, mégpedig további kezelés nélkül. Ha ehhez a lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak az ilyen hasznosításból anyagi előnye származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. Ilyen körülmények között a kérdéses anyag nem lehet olyan teher, amelytől meg kívánnak válni, hanem termékké válik.

A fentiek mintegy folytatása AvestaPolarit Chrome-ügy,⁵¹ amelyben az alapvető különbség az, hogy a kérdéses meddő vagy maradék egy részét a bányában közvetlenül felhasználják, míg más része további tárolásra kerül. „43. A nemzeti bíróság első kérdésére adott válasz ennek alapján az lehet, hogy az olyan eljárásban, ami a kérdéses eset tényállása, a bányászatból származó maradék kő és érc, illetve feldolgozási meddő birtokosa megválnak vagy megválni szándékozik ezen anyagoktól, így ezek a 75/442. irányelv értelmében hulladéknak minősülnek, hacsak jogszerűen fel nem használja töltelékként ezeket ugyanezen bánya aknafolyósóiban és megfelelő biztosítékot szolgáltat a vonatkozó anyagok azonosításáról és ezen célra való tényleges hasznosításáról.” A közvetlen felhasználás tehát adott.

A hulladék esetében a „megválni” fordulat jelenti az egyik meghatározó szempontot, amely mintha szubjektív lenne (az 1995. évi környezetvédelmi törvény említett fogalma valójában szubjektív is), de ez távolról sem azonosítható a birtokos akaratával, amint ezt az 'Erika' jogesetben – a francia partoknál egy tartályhajó balesete folytán a tengerbe ömlő olaj által okozott károk megtérítése kapcsán a felelősség megítélése okán alapkérdéssé vált, hulladékról van-e szó, avagy sem – láthattuk:⁵² „45. Így tehát egy adott anyag 75/442 irányelv alapján történő hulladék-

⁵⁰ C-9/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő a Palin Granit Oy és a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus közötti ügyben, 2002. április 18.

⁵¹ C-114/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő az AvestaPolarit Chrome Oy, régebben Outokumpu Chrome Oy. ügyben, 2003. november 9.

⁵² C-188/07. sz. ügy, 2008. június 24., előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Cour de Cassation terjesztett elő az előtte a Commune de Mesquer és a Total France SA, a Total International Ltd. között folyamatban lévő eljárásban.

nak való minősítése tekintetében a kérdéses anyag termelési maradék mivolta mellett egy második meghatározó kritérium az anyag előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználásának valószínűsége. Ha az adott anyag újrafelhasználási lehetősége mellett az is megállapítható, hogy annak megvalósítása az anyag birtokosa számára tényleg gazdasági előnnyel jár, akkor az ilyen újrafelhasználás valószínűsége magas. Ebben az esetben a szóban forgó anyag már nem olyan teher, amelytől birtokosa meg kíván válni, hanem valódi terméknek minősül (a fent hivatkozott Palin Granit-ítélet 37. pontja). [...]

59. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a vízbe ömlött vagy vízzel elegyedett, vagy akár üledékkel keveredett szénhidrogén felhasználása vagy kereskedelmi forgalomba hozatala meglehetősen esetleges, mondhatni hipotetikus. Az is nyilvánvaló, hogy még ha el is fogadjuk, hogy az ilyen felhasználás vagy kereskedelmi forgalomba hozatal technikailag megvalósítható, ez mindenesetre olyan előzetes feldolgozási eljárást feltételezne, amely nemcsak a gazdaságos újrahaznosítástól áll távol, de ezen anyag birtokosa számára valójában jelentős pénzügyi terhet jelentene. Ebből következik, hogy a véletlenül a tengerbe ömlött szénhidrogéneket olyan anyagnak kell tekinteni, melyet birtokosa nem kívánt előállítani, és attól szállítása során – akár akaratlanul – »megválnak«, olyannyira, hogy az ilyen anyagot a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak kell minősíteni (lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 47. és 50. pontját).»

A hulladék fogalmának meghatározása nyilván kiemelkedő jelentőségű akkor, ha el kell választani a hulladéktárust azon esetektől, amikor nem hulladék, hanem melléktermék keletkezik, vagy éppen a hulladék ilyen minősége megszűnik. A tét nagy, mert a követelmények hulladék esetében szigorúbbak, a költségek is jelentősen eltérhetnek. Ezért kerülnek elő folyamatosan értelmezésre váró kérdések, amelyben a gyakorlat fejlődésének íve is jól kimutatható. Egy utolsó esetet említünk a nem kevés lehetőség közül.⁵³ A kérdés az építkezésből származó, mezőgazdasági területekre szórt kitermelt föld hulladékká minősítése.

Kiindulás ez esetben is a generális fogalom, majd ennek értelmezése, amelyből aztán levonhatóvá válik a következtetés:

„34. A »megválni« kifejezést illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy e kifejezést a 2008/98 irányelv céljának fényében kell értelmezni, amely a (6) preambulumbekzdése szerint a hulladékkeletkezés és gazdálkodás emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása, valamint

⁵³ C-238/21. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2021. április 13-án érkezett, 2021. április 2-i határozatával terjesztett elő a Porr Bau GmbH és a Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung között folyamatban lévő eljárásban, 2022. november 17. ECLI: EU:C:2022:885.

az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése alapján, amely előírja, hogy az Európai Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, és ez a politika – többek között – az elővigyázatosság és a megelőző cselekvés elvén alapul. [...]

38. Különös figyelmet kell szentelni ezenfelül annak a körülménynek, hogy a szóban forgó anyag vagy tárgy használhatatlan vagy azzá vált a birtokosa számára, így ez az anyag vagy tárgy tehernek minősül, amelytől az említett személy meg kíván válni. Ha ugyanis ez a helyzet, akkor fennáll annak a veszélye, hogy a birtokos a környezet veszélyeztetésére alkalmas módon válik meg a birtokában lévő anyagtól vagy tárgytól, különösen azt elhagyva, lerakva vagy ellenőrizetlenül ártalmatlanítva. [...]

43. Amint az e rendelkezésből következik, egy olyan anyag vagy tárgy, amely olyan előállítási folyamat során keletkezik, amelynek elsődleges célja nem ezen termék előállítása, kizárólag akkor minősülhet »mellékterméknek«, nem pedig az ezen irányelv 3. cikkének 1. pontja értelmében vett »hulladéknak«, ha az alábbi kumulatív feltételek teljesülnek. Először, az anyag vagy a tárgy további felhasználásának biztosítottnak kell lennie. Másodszor, az anyagnak vagy a tárgynak további, a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül, közvetlenül felhasználhatónak kell lennie. Harmadszor, az anyagot vagy tárgyat valamely előállítási folyamat szerves részeként kell előállítani. Negyedszer, a további használatnak jogszerűnek kell lennie, azaz a konkrét használat tekintetében az anyagnak vagy a tárgynak meg kell felelnie a termék adott használatára, valamint a környezet- és az egészségvédelemre vonatkozó összes követelménynek, és nem lehetnek a környezetet és az emberi egészséget általánosan károsító hatásai [...].

[itt tudnunk kell, hogy a kitermelt föld nem volt szennyezett, besorolás a legmagasabb minőségi osztálynak felelt meg – a Szerző megjegyzése]

58. E felhasználás főszabály szerint megfelel a 2008/98 irányelv célkitűzéseinek. Meg kell ugyanis állapítani, hogy a kitermelt föld építési anyag formájában történő felhasználása, amennyiben az szigorú minőségi követelményeknek felel meg, jelentős előnyökkel szolgál a környezet számára, mivel – amint azt ezen irányelv 11. cikke (2) bekezdésének b) pontja megköveteli – hozzájárul a hulladékok csökkentéséhez, a természeti erőforrások megőrzéséhez, valamint a körforgásos gazdaság kialakításához. [...] (a másik lehetőség, ha elfogadjuk az ilyen esetekben a hulladéktátság megszűnését – Szerző megjegyzése)

76. E megfontolásokból az következik, hogy ha az alapügyben szóban forgó kitermelt föld hasznosítási művelet tárgyát képezte, és megfelel a 2008/98 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének a)–d) pontjában foglalt feltételek tiszteletben tartásával meghatározott valamennyi különös követelménynek – aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, meg kell állapítani, hogy ezen anyag hulladéktátsága megszűnt.”

A bírósági jogértelmezés tehát arra törekszik, hogy ne formális szempontok alapján ítéljük meg, vajon egy anyag vagy tárgy hulladék-e, hanem a környezet számára összességében legkedvezőbb megoldást kell megtalálni, nem ragaszkodva a szigorúbb minősítéshez, ha ez nem előnyös a nagyobb célok – így újabban a körforgásos gazdaság – eléréséhez.

7. A környezeti felelősség alakulásának esettanulmánya az elmúlt 20 évben, Uniós szinten

A környezetvédelmi joganyag maga is jelentősen formálódik, aminek keretében az elmúlt 20-25 év is, a csatlakozással szinte párhuzamosan komoly változásokat hozott az európai környezetjogban. A most bemutatásra kerülő választott téma ennek kiemelkedő és jellemző aspektusa, amire annak előtte aligha lehetett volna példa – amire alább utalunk is –, mégpedig a felelősségi rendszerek harmonizálásának igénye. Erre mind a közigazgatási felelősség, mind a büntetőjogi felelősség területén sor került, jelezve egyben a környezetjogra kiterjedő jogközelítés iránti fokozott igényt.

A felelősség irányába történő kiterjeszkedés közvetlenül összefügg azzal az igénnyel, hogy az eltérő felelősségi követelmények ne eredményezzék a versenyfeltételek eltérőségét, és a jog ne adjon lehetőséget a 'potyautas' jelenségre.

7.1. A büntetőjogi felelősség harmonizálása

A környezeti bűncselekmények ma hatályos szabályozásának elsődleges forrása a 2005. évi XCI. törvény volt, amelyik átformálta a meglévő tényállásokat, bár az akkor alapvetőnek számító felosztásuk – környezet általában, természet és hulladék – nem változott. A cél elsősorban az EK-szabályoknak megfelelő megoldások kialakítása volt, különös figyelemmel arra, hogy 2003-ban megszületett a 2003/80/JHA tanácsi kerethatározat a környezetvédelmi büntetőjog iránti egységesítési törekvésekről.⁵⁴ A Bizottság eredeti javaslata irányelv kiadására vonatkozott, de a Tanács ezt másként ítélte meg.⁵⁵ A sors sajátos fintora, hogy mire a hazai jog alkal-

⁵⁴ A Tanács 2003/80/IB kerethatározata (2003. január 27.) a környezet büntetőjog általi védelméről, OJ L 29, 5.2.2003, 55–58.

⁵⁵ A kerethatározat preambuluma szerint: „(7) A Tanács fontolóra vette ezt a javaslatot, de arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács általi elfogadásához szükséges többség nem érhető el. Az említett többség úgy ítélte meg, hogy a javaslat túllép az Európai Közösséget létrehozó szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörön, és hogy a célkitűzéseket az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe alapján kerethatározat elfogadásával el lehet érni. A Tanács úgy ítélte meg továbbá, hogy ez a

mazkodni próbált a kerethatározathoz, addig azt az Európai Bíróság C-176/03. sz. ítéletével megsemmisítette. A megsemmisítésnek azonban nem a tartalmi kérdések szolgáltak alapul, hanem a nem megfelelő jogalap, így tehát a hazai jog változtatása lényegében mégis követi az EK tendenciákat.

A kérdéses jogeset egyben kiváló példája annak, miként kell a szubszidiaritást értelmezni – elsősorban hatékonysági követelményként –, hiszen a Tanács eredendően azért alkalmazta a kerethatározatot, mert irányelvre nem látott felhatalmazási lehetőséget. Az ügy kapcsán kiemelkedően fontos volt, hogyan is vélekedik a Bíróság a kérdés felhatalmazási mivoltáról egyáltalában, tehát mennyire alkalmazható a szubszidiaritás elve a gyakorlatban. A Bíróság ítélete szerint:

„47. [...] Márpedig főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem [...]”

48. Ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket.”

Az EU jogban végül a vonatkozó irányelv is megjelent.⁵⁶ Az EU illetén, valójában a büntetőjog terén szokatlan jogharmonizációs igényének indokoltságát a preambulum így fejezi ki: „(3) A tapasztalatok azt mutatják, hogy a jelenlegi szankciórendszer nem elég a környezetvédelemre vonatkozó jogszabályok teljes betartatásához. A jogszabályok betartását a büntetőjogi szankciók kiszabhatóságával lehet és kell fokozni, amelyek a társadalomnak a közigazgatási szankciókhoz vagy a polgárjogi kártérítéshez képest eltérő minőségű rosszallását fejezik ki. [...]”

Az irányelv mellékletében sorolják fel azokat a jogszabályokat, amelyek követelményeinek szándékos vagy súlyos gondatlan megsértése büntetőjogi intézkedéseket von maga után a környezetvédelmi szabályok teljes mértékű eredményességének biztosítása érdekében. Az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére, de nem ír elő sajátos szankciókat vagy más eljárásjogi követelményeket. Két téma külön is kiemelésre érdemelt: a szándékos cselekményekben felbújtóként és bűnsegédként való részvétel bűncselekményként legyen büntetendő, illetve a jogi személyeket is felelősségre lehessen vonni. Emellett természetesen a felbújtás és a bűnsegédi minőség is kriminalizált.

kerethatározat az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke alapján megfelelő eszköz arra, hogy a tagállamok számára kötelezővé tegye, hogy a büntetőjogi szankciókról rendelkezzenek.”

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről.

Az irányelv alkalmazásának folyamatos vizsgálata alapján általános és részletes felülvizsgálati jelentés született 2020-ban,⁵⁷ amelynek konklúziója a büntetőjogi szabályok fontosságának kiemelése és továbbfejlesztésének igénye volt, a konkrétabb követelmények irányában. 2024 februárjában ez a folyamat oda vezetett, hogy a megújult irányelvet az Európai Parlament elfogadta és az kihirdetésre is került.⁵⁸

A javaslat szigorítani kívánja a büntetőjogi felelősségre vonást, illetve szorosabbra fogja a harmonizálási követelményeket. Az irányelv kibővíti a bűncselekménynek minősülő környezetkárosító tevékenységek listáját, sőt egyes környezeti bűncselekményeket minősített esetként kezel (például a nagy kiterjedésű erdőtüzek okozása, valamint a levegő, a víz és a talaj olyan nagy mértékű szennyezése, amely egy ökoszisztéma teljes pusztulásához vezet, és így gyakorlatilag ököcídiumnak tekinthető.)

A büntetés elsősorban pénzbírság, de akár szabadságvesztés is lehet, és a büntetési tételekre nézve is találunk immár harmonizálási követelményeket. Ezek szerint a magánszemélyek és a vállalkozások által elkövetett környezeti bűncselekmények szabadságvesztéssel is büntethetők lesznek – vállalkozások esetében a vezető pozíciót betöltő személyekre nézve is – attól függően, hogy mennyire súlyos és tartós a károsodás, illetve visszafordítható-e. A minősített bűncselekményekért nyolc, a valamely személy halálát okozóért tíz, a többi bűncselekményért pedig öt évig terjedő szabadságvesztést lehet majd kiróni.

Az elkövetőnek a környezetben okozott károsodást helyre kell állítania és kompenzálnia kell a veszteségeket. Az okozott károkért pénzbírság is kiszabható. Ez vállalkozások esetében – a bűncselekmény jellegétől és az érintett tagállam döntésétől függően – a világszintű éves árbevétel akár 3 vagy 5 százaléka, illetve 24 vagy 40 millió euró is lehet. A tagállamoknak bizonyos esetekben lehetőségük lesz büntetőeljárást lefolytatni olyan bűncselekményeknél is, amelyeket nem a területükön követtek el.

7.2. A felelősségi irányelv (ELD) és alkalmazási problémái

A másodlagos szabályok területén már régóta esedékes volt a felelősség harmonizálása, aminek jó példája lett ún. felelősségi irányelv (az angol címe alapján közis-

⁵⁷ Commission Staff Working Document: *Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law* (Environmental Crime Directive) {SEC(2020) 373 final} – {SWD(2020) 260 final.

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1203 irányelve (2024. április 11.) a környezet büntetőjog általi védelméről, valamint a 2008/99/EK és a 2009/123/EK irányelv felváltásáról.

mert rövidítése: ELD).⁵⁹ A felelősségi irányelv eredetileg kártérítési felelősséggént indult volna, hiszen már az Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram⁶⁰ egyik kulcskérdése a környezeti felelősséggel kapcsolatos integrált közösségi álláspont megteremtése, amelynek apropóját a környezeti kártérítéséről szóló Luganói Egyezmény⁶¹ adta, amelynek kidolgozásában az EK is aktív részt vállalt. Hamarosan megjelent e tárgykörben az első átfogó közösségi előkészítő dokumentum, a Zöld Könyv a környezeti károk helyreállításáról,⁶² de a kártérítési felelősség jelentette a központi kérdést még a környezeti felelősségről kiadott Fehér Könyvben⁶³ is, amely a szennyező fizet elvének tényleges, gyakorlati megvalósítását tűzte ki célul, mégpedig általában az objektív felelősség rendszerét preferálva.

A Fehér Könyv alapot adott a jogszabálytervezetek elkészülésének,⁶⁴ azonban ekkortájt már megindult a felelősségi rendszer ártértelemezése, az előzőekből érezhetően kitűnő polgári jogi típusú felelősségi elemek lassan háttérbe szorultak, és mindinkább egy közvetlen beavatkozással, megelőzési és helyreállítási elemekkel kombinált olyan rendszer alakult ki, amelyben a közigazgatásnak egyre nagyobb szerep jut és a felelősség inkább a költségek megtérítését, semmint a kártérítést jelenti. Így tehát nem csoda, hogy a vitákat követően kialakult közös álláspont⁶⁵ már nem tartalmazza a klasszikusnak mondható kárfajták egy részét – pl. az elmaradt hasznát vagy személyi kárt.

Mindenesetre végezetül az elfogadott ELD irányelv (a környezeti károk megelőzésével és helyreállításával kapcsolatban kiadott irányelv), noha címében mintha benne rejlene a magánjogi gondolat is, már kifejezetten közjogi vonatkozású lett. Az EU tehát mindeddig nem ment tovább a magánjogi kodifikáció terén. „*Legjobban úgy jellemezhető, mint közjogi rezsim, kisebb magánjogi jellemzőkkel.*”⁶⁶

⁵⁹ A Tanács és a Parlament 2004/35. sz. irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről.

⁶⁰ A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, COM(92) 23 final, Vol II, 68.

⁶¹ Convention on Civil Liability for damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano 1993, l. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>

⁶² 7099/93; COM(93)47 final: *Communication from the Commission to the Council and European Parliament and the Economic Committee, Green Paper on Remedying Environmental Damage.*

⁶³ White Paper on environmental liability COM(2000) 66 final 9 February 2000.

⁶⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, COM/2002/0017 final-COD 2002/0021 was eventually adopted by the Commission in February 2002.

⁶⁵ Common Position (EC) No 58/2003 adopted by the Council on 18 September 2003 with a view to the adoption of a Directive 2003/.../EC of the European Parliament and of the Council of ... on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

⁶⁶ LUCAS BERGKAMP: The Commission July 2001 Working Paper on Environmental Liability: Civil or Administrative Law to Prevent and Restore Environmental Harm. *Environmental Liability*, Vol. 9, Issue 5, October 2001, 208.

Az irányelv indokoltságáról és fontosságát jól illusztrálja a vélemény:⁶⁷ „Az irányelv felhatalmazásai, kötelezettségei és önmagukat érvényesítő rendelkezései, az egyéb jogérvényesítést szolgáló szabályokkal együtt megalkották az első »szennyező fizet« rezsimet az EK jogban.” Az irányelv tehát sokkal inkább közigazgatási típusú felelősségnek mondható, amelyben azonban számos olyan elem jelenik meg, amelyik hasznosítható más felelősségi területeken is. Maga a preambulum ezt a következőképpen tisztázza: „Ez az irányelv nem alkalmazandó személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károokra vonatkozó jogokat.” (14. pont).

A felelősségi irányelv számos ponton hozott – vagy kivált – olyan változást a környezetjogban, amely figyelmet érdemel.

Az irányelvvel kapcsolatos jelentés⁶⁸ – melynél bővebb jelentések⁶⁹ is készültek abban az időben, amelyekre azonban most nem térek ki – így fogalmaz: „Az irányelv fő célkitűzése a környezeti kár közvetlen veszélyének fennállása esetén a kár megelőzése, a környezeti kár bekövetkezése esetén pedig a kár felszámolása. A »szennyező fizet« elvnek megfelelően a felelős gazdasági szereplőnek meg kell tennie a szükséges kármegelőzési vagy kárfelszámolási intézkedéseket, és valamennyi költséget viselnie kell. A kár akkor minősül felszámoltnak, ha a környezetet visszaállítoták a kárt megelőző, eredeti állapotába. Az irányelv a biológiai sokféleségben (védett fajokban és természetes élőhelyekben), vizekben, valamint talajban okozott károokra vonatkozik. Az irányelv nem érinti a hagyományos károkat (vagyon kár, életvesztés, testi sérülés vagy gazdasági veszteség).” És az általános értékelésként tegyük hozzá azt is, hogy alapvetően az objektív felelősség talaján áll.

A szennyező fizet elvével összhangban tehát az a gazdasági szereplő (üzemeltető), akinek tevékenysége környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik. A környezeti károkat illetően az irányelv minden olyan gazdasági tevékenységre alkalmazandó, amely kockázatot jelent az emberi egészségre vagy a környezetre. Az érintett tevékenységeket az irányelv melléklete sorolja fel.

Elsődleges kérdés a fogalmi tisztánlátás, márpedig az irányelv fogalmai közül számos olyan is található, amelyeknek hatása túlmutat magán az alapjogszabályon.

⁶⁷ VALERIE FOGLEMAN: Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions. *Environmental Liability*, Vol 14, Issue 4, July-August 2006, 146.

⁶⁸ Brüsszel, 2016. 4. 14. COM(2016) 204 final: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján, 2. oldal

⁶⁹ Legismertebb a REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, SWD(2016) 121 final, 14. 4. 2016.

Különösen kiemelendő a környezeti kár fogalma,⁷⁰ noha ez az irányelv értelmezésében nem teljes körű, mert csak egyes elemekre terjed ki. Ide sorolandó valamely természeti erőforrásban közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, kedvezőtlen változás, illetve valamely természeti erőforrás által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető romlása. E vonatkozásban új megközelítést jelent a természeti erőforrások által nyújtott szolgáltatás gondolata, amelyre addig EK-jogszabály még nem utalt.

A felelősség ilyenén rendezése ugyanakkor nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, amelynek esetében a negatív környezeti hatások nem kapcsolhatók össze meghatározott egyéni gazdasági szereplők cselekedeteivel vagy mulasztásával, mert az alkalmazáshoz szükséges a felelős azonosítása és az okozati összefüggés.

Az üzemeltetőnek elsősorban megelőzési intézkedéseket kell tennie a kár bekövetkezésének közvetlen veszélye esetén, illetve tájékoztatást kell adni az illetékes hatóságnak. Ugyanez vonatkozik a környezeti kár bekövetkezésére. Mindkét esetben felléphet a hatóság, kötelezhet, utasíthat, megteheti a szükséges intézkedéseket saját maga, illetve azt mással elvégeztetheti. A megelőzés és a helyreállítás költségeit természetesen általában az üzemeltető viseli.

Az elévülési időre nézve is találunk rendelkezést az irányelvben, amely az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától számított öt év, attól függően, hogy melyik következik be később. Az egyéni érdekek sérelmének orvoslása, illetve a társadalmi részvétel iránti igény általános tendenciáinak megfelelően is megfogalmaz az irányelv több lehetőséget.

Végül szólni kell a pénzügyi biztosíték kialakításának kérdéséről, amelyre nézve maga az irányelv nem tartalmaz közvetlen előírásokat, de ösztönzi a tagállamokat arra, hogy ilyen intézményeket alakítsanak ki.

Annak ellenére, hogy maga az irányelv számos területet nem érint, számos felelősségi kérdést nem szabályoz, mégis nagy kihívást jelentett a tagállamok számára. A Bizottság összegző értékelése⁷¹ szerint: *„Az irányelv alkalmazása a nemzeti jogba való átültetést megelőző helyzethez képest csak korlátozott mértékben mozdította elő a környezeti károk megelőzését és felszámolását. Az irányelv mindenekelőtt a »szennyező fizet« elv megerősödéséhez járult hozzá (ezzel jelentős költségektől kímélve meg*

⁷⁰ Aminek további részleteire is készült magyarázat: A Bizottság Közleménye – Iránymutatások a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkében meghatározott „környezeti károk” kifejezés közös értelmezésének kialakítására (2021/C 118/01).

⁷¹ Brüsszel, 2016.4.14. COM(2016) 204 final: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján, 9. oldal.

az államkincstárakat), továbbá a környezeti károkért viselt objektív felelősség Unió-szerte való alkalmazásához és a károsodott természeti erőforrások (különös tekintet-tel a biológiai sokféleségben okozott károkra) helyreállítására alkalmazott kárfelszá-molási normák szigorodásához. A tagállami szabályozások sokfélesége aggodalomra ad okot [...]”

Abstract

CHALLENGES OF THE EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW THEN (2004) AND NOW (2024)

The field of environmental law proved to be a great challenge during the approxima-tion negotiations since we had great shortages. Due to our efforts, we could demon-strate substantial progress, deal with the backlog in almost every element. We tell a story below all about the history and road of these struggles. Although European environmental law has been a very complex topic 20 years ago and since that time it became even more compound. The magnitude of legislation and the numerous in-terpretation problems require great attention and work. On the latter area the role of CJEU might reach occasionally to a law-making function. Compliance must cover all these issues then and now. The definition of waste is a perfect example for the complexity of legal terms. We have two horizontal examples for the growing need for integration: the environmental liability directive related to the prevention and remedying of environmental damage and the environmental criminal liability direc-tive which has just went through a considerable refreshment. Both could be com-pleted during the past twenty years.

Keywords: *Environmental protection; complexity of environmental law; the defini-tion of waste; the ELD legislation; environmental crimes.*

DR. BODZÁSI BALÁZS
közjegyző, egyetemi docens,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Polgári Jogi Tanszék

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG FOGYASZTÓI HITELMEGÁLLAPODÁSOKAT ÉRINTŐ LEGÚJABB DÖNTÉSEIRŐL

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2024.Bodzasi.55>

Összefoglaló

A fogyasztói hitszerződések szabályozása az Európai Unión belül a fogyasztóvédelmi magánjog egyik legrészletesebb és legnagyobb múltú visszatekintő területe. Figyelemmel arra, hogy 2023. október 18-án megszületett a fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2023/2225 irányelv, nagy jelentőséggel bír az Európai Unió Bírósága hatályos irányelvek alapján kialakított gyakorlatának az ismerete. A Bíróság ugyanis jelentős mértékben felülírja a tagállamok magánjogi szabályozását, azoktól teljesen idegen megoldásokat kialakítva.

A tanulmány azokat a fontosabb bírósági döntéseket mutatja be, amelyek az utóbbi egy évben születtek és ezekből vonj le a magyar jogra vonatkozó következtetéseket.

Kulcsszavak: fogyasztói hitelmegállapodások; elévülési idő kezdete; teljes hiteldíjmutató; hitelképesség vizsgálata; kölcsönszerződés semmissége; fogyasztót megillető visszatérítési igény.

1. A fogyasztói hitszerződések joga

A fogyasztói hitel- és kölcsönszerződések jogi szabályozása a fogyasztóvédelmi magánjognak az Európai Unión belül az egyik legnagyobb múltú visszatekintő területe. Az első irányelv, amely ezt a területet érintette, 1987-ben született. Időközben pedig már a hatályos irányelv (2008/48/EK irányelv) helyébe lépő új direk-

tíva is napvilágot látott.¹ Erre, valamint az új irányelv magyar jogba történő átültetésére tekintettel is fontos és indokolt az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) azon határozatainak az ismerete, amelyek a hatályos irányelvek értelmezésére vonatkozóan az utóbbi években születtek. A más tagállami bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásokban született EUB-döntésekből természetesen nem következik az, hogy a magyar jog egy adott megoldása vagy jogkövetkezménye nem felel meg a vizsgált uniós irányelvnek. Arra azonban lehet következtetni, hogy hasonló tényállás mellett, egy magyar bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB valószínűleg milyen döntést hozna. Az uniós irányelvek értelmezésére vonatkozó európai bírósági gyakorlat ismerete tehát a magyar jogászok számára sem szükségtelen.

Ez a rövid áttekintés az utóbbi egy évben született EUB-döntések közül mutat be néhányat és ezekhez kapcsolódóan vet fel olyan kérdéseket, amelyekkel a hazai jogirodalom – ismereteink szerint – részletesebben még nem foglalkozott.

2. Az elévüléshez kapcsolódó kérdések

Az elévülés intézményét a vizsgált uniós irányelvek nem érintik, így speciális elévülési időt sem határoznak meg. Az EUB döntéseiben azonban merültek fel elévülést érintő kérdések, elsősorban a tisztességtelen szerződési feltételek alapján fogyasztó által korábban megfizetett költségek, díjak visszatérítésére vonatkozóan.

2.1. Az elévülés kezdő időpontjának meghatározása a C-28/22. sz. ügyben

Az alapeljárás felperesei, TL és WE 2007. szeptember 7-én lengyel zlotyban nyilvántartott és svájci frankhoz kötött jelzáloghitel-szerződést (a továbbiakban: kölcsönszerződés) kötöttek egy bankkal, amelynek jogutódja a Getin Noble Bank. E szerződés alapján a lengyel zlotyban felhasznált kölcsön összegét svájci frankban kifejezett összegre váltották át. TL és WE köteles volt a havi törlesztőrészleteket a svájci frankban kifejezett havi törlesztőrészleteknek megfelelő összegben, lengyel zlotyban megfizetni.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2225. irányelve (2023. október 18.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 2008/48/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Az új irányelv alapján elfogadott tagállami rendelkezéseket 2026. november 20-ától kezdődően kell alkalmazni. Az irányelv szövege magyar nyelven itt érhető el: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302225

2017. július 27-én TL és WE panaszt nyújtott be a Getin Noble Bankhoz, amelyben azt állították, hogy az átváltásra vonatkozó kikötések tisztességtelenek, és azt kérték e banktól, hogy fizesse vissza számukra a havi törlesztőrészeket, amelyeket e kikötések alapján már megfizettek a Getin Noble Banknak.

2017. szeptember 28-én TL és WE keresetet indított egyrészt arra hivatkozva, hogy az átváltásra vonatkozó kikötések jogellenesek, másrészt pedig, hogy a kölcsönszerződés semmis. Az eljáró bíróság 2021. november 19-ei közbelső ítélettel a kölcsönszerződést semmisnek nyilvánította.

A Getin Noble Bank álláspontja szerint a bank mindaddig gyakorolhatja a felperesek részére visszatérítendő szolgáltatásokra vonatkozó visszatartási jogát, amíg a felperesek nem ajánlják fel a bank által nyújtott szolgáltatások – vagyis a kölcsönszerződés alapján a bank által rendelkezésükre bocsátott kölcsönösszeg – visszatérítését.

Kérdésként merült fel azonban, hogy a banknak a kölcsönösszeg visszatérítése iránti követelése elévült-e már. A felperesek azt állították, hogy a bank követeléseinek elévülési ideje azon a napon kezdődött, amikor a Getin Noble Bank megkapta a TL és WE által 2017. július 27-én a banknak benyújtott panaszt, vagy amikor a felperesek keresetét a bankkal közölték. A felperesek szerint mivel e két esemény 2017-ben történt, ezek a követelések 2020-ban elévültek. A lengyel polgári törvénykönyv 118. cikkére hivatkoztak, amely szerint az időszakos szolgáltatásokra vonatkozó követelések és gazdasági tevékenység gyakorlásával összefüggő követelések esetében az elévülési idő 3 év.

A bank ezzel szemben azt állította, hogy a követeléseinek elévülési ideje még nem kezdődött meg. Álláspontja szerint ez a határidő attól az időponttól kezdődik, amikor az átváltásra vonatkozó kikötések alkalmazhatóságával és a kölcsönszerződés érvényességével kapcsolatos jogvitában a bíróság jogerős határozatot hozott.

Mindezek alapján az eljáró lengyel bíróság – miután nem volt számára egyértelmű, hogy az elévülési idők mely időpontban kezdődnek, valamint, hogy a 93/13. irányelv hatással van-e az elévülési időkre vonatkozó lengyel jogszabályokra – az alapeljárást felfüggesztette és előzetes döntéshozatal céljából több kérdést is az EUB elé terjesztett.

Kérdésként tette fel többek között azt, hogy a 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését a tényleges érvényesülés elvével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes a nemzeti jog olyan értelmezése, amely szerint az eladó vagy szolgáltató által a fogyasztóval kötött jelzáloghitel-szerződésnek az e szerződésben foglalt tisztességtelen feltételek miatti semmissé nyilvánítását követően az ezen eladót vagy szolgáltatót az említett szerződés semmisségéből eredően megillető követelések elévülési ideje kizárólag attól az időponttól kezdődik, amikor e szerződés véglegesen hatálytalanná válik,

míg az e fogyasztót az ugyanezen szerződés semmisségéből eredően megillető követelések elévülési ideje attól az időponttól kezdődik, amikor a fogyasztó a semmisséget eredményező kikötés tisztességtelen jellegéről tudomást szerzett vagy arról észszerűen tudomást kellett volna szereznie.

Ez a kérdés tehát a lengyel jog által az eladók vagy szolgáltatók, illetve a fogyasztók számára előírt jogorvoslati lehetőségek esetleges aszimmetriájára irányult, amely az ezen szerződésbe foglalt tisztességtelen feltételek fennállása miatti semmisségéből eredő megtérítés iránti igények elévülési idejének (eltérő) időpontjaira vonatkozik.

Az EUB ítélete – utalva a főtanácsnoknak a C-616/18. és a C/679/18. számú ügyben tett indítványára – kitér arra, hogy az eladók vagy szolgáltatók, valamint a fogyasztók számára előírt különböző nemzeti elévülési idők aszimmetriát teremtenek a jogorvoslati lehetőségek tekintetében, ami veszélyeztetheti a 93/13. irányelv által előírt védelem hatékonyságát.² Ennek alapján pedig az EUB szerint az a helyzet, amikor a fogyasztónak a jelzáloghitel-szerződés semmisségéből eredő követeléseire vonatkozó elévülési idő azelőtt kezdődik, hogy a bíróság megállapítja e szerződés jogerős hatálytalanságát³ – jóllehet e határidő nem jár le azelőtt, hogy e fogyasztó a jogairól tudomást szerzett volna, vagy azokról észszerűen tudomást szerezhetett volna –, miközben az eladó vagy szolgáltató megfelelő követeléseinek tekintetében előírt elévülési idő abban az időpontban kezdődik, amikor e jogerős hatálytalanságot bíróság megállapítja, olyan mértékben aszimmetrikus, hogy az sértheti az említett fogyasztónak a 93/13. irányelvben biztosított védelmét.

Az EUB ezzel kapcsolatban azt is kiemelte, hogy a jogorvoslati lehetőségeknek ez a fajta aszimmetriája még inkább arra ösztönözheti az eladót vagy szolgáltatót, hogy a fogyasztó peren kívüli panaszát követően tétlen maradjon, vagy a tárgyalások elhúzásával meghosszabbítsa a peren kívüli szakaszt annak érdekében, hogy a fogyasztó követeléseinek elévülési ideje lejárjon, mivel egyrészt a saját követeléseinek tekintetében az elévülési idő csak attól az időponttól kezdődik, amikor valamely bíróság megállapítja az érintett jelzáloghitel-szerződés hatálytalanságát,⁴ másrészt pedig a peren kívüli szakasz időtartama nincs hatással a fogyasztónak járó kamatokra. Az ilyen aszimmetria sértheti azt az elrettentő hatást, amelyet a 93/13.

² Az ítélet arra nem tér ki, de az EUB nyilván arra az esetre utal, amikor a fogyasztót megillető igények elévülési ideje korábban kezdődik, mint az eladót vagy szolgáltatót megillető igények elévülési ideje. Azonban a fordított helyzet is előfordulhat, amelyre a 2.4. pontban térünk ki.

³ A magyar polgári jog terminológiája szerint ez alatt a kifejezés alatt nem „jogerős hatálytalanságot”, hanem „jogerős érvénytelenséget” kell érteni, mivel a hatálytalanság feltételezi, hogy a szerződés érvényes. Ebben az esetben azonban a szerződés érvénytelen (semmis), ezért a hatálytalanság kérdése a magyar kötelmi jog alapján ilyen esetben fel sem merül. Erről lásd VÉKÁS LAJOS: *Szerződési jog. Általános rész*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016, 150.

⁴ Itt is az érvénytelenség és nem a hatálytalanság megállapításáról van szó.

irányelv 7. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (1) bekezdése kívánt fűzni a fogyasztók és az eladók vagy szolgáltatók között megkötött szerződésekben foglalt kikötések tisztességtelen jellegének megállapításához.

Mindezek alapján az EUB az eljáró lengyel bíróság által feltett első és harmadik kérdésre azt a választ adta, hogy a 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését a tényleges érvényesülés elvével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a nemzeti jog olyan – bíróság általi – értelmezése, amely szerint az eladó vagy szolgáltató által a fogyasztóval kötött jelzáloghitel-szerződésnek az e szerződésben foglalt tisztességtelen feltételek miatti semmissé nyilvánítását követően az ezen eladót vagy szolgáltatót az említett szerződés semmisségéből eredően megillető követelések elévülési ideje kizárólag attól az időponttól kezdődik, amikor e szerződés véglegesen hatálytalanná válik, míg az e fogyasztót az ugyanezen szerződés semmisségéből eredően megillető követelések elévülési ideje attól az időponttól kezdődik, amikor a fogyasztó e semmisséget eredményező kikötés tisztességtelen jellegéről tudomást szerzett vagy arról észszerűen tudomást kellett volna szereznie.

Az EUB ebben az ítéletében tehát azt mondta ki, hogy a 93/13. irányelvvel ellentétes a tagállami jognak az az értelmezése, amely szerint egy semmis szerződési feltétel vagy egy semmis fogyasztói kölcsönszerződés alapján a hitelezőt megillető követelések elévülési ideje később veszi kezdetét, mint ugyanezen szerződés alapján a fogyasztót esetlegesen megillető követelések elévülési ideje.

2.2. Az elévülés kezdő időpontjának meghatározása a C-810/21-C/813/21. sz. egyesített ügyekben

Az elévülés kezdő időpontja meghatározásának kérdése a C-810/21 C/813/21. számú egyesített ügyekben (2024. január 25.) is felmerült.

Mindhárom alapeljárásban az adós felperesek a spanyol bankkal kötött fogyasztói kölcsönszerződésekbe foglalt azon feltétel megsemmisítése iránt nyújtottak be keresetet, amely szerint a kölcsönfelvevő köteles megfizetni a szóban forgó kölcsönszerződés megkötéséből eredő valamennyi költséget. Az alperes bankok mindhárom alapeljárásban vitatták a keresetet, arra hivatkozva, hogy a visszatérítés iránti igény elévült.⁵ Mindhárom alapeljárásban az elsőfokú bíróság elutasította a bankok által felhozott elévülési kifogást és a közjegyzői díj, a nyilvántartásba vételi díj, valamint az adminisztratív szolgáltatások költségei címén fizetett összegek

⁵ Mindhárom alapeljárásban a katalán polgári törvénykönyv (Ley del Código Civil de Cataluña) volt az irányadó, amelynek 121-20 cikke szerint az igények főszabály szerint 10 év alatt évülnek el.

visszatérítésére kötelezte a bankokat. A bankok fellebbezése alapján eljárt másodfokú bíróságnak merültek fel kétségei a fogyasztókat megillető visszatérítési igény elévülésének kezdő időpontjával kapcsolatban, ezért előzetes döntéshozatal céljából – az eljárások felfüggesztése mellett – az EUB-hoz fordult.

A kérdést előterjesztő spanyol bíróság kiemelte, hogy az alapeljárások tárgyát képező azon feltétel, amely a jelzáloghitel-szerződés megkötésének valamennyi költségét a kölcsönfelvevőre hárítja, az e költségekre vonatkozó utolsó számla fogyasztó általi megfizetésével kimeríti a joghatásait. Kérdés azonban, hogy az utolsó számla kifizetésének időpontja lehet-e az elévülés kezdő időpontja? Ebben az esetben ugyanis az elévülési idő azt megelőzően megkezdődne vagy le is járna, hogy a szóban forgó szerződési feltétel tisztességtelenségéről a fogyasztó tudomást szerez.

Az EUB ítéletében elsődlegesen arra tért ki, hogy a 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével és 7. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely amellet, hogy a fogyasztó és eladó vagy a szolgáltató között létrejött szerződésben szereplő tisztességtelen feltétel semmisségének megállapítására irányuló kereset elévülhetetlenségét írja elő, az e megállapításhoz kapcsolódó restitutív joghatások érvényesítésére irányuló keresetet illetően elévülési időt ír elő. Ennek azonban feltétele, hogy az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét tiszteletben tartják.

A fogyasztók által a 93/13. irányelvből eredő jogaik érvényesítése érdekében benyújtott, restitutív jellegű kérelmekkel szemben elévülési időre való hivatkozás tehát önmagában nem ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, amennyiben annak alkalmazása nem teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehezé az ezen irányelv által biztosított jogok gyakorlását.

Az EUB ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy az elévülési időnek ahhoz, hogy azt a tényleges érvényesülés elvével összhangban állónak lehessen tekinteni, elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy lehetővé tegye a fogyasztó számára a hatékony jogorvoslat előkészítését és benyújtását a 93/13. irányelvből eredő jogainak érvényesítése érdekében. Az elévülési határidő kezdetét illetően pedig egy ilyen határidő csak akkor egyeztethető össze a tényleges érvényesülés elvével, ha a fogyasztónak lehetősége volt jogai megismerésére azt megelőzően, hogy e határidő elkezdődött vagy lejárt volna. Az EUB arra is felhívta a figyelmet, hogy az elévülés kezdő időpontja előtt a fogyasztónak nemcsak a szerződési feltétel tisztességtelen jellegéről, illetve az azt megalapozó tényekről kell tudomással rendelkeznie, hanem ezen tények jogi értékelésével is tisztában kell lennie, azaz ismernie kell a 93/13. irányelvből eredő jogait. Emellett pedig elegendő idővel kell rendelkeznie ahhoz, hogy ténylegesen előkészíthessen és benyújthasson egy keresetet e jogok érvényesítése érdekében. Sérti tehát a tényleges érvényesülés elvét az, ha a nemzeti jog szerinti elévülési

határidő időtartama gyakorlati szempontból nem elegendő ahhoz, hogy a fogyasztó számára a 93/13. irányelvből eredő jogainak érvényesítése érdekében lehetővé tegye a hatékony jogorvoslat előkészítését és benyújtását.

Mindezek alapján az EUB a spanyol bíróság által feltett kérdésre azt a választ adta, hogy a 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését a tényleges érvényesülés elvével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a nemzeti jog olyan bírósági értelmezése, amely szerint a jelzáloghitel-szerződés megkötésének költségeit a fogyasztóra hárító tisztességtelen szerződési feltétel megsemmisítését követően az ilyen költségek visszatérítése iránti keresetre vonatkozó (10 éves) elévülési idő attól az időponttól kezdődik, amikor e feltétel joghatásai az említett költségek utolsó megfizetésével megszűnnek, anélkül hogy e tekintetben relevánsnak tekintenénk, hogy e fogyasztó tudomással bírjon e tények jogi értékeléséről. Az érintett fogyasztónak ismernie kell az említett feltétel tisztességtelen jellegét és az abból eredő jogkövetkezményeket.

2.3. Az elévülés kezdő időpontjának meghatározása a C-561/21. sz. ügyben

Hasonló kérdések merültek fel az ugyancsak spanyol vonatkozású C-561/21. sz. ügyben (2024. április 25.) is.

Ennek tényállása szerint az alapeljárás felperesei 1999. június 29-én jelzálogfedezetű kölcsönszerződést kötöttek a Banco Santanderrel, amely olyan feltételt tartalmazott, amely őket mint fogyasztókat kötelezte a szerződés folytán keletkező költségek viselésére (a továbbiakban: a költségekre vonatkozó feltétel). 2017. október 28-én az alapeljárás felperesei keresetet indítottak a költségekre vonatkozó feltétel semmisségének megállapítására és az e feltétel alapján megfizetett összegek visszafizetése iránt.

Az elsőfokú spanyol bíróság semmisnek nyilvánította a költségekre vonatkozó feltételt és arra kötelezte a Banco Santandert, hogy térítse meg az alapeljárás felpereseinek az általuk közjegyzői díj, bejegyzési illeték és kezelési díj címén megfizetett összegeket, valamint ezen összegek után a kifizetés napjától számított törvényes kamatokat.

A Banco Sandander alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság részben helyt adott a fellebbezésnek és a költségekre vonatkozó feltétel alapján megfizetett összegekre vonatkozó követelést elévültnek nyilvánította. A másodfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy az ezen összegek visszatérítése iránti igény elévülési idejének kezdő időpontja annak az időpontnak felel meg, amikor az alapeljárás felperesei a jogalap nélkül teljesített kifizetéseket teljesítették, vagyis a jelzálogfedezetű

kölcsönszerződésük megkötésének időpontjában. Ezen időponttól pedig már több mint 15 év telt el, így a felperesek követelése elévült.⁶

Az alapeljárás felperesei a másodfokú ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő a spanyol legfelsőbb bírósághoz (Tribunal Supremo), amely az EUB-hoz kérdést előterjesztő bíróság. A spanyol legfelsőbb bíróságnak ugyanis kétségei merültek fel azzal kapcsolatban, hogy mikor kezdődik annak az igénynek az elévülése, amely a tisztességtelen feltétel alapján megfizetett összegeknek a 93/13. irányelvvel összefüggésben történő visszatérítésére irányul.

A kérdést előterjesztő bíróság szerint ellentétes lenne a jogbiztonsággal az, ha az elévülés kezdete annak a bírósági határozatnak a meghozatali időpontja lenne, amely az érintett szerződési feltétel tisztességtelen jellegét és így semmisségét megállapította, mivel ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a visszatérítés iránti igény elévülhetetlen. Ennek oka, hogy a visszatérítés iránti igény mindaddig nem kezdődhetne meg, amíg az érintett szerződési feltétel semmisségének megállapítása iránti keresetnek helyt nem adnak, és mivel ez utóbbi igény a nemzeti jog alapján nem évül el – hiszen abszolút érvénytelenségről van szó –, így előfordulhat, hogy a visszatérítés iránti igény soha nem kezdődik meg. Ezen kívül súlyosan sérülne a jogbiztonság elve, ha mindez olyan szerződések megkérdőjelezéséhez vezetne, amelyek joghatásai talán már évtizedek óta megszűntek.

A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban arra is kitért, hogy a visszatérítés iránti igény elévülésének kezdő időpontját nem abban az időpontban kellene-e meghatározni, amikor a spanyol legfelsőbb bíróság más, hasonló ügyekben ítéletet hozott, amelyekben megállapította azon feltételek tisztességtelen jellegét, amelyek a fogyasztóra hárították a hitelszerződéssel kapcsolatos valamennyi költség megfizetését.

Mindezek alapján a Tribunal Supremo úgy határozott, hogy az alapeljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából az EUB-hoz fordul.

Az EUB ítéletében elsődlegesen azt emelte ki, hogy a fogyasztó és az eladó vagy a szolgáltató között létrejött szerződésben szereplő feltétel tisztességtelen jellegének megállapítása iránt a fogyasztó által benyújtott kérelemre nem vonatkozhat elévülési idő.⁷ A 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével és 7. cikkének (1) bekezdésével azonban nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az ilyen fogyasztónak az e megállapításhoz kapcsolódó restitutív joghatások érvényesítésére irányuló igényét illetően elévülési időt ír elő, feltéve, hogy az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét tiszteletben tartják.

⁶ A spanyol polgári törvénykönyv (Codigo Civil) 1964. cikke szerint a jelzálogjogra alapított igények 20 év alatt évülnek el, a különös elévülési idő alá nem tartozó polgári jogi igények pedig 15 év alatt.

⁷ Ennek megfelel a magyar szerződési jog azon szabálya, amely szerint a szerződés semmisségére határidő nélkül lehet hivatkozni.

A fogyasztó által a 93/13. irányelvből eredő jogainak érvényesítése érdekében benyújtott, restitutív jellegű kérelemmel szemben elévülési időre való hivatkozás önmagában nem ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, amennyiben annak alkalmazása nem teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az ezen irányelv által biztosított jogok gyakorlását.

Az EUB az elévülési idő hosszát illetően kiemelte, hogy korábban már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy összeegyeztethető-e a tényleges érvényesülés elvével az első esetben (C-698/18. és C-699/18. sz. ügyek) 3 év, a második esetben (C-224/19. és C-259/19. sz. egyesített ügyek) 5 év, a harmadik esetben (C-80/21, C-81/21, C/82/21. sz. egyesített ügyek) pedig 10 év tartamú azon elévülési idő, amelyre a valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegének megállapításához fűződő restitutív joghatások érvényesítése iránti keresetekkel szemben hivatkoztak. Ezen elévülési idők – feltéve, hogy előzetesen megállapításra kerültek és ismertek – elegendők ahhoz, hogy lehetővé tegyék az érintett fogyasztók számára a hatékony jogorvoslat előkészítését és benyújtását.

Amennyiben tehát előre meghatározott és ismert a 15 éves elévülési idő, akkor az az EUB szerint nem tűnik olyan jellegűnek, amely gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tenné a 93/13. irányelv által biztosított jogok gyakorlását. Egy ilyen tartalmú elévülési idő ugyanis a gyakorlatban főszabály szerint elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye a fogyasztó számára a hatékony jogorvoslat előkészítését és benyújtását annak érdekében, hogy érvényesítse az ezen irányelv alapján őt megillető jogokat, mégpedig valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegére alapított, restitutív jellegű kérelmek formájában.

Az EUB e kontextusban azonban azt is megállapította, hogy a szerződés megkötésekor kezdődő elévülési idő alkalmazása – mivel azzal jár, hogy a fogyasztó csak az e szerződés megkötését követően meghatározott határidőn belül követelheti a tisztességtelennek ítélt szerződési feltétel teljesítése során eszközölt kifizetések visszatérítését, függetlenül attól, hogy tudomása volt-e vagy észszerűen tudomást szerezhetett-e ezen szerződési feltétel tisztességtelen jellegéről – alkalmas arra, hogy túlzottan megnehezítse a fogyasztó 93/13. irányelvben biztosított jogainak gyakorlását, és ezáltal figyelmen kívül hagyja a jogbiztonság elvével összefüggésben értelmezett tényleges érvényesülés elvét.

Ezzel szemben – emeli ki az EUB – abban az időpontban, amikor az érintett szerződési feltétel tisztességtelen jellegét megállapító és azt ezen okból semmisnek nyilvánító határozat jogerőssé válik, a fogyasztó egyértelmű tudomással rendelkezik e feltétel szabálytalanságáról. Ennélfogva e fogyasztónak főszabály szerint ezen időponttól kezdve módjában áll hatékonyan érvényesíteni a 93/13. irányelv által számára biztosított jogokat, következésképpen ekkor kezdődhet meg a visszatérítés iránti igény elévülési ideje. Ilyen módon összeegyeztethető a tényleges érvénye-

sülés elvével az az elévülési idő, amely abban az időpontban kezdődik, amikor a szerződési feltétel tisztességtelen jellegét megállapító és azt ezen okból semmisnek nyilvánító határozat jogerőssé válik, hiszen a fogyasztónak lehetősége van még azt megelőzően megismerni jogait, hogy ez az elévülési idő megkezdődne vagy eltelne.

Az EUB ezt a megállapítását azzal egészítette ki, hogy az eladónak vagy szolgáltatónak lehetősége van annak bizonyítására, hogy a fogyasztó még azt megelőzően tudott vagy észszerűen tudomást szerezhetett a szerződési feltétel tisztességtelen jellegéről, hogy annak semmisségét megállapító ítéletet hoztak volna. Ez azonban nem változtat azon a gyakorlatán, amely szerint ellentétes a 93/13. irányelvvel az, hogy a fogyasztó által tisztességtelen szerződési feltétel alapján megfizetett összegek visszatérítése iránti igény elévülési ideje attól függetlenül megkezdődjön, hogy e fogyasztónak tudomása volt-e, vagy észszerűen tudomása lehetett-e az említett szerződési feltétel tisztességtelen jellegéről.

Mindezek alapján az EUB a feltett kérdésre azt a választ adta, hogy a 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését, valamint a jogbiztonság elvét akként kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, ha egy olyan igény elévülési ideje – amely azon költségek visszatérítésére irányul, amelyeket a fogyasztó olyan szerződési feltétel alapján fizetett meg, amelynek tisztességtelen jellegét az e költségek megfizetését követően hozott jogerős bírósági határozat megállapította – e határozat jogerőre emelkedésének időpontjában kezdődik. Fenntartva az eladó vagy szolgáltató azon lehetőségét, hogy bizonyítsa, hogy e fogyasztónak már azt megelőzően tudomása volt vagy észszerűen tudomása lehetett az érintett feltétel tisztességtelen jellegéről, hogy meghozták volna az említett határozatot.

Az EUB ezen ítéletében foglalt megállapítások logikusan következtek a C-28/22. sz. ügyben (2023. december 14.) hozott és a 2.1. pontban bemutatott ítéletben foglaltaktól. Mindazonáltal mindhárom bemutatott ítélet megállapításai nehezen megválaszolható kérdéseket vetnek fel a magyar jogra vonatkozóan.

2.4. Következtetések a magyar jogra vonatkozóan

Az EUB előző pontokban bemutatott három ítéletéből a magyar jogra vonatkozóan levonható legfontosabb következtetés az, hogy fogyasztói hitelszerződés esetén, ha sor kerül a szerződés egy olyan kikötése tisztességtelenségének megállapítására, amely alapján a fogyasztót visszatérítési igény illeti meg, ezen igény (követelés) elévülési ideje nem attól az időponttól kezdődik, amikor a fogyasztó az utóbb tisztességtelenségnek minősített szerződési feltétel alapján a visszatérítési igénnyel érintett összeget a hitelezőnek megfizette. A fogyasztót megillető visszatérítési igény (kö-

vetelés) elévülése azon a napon veszi kezdetét, amikor a bíróság a szóban forgó szerződési feltétel tisztességtelenségét megállapító határozata jogerőre emelkedett. Ez alól egy kivételt enged az EUB gyakorlata: a hitelező bizonyíthatja, hogy a fogyasztó a szerződési feltétel tisztességtelenségéről már korábban tudomást szerzett vagy észszerűen tudomása lehetett volna. Ez akkor fordulhat például elő, ha a hitelező bírósági eljárás nélkül is tisztességtelennek tekinti a szóban forgó szerződési feltételt és erről az adóst értesíti.

Ennek alapján, ha például a kezelési költségre vonatkozó szerződéses kikötést minősíti tisztességtelennek a bíróság, az ezen összeg visszatérítésére vonatkozó fogyasztói igény elévülése nem a kezelési költség fogyasztó általi tényleges megfizetésének időpontjában veszi kezdetét, hanem azon a napon, amikor az erre vonatkozó szerződési feltétel tisztességtelenségét kimondó bírósági határozat jogerőre emelkedik.

Ezzel kapcsolatban azonban felmerül a kérdés, hogy a 93/13. irányelv ezen értelmezése hogyan viszonyul a Ptk. 6:22. § (2) bekezdéséhez, amely szerint az elévülés akkor kezdődik, amikor a követelés esedékessé válik. Ebből az következik, hogy a fogyasztó visszatérítési igényének elévülési ideje akkor veszi kezdetét, amikor a fogyasztó a tisztességtelen szerződési feltétel alapján az utóbb visszatérítési igénnyel érintett összeget a hitelezőnek megfizette. Erre jellemzően a szerződéskötés időpontjában, vagy azt megelőzően kerül sor. Ekkor azonban a fogyasztó még nem tudhatott a szóban forgó szerződési feltétel tisztességtelen jellegéről, arról ugyanis végső soron csak az eljáró bíróság jogerős döntése alapján szerez tudomást.

Így arra a következtetésre juthatunk, hogy a 93/13. irányelv, valamint az EUB gyakorlata úgy hozható összhangba a Ptk. 6:22. § (2) bekezdésével, hogy a fogyasztót a tisztességtelen szerződési feltétel alapján általa korábban megfizetett összegekre vonatkozó visszatérítési igény (követelés) akkor válik esedékessé, amikor a fogyasztó a szóban forgó szerződési feltétel tisztességtelen jellegéről tudomást szerez. Ekkor veszi tehát kezdetét ennek a fogyasztót megillető követelésnek az elévülési ideje, korábbi időpontban erre nem kerülhet sor.

Az azonban egy további kérdés, hogy ha ugyanezen fogyasztói kölcsönszerződés alapján a hitelezőt is visszatérítési (megtérítési) igény illeti meg, akkor annak a követelésnek az elévülési ideje mikor veszi kezdetét. A hitelezőt alapvetően az általa nyújtott kölcsönösszegre (és járulékaire) vonatkozóan illetheti meg a visszatérítési (megtérítési) igény. Amennyiben a hitelező a kölcsönszerződést felmondja vagy annak teljes semmisségét a bíróság utóbb megállapítja, a kölcsönösszeget és annak esetleges járulékait a fogyasztónak – főszabály szerint – egyösszegben kell vissza-, illetve megfizetnie a hitelező részére.

A Ptk. 6:22. § (2) bekezdése szerint a hitelező követelésének elévülési ideje akkor kezdődik, amikor a kölcsön tőkeösszege, illetve annak esetleges járulékaai esedékessé válnak. Arra a kérdésre, hogy az esedékessé válására abban az esetben mikor kerül sor, amikor a fogyasztónak a kölcsöntőkeösszeget és annak járulékait nem egyösszegben, hanem több törlesztőrészletben kell visszafizetnie, többféle válasz is adható.

Érvelni lehet egyrészt amellet, hogy a fogyasztót terhelő több törlesztőrészlet esetén az egyes törlesztőrészletek külön-külön válnak esedékessé, abban az időpontban, amikor az aktuális törlesztőrészletet az adósnak teljesítenie kell (kellett volna). Ebben az esetben a hitelező követelése több időpontban válna esedékessé és így az elévülés sem egy adott időpontban kezdődne meg, hanem az egyes törlesztőrészletek elévülése külön-külön venné kezdetét.

Lehet azonban amellet is érvelni, hogy amíg a szerződés fennáll, addig egyetlen törlesztőrészlet elévülése sem kezdődhet meg. Ez ugyanis ahhoz vezetne, hogy az egyes törlesztőrészletek visszafizetésére vonatkozó követelések a kölcsönszerződés megszűnése előtt elévülnek. Emellet szól az az érv is, hogy mivel a hitelező egyösszegben teljesített az adós részére, az adóst terhelő szolgáltatás jogilag nem osztható, mivel a megosztás a jogosult lényeges jogi érdekét sértené.⁸ Az azonban egy további kérdés, hogy ha az oszthatatlanságot a hitelezőt megillető tőkekövetelésre irányadónak tekintjük, az vonatkozik-e a járulékok iránti követelésre, így mindenekelőtt a kamatkövetelésre is.

Ez utóbbi jogalkotói álláspontot tükrözi a 2014-ben született ún. első devizahiteles törvény (DH 1 törvény)⁹ 1. § (6) bekezdése. Eszerint ugyanis a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény elévüléssel kapcsolatos szabályait a fogyasztói kölcsönszerződésből eredő követelések tekintetében úgy kell értelmezni, hogy e követelések a kölcsönszerződés fennállása alatt nem évülnek el, azok elévülése a szerződés megszűnésével kezdődik.¹⁰ Ehhez kapcsolódóan a törvény miniszteri indokolása az alábbiakat emeli ki: „Az (5)-(6) bekezdés az érintett szerződésekre irányadó, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) elévüléssel kapcsolatos szabályait értelmezi, annak kifejezett kimondásával, hogy amíg a felek bármelyikének a kölcsönszerződésből eredően követelése, illetve

⁸ A Ptk. 6:28. § (2) bekezdése alapján osztható a szolgáltatás, ha önállóan használható részekre bontható, kivéve, ha a megosztás a jogosult lényeges jogi érdekét sértené. VÉKÁS LAJOS ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy a Ptk. a szolgáltatás oszthatóságát végső soron jogi kérdésnek tekinti és jogi szempontból is vizsgálándónak tartja. Mindenképpen oszthatatlan a szolgáltatás, ha a szerződés így rendelkezik. Lásd VÉKÁS: i. m. 52.

⁹ 2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről.

¹⁰ Az 1959-es Ptk. 326. § (1) bekezdése a Ptk. 6:22. § (2) bekezdésével azonos tartalmú rendelkezést mond ki, amely alapján az elévülés akkor kezdődik, amikor a követelés esedékessé vált.

ellenkövetelése keletkezhet a másik féllel szemben, addig e követelések elévülése sem kezdődhet meg. Az elszámolási kötelezettségnek ugyanis a szerződéses jogviszony, a törlesztés addig eltelt teljes időszakára ki kell terjednie: E rendelkezés indokául az a körülmény szolgál, hogy a fogyasztói kölcsönszerződés a felek között olyan huzamos ideig tartó, folyamatosnak és egységesnek tekinthető szerződéses jogviszonyt hoz létre, amelyből eredő egyes követelések a szerződés fennállása alatt önállóan nem évülhetnek el, ebből következően az elévülés. csak a szerződéses jogviszonynak a szerződés szerinti megszűnésekor kezdődik.”

Fontos kiemelni, hogy a DH 1 törvény 1. § (6) bekezdéséhez fűzött indokolás valamennyi szerződő felet említi. Ennek alapján az elévülés kezdő időpontjára vonatkozó rendelkezés nemcsak az adóst megillető követelésekre, hanem a hitelező követeléseire is irányadó.

Ez logikus is, hiszen a magyar magánjogban jelenleg nem létezik olyan szerződéses jogviszony, amelyből származó követelések elévülési ideje eltérő időpontban venné kezdetét attól függően, hogy melyik szerződő felet illeti meg az adott követelés.

Az EUB fenti döntéseiből azonban az az értelmezés olvasható ki, hogy a 93/13. irányelv alapján csak a fogyasztót megillető követelésekre – így például a visszatérítésre irányuló követelésre – irányadó az az értelmezés, amely szerint az elévülés kezdő időpontja nem lehet korábbi, mint a fogyasztói kölcsönszerződésbe foglalt szerződési kikötés tisztességtelenségét megállapító bírósági határozat jogerőre emelkedésének napja. Ez a követelmény azonban az EUB ítéleteiből következően a hitelezőt megillető követelésekre nem vonatkozik, így előállhat az a sajátos és példanélküli helyzet, hogy az ugyanabból a szerződésből származó követelések elévülésének kezdő időpontja aszerint tér el egymástól, hogy a szóban forgó követelés a hitelezőt, vagy pedig az adóst illeti-e meg.

A bemutatott ítéletekhez kapcsolódóan az a további kérdés is felmerülhet, hogy a felek a szerződésükben meghatározhatják-e követeléseik elévülési idejének kezdetét? Másként megfogalmazva, eltérhetnek-e a Ptk. 6:22. § (2) bekezdésétől? Azt a kérdést a jogirodalom és a bírói gyakorlat már részletesebben is vizsgálta, hogy a Ptk.-nak az elévülés megszakítására vonatkozó 6:25. §-ában foglalt rendelkezései diszpozitív jellegűek,¹¹ azzal a megszorítással természetesen, hogy az elévülés megszakítását a felek nem zárhatják ki. Az a kérdés azonban ismereteink szerint

¹¹ Ezzel kapcsolatban lásd PUSZTAHELYI RÉKA: Az elévülési szabályok megváltoztathatósága: a magánautonómia határai. *Állam- és Jogtudomány*, 2024/1. szám, 38–61. DOI: <https://doi.org/10.51783/ajt.2024.1.02>, valamint UDVÁRY SÁNDOR: Elévülés szabályai változásának hatása az igényérvényesítésre. In: MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER (szerk.): 10 éves a Polgári Törvénykönyv. *Jog és Állam*, 47. szám, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2024, 195–201.

még nem merült fel, hogy az elévülési idő kezdetét meghatározó rendelkezés kógens vagy pedig diszpozitív.

Ha abból indulunk ki – amint azt VÉKÁS LAJOS kiemeli –, hogy az elévülésre vonatkozó törvényi rendelkezések diszpozitív jellege összhangban van a felek autonómiájának széleskörű elismerésével,¹² akkor a fenti kérdésre azt a választ adhatjuk, hogy a Ptk. 6:22. § (2) bekezdése is diszpozitív szabály. Emellett szólhat az is, hogy a Ptk. 6:22. § (4) bekezdésében a jogalkotó kifejezetten rögzítette, hogy az elévülést kizáró megállapodás semmis, a (2) bekezdésben azonban erre nem került sor. Ebből következően pedig főszabály szerint nincs akadálya annak, hogy a felek ettől eltérően határozzák meg az elévülés kezdő időpontját.

Kérdés persze, hogy a követelés esedékessé válása helyett valójában milyen más feltételhez lehetne kötni egy követelés elévülésének a kezdő időpontját. Itt ugyanis figyelemmel kell lenni arra, hogy az elévülési idő kezdete nem lehet korábbi, mint a követelés igény állapotba kerülésének időpontja. Így nyilvánvalóan nem lehetne egy olyan időponthoz kötni az elévülési idő kezdetét, amikor a követelés még nincs az igény állapotában.¹³

3. A kamaton felüli költségek és a THM

3.1. A kamaton felüli költségekre vonatkozó feltétel megítélése a C-321/22. sz. ügyben

Az EUB már a C-224/19. és C-259/19. egyesített ügyekben hozott ítéletében kimondta, hogy a fogyasztói kölcsönszerződésben írt azon kikötés, amely szerint a szerződéskötési díjat teljes egészében az adós köteles viselni, tisztességtelen lehet, amennyiben a hitelező nem bizonyítja, hogy a szerződéskötési díj a részéről ténylegesen nyújtott szolgáltatásoknak és ténylegesen felmerült költségeknek felel meg, valamint a szóban forgó költség viselése nem okoz a felek között – a fogyasztó hátrányára – jelentős egyenlőtlenséget.¹⁴

Tágabb értelemben a kérdés úgy merül fel, hogy átháríthatja-e a hitelező teljes mértékben az adósra azokat a költségeket, amelyek kizárólag az ő érdekében me-

¹² VÉKÁS: i. m. 308. Ezt tükrözi az is, hogy a felek az elévülési időt a Ptk. szabályától eltérően állapíthatják meg, vagyis a Ptk. 6:22. § (1) bekezdésétől is eltérhetnek.

¹³ Az elévülés intézménye szorosan kapcsolódik az alanyi jognak ahhoz a létszakaszához, amikor az mint igény, jogi kényszer igénybevételével is érvényesíthető. Erre utal a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsának Jpe.II.60.060/2023/7. jogegységi hatályú határozata indokolása [33] pontja is.

¹⁴ Erről részletesebben lásd BODZÁSI BALÁZS: Visszakövetelhető-e a banktól a szerződéskötési díj? Gondolatok az Európai Bíróság C-224/19. és C-259/19. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletéről. *Corvinus Law Papers*, 2020/3. szám. Interneten elérhető: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6041/1/CLP_202003.pdf.

rülnek fel, anélkül, hogy alátámasztaná azt, hogy az ilyen díj vagy költség mögött milyen tényleges szolgáltatás áll. Ez a szerződéskötési díjon kívül más költségeket is érinthet. A kezelési költség és a folyósítási jutalék vonatkozásában ezt az EUB a C-621/17. számú ügyben már vizsgálta. A C-84/19., C-222/19. és C-252/19. számú egyesített ügyekben pedig „jutalék”, egy bizonyos hiteltermékért előzetesen fizetendő díj, „előkészítési díj”, valamint kezelési költség elnevezésű ellenértékek szerződésben történő kikötésének és az adósra való áthárításának tisztességességének a kérdése merült fel.

Ezt a gyakorlatát követi és fejleszti tovább az EUB a C-321/22. sz. ügyben is (2023. november 23.). Az alapeljárás tényállása szerint magánszemélyek fogyasztói kölcsönszerződéseket kötöttek a Provident Polskával, illetve egy másik lengyel pénzügyi vállalkozással. Az egyik kölcsönszerződés szerint a hitelnyújtó 8100 lengyel złoty (PLN) (kb. 1810 euró) összegű kölcsönt nyújtott évi 10%-os kamattal az egyik adósnak. E szerződés szerint az adós által visszafizetendő teljes összeg a 8100 PLN kölcsönösszege felül 7431,73 PLN (kb. 1662 euró) összegű teljes költséget foglalt magában. Ez a teljes költség egyrészt 1275,73 PLN (kb. 285 euró) összegű kamatokból, másrészt 6156 PLN (kb. 1377 euró) összegű kamaton felüli költségekből – azon belül 4050 PLN (kb. 906 euró) összegű „rendelkezésre bocsátási jutalékból”, 40 PLN (kb. 9 euró) összegű „előkészítési díjból” és 2066 PLN (kb. 462 euró) „rugalmas törlesztési terv díjából” tevődött össze.

Ez a „rugalmas törlesztési terv”, amelyet az adós köteles volt elfogadni, két részből áll. Egyrészt rögzíti, hogy az adós bizonyos feltételek mellett legfeljebb négy törlesztőrészlet-fizetési határidőt halaszthat, amelyeket a törlesztés rendes időtartamának végére tesznek át, anélkül, hogy megemelnék a kamatokat. Másrészt tartalmazza „a törlesztési kötelezettség fenntartható jellegének garanciáját”, amelyvel a hitelező lemond minden, a kölcsönszerződés szerint még esedékes követelésről arra az esetre, ha az adós e szerződés időtartama alatt elhalálozik.

Az érintett kölcsönszerződés 6a. pontja szerint emellett a 90 heti törlesztőrészlet szerinti összegeket kizárólag készpénzben, a hitelező meghatalmazottjának kezéhez kell megfizetni, annak az adós lakóhelyén tett látogatásai alkalmával.

Az alapeljárás tárgyát képező további kölcsönszerződések is hasonló költségelemeket és szerződéses kikötéseket tartalmaztak.

A kérdést előterjesztő lengyel bíróság először is arra szeretett volna választ kapni, hogy a 93/13. irányelv 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az eladónak vagy a szolgáltatónak fizetendő díjakat vagy jutalékokat rögzítő feltételek önmagában amiatt is tisztességtelennek nyilváníthatók, hogy e díjak vagy jutalékok az eladó vagy szolgáltató által nyújtott szolgáltatáshoz képest nyilvánvalóan túlzott mértékűek.

Az EUB szerint az első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy a 93/13. irányelv 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy tisztességtelen jellegű lehet az eladó vagy a szolgáltató és a fogyasztó között létrejött kölcsönszerződés azon – kamaton kívüli költségekre vonatkozó – feltétele, amely a fogyasztó részére az ellenértékként nyújtott szolgáltatáshoz képest nyilvánvalóan aránytalan összegű díj vagy jutalék megfizetését írja elő.

Az EUB ezzel összefüggésben egyrészt utalt a fogyasztó kárára jelentős egyensúlyhiányt előidéző szerződési feltétel tisztességtelenségének vizsgálatával kapcsolatos gyakorlatára. Másrészt azt emelte ki, hogy hitelszerződés esetén önmagában a kvantitatív gazdasági értékelés alapján megállapítható a jelentős egyensúlyhiány, ha a kamatokon kívüli költségek ellenében nyújtott szolgáltatások észérvek alapján nem sorolhatók a szerződés megkötése vagy kezelése keretében nyújtott szolgáltatások körébe, vagy ha a kölcsön nyújtásának és kezelésének költségei címén a fogyasztóra terhelt összegek nyilvánvalóan aránytalanoknak tűnnek a kölcsönadott összeghez képest (47. pont).

A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy arányos-e az alapügy felpereseinek kölcsönadott összeg és az őket terhelő, kamatokon kívüli költségek teljes összege, mivel ez utóbbi összeg nyilvánvalóan aránytalanoknak tűnik mind a hitelnyújtással és -kezeléssel általában együtt járó szolgáltatásokhoz, mind pedig a nyújtott hitelek összegéhez képest. Az EUB szerint az idézett ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az ilyen megállapítás a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben a 93/13. irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jelentős egyensúlyhiányt idézhet elő.

Az EUB ítéletében arra is felhívja a figyelmet, hogy a kölcsön vagy hitel vizsgálatához, nyújtásához vagy kezeléséhez kapcsolódó szolgáltatások, illetve a hitelezőnek az e kölcsön vagy hitel nyújtásához szorosan kapcsolódó más hasonló szolgáltatásainak díjazását fedező jutalék nem tekinthető a hitelszerződésből eredő fő kötelezettségek körébe tartozónak (51 pont). Ennek alapján pedig az ezen költségekre vonatkozó szerződéses feltételek tisztességtelensége a 93/13. irányelv alapján vizsgálható.

Mindezek alapján az EUB az első kérdésre azt a választ adta, hogy a 93/13. irányelv 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az eladó vagy a szolgáltató és a fogyasztó között létrejött kölcsönszerződés kamatokon kívüli költségeire vonatkozó feltétel esetleges tisztességtelen jellegének vizsgálata ezen irányelv 8. cikkével összefüggésben értelmezett 4. cikkének (2) bekezdése értelmében nem kizárt, az ilyen feltétel tisztességtelen jellege megállapítható annak figyelembevételével, hogy e feltétel a fogyasztó részéről az ellenértékként nyújtott szolgáltatáshoz képest nyilvánvalóan aránytalan összegű díj vagy jutalék megfizetését írja elő.

3.2. A teljes hiteldíjmutatóval kapcsolatos kérdések a C-714/22. sz. ügyben

A kölcsönszerződéshez kapcsolódó költségek összességének fogyasztó általi könnyebb áttekinthetősége és más hasonló szerződésekkel való összehasonlíthatósága érdekében rendelkezik a teljes hiteldíjmutató (THM) bevezetéséről a 2008/48-as irányelv. Ennek alapján a THM az Unió valamennyi tagállamában bevezetésre és alkalmazásra került. Ennek során azonban számos értelmezési kérdés merült fel a tagállami bíróságok részéről, melyekre – amennyiben uniós jogot érintenek – az EUB jogosult a választ megadni.

A C-714/22. sz. ügy (2024. március 21.) alapeljárásnak a tényállása szerint 2019. október 10-én az alapeljárás felei fogyasztói hitelszerződést kötöttek 5000 bolgár leva (BGN) (kb. 2500 euró) összegű, 36 hónapos futamidőre nyújtott kölcsönre vonatkozóan, 41%-os éves kamat és 49,02%-os THM mellett. A szerződés alapján visszafizetendő teljes összeg 8765,02 BGN (kb. 4400 euró) volt.

Az említett szerződés előírta, hogy az ügyfélnek lehetősége van egy vagy több olyan járulékos szolgáltatás megvásárlására, amelynek felhasználási feltételeit ugyanezen szerződés általános feltételei részletezik. Ennek alapján az ügyfél dönthetett úgy, hogy nem vásárol kiegészítő szolgáltatást, illetve egy vagy több ilyen szolgáltatást vásárol. E feltételek szerint a „Fast” szolgáltatás elsőbbséget biztosít az e szolgáltatást megvásárló ügyfél számára a hitelkérelmének vizsgálata és a kölcsön rendelkezésre bocsátása során, amelyre az aláírt hitelmegállapodás hitelező általi kézhezvételét követő 24 órán belül sor került. Emellett a „Flexi” szolgáltatás bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi az eredeti törlesztési terv módosítását. Ez utóbbi szolgáltatás lehetővé tette a havi törlesztőrészek megfizetésének elhalasztását többek között munkaképtelenség, a munkaszerződés megszüntetése, fizetés nélküli szabadság, a háztartás jövedelméhez hozzájáruló személy vagyonának katasztrófából vagy a halálából eredő elvesztése vagy megrongálódása esetén. A „Flexi” szolgáltatás igénybevételéhez szerződésmódosítást kellett aláírni.

Az adós úgy döntött, hogy megvásárolja a „Fast” és a „Flexi” kiegészítő szolgáltatásokat 1250 BGN (kb. 625 euró), illetve 2500 BGN (kb. 1250 euró) összegért. Mivel ezeknek a kiegészítő szolgáltatásoknak a költségeit befoglalták a törlesztési tervbe, az adós által fizetendő teljes összeget 12515,02 BGN-re (kb. 6257 euróra) emelték.

A kérdést előterjesztő bolgár bíróság szerint az alapügyben nem volt vitatott, hogy e járulékos szolgáltatásokat az adósok önként vették igénybe a hitelszerződés megkötésekor, és nem állítják, hogy az alapeljárás adósát megtévesztették volna, valamint, hogy a hitelnyújtó nem járult volna hozzá a hitel nyújtásához, ha az adós az említett szolgáltatásokat nem vásárolta volna meg.

A kérdést előterjesztő bíróság elsősorban a 2008/48. irányelv értelmezésére, különösen a THM meghatározására, e mutató hitelmegállapodásban való pontatlan feltüntetésének következményeire, valamint a bolgár szabályozás által az említett mutató pontatlan feltüntetése esetére előírt szankció arányos jellegére kért választ. A bolgár bíróság azt a kérdést is feltette, hogy az alapeljárásban a „Fast” és a „Flexi” járulékos szolgáltatások tekintetében megállapított díj olyan költségnek minősül-e, amelyet a 2008/48. irányelv 3. cikke g) pontjának megfelelően a THM számítási képletében fel kellett volna tüntetni, és hogy e mutatónak a szóban forgó hitelmegállapodásban való pontatlan feltüntetése a THM feltüntetésének hiányához hasonlítható-e. A kérdést előterjesztő bíróság arra is kereste a választ, hogy arányos-e ezen irányelv értelmében az olyan nemzeti szabályozás, amely semmisséggel szankcionálja a téves THM-et feltüntető szerződést, és ezáltal megfosztja a hitelezőt az e szerződésben meghatározott kamatokhoz és költségekhez való jogától.

A kérdést előterjesztő bíróság emellett a 93/13. irányelv értelmezését is kérte az EUB-tól, különösen azzal kapcsolatban, hogy valamely hitelmegállapodáshoz kapcsolódó járulékos szolgáltatásoknak az alapeljárásban szereplőhöz hasonló feltételei e hitelszerződés elsődleges tárgyához tartoznak-e, és adott esetben tisztességtelennek minősülnek-e.

Az EUB az első kérdésre azt a választ adta, hogy a 2008/48. irányelv 3. cikkének g) pontját úgy kell értelmezni, hogy a valamely fogyasztói hitelmegállapodáshoz kapcsolódó azon járulékos szolgáltatások költségei, amelyek elsőbbséget biztosítanak az e szolgáltatásokat megvásárló fogyasztó számára a hitelkérelmének vizsgálata és a kölcsönösszeg rendelkezésre bocsátása során, valamint lehetővé teszik a törlesztőrészek visszafizetésének elhalasztását vagy az összegének csökkentését, az e rendelkezés értelmében vett „a hitel fogyasztó által viselt teljes költségének” fogalmába, következképpen pedig a 3. cikk i) pontja értelmében vett „THM” fogalmába tartoznak, ha az említett szolgáltatások megvásárlása az érintett hitel megszerzéséhez kötelező vagy e szolgáltatások e hitel tényleges költségének eltitkolására irányuló eszköznek minősülnek.

A további kérdésekkel kapcsolatban az előterjesztő bíróság lényegében arra várt választ, hogy a 2008/48. irányelv 10. cikke (2) bekezdésének g) pontját és 23. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentét, hogy amennyiben valamely fogyasztói hitelmegállapodás nem említ olyan THM-et, amely az ezen irányelv 3. cikkének g) pontjában előírt összes költséget tartalmazza, e megállapodást kamat- és költségmentesnek kell tekinteni, és így a semmissége csak a felvett tőkének az érintett fogyasztó általi visszafizetését vonja maga után.

Az EUB ítélezési gyakorlatából ezzel kapcsolatban kitűnik, hogy a THM-nek a hitelszerződésben való feltüntetése alapvető fontossággal bír, különösen ameny-

nyiben az lehetővé teszi a fogyasztó számára kötelezettségvállalása mértékének értékelését. Másrészt a 2008/48. irányelv (47) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 23. cikkéből következően – noha az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciórendszer megválasztása a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik – az így előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. Ez magában foglalja, hogy a jogsértések visszaszorítására irányuló szankciók szigorúságának összhangban kell állnia a jogsértés súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén, az arányosság általános elvének tiszteletben tartásával.

Tekintettel arra, hogy a THMnek az ilyen szerződésben való feltüntetése alapvető fontossággal bír a fogyasztó számára, az EUB megállapította, hogy a nemzeti bíróság hivatalból alkalmazhatja azt a nemzeti szabályozást, amely előírja, hogy a feltüntetés elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy a nyújtott hitelt kamat és költségmentesnek kell tekinteni (53. pont). Az EUB a C-42/15. sz. ügyben hozott ítéletében azt is megállapította, hogy egy olyan helyzetben, amelyben a hitelmegállapodás becsült THMet említett, annak pontos összegét a hitelnyújtást követően kellett meghatározni, a hitelező kamat és költségkövetelésétől való megfosztásának ilyen szankcióját a 2008/48. irányelv 23. cikke értelmében arányosnak kell tekinteni.

A jelen ügyben tekintettel arra, hogy a fogyasztói hitelmegállapodásban a THM feltüntetése alapvető fontosságú annak érdekében, hogy a fogyasztók megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, valamint arra a követelményre, hogy a mutató kiszámításába a 2008/48. irányelv 3. cikkének g) pontjában említett valamennyi költséget bele kell foglalni, az EUB azt állapította meg, hogy az olyan THM feltüntetése, amely nem tükrözi hűen a költségek összességét, ugyanúgy megfosztja a fogyasztót attól a lehetőségtől, hogy kötelezettségvállalásának terjedelmét meghatározza, mint a mutató feltüntetésének elmaradása. Következésképpen a hitelező kamat és költségkövetelésétől való megfosztásának szankciója olyan THM megjelölése esetén, amely nem tartalmazza az említett összes költséget, tükrözi az ilyen jogsértés súlyát, valamint visszatartó és arányos jellegű (55. pont).

Mindezek alapján a második és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2008/48. irányelv 10. cikke (2) bekezdésének g) pontját és 23. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, hogy amennyiben valamely fogyasztói hitelmegállapodás nem említ olyan THMet, amely az ezen irányelv 3. cikkének g) pontjában előírt összes költséget tartalmazza, a megállapodást kamat és költségmentesnek kell tekinteni, így a semmissége csak a felvett tőkének az érintett fogyasztó általi visszafizetését vonja maga után.

A negyedik kérdésre az EUB azt a választ adta, hogy a 93/13. irányelv 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a fogyasztói hitelmegállapodáshoz kapcsolódó járulékos szolgáltatások azon feltételei, amelyek elsőbbséget biztosítanak az e szolgáltatásokat megvásárló fogyasztó számára a hitelkérelmének vizsgálata és a kölcsönösszeg rendelkezésre bocsátása során, valamint lehetővé teszik a törlesztőrészek visszafizetésének elhalasztását vagy az összegének csökkentését, főszabály szerint nem tartoznak e szerződésnek e rendelkezés értelmében vett elsődleges tárgyához, tehát nem mentesülnek azok tisztességtelen jellegének értékelése alól.

Az ötödik kérdésre az EUB szerint azt a választ kell adni, hogy a 93/13. irányelv 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely fogyasztói hitelmegállapodás azon feltétele, amely lehetővé teszi az érintett fogyasztó számára a hitel havi törlesztőrészeinek további költségek megfizetése ellenében történő elhalasztását vagy átütemezését – még ha nem is biztos, hogy e lehetőséggel a fogyasztó élni fog –, tisztességtelennek minősülhet, különösen akkor, ha e költségek nyilvánvalóan aránytalanok a nyújtott kölcsön összegéhez képest.

3.3. Következtetések a magyar jogra vonatkozóan

A bemutatott döntések alapján egyértelmű az EUB arra vonatkozó gyakorlata, hogy a fogyasztói hitelmegállapodás alapján nem lehet teljes mértékben az adósra áthárítani azokat a költségeket, amelyek kizárólag a hitelező érdekében merülnek fel, anélkül, hogy a hitelező alátámasztaná azt, hogy az ilyen díj vagy költség mögött milyen tényleges szolgáltatás áll.

Az EUB ezen gyakorlata alapján nyilvánította tisztességtelennek a 2. pontban hivatkozott C-810/21-C/813/21. sz. egyesített ügyek alapeljárásában eljáró spanyol bíróság azokat a szerződési feltételeket, amelyek a fogyasztót a közjegyzői, nyilvántartásba vételi és az adminisztratív szolgáltatások költségei viselésére kötelezte. Ugyanerre került sor a C-561/21. sz. ügy alapeljárásában is a kölcsönszerződés azon feltételét illetően, amely a fogyasztókat a szerződés folytán keletkező összes költség viselésére kötelezte. Ennek alapján kötelezte az elsőfokú spanyol bíróság a Banco Santandert, hogy fizesse meg az alapeljárás felpereseinek az általuk közjegyzői díjak, bejegyzési illetékek és kezelési díjak címén fizetett összegeket, valamint az ezen összegek után a kifizetés napjától számított törvényes kamatokat.

A THM-mel kapcsolatban egyrészt azt kell kiemelni, hogy ez a magyar jogszabályok alapján is kötelező tartalmi eleme a fogyasztói hitelmegállapodásoknak.¹⁵

¹⁵ A THM számításával kapcsolatos nehézségekről lásd LAJER ZSOLT: A devizahitelekkel kapcsolatos perek néhány alperesi tapasztalata. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Devizahitelezés Magyaror-*

Ez elsősorban a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Fhtv.) rendelkezéseiből következik. Az Fhtv. 16. § (1) bekezdésének 8. pontja alapján a hitelszerződés egyértelműen és tömören tartalmazza a teljes hiteldíjmutatót a hitelszerződés időpontjára vonatkoztatva, annak kiszámításánál figyelembe vett valamennyi feltételével. A 9. pont alapján pedig a hitelszerződésnek a fogyasztó által fizetendő teljes összeget is tartalmaznia kell.

Kérdés azonban, hogy mi a jogkövetkezménye annak, ha a fogyasztói hitelszerződés nem tartalmazza a teljes hiteldíjmutatót. A Ptk. 6:63. § (2) bekezdéséből következően, ha a THM-et a fogyasztói hitelszerződés lényeges tartalmi elemének tekintjük, akkor annak hiányában a szerződés nem jön létre.¹⁶ Ha azonban nem tekintjük lényeges tartalmi elemnek, akkor az Fhtv. 16. § (5) bekezdése szerint kell eljárni. Ennek alapján, ha az e § szerinti tartalmi kellék hiánya a szerződés létrejöttét nem érinti, a hitelező a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint köteles megtéríteni a fogyasztónak a szerződés kellékhányából származó kárát.

A jogkövetkezmény szempontjából az alapvető kérdés tehát az, hogy a THM a fogyasztói kölcsönszerződésnek olyan lényeges tartalmi eleme-e, amely nélkül a szerződés létre sem jön? Bár az Fhtv. 16. § (1) bekezdésének 8. pontja kimondja, hogy a fogyasztói hitelszerződésnek egyértelműen és tömören tartalmaznia kell a teljes hiteldíjmutatót, ebből álláspontunk szerint nem következik, hogy a THM a fogyasztói hitelszerződés létrejöttéhez szükséges lényeges tartalmi elem lenne. A szerződés ugyanis a THM feltüntetésének hiányában is létrejöhet a felek között, ebben az esetben azonban a szerződés a fogyasztó számára ingyenes lesz. Az Fhtv. 16. § (5) bekezdése alapján így ahhoz az értelmezéshez juthatunk el, amely szerint az eredetileg kamatozó kölcsön kamatmentes lesz, de ez magának a szerződésnek a létét nem érinti.

Speciális rendelkezést mondott ki ezzel kapcsolatban a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: rHpt.) 213. § (1) bekezdés b) pontja, amely 2001. január 1-e és 2010. június 10-e között volt hatályban. Ennek alapján semmis az a fogyasztási, lakossági kölcsönszerződés, amelyik nem tartalmazza az éves, százalékban kifejezett teljes hiteldíjmutatót, a hiteldíjmutató számítása során figyelembe nem vett egyéb – esetleges – költségek meghatározását és összegét, vagy ha az ilyen költségek pontosan nem határozhatók meg, az ezekre vonatkozó becslést.

szágon. *A devizahitelezés jogi és közgazdasági elemzése*. Budapesti Corvinus Egyetem, 2019, 264–266.

¹⁶ A Ptk. 6:63. § (2) bekezdése alapján a szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges és a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges.

Ezt a rendelkezést értelmezte úgy a Kúria 6/2021. számú PJE határozata, hogy az rHpt. 213. § (1) bekezdés b) pontja alapján a fogyasztási, lakossági kölcsönszerződés semmissége csak akkor állapítható meg, ha az egyáltalán nem tartalmazza a THM-et (valamint az annak számítása során figyelembe nem vett egyéb – esetleges – költségek meghatározását és összegét). Önmagában az, hogy a THM-nek a kölcsönszerződésben feltüntetett mértéke téves, a szerződés rHpt. 213. § (1) bekezdés b) pontja szerinti semmisségét nem eredményezi. A valósnál alacsonyabb mértékű THM megjelölése lehet ugyan megtévesztő, de ez nem okozza a szerződés semmisségét, ilyenkor egyéb jogkövetkezmények alkalmazására kerülhet sor. Ha pedig a feltüntetett THM magasabb a valósnál, nem a fogyasztó, hanem a pénzügyi intézmény kerülhet emiatt hátrányos helyzetbe a más pénzügyi intézmények által tett ajánlatokhoz képest, ez pedig a fogyasztó érdekében előírt jogkövetkezmény levonásának eleve nem lehet a hivatkozási alapja. A THM-et feltüntető szerződések esetén a nem valós, vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően feltüntetett THM vizsgálatára és jogi következményeinek levonására nem a semmisség, hanem az érvénytelenséget kiváltó megtámadási okok közé tartozó tévedés, megtévesztés alapján kerülhet sor.

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (vagyis a hatályos Hpt.) nem mond ki a fentivel azonos tartalmú rendelkezést. Ebből következően az Fhtv. 16. § (5) bekezdése az a jogszabályban meghatározott jogkövetkezmény, amelyet a THM hiánya esetén alkalmazni kell. Kiegészítve a Kúria 6/2021. számú PJE határozatával, amely alapján a hibásan, tévesen feltüntetett THM esetén a fogyasztó tévedésre, illetve megtévesztésre hivatkozással megtámadhatja a szerződést. Eredményes megtámadás esetén a bíróság valószínűleg az érintett kölcsönszerződésnek csak a THM-re vonatkozó kikötése érvénytelenségét állapítaná meg, a teljes szerződés érvénytelenségét azonban nem. Hiszen az érvénytelen rész nélkül a szerződés teljesíthető.¹⁷ Ebben az esetben azonban figyelemmel kell lennie a Ptk. 6:89. § (3) bekezdése szerinti egyéves megtámadási határidőre, amelyet a szerződés megkötésétől kell számítani.

Az EUB fentebb bemutatott ítélete alapján kérdés, hogy a magyar jog szerinti ezen jogkövetkezmények – mindenekelőtt a szerződés tévedésre, illetve megtévesztésre alapított megtámadása – megfelel-e a 2008/48. irányelv 23. cikke szerinti követelményeknek.

¹⁷ A Ptk. 6:114. § (2) bekezdése alapján fogyasztói szerződés részbeni érvénytelenség esetén csak akkor dől meg, ha a szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető.

4. A hitelképesség vizsgálatának elmulasztása

4.1. A C-755/22. sz. ügyben hozott ítélet (2024. január 11.)

Az alapeljárás tényállása szerint egy fogyasztó 50 000 cseh korona (CZK) (kb. 2000 euró) összegű fogyasztói hitelt vett fel a hitelnyújtó pénzügyi vállalkozástól. A kölcsönszerződés megkötését megelőzően a fogyasztó számos információt szolgáltatott a személyes és gazdasági helyzetéről a hitelnyújtónak. Ezt követően visszafizette a hitelt, összesen 85 000 CZK-t (kb. 3500 eurót) törlesztve, amely magában foglalta a hitel járulékos költségeit is. A hitel visszafizetésének időszaka alatt a fogyasztó nem terjesztett elő kifogást az említett szerződéssel szemben. Ezt követően azonban a hitelezővel szembeni követeléseit a fogyasztó az alapeljárás felpelésére, a Nárokuj nevű társaságra engedményezte.

A kérdést előterjesztő cseh bíróság előtt a Nárokuj indított pert az engedményező fogyasztó által kötött kölcsönszerződés semmisségére hivatkozva, azzal az indokkal, hogy a hitelező nem teljesítette a fogyasztó hitelképességének vizsgálatára vonatkozó kötelezettségét. A jogalap nélküli gazdagodásra alapított keresetében a Nárokuj 35 000 CZK összeg megfizetését kérte, amely a fogyasztó által visszafizetett összeg (85 000 CZK) és az említett hitel tőkeösszege (50 000 CZK) különbözetének törvényes késedelmi kamatokkal növelendő összegéből állt.

Az EC Financial Services, az alapeljárás alperese azzal érvelt, hogy a fogyasztó hitelképességét megfelelően értékelték, és hogy egyébként a fogyasztóvédelmi szabályok nem alkalmazhatók, mivel az alapeljárás tárgyát képező követelésnek már nem a fogyasztó, hanem egy gazdasági társaság a kötelezettje.

A kérdést előterjesztő bíróság mindezek alapján elsődlegesen arra várt választ az EUB-tól, hogy a 2008/48. irányelvre tekintettel a hitelező szankcionálható-e abban az esetben, ha a fogyasztó hitelképességének a hitelmegállapodás megkötését megelőző értékelésére vonatkozó kötelezettség megsértése nem járt a fogyasztóra nézve káros következménnyel. E tekintetben a bíróság utal arra, hogy noha egyes nemzeti bíróságok igenlő választ adtak erre a kérdésre, még abban az esetben is, ha a kérdéses kölcsönt teljes egészében és a fogyasztó kifogása nélkül visszafizették, az ezzel ellentétes értelmezés – amely az említett szerződésben részes két fél érdekeinek mérlegelésén alapul, figyelembe véve azt a tényt, hogy a fogyasztó is felelős a saját magatartásáért –, elképzelhetőnek tűnik.

Az eljáró cseh bíróság szerint emellett figyelembe kell venni a jogbiztonság és a jóhiszeműség elvét is, amennyiben a fogyasztó részére hitelt nyújtó hitelezőnek – amely hitelt a fogyasztó ezt követően visszafizetett –, bíznia kell abban, hogy a fogyasztó a törlesztések révén teljesítette a szerződéses tartozását. Mivel a fogyasztó

tót semmilyen káros következmény nem érte, nem szükséges kizárólag megelőzési célból szankciót alkalmazni.

Mindezek alapján az eljáró cseh bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé: „A [2008/48.] irányelvnek aze a célja, hogy a hitelezőt szankcióval sújtsák amiatt, hogy abban az esetben sem értékelte teljeskörűen a fogyasztó hitelképességét, ha a fogyasztó a kölcsönt teljes egészében visszafizette, és a kölcsön visszafizetése során nem emelt kifogást a megállapodással szemben?”

Az EUB ezt a kérdést úgy értelmezte, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2008/48. irányelv 8. és 23. cikkét úgy kelle értelmezni, hogy azokkal ellentétes, hogy amennyiben a hitelező megsértette a fogyasztó hitelképességének értékelésére vonatkozó kötelezettségét, e hitelezőt a nemzeti jognak megfelelően a fogyasztói hitelmegállapodás semmisségével és a megállapodás szerinti kamatköveteléstől való megfosztással szankcionálják, még akkor is, ha e megállapodást a felek teljes egészében teljesítették, és a fogyasztót e mulasztás miatt nem érte káros következmény.

Az EUB válaszában elsődlegesen arra emlékeztet, hogy a 2008/48. irányelv nem sorolja fel kimerítő jelleggel azokat az információkat, amelyek segítségével a hitelezőnek értékelnie kell a fogyasztó hitelképességét. Az irányelv nem határozza meg sem azt, hogy a hitelezőnek milyen módon kell eleget tennie ennek a szerződéskötést megelőző kötelezettségnek, sem pedig a hitelezőt az értékelés eredményétől függően terhelő kötelezettségeket.

Az EUB állandó ítélkezési gyakorlata alapján az azonban megállapítható, hogy a 2008/48. irányelv 8. cikkében a fogyasztó hitelképességének értékelésére vonatkozóan előírt kötelezettség, amennyiben a fogyasztóknak a túlzott eladósodáshoz és fizetéseképtelenséghez kapcsolódó kockázatoktól való megóvására irányul, hozzájárul az említett irányelv céljának megvalósításához. Ezenkívül az EUB több alkalommal megállapította, hogy a 2008/48. irányelv (48) preambulumbekzdésére tekintettel e kötelezettség célja a hitelező felelősségének tudatosítása, valamint a nem hitelképes fogyasztók számára történő hitelnyújtás elkerülése.

Az EUB szerint ebből egyrészt az következik, hogy a fogyasztó hitelképességének a hitelező általi értékelésére vonatkozó kötelezettség arra irányul, hogy megelőzze a túlzott eladósodásnak vagy fizetéseképtelenségnek a fogyasztó hiteltörlesztési képességének és hajlandóságának elégtelen vizsgálatából eredő egyszerű kockázatot. Márpedig a hitelmegállapodás megkötésének a fogyasztó helyzetére gyakorolt ilyen pénzügyi következményei a hitel visszafizetését követően is bekövetkezhetnek. Másrészt a hitelezők felelősségének tudatosítása és a fogyasztóknak történő hitelnyújtás során a felelőtlen gyakorlatok megelőzése alapvetően hozzájárul a fogyasztói hitelek piacának megfelelő működéséhez. Mivel e célok függetlenek az adott

fogyasztó helyzetétől vagy magatartásától, azokat nem érik el pusztán az utóbbi által kötött hitelmegállapodás teljes egészében történő teljesítése révén. Minden más értelmezés elősegítené azt, hogy a hitelező figyelmen kívül hagyja a 2008/48. irányelv 8. cikke szerinti kötelezettségét, és megfoszthatná e rendelkezést a hatékony érvényesülésétől.

Ebből következik, hogy a 2008/48. irányelv 8. cikkének céljaira alapított elemzésből arra lehet következtetni, hogy a fogyasztó hitelképességének a hitelező általi vizsgálatára vonatkozó, e rendelkezésben előírt kötelezettség megsértése nem orvosolható pusztán a hitelmegállapodás teljes egészében történő teljesítésével. Nincs jelentősége annak a ténynek, hogy a fogyasztó a törlesztési időszak alatt nem teljesített elő kifogást e szerződéssel szemben.

Az EUB szerint az a tény ugyanis, hogy a hitelmegállapodás teljes egészében történő teljesítését követően az abban részes felek már nem hivatkozhatnak az e szerződésből eredő kölcsönös kötelezettségvállalásokra, nem befolyásolja a jogalap nélkül kifizetett összeg visszatérítésére vonatkozó kötelezettségen alapuló olyan követelés fennállását, amely az ezen irányelv 23. cikkében előírtaknak megfelelően szankcionálja a fogyasztó hitelképességének vizsgálatára vonatkozó, az említett irányelv 8. cikkében előírt hitelezői kötelezettség megsértését.

Ebből következik, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatokra figyelemmel – nem ellentétes az arányosság elvével, ha valamely tagállam úgy dönt, hogy a 2008/48. irányelv 8. cikkének átültetését biztosító nemzeti rendelkezések megsértését a hitelmegállapodás semmisségével és a hitelezőt a megállapodás szerinti kamatkövetelésről való megfosztással szankcionálja, még akkor sem, ha a fogyasztót e jogsértés következtében nem érte káros következmény.

A fenti indokokra tekintettel az EUB szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2008/48. irányelv 8. és 23. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, hogy amennyiben a hitelező megsértette a fogyasztó hitelképességének értékelésére vonatkozó kötelezettségét, e hitelezőt a nemzeti jognak megfelelően a fogyasztói hitelmegállapodás semmisségével és a megállapodás szerinti kamatköveteléséről való megfosztással szankcionálják, még akkor sem, ha e megállapodást a felek teljes egészében teljesítették, és a fogyasztót e jogsértés miatt nem érte káros következmény.

4.2. Következtetések a magyar jogra vonatkozóan

A magyar jogban a fogyasztói hitelszerződésekkel kapcsolatban a hitelfelvevő hitelképességének vizsgálatáról egyrészt az Fhtv. 14. §-a, másrészt pedig a 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet rendelkezik. Egyik jogszabály sem szól azonban arról,

hogy mi a jogkövetkezménye annak, ha a hitelező ennek a kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tesz eleget. Az Fhtv. 14. § (4) bekezdése csupán annyit rögzít, hogy a hitelszerződés megkötését követően a hitelező nem mondhatja fel a hitelszerződést azzal az indokkal, hogy a hitelképesség vizsgálata nem volt megfelelő vagy a fogyasztó által közölt adatok hiányosak voltak. A hitelképesség vizsgálata elmulasztásának jogkövetkezményeiről a 2008/48/EK sem rendelkezik.

Hitelnyújtási tilalom mindenestre sem a kötelezettség hitelező általi elmulasztásából, sem pedig az adós hitelképességének a hiányából nem következik. Így ennek a kötelezettségnek a hitelező általi elmulasztása sem a fogyasztóval kötött hitel-, illetve kölcsönszerződés létrejöttére, sem annak érvényességére nem hat ki. Amennyiben a hitelező eleget tett a hitelképesség vizsgálatára vonatkozó kötelezettségének és ennek során azt állapította meg, hogy az adós nem hitelképes, erről a tényről tájékoztatnia kell az adóst. Ennek alapján tehát egy felvilágosítási kötelezettséget a hitelező terhére meg lehet állapítani. Kérdés, hogy ha a hitelező ennek a felvilágosítási kötelezettségének nem tesz eleget és az adós utóbb fizetési késedelembe esik, akkor ez alapot adhat-e kármegosztásra.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy ha a hitelező az adós hitelképességének vizsgálatára vonatkozó kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, akkor jogkövetkezményként a hatályos magyar jog alapján csak a kártérítés jöhet szóba, a kontraktuális felelősség szabályai szerint.

Egy további kérdés, hogy ezt a jogkövetkezményt az EUB olyannak értékelné-e, mint amely megfelel a 2008/48. irányelv 23. cikkében írt követelményeknek? Az idézett cikk szerint ugyanis a tagállamoknak meg kell állapítaniuk az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és minden szükséges intézkedést meghoznak azok végrehajtásának biztosítására. Az előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.

Amennyiben azonban a kártérítési jogkövetkezmény nem tenne eleget a fenti irányelvi követelményeknek, akkor az EUB bemutatott ítélete alapján a magyar jogalkotónak is ennél szigorúbb szankciót kellene megállapítania.

Mindazonáltal az EUB fenti ügyben hozott ítélete álláspontunk szerint több szempontból is problematikus. Indokolatlanul súlyos ugyanis a semmisségi szankció, főként olyan esetben, amikor az adós teljes mértékben visszafizette a kölcsönösszeget és annak járulékait, amelynek következtében a szerződés – a szerződésszerű teljesítéssel – megszűnt, az adós pedig ezt megelőzően semmilyen érvénytelenségi okra nem hivatkozott. Az ilyen módon megszűnt szerződésnek a semmissé nyilvánítása nagyobb mértékben sérti a jogbiztonság követelményét, mint amilyen mértékben hozzájárul a 2008/48. irányelv általi tényleges visszatart-

tó erő eléréséhez. Ezt egy megfelelő összegű felügyeleti bírság, illetve kártérítés hatékonyabban szolgálhatná, miközben a már megszűnt szerződés teljesítéséhez és a megszűnés előtti érvényességéhez kapcsolódó joghatások sem válnának kérdésessé.

5. Összefoglalás

Az Európai Bíróság döntései a fogyasztóvédelmi magánjogi irányelvek megszületése óta határozottan fogyasztóbarátnak mondhatóak. Önmagában ezzel természetesen nem is lenne probléma. A most bemutatott ítéletek alapján azonban egy olyan ítélkezési gyakorlat bontakozik ki, amely amellett, hogy teljes mértékben felülírja a tagállamok magánjogi szabályozását, felborítja a tagállami jogok belső koherenciáját, már-már irreális mértékben a fogyasztó védelmére helyezi a hangsúlyt – bármi áron. Kérdés, hogy rendelkezik-e erre vonatkozó hatáskörrel az Európai Unió Bírósága?

A fogyasztóvédelmi magánjog szabályai nyilvánvalóan szükségesek, hiszen a fogyasztó hátrányosabb helyzetben van, mint a vele szerződő vállalkozás és ehhez kapcsolódóan alul is informált a megkötendő szerződés hatásait illetően. A bemutatott ítéletek közül azonban a C-755/22. sz. ügy alapeljárásában a kérdést feltevő cseh bíróság is felveti, hogy arra a tényre is figyelemmel kell lenni, hogy a fogyasztó is felelős a saját magatartásáért (11. pont). Különösen ez utóbbi ügyben hozott EUB-döntés alapján merül fel az a kérdés, hogy indokolt-e biztosítani a fogyasztó számára azt a lehetőséget, hogy az általa történt szerződésszerű teljesítést követően hivatkozhatson a vele kötött kölcsönszerződés semmisségre, arra hivatkozással, hogy a hitelező egy olyan – szerződéskötést megelőző – kötelezettségének nem tett eleget, amelynek elmulasztásából kifolyólag az adóst semmiféle hátrány vagy kár nem érte.

Abstract

OVERVIEW OF RECENT EUROPEAN COURT OF JUSTICE RULINGS ON CONSUMER
CREDIT AGREEMENTS

The regulation of consumer credit agreements is one of the most detailed and longest-standing areas of private consumer law in the European Union. Given that Directive 2023/2225 on consumer credit agreements was adopted on 18 October 2023, it is of great importance to be aware of the case law of the Court of Justice of the European Union based on the existing directives. To a considerable extent, the Court of Justice overrules the private law of the Member States, creating solutions that are completely alien to them.

The paper presents the most important Court decisions of the last year and draws conclusions for Hungarian law.

Keywords: *consumer credit agreements; start of the limitation period; total credit index; creditworthiness test; nullity of a loan agreement; consumer's right to reimbursement.*

DR. BOÓC ÁDÁM
intézetvezető egyetemi tanár, dékánhelyettes,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Magánjogi Tudományok Intézete

IDŐSZERŰ PROBLÉMÁK ÖRÖKLÉSI JOGUNKBAN, KITEKINTÉSEL AZ EURÓPAI ÖRÖKLÉSI RENDELET EGYES KÉRDÉSEIRE

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Booc.83>

Összefoglaló

Jelen tanulmány a magyar öröklési jog néhány időszerűnek tekinthető kérdésével foglalkozik. Kiemelten tárgyalja, hogy a hatályos Ptk. alapvetően a végrendeleti öröklést tekinti preferált öröklési módnak, valamint bemutatja az utóöröklés, illetve a házastársak közös végrendeletének lényeges kérdéseit. Az írás kitér a termőföld öröklésének problémáira, érinti az Európai Öröklési Rendelet bizonyos jogalkalmazási kérdéseit, valamint vázolja az öröklési jog egyes újszerű kihívásait.

Kulcsszavak: öröklési jog; végrendelet; Európai Öröklési Rendelet; új technológiai kihívások.

1. Bevezetés

Történelmi kortól és lényegében társadalmi körülményektől függetlenül az öröklési jog mindenkor fontos „küldetése” az, hogy hogyan lehet biztosítani a családi vagyont a következő generáció számára, és hogyan lehet azt elosztani az örökhagyó akaratának megfelelően (figyelembe véve természetesen a kötelező törvényi feltételeket). Egy másik fontos kérdés pedig az, hogy hogyan lehet hatékonyan szabályozni a hagyatéki eljárást és megelőzni az esetleges vitás helyzeteket az örökösök között. Ezen kívül kiemelendő, hogy az öröklési jog terén felmerülhetnek olyan különleges helyzetek is, mint például a hagyatéki eljárásokban való részvétel külföldi vagyonelemmel vagy külföldi örökhagyó személyében.

Az öröklési jog megkerülhetetlenül fontos része a jogrendszernek és lehetőséget ad arra, hogy – bizonyos feltételek mellett – az örökhagyó akarata megfelelően érvényesüljön és a vagyon biztonságosan átszálljon az örökösökre.

Az egyes, a jelen tanulmány által vizsgált jogintézményeket olykor a jogtörténeti előzményekre hivatkozással mutatjuk be, szem előtt tartva GROSSCHMID BÉNI azon megállapítását, mely szerint „minden örökjogi törvénynek lényegéül tudom, hogy támaszkodjék jogtörténeti előzményekre”.¹

2. A végrendeleti öröklés elsődlegességéről

A hatályos magyar Ptk., a 2013. évi V. törvény az öröklés egyes – lényegében a római jog óta változatlan – módjai közül egyértelműen a végrendelezési öröklést tekintti elsődlegesnek, vagyis a kódex alapkoncepciója, hogy az örökhagyónak igenis feladata (és ebben az értelemben felelőssége is) lehet az, hogy halála utáni magánjogi viszonyairól megfelelően gondoskodjon. Ehhez képest a törvényes öröklés másodlagos, szubszidiárius jellegű, ahol is ugyanakkor nagyon jelentős, koncepcionális jellegű változást látunk a túlélő házastárs öröklési pozíciója tekintetében.

A Ptk. 7:58. §-a tartalmazza a túlélő házastársat megillető javakat, amelyek a holtig tartó haszonélvezeti jog az örökhagyóval közösen lakott lakáson és a hozzá tartozó berendezési tárgyakon, valamint egy rész a gyermeki hagyaték többi részéből.

A Ptk. szabályozását áttekintve teljes mértékben érzékelhető ama szándék, mely a végrendeleti öröklés könnyítését célozza. Alaki szempontból erre fontos példa lehet a Ptk. 7:17. §-a, amely az írásbeli magánvégrendelet esetében a keltezés idejét igen, de a keltezés helyét nem rendeli kötelező érvényességi feltételnek.²

¹ Lásd: ZSÖGÖD BENŐ: *Magánjogi tanulmányok*. I. kötet, Budapest, 1901, XXIII. Grosschmid Béni-nek a magyar öröklési jog jelenlegi szabályozására gyakorolt hatásáról lásd: VÉKÁS LAJOS: Grosschmid szelleme és gondolatai az új Polgári Törvénykönyv öröklési jogi szabályaiban. *Magyar Jog*, 2013/5. szám, 257–264. Az öröklési jog kodifikációs kísérleteiről a XIX. századi Magyarországon lásd: PÓLAY ELEMÉR: *Kísérlet a magyar öröklési jog önálló kodifikációjára a XIX. század végén*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica Tomus, XXI. Fasciculus 4., Szeged, 1974.; HAMZA GÁBOR: *Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Budapest, 2002, 174–176. GÁBOR, HAMZA: Codification of Hungarian Private (Civil) Law in a Domestic and International Comparison. *Civic Review*, 15, 2019, 443–450. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2020.0229>. VERESS EMÖD: *Fejezetek a magyar magánjogi kodifikáció történetéből európai kitekintéssel*. Kolozsvár, 2022, 110.

² Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bizonyítás megkönnyítése érdekében nem jelentéktelen az, ha a keltezés helye is megfelelően feltüntetésre kerül. A keltezés helyével összefüggésben az rPtk szabályaihoz lásd: LESZKOVEN LÁSZLÓ: Az írásbeli magánvégrendeletek alaki kellékei – gondolatok végintézkedési jogunk reformjához. *Közjegyzők Közlönye*, 2005/7-8. szám, 4.

A jogalkalmazás vonatkozásában hasonló jelentőséggel bír a 2/2016. számú Polgári Jogegységi Határozat (PJE), amely szintén a végrendeletekkel kapcsolatos alaki szabályokat egyszerűsíti. Eme PJE a végrendelet tanújának aláírása és a személyének megállapítása kérdése körében lényeges megállapításokat tesz. A Kúria Polgári Kollégiuma mint jogegységi tanács, a jogegységi határozatban rögzíti egyfelől, hogy a jogalkalmazók által igen sokat bírált 3/2012. Polgári Jogegységi Határozatot hatályon kívül helyezi. Emellett ugyanakkor megállapítja, hogy a végrendeleti tanú aláírása megfelel az aláírással szemben támasztott követelményeknek, ha a tanú a rá jellemző, általa kialakított egyedi írásformát és írásképet tükröző módon írja alá az okiratot. Ha a tanú személye az okiratról nem állapítható meg, a bíróság erre vonatkozóan bizonyítást folytathat le.

E határozatnak azért van mindenképpen kiemelkedő jelentősége, mert egy eddig nagyon mereven alkalmazott, olykor a végrendeletek érvényességét alaki szempontból megdőntő álláspontot formál át kifejezetten méltányosabb, a *favor testamenti* elvét talán jobban érvényre juttatni kívánó módon.³

A formai érvénytelenség körében a joggyakorlat – úgy az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: rPtk.), mint a Ptk. hatálya alatt – nagyon sokszor szembesül az öröklési szerződés tekintetében felmerülő problémákkal. Mint ismeretes, a Ptk. 7:49. §-a alapján az öröklési szerződésekre az írásbeli magánvégrendeletek szabályait kell alkalmazni. Így adott esetben nem elegendő egy ingatlan átruházását tartalmazó öröklési szerződést ügyvédi ellenjegyzéssel ellátni, hanem elengedhetetlen a két tanú szerepeltetése is. Ez már az rPtk. hatálya alatt is nagyon sok érvénytelenségi problémát okozott.⁴

A Ptk. – az rPtk.-hoz hasonló módon – kivételes intézményként alkalmazza a szóbeli végrendeletet, akként rendelkezve a 7:20. §-ban, hogy szóbeli végrendeletet az tehet, aki életét fenyegető olyan rendkívüli helyzetben van, amely írásbeli végrendelet tételét nem teszi lehetővé. A jelenleg hatályos szabályok értelmében a szóbeli végrendelet hatályát veszti, ha az örökhagyó a szóbeli végrendeletkezés feltételül szolgáló helyzet megszűnése után megszakítás nélkül harminc napon át nehézség nélkül alkothatott volna írásbeli végrendeletet.⁵

³ A *favor testamenti* elvéhez az újabb magyar jogirodalomban lásd: ARATÓ BALÁZS: A végrendeletek értelmezésének egyes kérdései. *Magyar Nyelvőr*, 2023/1. szám, 81. DOI: <https://doi.org/10.38143/Nyr.2023.1.78>.

⁴ Lásd ezzel kapcsolatban: SÁNDOR ISTVÁN – SZŰCS BRIGITTA: *Az ügyvédi felelősség és biztosítása*. Budapest, 2001. 113–114. Az ügyvédi felelősségbiztosításhoz lásd továbbá: FAZAKAS ZOLTÁN JÓZSEF: Gondolatok az ügyvédi felelősségbiztosításról. In: BARTA JUDIT (szerk.): *Biztosítás több szem-szögből. Ünnepi kötet Újváriné dr. Antal Edit c. egyetemi docens 65. születésnapja tiszteletére*. Miskolc, 2019. 223–235.

⁵ A szóbeli végrendelethez lásd különösen: OROSZ ÁRPÁD: A szóbeli végrendelet mint a végintézkedések kivételes formája. *Közjegyzők Közlönye*, 2016/4. szám, 59–67., MOLNÁR TAMÁS: A polgári

A szóbeli végrendeletre irányadó szabályok közül kiemelkedik a BDT 2022. 4566. számú döntés, mely kimondja, hogy a szóbeli végrendelet érvényesen csak a törvény szerinti konjunktív feltételek végrendelet tételekori együttes – egyidejű és valószínű – fennállta esetén tehető. A szóbeli végrendelet érvénytelen, ha a végrendelkező – az életét fenyegető rendkívüli helyzet fennálltától függetlenül – írásbeli végrendeletet tehetett volna. A bíróság a végrendelet érvénytelenségét csak az érvényesített megtámadási ok alapján és csak a perben álló személyek viszonylatában állapíthatja meg.

A BDT 2021. 4392. számú döntés szerint a Ptk. az rPtk-hoz képest szigorúbb törvényi követelményeket támaszt a szóbeli végrendelet érvényességéhez. Ehhez egyrészt változatlanul az életet fenyegető rendkívüli helyzet fennállta, másrészt az szükséges, hogy e helyzet kizárja az írásbeli végrendelet tételét. Az írásbeli végrendeletkezés jelentékeny nehézségének igazolása nem elégséges az érvényes szóbeli végrendeletkezéshez. A határozat kimondja továbbá, hogy az örökhagyó halál esete szóbeli nyilatkozata érvényes szóbeli végrendeletnek akkor minősül – az öröklés kiváltására akkor alkalmas –, ha a nyilatkozattételkor a szóbeli végrendelet tételének anyagi jogi feltételei teljesültek. E feltételek fennállását – a perbeli pozíciótól függetlenül – annak a félnek kell bizonyítania, aki a szóbeli végrendelet alapján kíván örökölni.

Habár a Ptk. szabályaiból kikövetkeztethető, ugyanakkor fontos, hogy a BH 2022. 260. számú határozat hangsúlyozza azt, hogy a végrendelet érvénytelenségének megállapítása iránti perben a felek perbeli állásától függetlenül a végrendelet létrejöttének a bizonyítása azt terheli, aki az alapján örökölni kíván, illetve a szóbeli végrendeletre alapított igény elbírálásánál elsődlegesen abban kell állást foglalni, hogy az örökhagyó tett-e szóbeli végrendeletet.

Fentiekből kitűnik, hogy a bírói gyakorlat kifejezetten hangsúlyozza a szóbeli végrendelet kivételes jellegét, továbbá azt a szempontot, hogy az életet fenyegető rendkívüli helyzetet objektív módon kell megítélni, azaz nem elégséges a szóbeli végrendeletet tenni kívánó személy szubjektív tudata az életveszély vonatkozásában. Megítélésem szerint ennek különös jelentősége lehet a pandémia idején tett szóbeli végrendeletek érvényességének vizsgálatakor, hiszen éppen a pandémia sajátosságai alapján nem könnyű feladat annak megítélése, hogy ténylegesen objektív értelemben az életveszély fennállt-e a szóbeli végrendelet megtételkor.

eljárásjog alapelveinek megnyilvánulása a szóbeli végrendeletet tartalmazó hagyatéki eljárás esetén. *JURA*, 2018/1. szám, 369–376.

3. Az utóöröklés tilalma az rPtk-ban

A végrendeleti öröklés tárgyában, a végrendelet egyes tartalmi kérdései tekintetében igen fontos probléma az utóöröklés. Az rPtk. kifejezetten tilalmazta az utóöröklést. Az rPtk 645. §-a az alábbiak szerint rendelkezik: *„(1) Az örökhagyó olyan végrendeleti intézkedése, amely szerint az örökségben vagy annak egy részében valamely eseménytől vagy időponttól kezdve az eddigi örököszt más váltja fel, érvénytelen. Az elsősorban nevezett örökös halála esetére történt örökösnevezés azonban mint helyettes örökösnevezés megáll, ha annak feltételei megvannak.*

(2) Ez a rendelkezés nem zárja ki a feltételtől vagy időponttól függő hagyományrendelést. Az, aki a hagyomány tárgyát megszerezte, azzal – a feltétel vagy időpont bekövetkezéséig – sem élők között, sem halál esetére nem rendelkezhet. A hagyomány tárgyául szolgáló ingatlanra az ingatlan-nyilvántartásban elidegenítési és terhelési tilalmat kell bejegyezni. Ez a rendelkezés harmadik személy jóhiszemű és ellenérték fejében szerzett jogát nem érinti.”

Mint látható, az rPtk. az utóöröklést nem, kizárólag az utóhagyomány rendelését tette lehetővé.⁶ (Érdemes egyébként ebből a szempontból is figyelemmel lenni a Ptké. 93. §-ára, mely szerint amennyiben az öröklés a Ptk. hatályba lépése előtt nyílt meg, az utóöröklésre akkor is a korábbi jogot kell alkalmazni, ha az utóöröklés a Ptk. hatályba lépése után következett be.)

Az rPtk. korabeli miniszteri indokolása szerint a végrendelkezési szabadság helyes értelme csak az lehet, hogy az örökhagyó a vagyontárgyai felett halála esetére egyszeri rendelkezési jogot nyer, ezt a jogot nem gyakorolhatja több ízben, örökösait is megkötvé ezáltal, mert ezzel az előörököszt korlátozza a tulajdonjoga gyakorlásában és megfosztja végrendelkezési jogától.⁷ Az rPtk. alapján kialakuló gyakorlat ennek maximálisan eleget is tett.

Ebben a tekintetben utalunk a BH. 1992. 246. szám alatt közzétett határozatra, mely szerint. az utóörökös-nevezésre vonatkozó érvénytelenség a végrendelet többi rendelkezésének érvénytelenségét nem vonja maga után. A konkrét eset szerint a végrendeletből kitűnő módon az örökhagyó a házas ingatlan-illetőségét csak a házastársa, a felperes halála után kívánta a végrendeletben megnevezett

⁶ Lásd: TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata. V. kötet. Öröklési jog.* Budapest, 2005, 204–205.

⁷ Érdemes megjegyezni, hogy tankönyvében FÁBIÁN FERENC az utóörökös-előörökös relációjában az előörököszt tulajdonképeni haszonélvezőnek tekinti, akinek az utóöröklés beálltával haszonélvező módjára kell elszámolnia az utóörökössel. Fábíán szerint „a szituáció jellegzetessége még az, hogy az utóörökös a végrendeletben megjelölt feltétel bekövetkeztével nem az eredetileg megjelölt örökös (előörökös) örökössé válik, hanem az örökhagyó örököse lesz.” Lásd: FÁBIÁN FERENC: *Előadássorozatok az öröklési jog köréből.* Patrocinium, Budapest, 2012, 56.

örökösnek juttatni. Az örökhagyó szándéka szerint tehát addig az időpontig az ingatlanilletőség a felperest illette. Ez valójában egy, az rPtk. szerint meg nem engedett utóörökös-nevezés, azonban eme rendelkezés érvénytelensége a többi rendelkezés érvényességét nem érinti.⁸

Érdemes azt is megjegyezni, hogy az rPtk. 645. § (1) bekezdésének második mondata – mely szerint egyes feltételek megléte esetében az elsősorban nevezett örökös halála esetére történt örökösnevezés mint helyettes örökösnevezés érvényesülhet – csak látszólag jelent kivételt az utóörökös nevezés tilalma alól, mivel az utóörökösként nevezett személy ilyen esetben nem mint utóörökös, hanem mint helyettes örökös fog örökölni.⁹

4. Az utóöröklés a hatályos Ptk.-ban

A hatályos Ptk. elfogadott és hatályba is lépett normaszövege az utóöröklés tárgyában az alábbi rendelkezést mondja ki: „7:28. § [Utóörökös nevezése]

(1) Érvénytelen az örökhagyó olyan végrendeleti intézkedése, amely szerint az örökségben vagy annak egy részében valamely eseménytől vagy időponttól kezdve az addigi örököst más személy váltja fel.

(2) Az elsősorban nevezett örökös halála esetére történt örökösnevezés helyettes örökös nevezéseként érvényesül, ha annak feltételei fennállnak.

(3) Az örökhagyó érvényesen nevezhet utóörököst az elsősorban örökösnek nevezett házastársa halála esetére a házastársra háramlott hagyatéokra. Utóörökös nevezése a házastárs visszerhes rendelkezési jogát és a szokásos mértékű ajándéknál nem nagyobb értékre vonatkozó ingyenes adományozási jogát nem érinti.

(4) Az örökhagyó érvényesen nevezhet utóörököst az elsősorban örökösnek nevezett leszármazójára háramlott hagyatékára arra az esetre, ha a leszármazó a hagyaték megnyílásakor nem rendelkezik végrendelezési képességgel, és meghal anélkül, hogy ezt a képességét megszerezte volna. Utóörökös nevezése az elsősorban örökösnek nevezett leszármazónak a cselekvőképességi szabályok korlátai közötti rendelkezési jogát nem érinti.”

Megítélésünk szerint abban az esetben, ha a jogalkotó két, ennyire lényeges esetben lehetővé tette az utóöröklést, akkor lényegében értelmét veszti az utóöröklést egyébként megtiltó törvényi főszabály.

⁸ Lásd: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény magyarázata. II. Opten, Budapest, 2011, 2215.

⁹ Lásd: GELLÉRT GYÖRGY (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata II. HVG-ORAC, Budapest, 1998⁴. 1948.

A Ptk. utóörökléshez kapcsolódó rendelkezéseit röviden az alábbiak szerint lehet bemutatni. A Ptk. kimondja, hogy főszabály szerint az olyan végintézkedés semmis, amely esetében az örökségben vagy annak egy részében valamely esemény beálltát követően az eredeti (előörökös) egy új személy váltja fel. Bizonyos esetekben mégis van lehetőség arra, hogy az örökhagyó több generáció vonatkozásában döntsön a hagyatéka sorsáról, belekalkulálva azt az örökhagyótól teljes mértékben elfogadható nézetet, hogy nem akarja, hogy a családi vagyon egy másik család tulajdonába vándoroljon további öröklések útján.

Az utóöröklés voltaképpen az örökös halála esetére szóló örökösnevezésként funkcionál. Az örökhagyó érvényesen nevezhet utóörököszt abban az esetben, ha a házastársára hagyja a vagyonát, de nem akarja, hogy a házastársra háramlott vagyon az elhalálozó házastárs törvényes örökösreire háramoljon tovább.

Lehetőség van továbbá utóörökösnevezésre abban az esetben is, ha az előörökös koránál fogva vagy végrendelkezési képességének valamely okból kifolyó hiánya miatt nem tudna érvényesen végrendelkezni. Ebben az esetben az örökhagyó tulajdonképpen quasi gyámhelyettesítési konstrukcióval él.

A Ptk. tehát az utóöröklést – ugyan viszonylag szűk esetkörben – de bizonyos, adott esetben kényesnek minősíthető élethelyzetekben, alkalmazhatóvá teszi.

Az előörökös és az utóörökös vonatkozásában ANKA TIBOR nagyon érdekes kapcsolatra hívja fel a figyelmet a Ptk. Kommentárjában: *„Az utóörökös az örökhagyóról az előörökösre háramlott hagyatékban nem az utóörökös örököse, hanem az örökhagyó örököse, azaz az örökhagyóról az előörökösre a végintézkedés alapján háramlott vagyonban az előörököszt az utóörökös az örökhagyó örököseként váltja fel, nem pedig az előörökösre a végintézkedéssel hagyott vagyont mint az előörökös hagyatékát örökli meg. Ebből következik, hogy az utóörökös nem az előörökösnek, hanem az örökhagyónak a jogutóda. Az előörökös a Ptk. szabályai szerint nem csupán haszonélvezője az örökhagyóról rá háramlott, a halála után pedig az utóörököszt megillető hagyaték, hanem életben léte alatt, annak élők közötti jogügyletek tekintetében a valóságos tulajdonosa.”*¹⁰

A pontosság kedvéért említendő, hogy a Ptk. – összhangban egyébként az rPtk. rendelkezéseivel – korlátozás nélkül érvényesnek ismeri el az utóhagyomány rendelkezését, azaz az örökhagyó olyan végrendeleti intézkedését, amely szerint a hagyományban valamely meghatározott eseménytől vagy időponttól az addigi jogosultat más váltja fel. Hasonlatosan a Ptk. által érvényesnek elismert utóöröklés eseteihez az utóhagyomány is maradékhagyományt jelent, mivel – amennyiben az örökhagyó eltérően nem rendelkezik – utóhagyományos nevezése az előhagyományos

¹⁰ Lásd: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv Nagykommentárja IV.* Opten, Budapest, 2014, 508.

visszterhes rendelkezési jogát és a szokásos mértékű ajándéknál nem nagyobb értékre vonatkozó ingyenes adományozási jogát nem érinti.¹¹

Feltétlenül kiemelést érdemel továbbá, hogy a házastárs esetében megengedett utóöröklés pedig valójában a német jogban ismert *Berliner Testament* analógiáján alapszik, azzal, hogy a *Berliner Testament* a házastársak közös végrendelete, mely szerint egymást egymás örököseivé teszik, és a túlélő házastárs halálát követően egy harmadik személy lesz az örökös.

Az új Ptk. fentiek alapján megengedi a házastárs esetében az utóöröklést, de ebben az esetben célszerű lenne a *Berliner Testament* átvétele is a magyar jogba. A Ptk. 7:23. §-a ugyan bizonyos feltételek mellett ismeri a házastársak közös végrendeletét (ahhoz speciális alaki feltételeket ír elő), de ez még a 7:28. §-ban lehetővé tett utóörökléssel együtt sem ekvivalens a *Berliner Testament* fogalmával.¹² Arra tekintettel azonban, hogy a jogpolitikai cél egyértelműen az, hogy a házastársaknak a közös vagyonnról és egymás sorsáról a haláluk után megfelelő lehetőségük legyen gondoskodni, megítélésem szerint a *Berliner Testament* teljes körű beépítése a magyar jogba eme célt elsőrangúan lenne képes szolgálni.

5. A házastársak közös végrendelete

A közös végrendelet kapcsán feltétlenül kiemelést érdemel a legújabb bírói gyakorlatból a Keszthelyi Járásbíróság P.20.548/2021. számú elsőfokú, majd az abban foglaltaktól eltérő véleményt képviselő Zalaegerszegi Törvényszék Pf.20.166/2022. számú másodfokú ítéletében olvasható álláspont. A járásbíróság álláspontja szerint a közös végrendeletben a házaspár kiköthetik, hogy a közös végrendelet őket a másik fél életében, vagy annak halála után nem köti, de azt is kiköthetik, hogy a közös végrendeletbe foglalt végintézkedés valamely rendelkezését egyikük a másikuk

¹¹ Lásd: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Kommentár az új Polgári Törvénykönyvhöz II.* Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 2413.

¹² A közös végrendeletek bevezetésével kapcsolatban egyébként WEISS EMÍLIA az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „A közös végrendelet újbóli elismerése különösen az ún. kölcsönös és az ún. kölcsönös–viszonyos végrendeletek vonatkozásában igényel olyan kérdésekben többlétszabályozást, vajon mennyiben legyen megengedett vagy éppen meg nem engedett az ilyen közös végrendeletek egyoldalú visszavonása, vajon terjedjen-e ki a közös végrendeletben elígért vagyon az e vagyonnal való élők közötti ingyenes rendelkezés korlátozására is vagy ne; de az életviszonyok, a vagyoni viszonyok, a családi viszonyok mai gyors változásai a szabályozás során minden bizonnyal további megfontolásra érdemes kérdéseket is fel fognak vetni.” Lásd: WEISS EMÍLIA: A Polgári Törvénykönyv öröklési jogi könyvének kodifikációja elé. In: KISS DAISY – VARGA ISTVÁN (szerk.): *Magister artis boni et aequi. Studia in Honorem Németh János.* Eötvös Kiadó, Budapest, 2003, 990–991.

nélkül meg nem változtathatja. A bíróság indokolása tartalmazza, hogy a fent kifejtettek azonban kizárólag a végrendelezők életében megtett egyoldalú visszavonó nyilatkozatokra vonatkoznak, a közös végrendelet egyoldalú visszavonásának szerződésbeli tilalma a végrendelezőket csak mindkettejük életben léte alatt köti.

A másodfokú bíróság, a Zalaegerszegi Törvényszék eltérő álláspontot képviselt. Határozatának indokolása tartalmazza, hogy a Ptk. 7:43. § (3) bekezdése lehetővé teszi a közösen végrendelezőknek, hogy a közös végrendelet egyoldalú visszavonását kizárják. Ebben az esetben a közös végrendelet csak közösen vonható vissza. A rendelkezés második fordulata értelmében, ha ilyen kizáró rendelkezést nem tettek, a közös végrendelet érvényesen egyoldalúan, a másik fél értesítése mellett vonható vissza. E rendelkezéseket az indokolja, hogy közös végrendelet esetén a végrendelezők egymásra tekintettel, egymás végrendeletének ismeretében tesznek végintézkedést, még akkor is, ha nem egymás javára rendelkeznek. A közös végrendelet visszavonása tehát vagy csak közösen, vagy egyoldalúan úgy lehetséges, hogy a másik félnek lehetősége legyen a saját végintézkedése visszavonására. Ebből pedig csak az következhet, hogy a Ptk. 7:43. § (3) bekezdés első fordulata szerinti kizáró rendelkezés a közösen végrendelezőket nem csak életükben köti. Az egyik fél halálával a közös visszavonás lehetősége megszűnik, a tovább élő örökhagyó érvényesen egyoldalúan nem vonhatja vissza a végintézkedést, ezzel az tulajdonképpen az végső végrendeletévé válik.

Nagyon érdekes, hogy az első- és másodfokú bíróság egymástól teljes mértékben eltérő jogi álláspontot képvisel. Figyelemmel arra, hogy az elmúlt évek és jelenlegi időszak eseményeiből (pandémiás helyzet, orosz – ukrán háború, stb.) következően az öröklési jog és a végintézkedési jog szerepe nagy mértékben megnőtt, fontos lenne egy ennyire jelentős kérdésben, mint a házastársak közös végrendeletének az egyik fél halálát követően a másik fél által történő egyoldalú módosításának lehetősége kérdésében egységes jogalkalmazói – bírói gyakorlat kidolgozása.

Az ügyben a végső döntést meghozó Kúria 2023. május 31. napján hozott ítéletet a 20.985/2022/5. számú eljárásban, mely ügy a BH 2023. 218. szám alatt került közzétételre. A Kúria hatályában fenntartotta a Zalaegerszegi Törvényszék ítéletét. Indokolásában rámutatott arra, hogy a házastársi közös végrendelet a Ptk. új, bár a magyar jogrendszerben nem előzmény nélküli jogintézménye: jogtörténeti előképét az 1928-as Mtj. tartalmazta (Mtj. 1963-1967. §§), részletes eligazítást adva arra az esetre is, amikor a közös végrendelet alapján öröklő házastárs utóbb a közös végrendeletet visszavonó nyilatkozatot tesz. A Kúria az öröklési jogi szabályok mellett utalt a Ptk. családjogi szabályaira is, melyek szerint a házassági vagyonjogi szerződés eltérő rendelkezése hiányában a házastársak között a házassági életközösség időtartamára házastársi vagyonközösség, ún. törvényes vagyonjogi rendszer

keletkezik [Ptk. 4:34. § (2) bekezdés], amiből az is következik, hogy a törvény a házassági vagyoni jogi viszonyok rendezése körében elsődlegesnek a felek megegyezését, a vagyoni jogi szerződést tekinti, így a Kúria álláspontja szerint az egyoldalú visszavonás tilalmát tekintve a családjogi szabályok tükrében elemezve az a helyes értelmezés adódik, hogy a tilalom a túlélő házastárs esetében is fennáll.¹³

Habár nyilvánvalóan teljesen más társadalmi és gazdasági körülmények között, értelemszerűen eltérő jogi szabályozási környezetben született, de felfogása miatt fontos utalni az egykori királyi Kúria 1926. november 25-én kelt, 25. P. I. 2380. 1926. számú döntésére. Ezen ítélet a házastársak közös végrendelete vonatkozásában az alábbiakat mondta ki: *„Viszonos a házastársak közös végrendelete, ha a rendelkezésekben nyilvánuló egységes és összetett akaratelhatározásra tekintettel föl kell tenni, hogy közülök mindegyik csak azért rendelkezett úgy, amint azt a kölcsönös végrendelet feltünteti, mert így rendelkezett a másik is, s hogy abban az esetben, ha ez nem rendelkezett volna ilyen módon, házastársa sem úgy tette volna meg a maga rendelkezését, mint ahogy azt a végrendelet tartalmazza.”*¹⁴ E határozat idézése a bemutatott jelenkori határozat elemzése során azért lényeges, mert mindkét határozat kiemeli a közös végrendeletnek azt a fontos sajátosságát, hogy ez a házastársak valóban közös, együttes, egymásra tekintettel tett jognyilatkozata, mely tény-körülménynek a jognyilatkozat valamennyi létszakában komoly jelentősége van.¹⁵

6. A termőföld öröklésének egyes kérdéseiről

Érdemes megemlíteni, hogy 2023 elejétől a magyar jog szerinti termőföld öröklése jelentős változáson ment keresztül.¹⁶ A jogszabály feltételezett célja, hogy elkerülhető legyen a termőföldek széttagoaltsága, ami könnyen előfordulhat, ha az elhunyt személy után több örökös következik. A rendelkezések szerint a földtulajdonos halála esetén a hagyatéki eljárás során az örökösöknek az alábbi lehetőségeik lesznek:

¹³ Az utóöröklés és a közös végrendelet intézménytörténeti fejlődéséhez lásd: BALOGI ZSIGMOND: *A közös végrendelet és az utóöröklés intézményének fejlődéstörténete és szabályanyagának összehasonlító elemzése a készülő új polgári törvénykönyv egyes stációiban*. Acta ELTE, tom. XLVII, 2010, 245–279.

¹⁴ A királyi Kúria 1926. november 25-én kelt, 25. P. I. 2380. 1926. sz. döntését lásd: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magánjogi döntvénytár. XX. kötet (1925–1927. évi határozatok)*. Budapest, 1928, 33–36.

¹⁵ A házastársak közös végrendelete kapcsán lásd továbbá: NAGY ÁLMOS LUKÁCS: Miként érinti a közös végrendeletbe foglalt egyoldalú visszavonás tilalma a túlélő házastárs végrendelezési szabadságát? *Magyar Jog*, 2023/11. szám, 667–669.

¹⁶ Lásd: a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról és a földnek minősülő ingatlanok jogosultjai adatainak ingatlan-nyilvántartási rendezéséről szóló 2020. évi LXXI. törvény.

- a) az örökösztársak osztályos egyezséget kötnek,
- b) az ingatlant (az ingatlanból az örökrészt) az örökösztárs vagy örökösztársak az öröklésben érdekelt más személyre, a kieséses örökösre vagy a hagyatéki hitelezőre átruházza, illetve átruházzák, akként, hogy ezzel közös tulajdon nem keletkezik,
- c) az örökösztársak az ingatlant egyben értékesítik, vagy
- d) az örökösztársak az ingatlant, illetve az örökrészt az állam javára ingyenesen felajánlják.

Jelenleg még igen korai lenne megjósolni, hogy hogyan alakul a joggyakorlat ezen módosítások alapján.

Ehhez a kérdéshez szorosan kapcsolódik az Alkotmánybíróság 24/2023. (XII. 5.) AB határozata, melyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése alapján, a föld tulajdonjogának végintézkedés útján történő megszerzése esetén az örökös szerzőképességének a hagyatéki eljárás során kell fennállnia.

Az ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze. Az alkotmánybírósági eljárást indítványozó a 2021. júliusában megtartott hagyatéki tárgyaláson szerzett tudomást arról, hogy termőföldet örökölt. Az indítványozó 2013 óta bejegyzett őstermelő, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2016-ban vette nyilvántartásba, az Országos Földműves Nyilvántartásban (a továbbiakban: földműves nyilvántartás) pedig 2021. július 20-a óta szerepel. A hagyatéki tárgyalás után a közjegyző megkereste a területileg illetékes kormányhivatalt az ingatlanok tulajdonszerzési feltételeinek igazolására szolgáló hatósági bizonyítvány kiadása végett. A kormányhivatal a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadta arra hivatkozva, hogy az indítványozó az örökség megnyíltakor nem volt földműves, ezért a termőföldek tulajdonjogát nem örökölheti meg.

Az indítványozó kereseti kérelmet nyújtott be a kormányhivatal határozatával szemben és kérte a határozat megsemmisítését. Álláspontja szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Ftv.) szerzőképességre vonatkozó 34. § (3) bekezdése nem értelmezhető akként, hogy a földművesként való nyilvántartásba vételnek a hagyaték megnyílásakor kellene fennállnia. Érvelése szerint egy ilyen értelmezés súlyosan korlátozza az örökléshez való jogot annak aktív és passzív tartalmában is. A Szegedi Törvényszék az indítványozó keresetét elutasította arra hivatkozva, hogy a magyar öröklési jog az *ipso iure* öröklési elvet követi, amely szerint az örökhagyó vagyona az örökhagyó halála pillanatában átszáll az örökösre. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A döntés indokolása szerint a föld tulajdonjogának végintézkedés útján történő megszerzése esetén a törvényes szerzési korlátozásokat az öröklés megnyílt, azaz az örökhagyó halála időpontjára kell vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság határozatából elsődlegesen az alábbiakra célszerű rámutatnunk. A végintézkedéssel történő öröklés mind az aktív, mind a passzív öröklés szempontjából egy jövőbeni bizonytalan időpontot jelent. A passzív örökléshez való jog vonatkozásában ez azt jelenti, hogy az örökös nincs feltétlenül abban a helyzetben, hogy tudja, hogy egyáltalán örököl-e, és abban a helyzetben sem, hogy ha örököl, akkor az örökség megszerzéséhez milyen feltételekkel kell rendelkeznie. A Kúria jogértelmezése alapján az örökös számára, amikor kiderül, hogy mely időponttól örökös, akkor már rendelkeznie is kell, vagy kellett volna a szerzési képességgel is. Amennyiben az örökhagyó halálakor nem rendelkezett szerzési képességgel, akkor az örökhagyó akarata sem tud érvényesülni, mert meghíúsul, és az örökös nem is szerezheti meg az örökséget, függetlenül attól, hogy a tényleges rendelkezési jog gyakorlása időben későbbi, és a jogértelmezés sem befolyásolja az eljárás lefolytatásának tényét.

A kérdéses ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az örökös az örökhagyó halálakor még nem, de a mezőgazdasági hatósági szerv döntésének meghozatala előtt rendelkezett szerzési képességgel, és ezt tekintette a hagyaték megszerzésének lehetősége vonatkozásában mérvadónak.

Az Alkotmánybíróság döntésének lényege szerint az eljáró bíróságok jogértelmezése az aktív örökléshez való jogot és a passzív örökléshez való jogot is aránytalanul korlátozza, így ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével. Megítélésünk szerint ez a döntés a konkrét ügyön túlmenően is nagyon jelentős üzenetet hordoz, és hangsúlyozza az örökléshez fűződő jog alkotmányos tartalmát, ezért vélhetőleg hatással lesz egyes későbbi, öröklési jogi tárgyú alkotmánybírósa-gi ügyekre is.¹⁷

7. Az európai öröklési rendelet egyes kérdéseiről

A 650/2012/EU rendelet, az európai öröklési rendelet (EuÖr.) hatékony szerepet játszik a gyakorlatban plasztikusan „*Mallorca-nyugdíjasok*” jelenségnek nevezett nemzetközi vagyonmozgások, illetve a külföldi elemet tartalmazó öröklési ügyek szabályozásában.¹⁸ A végrendeletek tartalmi érvényességére (és megengedettsége-re) irányadó jog vonatkozásában, az EuÖR. 24. cikke a végrendeletek tartalmi ér-

¹⁷ A jelen alkotmánybírósa-gi döntéshez lásd továbbá: RÉFI BÁLINT: Észrevételek az Alkotmánybírósa-g 24/2023. (XII. 5.) AB határozatához. *Magyar Jog*, 2024/3. szám, 164–167.

¹⁸ A Mallorca-nyugdíjasok fogalmához lásd: DE NEGRI LAURA: Az Európai Öröklési Rendelet egyik legnagyobb kihívása: az örökhagyó utolsó szokásos tartózkodási helyének megállapítása. *Közjegyzők Közlönye*, 2021/2. szám, 78. Az európai öröklési rendeletről összefoglaló jelleggel lásd: SZÓCS TIBOR: Az európai öröklési rendelet mint új kihívás. *Közjegyzők Közlönye*, 2016/2. szám, 29–39.

vényességére irányadó joggal foglalkozik, melyet SZŐCS TIBOR – álláspontunk szerint helyesen – hipotetikus öröklési jognak nevez, ugyanis ez az a jog, amely a végintézkedést megtevő személy utáni öröklésre e rendelet alapján alkalmazandó lett volna, ha az említett személy halála a végintézkedés megtételének napján következett volna be.¹⁹ Ezen rendelkezés alapvető célja, hogy a végrendelet tartalmi érvényességére irányadó jogot rögzítse a végrendelet napján, vagyis arra ne hasson ki a szokásos tartózkodási hely későbbi változása, és ezzel egyfajta kiszámíthatóságot jogbiztonságot szolgáltasson a hagyatéktervezés terén.

Példaként említhető egy magyar állampolgár, aki Hollandiában rendelkezett szokásos tartózkodási hellyel, ott végrendeletet tesz, majd később visszaköltözik Magyarországra és a halálakor szokásos tartózkodási helye már Magyarországon volt. Felmerül a kérdés, hogy melyik jog lesz alkalmazandó. Az öröklésre általában a halálakor szokásos tartózkodási hely szerinti magyar jogot, a végrendelet alaki érvényességére akár a magyar, akár a holland jogot, míg a végrendelet tartalmi érvényességére a fent említett hipotetikus öröklési jog szerint a holland jogot mint a végrendelet megtételekor szokásos tartózkodási hely szerinti jogot kell alkalmazni.

Érdekes és fontos gyakorlati kérdést szerepel a hagyatéki eljárási törvényben (a továbbiakban: Hetv.) a külföldi hagyatéki vagyon vonatkozásában. A Hetv. 43/B. §- az alábbiak szerint rendelkezik: *„(1) A közjegyző az öröklésben érdekeltet a kérelmére feljogosíthatja a külföldön lévő hagyatéki vagyontárgyakra vonatkozó adatok, valamint az azokra vonatkozó iratok, okiratok beszerzésére. (2) Több öröklésben érdekeltnek ugyanabban az okiratban foglalt közös kérelmére a közjegyző a kérelmet előterjesztő öröklésben érdekeltet együttesen is feljogosíthatja az (1) bekezdés szerinti adatok, iratok, okiratok beszerzésére. Ebben az esetben a feljogosított érdekelt együttesen jogosultak eljárni.”*

Lényeges lehet ez a rendelkezés – illetve annak gyakorlati alkalmazása – például külföldi pénzintézetnél lévő széf esetén, amelyet a hagyatéki tárgyai közé be kellene venni, de az érdekeltet közötti bizalom hiánya miatt nem lehet, hogy csak egyik érdekelt járjon el, hanem közös eljárásra van szükség.

Az EuÖr. vezeti be az európai öröklési bizonyítványt. Az európai öröklési bizonyítványt az öröklési ügyben eljáró hatóság állítja ki, és az örökösök, hagyományosok, végrendeleti végrehajtók és hagyatéki gondnokok használhatják jogállásuk bizonyítása, valamint jogaik vagy hatáskörük más tagállamokban történő gyakorlása céljából. Az európai öröklési bizonyítványt kibocsátása után bármilyen további eljárás nélkül minden tagállamban elismerik. Fentiek alapján is kijelenthető,

¹⁹ Lásd: SZŐCS TIBOR: *A nemzetközi öröklési jog szabályainak kommentárja*. Budapest, 2021. <https://jogkodox.hu/doc/3329548> (A letöltés ideje: 2024. 7. 2.)

hogy az európai öröklési bizonyítvány lényeges legitimációs hatással rendelkezik, hiszen legitimálja az abban jogosultként megjelölt személyt, továbbá közbizalmi hatása is van, mivel védi a jóhiszemű harmadik személyeket. Az európai öröklési bizonyítványt az EU tagállamának közhitelű nyilvántartást vezető hatósága el kell, hogy fogadja a bejegyzés alapjául.

Az európai öröklési bizonyítvány kapcsán meghatározó jelentőségű az ún. Oberle-ügy.²⁰ Az EuÖr.-nek az európai öröklési bizonyítványról szóló rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétben az olyan tagállami szabályozás, mint az alapügyben szereplő, amely annak ellenére, hogy az örökhagyó szokásos tartózkodási helye a halálának időpontjában nem ebben a tagállamban volt, azt írja elő, hogy ez utóbbi tagállam bíróságai továbbra is joghatósággal rendelkeznek a nemzeti jog szerinti öröklési bizonyítványok kiállítására egy határokon átnyúló vonatkozású öröklés esetében, amennyiben a hagyatéki javak ennek az említett tagállamnak a területén találhatók, vagy amennyiben az örökhagyó ugyanezen tagállam állampolgárságával rendelkezett.

8. Az öröklési jog újszerű kihívásai

Meg kell említenünk, hogy a fentiekben túlmenően az öröklési jog újszerű kihívásaként azonosíthatóak: a digitális javak sorsa, a kriptovaluta öröklési jogi megítélése, az elektronikus végrendekezés kérdései, az öröklési jog kapcsolata a mesterséges intelligenciával.²¹ A mai modern világunkban egyre többen rendelkeznek digitális vagyonnal, például online banki fiókokkal, közösségi média fiókokkal vagy egyéb digitális tartalmakkal. Fontos kérdés, hogy hogyan lehet ezt a digitális vagyont kezelni és örökíteni végrendeleti rendelkezések útján.

A digitális vagyont más típusú vagyontól az a tény különbözteti meg, hogy a tulajdonos – jelen esetben az örökhagyó – az a személy, akit a digitális vagyon

²⁰ Lásd: C-20/17. sz. Az Oberle-ügy részletes bemutatását lásd: SZÖCS TIBOR: Az európai öröklési rendelet hazai alkalmazását érintő legújabb rendelkezések. *Európai Jog*, 2019/1. szám, 6–7. Lásd továbbá: BALOGH Tamás: Legújabb problémák az európai öröklési rendelet alkalmazásával kapcsolatban. *Közjegyzők Közlönye*, 2020/3. szám, 29.; M. WILDERSPIN: *The Notion of “Court” under the Succession Regulation*. *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, 26 (2020), 45–56. DOI: <https://doi.org/10.31261/PPPM.2020.26.05>; S. D. SCHIOPU: *The Court of Justice of the European Union’s Interpretation of Regulation (EU) No. 650/2012.*, CKS 2019, 394. – Challenges of the Knowledge Society https://cks.univnt.ro/cks_2019.html (A letöltés ideje: 2024. 7. 2.).

²¹ Lásd ezzel kapcsolatban: SCHUBAUER P.: *A személyes adatok személyiségi jogi védelme, különös tekintettel a halál utáni védelem egyes kérdéseire*. Budapest, 2022. <http://real-phd.mtak.hu/1109/> (A letöltés ideje: 2024. 5. 2.).

tulajdonosaként a szerződésben megjelölnek. E szerződések általában nem rendelkeznek az örökölhetőségről, sőt sok esetben közvetetten megtiltják azokat.

Egy 2014-es cikkben NATALIE BANTA, az amerikai Drake University professzora arról írt, hogy a digitális vagyona tartozó elemeknek van egy feltűnő hasonlóságuk: az „örökölhetőségüket” a szolgáltatási szerződések feltételei szabályozzák, amelyek jellemzően korlátozzák az ilyen szolgáltatások tárgyának átvitelét.²² Banta szerint ez lehetővé teszi a felek számára, hogy lemondjanak az egyik leglényegesebb jogukról.

Azt azonban figyelembe kell venni, hogy a manapság egyre inkább elterjedt *click-wrap* szerződések tartalma a felek előtt rendelkezésre áll. Az ilyen szerződések mivel írásbelinek minősülnek, ugyanúgy kötelező érvényűek. Tehát jelen esetben az örökölhetőség kizárása kapcsán a felhasználóknak kell tudatosan figyelniük erre a kérdésre, hiszen a szolgáltatók bármilyen generális szabályozás bevezetése előtt önszántukból nem fogják felhívni erre az adott szerződési feltételre a figyelmet. Főként a közösségi oldalak kapcsán már van arra lehetőség, hogy kvázi „ügygondnokot” nevezzünk ki arra az esetre, ha elhunynánk. Mégis elképzelhetőnek tartjuk, hogy a jövő végrendeletei tele lesznek felhasználónevekkel és jelszavakkal, valamint az adott online felülethez tartozó teendőkkel, utolsó kérésekkel.

A végrendelet készítésekor számolnunk kell a digitális lábnyom fogalommal is, ugyanis ha nem készítünk megfelelő „tervet” (*estate planning*), akkor a végrendeleti végrehajtó nagy eséllyel figyelmen kívül hagyhatja a hagyaték ezen részét, mert a digitális vagyona nem érhető el számára, vagy mert nem ismeri annak létezését. Ezért célszerű lehet a végrendelet szükséges adatokkal történő kiegészítése, vagy egy olyan végrendeletnek megfelelő okirat elkészítése, amely tartalmazza a különböző online felületeken használt felhasználóneveket, jelszavakat, biztonsági kérdésekre adott válaszokat. Fontos tehát, hogy rendelkezésre álljon egy lista az örökhagyó online fiókjairól (pl. e-mail, közösségi média, banki fiókok stb.) és a hozzájuk tartozó jelszavakról. Ez lehetővé teszi az örökösök számára, hogy hozzá férjenek ezekhez a fiókokhoz és kezeljék azokat.²³

A digitális vagyona és az online fiókokhoz való hozzáférés szülő rendelkezést érdemes befoglalni a végrendeletbe. Így biztosítható, hogy az örökösök tudomást szerezzenek erről a fontos információról és tudatában legyenek azzal, hogy milyen jövőbeli teendők merülhetnek fel. Lényeges lehet továbbá egy bizalmas személy kijelölése, aki az örökhagyó egyes online tartalmaihoz a végintézkedéstől függet-

²² Lásd: N. M. BANTA: *Inherit the Cloud: The Role of Private Contracts in Distributing or Deleting Digital Assets at Death*. Fordham Law Review 83 (2014), 799.

²³ Mindezzel kapcsolatban lásd különösen: BOÓC ÁDÁM: Technológiai kihívások a polgári jogban, különös tekintettel az öröklési jogra. In: HOMICSKÓ ÁRPÁD (szerk.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. Budapest, 2018, 25–38.

lenül is hozzáférést kaphat, illetve – a teljesség kedvéért – az is említést érdemel, hogy ma már néhány online szolgáltató lehetőséget kínál arra, hogy a felhasználó kijelölhessen olyan hozzáférési kapcsolattartót, aki tudja kezelni az online fiókokat a felhasználó halála után.

Az öröklési jog és mesterséges intelligencia kapcsolata egyre fontosabbá válik a modern társadalomban. Egyik ilyen kérdés lehet például, hogy hogyan lehet örökíteni vagy kezelni a mesterséges intelligencia által létrehozott vagy kezelt vagyonformákat. Milyen szerepet játszhatnak a mesterséges intelligencia által generált adatok az öröklési jogban, és hogyan lehet ezeket kezelni az örökösök vagy a jogi örökösök számára. Szintén fontos probléma, hogy hogyan lehet biztosítani a mesterséges intelligencia által kezelt vagy generált vagyon jogos tulajdoni jogait az esetleges örökléseknél. Hogyan lehet garantálni a jogos öröklést, ha az adott vagyonelem egy mesterséges intelligencia által működtetett eszköz vagy vagyonkezelő rendszer része?

Ezek a kérdések jelentős kihívást jelentenek az öröklési jog számára a mesterséges intelligencia korában és fontos lesz, hogy a jogalkotók és jogalkalmazók felkészüljenek ezekre az új helyzetekre, és megfelelő jogszabályokat és irányelveket dolgozzanak ki a problémák kezelésére. A mesterséges intelligencia és az öröklési jog kapcsolata egyre fontosabbá válik a jövőben és a jogrendszereknek kell lépést tartaniuk a technológia fejlődésével, valamint annak hatásaival a társadalomra.

Az új technológiai fejlesztések, mint például a fent említett kriptovaluták, az online vagyonkezelés, továbbá a mesterséges intelligencia megjelenése is számos új kérdést vet fel az öröklési jog területén. Az öröklési jogi szabályozásnak ezekre az új kihívásokra is reagálnia kell, hogy biztosítsa az igazságos és hatékony vagyonátadást a következő generációk számára.

Az öröklési jogban családi vállalkozások esetében a családi alkotmányok is egyre fontosabb szerepet fognak játszani.²⁴ A jogkereső közönség keresi az egyedi megoldásokat a vagyon átadására vonatkozóan és ezekre az igényekre kell reagálni az öröklési jog fejlesztése során. Ebből is következik, hogy a fent említett jelenségek az öröklési jogot – a jogalkotást és a jogalkalmazást egyaránt – feltétlenül a változás irányába kell, hogy mozdítsák.

²⁴ A családi alkotmánnyal összefüggésben átfogóan a magyar szakirodalomban lásd: ARATÓ BALÁZS: *Családi vállalkozások; családi alkotmány és generációváltás*. Patrocinium, Budapest, 2023. Uő: A családi alkotmány fogalma, célja, lehetséges megjelenési formái. *Glossa Iuridica*, 2023/1–2. szám, 33–48. DOI: <https://doi.org/10.55194/GI.2023.1-2.2>; A családi gazdasági társaságok szerződéses viszonyaival kapcsolatban lásd továbbá: FAZAKAS ZOLTÁN JÓZSEF: A családi gazdasági társaságok és a szindikátusi szerződések lehetséges kapcsolódásai. *Debreceni Jogi Műhely*, 2023/1–2. szám, 99–124. DOI: <https://doi.org/10.24169/DJM/2023/1-2/5>.

Abstract

CONTEMPORARY PROBLEMS IN THE HUNGARIAN SUCCESSION LAW,
WITH AN OVERVIEW AT SOME ISSUES
OF THE EUROPEAN SUCCESSION REGULATION

This paper deals with some of the issues of Hungarian succession law that are considered to be of utmost importance. In particular, it discusses the fact that the current Civil Code basically considers testamentary succession as the preferred mode of succession, and presents the relevant issues of substitute succession and joint wills of spouses. The paper addresses certain problems of inheritance of agricultural land, touches upon certain issues of application of the European Succession Regulation and outlines some of the recent challenges in the law of succession.

Keywords: *succession law; last will; European Succession Regulation; new technological challenges.*

DR. CZINE ÁGNES
alkotmánybíró,
tanszékvezető egyetemi tanár,
Károli Gáspár Református Egyetem,
Büntetőeljárásjogi Tanszék

MÉRLEGEN AZ UNIÓS JOG HATÁSA A MAGYAR BÜNTETŐ ÜGYEKRE

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Czine.101>

Összefoglaló

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás jelentős hatást gyakorolt a magyar jogrendszerre és azon belül a büntetőjogra és a büntető-eljárásjogra is. Az Európai Unió jogi szabályozási instrumentumainak (a rendeletről a véleményig), továbbá az EU Bírósága bünyügyi vonatkozású döntéseinek figyelembevételével egy jelentős, a hazai szabályozás számos területét érintő jogharmonizáció indult mindkét jogágban. A büntetőjogot a fogalmak, a tényállások területén a kriminalizáció és a dekriminalizáció keretében jónéhány jelentős változás érintette. A büntető-eljárásjogban pedig a büntető együttműködés eljárási kereteinek egységes kialakítása érdekében ugyancsak alapvető módosítások történtek. Nincs lehetőség arra, hogy jelen tanulmány minden kérdést részleteiben megvizsgáljon, mert azt a könyvtárnyi szakirodalom tudta csak elvégezni, így csak a megtett két évtizedes út vázlatos áttekintésére vállalkozom. Annak érdekében, hogy szemléletesebbé tegyem a képet, egy konkrét példán bemutatom, hogy az uniós büntető-eljárásjog implementációja nem teljesen zökkenőmentes folyamat, de a folyamatos fejlesztés gazdagítja szabályozásunkat, és a hasonló jogi megoldások alkalmazásával megkönnyíti a bünyügyi együttműködést.

Kulcsszavak: jogharmonizáció; egységes büntetőjog; bünyügyi együttműködés; kölcsönös elismerés elve; európai nyomozási határozat.

1. Bevezetés

2024. május 1-jén múlt hús év, hogy Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz és ez a kerek évforduló alkalmat ad a számadásra, az összegzésre abban a te-

kintetben, hogy az integráció milyen hatással volt a magyar büntető anyagi- és eljárásjogi jogalkotásra, a bűnügyi együttműködésre, és a bírósági jogalkalmazásra.

CHURCHILL 1946-ban mondta el híres beszédét a zürichi egyetemen és azt vizi-onálta, hogy „egy olyan európai csoportot kell létrehozni, amely értelmet adna a kiszélesedő patriotizmusnak, és közös polgárságnak a turbulens és nagyszerű Európa zavart népei számára”. Egy olyan Európa képét álmodta meg, amely Európában a polgárok európainak vallják majd magukat.

Az európai kontinens múltjának, az európaiságnak a kulturális, vallási, gazdasági, társadalmi fontossága vitathatatlan. Ugyanakkor az európaiság hangsúlyozása mellett Európa népei osztráknak, magyarnak, szerbnek, olasznak, franciának stb. tartják magukat azzal, hogy Európában élnek.

Minden évben május 9-én rendezik meg az Európa Napot, az európai béke és egység ünnepét. Teszik ezt európai nemzetei annak emlékére, hogy ROBERT SCHUMAN francia külügyminiszter a történelmi jelentőségű nyilatkozatában ezen a napon, vagyis 1950. május 9. napján olyan új politikai és gazdasági együttműködést vázolt fel Európa számára, amely majd lehetetlenné teszi a háborút. Létrehozták a Szén- és Acélközösséget¹ egy év múlva. Azonban az Európai Unió megalakulását a Schuman nyilatkozattól, vagyis 1950. május 9-től számítjuk.

Amikor 1950-ben Schuman nyilatkozata ismertté vált, valószínűleg nem gondolt arra, hogy a nemzeti büntetőjogot milyen hatás éri 50-70 év múlva, és milyen jogalkotási folyamat zajlik ezután az Unió részéről a 2000-es években és napjainkban.

Az uniós jog érvényesülése kapcsán két kérdésre szeretnék kitérni. Elsőként arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos szempontból hogyan ítéli meg az uniós jog elsőbbségét. Másrészt arra, hogy mennyiben beszélhetünk egységes uniós büntetőjogról.

1.1. Az uniós jog elsőbbsége alkotmányos szempontból

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalta össze a két jogrendszer egymáshoz való viszonyát és az erre vonatkozó alkotmánybírósági hatásköröket [22/2012. (V. 11.) AB határozatában, a 22/2016. (XII. 5.) határozatában, 9/2018. (VII. 9.) AB határozatában, 2/2019. (III. 5.) AB határozatában].

Az Alkotmánybíróság több elvet lefektetett a két jogrendszer egymáshoz való viszonyában. Az Alaptörvény Magyarországnak a nemzetközi szerződésekhez és kötelezettségekhez való viszonyát általános jelleggel a Q) cikkben határozza meg. Az uniós tagság azonban egy különleges nemzetközi szerződéses jogviszony, amely a szuverenitás korlátozását eredményezni.

¹ European Coal and Steel Community, ECSC, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/1/az-elso-szerzodesek>

Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti időszakban is foglalkozott az uniós jog elsőbbségének kérdésével, mivel az Alkotmány 2/A. §-a tartalmazta az ún. csatlakozási klauzulát, amely 2002. december 23-tól volt hatályos, és kimondta, hogy a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződés alapján a szükséges mértékig az Alkotmányból hatásköreit átengedi az Európai Unióra. A rendelkezés nem adott azonban eligazítást a közösségi jognak a belső jogrendszerben elfoglalt helye, sem az Alkotmánybíróság azzal kapcsolatos hatáskörei tekintetében.

Az Alaptörvény E) pont (2) bekezdése ebben a vonatkozásban is részletesebb eligazítást ad: *„Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”* Egyszerűbben fogalmazva a szuverenitás korlátozását eredményező egyes hatáskörök önkéntes átruházásának határát a nemzeti identitás elemei képezik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint Magyarország uniós csatlakozását lehetővé tevő E) cikk (2) bekezdésben megjelölt „nemzetközi szerződés” kategóriájába tartozik minden olyan nemzetközi megállapodás, amelyben Magyarország az Unió tagállamaként, más tagállamokkal közösen vesz részt, és az Alaptörvényben írt, újabb hatáskörök átengedését eredményezi. Az Alkotmánybíróság eseti jelleggel vizsgálja, hogy mely nemzetközi szerződések tartoznak ebbe a körbe.

Az EU elsődleges és másodlagos jogforrásai önálló jogrendszert alkotnak, amely elkülönül a nemzetközi jogtól, a belső jog része és az uniós jog legitimációs forrása az Alaptörvény Európa-klauzulája, amely biztosítja az uniós jog belső jogként való érvényesülését és közvetlen alkalmazhatóságát. A két jogrendszer egymás mellett él és az uniós jog sui generis jellegéből adódóan elsődlegességet élvez.

Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az uniós normák értelmezésére és megsemmisítésére nem jogosult, és a nemzeti és az uniós jog kollíziója esetére az együttműködő alkotmányos párbeszéd mellett foglal állást. A jogszabályokat és az Alaptörvényt az uniós joggal összhangban kell értelmezni. Kivételesen az Alkotmánybíróság fenntartja magának az alapjogi-, szuverenitás- és identitáskontroll lehetőségét, de mindez nem foglalja magában az uniós normák értelmezését, érvényességének és alkalmazási elsődlegességének megállapítását.²

² PÁLFINÉ LÁRIS LILIÁNA: Az uniós büntetőjog érvényesülésének problémái a belső jogban alkotmányjogi megközelítésben II. *Magyar Jog*, 2021/11. szám, 621–631.

1.2. Az egységes uniós büntetőjog kialakulásának folyamata

A szakirodalomban még ma is vita folyik arról, hogy beszélhetünk-e a nemzeti jogban megismert klasszikus elvek szerinti uniós büntetőjogról vagy büntetőeljárási jogról, illetve milyen mértékben és milyen szempontból tekinthető egységesnek a büntető ügyek uniós szabályozása és gyakorlata.

Az európai integráció történetében kezdetben az az álláspont uralkodott, hogy a büntetőjog kívül esik az Európai Közösségek hatáskörén, mert a tagállamok a büntető igazságszolgáltatás területén nem ruházták át kifejezetten szuverenitásukat, és így az EU nem rendelkezik saját büntető jogrenddel.³

Még az 1990-es években is úgy tekintettek a nemzeti büntetőjogra, hogy az a nemzetek szuverenitásának egy szelete, és mivel a nemzeti büntetőjog szorosan kapcsolódik az adott állam „főhatalmához”, valamint visszatükrözi az adott nemzet társadalmának az értékrendjét, kulturális és történelmi örökségét, és a legerőteljesebb beavatkozást jelent az állampolgárok életébe, alapjogokat érint, ezért a szabályozása az adott állam belső jogalkotásának keretei között marad.

Azt hiszem, mindenki számára egyértelmű, hogy az Európai Unió büntető politikáját és az egységességre törekvést, a jogharmonizációt, valamint a közös szabályozást a gyakorlati szükségszerűség hívta életre. A személyek szabad áramlásával és a tagállamok közötti határellenőrzés megszüntetésével a bűnelkövetők helyzete is megváltozott, hiszen könnyebb lett az Európán belüli elrejtőzés, menekülés a büntető felelősség alól. A bűnözés egyre inkább nemzetközivé válása, a határokon átnyúló bűnözési formák elterjedése fontos tényező volt ebben a folyamatban. A bűncselekmények új elkövetési módozatai mindennél világosabbá tették, hogy az európai társadalmak számára legnagyobb veszélyt jelentő bűnözési formákkal szemben a hagyományos nemzeti jogi eszközökkel már nem lehet tartós és hatékony eredményt elérni. A különböző nemzeti büntetőjogi védelem azt eredményezheti, hogy az ilyen tagállami különbségekre „érzékeny” elkövetők aszerint választják meg működési helyüket, illetőleg próbálnak olyan tagállam joghatósága alá „kerülni”, ahol kevésbé szigorú jogkövetkezményekkel számolhatnak (*forum shopping*).⁴

³ KANYUK PETRA: Gondolatok az ‘önmagát kereső’ európai büntetőjog tárgyában. In: *A jog tudománya, a mindennapok joga IV. Konferenciakötet*. Debrecen, 2020, 152–166.

⁴ POLT PÉTER: Nemzetközi bűnügyi együttműködés újabb fordulat előtt. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 2. kötet 331–332.; IRK FERENC: Globalizációs kihívás – új (preventív) kontrollstratégiák. In: FINSZTER GÉZA – KORINEK LÁSZLÓ – VÉGH ZSUZSANNA (szerk.): *A tudós ügyész*. HVG-ORAC, Budapest, 2017, 113.

1.3. Az európai uniós büntetőjogi szabályozás további indokai

Először Európában a gazdasági és kereskedelmi együttműködés szükségessége merült fel és csak viszonylag későn, az 1990-es években kezdődött meg a tagállamokra vonatkozóan a büntetőjog és büntetőeljárás jog változásának az igénye.

Azonban épp a gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok működése az, ami egy másik szemlélet kialakulását hívta életre. Először az EK⁵ Bíróság⁶ egyik döntésében jelent meg, hogy már nem látta kizártnak a közös agrárpolitika megmentése érdekében azt, hogy a büntetőjogot is segítségül hívják. Mivel a mindenkorai költségvetés 5-20%-át tette ki az EK pénzügyi érdekeinek a sérelme, és ez már kihatott az áru, a szolgáltatás és a tőke szabad áramlására is, a büntetőjogi szabályozás szükségessége már egyértelművé vált. Az EK⁷ szintjén az 1998-as bizottsági korrupciós botrány eredményeként a büntetőjogi szabályozás pedig újabb lendületet vett.

Problémaként jelentkezett a jogszabályok helytelen értelmezése, amelynek eredménye a csalások és az ehhez kapcsolódó bűncselekmények szintjén jelentkezett. Ezzel elindult az a folyamat, amelynek következménye az lett, hogy ma már a tagállamok nemzeti büntetőjogára jelentős hatást gyakorol az európai büntető tárgyú jogalkotás.

⁵ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, 2009. december 1-jétől az Európai Unió jogi személyiséggel rendelkezik és átvette a korábban az Európai Közösségekre ruházott hatásköröket. A közösségi jog tehát uniós jog lett és magában foglalja az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződést megelőző változata értelmében korábban elfogadott valamennyi rendelkezést is.

⁶ Az Európai Unió Bíróságának 1952-ben történt alapítása óta feladata, hogy biztosítsa „a jog tiszteltetését tartását” a Szerződések „értelmezése és alkalmazása során”. Ennek során az Európai Unió Bírósága felülvizsgálja az Európai Unió intézményei jogi aktusainak jogszerűségét, gondoskodik arról, hogy a tagállamok teljesítsék a Szerződésekből eredő kötelezettségeiket, és a nemzeti bíróságok kérésére értelmezi az uniós jogot. Így az Európai Unió igazságügyi hatóságaként a tagállami bíróságokkal együttműködve gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről és alkalmazásáról. Az Európai Unió luxembourgi székhelyű Bírósága két igazságszolgáltatási fórumból áll, melyek a következők: a Bíróság és a Törvényszék (amelyet 1988-ban hoztak létre). A Közszolgálati Törvényszék, amelyet 2004-ben hoztak létre, 2016. szeptember 1-jén befejezte működését, miután az uniós igazságszolgáltatási szervezetrendszer reformja keretében hatáskörét átruházta a Törvényszékre. (https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/hu/).

⁷ Az Európai Közösségek (EK) a nyugat-európai integráció intézménye. Az Európai Szén- és Acélközösségből (Montánunión), az Európai Atomenergiái Közösségből (Euratom) és az Európai Gazdasági Közösségből (EGK) állt. A Montánunión szerződéseit 1951. április 18-án írták alá.

2. A jogalkotás szakaszai

2.1. Az első szakasz

Az első szakasz 1992-től, a Maastrichti Szerződés elfogadásától⁸ kezdődött és az Amszterdami Szerződésig tartott. Robert Schuman mondta, hogy „Európa lelke az egymástól eltérő minőségek és törekvések sokféleségéből formálódik”. Kezdetben a szövetség az Európai Közösség nevet viselte és az EKSZ 10. cikkében⁹ az együttműködés lényegét akképp rögzítették, hogy a közösségi lojalitás és hűség elve három kötelezettséget foglal magába: cselekvési, tartózkodási és együttműködési kötelezettséget. Az EKSZ 3/B¹⁰ pedig azt jelenítette meg, hogy a Közösség csak a Szerződés által átruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el. Hosszú évtizedeken keresztül egyértelmű volt, hogy az EK a büntetőjog eszközeihez nem nyúlhat. Az EK Szerződés ezt nem zárta ki kifejezetten, de az egy általánosan elfogadott nézet volt még az EK Bíróság tekintetében is, hogy büntető szabályokat a nemzeti államok, vagyis a tagállamok alkothatnak.

Az első szakaszban a büntetőjogi és eljárási egységesedés óriási hatással volt az unió belső együttműködés szorosabbra fűzésére is. Magyarország csatlakozása utáni időszak kezdetén, a 2004 és 2009 közötti időszakban a bünygyi együttműködés a Maastrichti Szerződés által kialakított három pilléres struktúrában a III. pillérbe, „a szabadság, a biztonság és a jog” pillérébe tartozott. Az együttműködésnek ekkor két szintje volt: az egyik a folyamatos jogalkotás, a másik bünygyi együttműködést elősegítő intézmények szintje (pl. Europol, Eurojust).¹¹

Az első pillért az Európai Közösség (EK), az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) és az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) alkotta. Az első pillér hatáskörébe tartozó területeken hozott döntésekhez minősített többségre volt szükség. Az 1951-es párizsi szerződés, amely az ESZAK-ot létrehozta, teljesítette feladatát és a hatálya lejárt.

⁸ Az 1992. február 7-én, Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/3/a-maastrichti-es-az-amsterdami-szerzodes>.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó aktusok módosításáról szóló, 1997. október 2-án, Amszterdamban aláírt Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jén lépett hatályba. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/3/a-maastrichti-es-az-amsterdami-szerzodes>.

¹⁰ Az Európai Közösségek (EK) a nyugat-európai integráció intézménye. Az Európai Szén- és Acélközösségből (Montánunió), az Európai Atomenergiái Közösségből (Euratom) és az Európai Gazdasági Közösségből (EGK) állt.

¹¹ FARKAS ÁKOS: Az európai büntetőjog fejlődésének irányai a Lisszaboni Szerződés után. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 2012, 148.

2.2. A második szakasz

A következő időszak az Amszterdami Szerződéstől 2001-ig, a Nizzai Szerződésig tartott. Torinóban egy kormányközi konferencián 1996 márciusában azzal a céllal ültek össze a résztvevők, hogy felülvizsgálják az Európai Unióról szóló szerződést. A tanácskozás eredményeként az Európai Parlament elnökének JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES jelenlétében írták alá az ezt követően létrejött, EU-Szerződést, az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket és egyes kapcsolódó jogi aktusokat módosító Amszterdami Szerződést.

A Szerződés 1999. májusban hatályba lépett, ennek eredményeként az együttdöntési eljárást leegyszerűsítették, egyben a hatályát kiterjesztették.

2.3. A harmadik szakasz

A harmadik szakasz a Nizzai Szerződéstől a Lisszaboni Szerződésig tartott, Az Európai Tanács Nizzai ülésén aláírták az Alapjogi Chartát az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács elnökei. A Nizzai Szerződés módosította az Európai Unióról szóló szerződést, az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket és egyes kapcsolódó jogi aktusokat. E módosításoknak, vagyis a Nizzai Szerződésnek az volt a célja, hogy az Európai Unió intézményi szerkezetét megreformálja, és így megbirkózzon az újabb bővítések jelentette kihívásokkal. A Nizzai Szerződés hatályba lépésével megnövekedtek a Parlament jogalkotási és felügyeleti hatáskörei. Fontos változás volt, hogy a minősített többséggel történő szavazást több területre is kiterjesztették a Tanácson belül.

A harmadik pillér jelentőségét mutatja, hogy számos egyezményt alkottak meg annak keretében, így a kiadatási, az EK pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, a korrupció elleni küzdelemről szóló egyezményeket is.¹²

A harmadik szakaszban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével egy óriási változás következett be a korábbi két szakaszhoz képest: megszűnt a korábbi három pillér. Ismeretes, hogy az első pillér a konzultációs rezsim alapján működött és közösségi modellnek is nevezték. Míg a második és a harmadik pillérben a kormányközi modell testesült meg. Azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az EU egy egységes jogi személyiséget nyert. Az I. pillérrel szemben a III. pillér (a szabadság, biztonság, jog) a büntetőjog és a bűnügyi együttműködés hajtóerője volt, amely két szinten valósult meg. Az első: a folyamatos jogalkotás, a második a bűnügyi együttműködést elősegítő intézmények szintje.

¹² FARKAS: i. m. 148.

Az Európai Unió – a Maastrichti Szerződéssel kialakított – hárompilléres struktúrájának felszámolásával és a bel- és igazságügyi együttműködés önálló szupranacionális politikává tételével a 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az uniós büntetőjogot új alapokra helyezte. Bár az Európai Unió már ezt megelőzően is tevékenyen fellépett a tagállamok büntetőjogának közelítése érdekében, a Lisszaboni Szerződés az uniós jogalkotó büntetőjogi jogharmonizációs hatásköreit jelentősen megerősítette és kibővítette.¹³

2.4. A negyedik szakasz

A Lisszaboni Szerződés utáni időszakban tartunk napjainkban. A jogharmonizáció és a bűnügyi együttműködés néhány kérdését szeretném a hatályos szabályozás alapján felvillantani. Arra törekszem, hogy az uniós jog hatásmechanizmusának néhány fontos kérdését – konkrét rendelkezéseken keresztül – megvilágítsam.

3. Jogharmonizáció

Az elmúlt 20 évben számos új rendelkezés és jogintézmény jött létre az uniós jog hatására. A jogharmonizáció természetesen nem ekkor kezdődött, mert már hazánk EU-csatlakozását megelőzően megindult és a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény egyes módosításai is erre irányultak.

A jogharmonizáció keretében alkotott jogszabályokban rögzíteni kellett, hogy milyen uniós rendelkezés implementációját valósítja meg az újonnan létrehozott szabály. A büntető kódexet módosító törvények záró rendelkezései között található jogharmonizációs záradék vagy a javaslat miniszteri indokolása jelölte meg, hogy a módosítás mely európai uniós jogi aktusnak való megfelelést szolgálja.

Ugyanakkor az Unió rendelkezéseivel ellentétes módon korlátozó rendelkezéseket a magyar büntetőjogból ki kellett emelni, ezt nevezzük dekriminalizációnak. A dekriminalizációval egyidejűleg azonban az uniós jogból eredően kriminalizálási kötelezettségek is adódtak, például a pénzügyi, illetve a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények esetében. Egyes instrumentumok kapcsán a kriminalizációs kötelezettség többféle magatartásra vonatkozik, így pl. a környezet büntetőjogi védelméről szóló irányelv egyetlen rendelkezésében kilencféle tényállástípust különít el. Többféle bűncselekménytípust szabályoz a terrorizmus elleni küzdelemről

¹³ UDVARHELYI BENCE: Az Európai Unió büntetőjog-alkotásának tendenciái a Lisszaboni Szerződés után. *Miskolci Jogi Szemle*, 2023/2. szám, 118. DOI: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.118>.

szóló kerethatározat, az információs rendszerek elleni támadásokról szóló kerethatározat, illetve a gyermekek szexuális bántalmazása elleni irányelv is.¹⁴

A magyar jogharmonizációs feladatok a büntetőjog terén azonban nemcsak az Unió megfelelő egyezményeire, ajánlásaira szorítkoznak, mert a hazai jogrendszernek összességében véve kellett „magáévá tenni” az európai büntetőjogi jogfejlődés eredményeit.¹⁵

Az anyagi büntetőjogi jogharmonizációra vonatkozó hatályos szabályokat az [Európai Unió Működéséről szóló Szerződés \(EUMSZ.\) 83. cikke](#) tartalmazza. Eszerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg. A minimumkövetelmények a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozhatnak olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.

Az uniós jogalkotók több irányelvet fogadtak el ebben a tekintetben: az emberkereskedelem, a gyermekek szexuális kizsákmányolása, a számítógépes bűnözés, a pénzhamisítás, a terrorizmus, a pénzmosás, valamint a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök hamisítása tárgyában.

Az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése alapján, ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan is.

Az uniós jogalkotó két irányelvet fogadott el ebben tekintetben, melyek a piaci visszaélések és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelemről rendelkeznek.¹⁶

Megjegyzem, hogy egy becslés szerint napjainkban az EU átlagosan 80 irányelvet, 1200 rendeletet és 700 határozatot hagy jóvá évente. Ennek természetesen csak kisebbsik hányada büntetőjogi, büntetőeljárásjogi vagy büntetésvégrehajtási vonatkozású, de az elmúlt húsz évben a „sok kicsi sok sokra ment” és ezek is számos feladatot róttak a magyar jogalkotásra. A korábbi¹⁷ és a hatályos¹⁸ Büntető Törvény-

¹⁴ HOLLÁN MIKLÓS: *Az anyagi büntetőjog harmonizációja az EU keretében.* https://real.mtak.hu/20024/1/2_hollan_miklos.pdf.

¹⁵ KARSAI KRISZTINA: Magyar büntetőjog az európai integráció sodrásában. *Jogtudományi Közlöny*, 2002/2. szám, 87.

¹⁶ UDVARHELYI: i. m. 119–120.

¹⁷ 1978. évi IV. törvény.

¹⁸ 2012. évi C. törvény.

könyv és a büntetőeljárás törvények¹⁹ hosszasan listázzák azokat az uniós instrumentumokat, amelyeknek eleget kívánnak tenni.

4. Jogharmonizációs lépések a büntetőjog területén

A hatályos büntető kódex, a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) javaslata figyelemmel volt azokra a jogharmonizációs kötelezettségekre, amelyeket hazánk vonatkozásában a nemzetközi és európai szervezetek instrumentumai tartalmaznak. A kódex preambuluma kifejezetten utal arra, hogy annak a megalkotása Magyarország európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével történt. A törvénykönyv a záró rendelkezései között jogharmonizációs klauzulát is tartalmaz. Ebből kifejezetten kitűnik, hogy a Btk. mely általános és különös részi rendelkezései mögött áll európai uniós kötelezettség.²⁰

A Btk. 465. § (1) bekezdése 16 uniós irányelvet és csaknem 30 különböző tanácsi rendeletet nevesít, amelynek való megfelelést kívánja biztosítani. Nem akarom mindet felsorolni, csak utalnék néhányra. Az uniós kötelezettségek teljesítése alapján a magyar büntetőjogba bekerült fontosabb tényállásokról és jogintézményekről vázlatosan ejtsünk néhány szót.

4.1. A terrorcselekmény

A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásával kapcsolatban a hatályos Btk. megtartotta a korábbi Btk. szerinti terrorcselekmény meghatározását. A jogalkotó a korábban egy szakaszba foglalt tényállást három külön tényállásra bontotta, és igyekezett minden lehetséges kapcsolódó tevékenységet pőnalizálni. Mindezeket pedig önálló fejezetben, a közbiztonság elleni bűncselekmények körében helyezte el (Btk. 314–318/A. §).

4.2. A költségvetési csalás

A hatályos Btk. 396. §-a mind a befizetési kötelezettségek, mind pedig a tényállás (9) bekezdésében megfogalmazott értelmező rendelkezésben felsorolt bármely költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsított megtévesztő magatar-

¹⁹ 1998. évi XIX. törvény és a 2017. évi XC. törvény.

²⁰ HOLLÁN MIKLÓS: Az Európai Unió jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2. szám, 99–100.

tást büntetni rendeli. A költségvetési csalás új tényállása kiküszöbölte a kezdeti problémákat, megszüntette a magyar és az uniós költségvetés védelme között fennálló eltéréseket, az előző tényállás által generált halmazati problémákat, az elkövetési magatartásokat pedig kellően absztraktnak fogalmazta meg ahhoz, hogy a költségvetés sérelmével járó valamennyi magatartást magában foglalja.²¹ Költségvetésen ma már nemcsak az államháztartás alrendszerének a költségvetését, hanem az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell. A költségvetési csalás és az ehhez kapcsolódó bűncselekmények az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 325. cikke alapján az EU pénzügyi érdekeinek a védelmét írja elő.

4.3. Az emberkereskedelem

A tényállás a vonatkozó jogharmonizációs irányelvben foglaltak szerint változott. Egyes szerzők kiemelik, hogy a hatályos Btk. 192. § (1) bekezdésében, a kizsákmányolási célzatot nem tartalmazó alapeseti tényállásban nem veszi figyelembe, hogy az irányelv a felnőtt sértettek esetében a nevezett célzattal történő elkövetést rendeli büntetni. Így a magyar szabályozás még mindig tágabban határozza meg az emberkereskedelem tényállását az uniós előírásnál.²² Mások szerint a jogalkotó a módosítással lényegében egy teljesen új alapeseti tényállást alkotott, amely önálló alakzatot képez az (1) bekezdésben foglaltakhoz képest, kissé kiüresítve azt.²³

4.4. Pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények

Egy új, önálló fejezet szabályozza a pénzhamisítás, a pénzhamisítás elősegítése, a bélyeghamisítás és a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kapcsolatos tényállásokat, a „Pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények” cím alatt. A korábbi szabályozás szerinti váltópénzre, illetve a kisebb, vagy azt el nem érő értékű pénzre elkövetett pénzhamisítás privilegizált esetként történő szabályozását a kerethatározatra hivatkozással elveti a hatályos Btk., illetve hasonlóképpen megszünteti a hamis pénz kiadásának önálló tényállását, valamint megemelte az előkészület, illetve a minősített eset büntetési tételét is.

²¹ KANYUK: i. m. 28.

²² PALLAGI ANIKÓ: *Büntető politika az új évszázad első éveiben*. Doktori értekezés, Debrecen, 2014, 219.

²³ KUBISCH KÁROLY: A bűnszervezetben elkövetett emberkereskedelem felderítése és nyomozása. *Hadtudományi Szemle*, 2018/1. szám, 332.

A gyakorlat bizonyította, hogy a pénzhamisítás elősegítésének a tényállása lényegében nem fordult elő, a regisztrált ilyen bűncselekmények száma az elmúlt években évente nulla és kettő volt, és a hatályos pénzhamisítás ellen alkotott irányelv sem teszi már szükségessé a fenntartását.²⁴

4.5. A pénzmosás

A tényállás még 1994-ben az uniós csatlakozást megelőzően került a Btk.-ba,²⁵ az alapcselekmény elkövetője által elkövetett pénzmosással együtt. Míg az irányelv kizárólag a szándékos cselekményeket rendeli szankcionálni, addig a magyar Btk. alapján a gondatlan bűncselekmény is büntetendő. Ezen szigorúbb szabályozás alkalmazására azonban lehetőségük van a tagállamoknak.

Érdekességként megjegyzem, hogy a pénzmosás bírói gyakorlata csak nehezen alakult ki, mivel ez a bűncselekményfajta nagyon sokáig teljesen ismeretlen volt, illetve csak néhány esetben tudtak vádat emelni.²⁶

4.6. A jogi személy büntetőjogi szankcionálása

A törvény megköveteli a jogi személy nevében vagy érdekében cselekvő természetes személy büntetőjogi felelősségének előzetes megállapítását, és ezáltal – áttételesen – a természetes személy felelőssége alapozza meg a jogi személy büntetőjogi szankcionálását.²⁷ A bírói gyakorlatban nagyon kevés alkalommal találkozunk a jogi személy büntetőjogi felelősségre vonásával. Köszönhetően talán annak is, hogy a törvény csak a szándékos elkövetés esetére teremti meg a felelősségre vonás lehetőségét, a gyakorlat viszont azt mutatja, hogy gyakran a jogi személy érdekében elkövetett bűncselekményeknél a tipikus bűnösségi alakzat a gondatlanság.

4.7. Összefoglalás

Ahogy ebből a néhány példából kitűnik, a magyar jogalkotás jórészt az európai uniós instrumentumok szövegszerű átvételével biztosította a jogharmonizációs

²⁴ KANYUK: i. m. 29.

²⁵ Lásd: 1994. évi IX. törvény rendelkezéseit, amelyek az 1978. évi IV. tv. rendelkezéseit módosították.

²⁶ JACSÓ JUDIT – UDVARHELYI BENEC: A pénzmosás elleni fellépés aktuális gyakorlati kérdései. *Magyar Jog*, 2017/11. szám, 711.

²⁷ 2001. évi CIV. törvény.

kötelezettségek és a hazai büntetőjog összhangját. Előfordult (a csatlakozás előtt) a jogharmonizációs kötelezettségek „túlreagálása” is: a magyar büntetőjogi szabályozást ilyen esetekben akkor is megváltoztatták, amikor erre az uniós jogi aktus helyes értelmezése alapján nem is lett volna szükség.²⁸

5. Jogharmonizáció a büntető-eljárásjog területén

Az uniós büntető szabályozás másik fontos ága az uniós büntető-eljárásjog. Ebbe a körbe a tagállamok közötti nemzetközi bűnügyi együttműködés, a határokon átnyúló bűnüldözést szolgáló intézkedések, továbbá a tagállamok büntető-eljárásjogát harmonizáló uniós törekvések, valamint az Unió bűnüldözést és igazságügyi együttműködést szolgáló szerveinek tevékenysége (Europol, Eurojust, stb.) következtében létrejött joganyag tartozik.

Ez a joganyag a kötelező uniós szabályokon keresztül a magyar büntető-eljárásjogi szabályozást is befolyásolja. A hatályos Be.²⁹ 878. §-a 34 pontban sorolja fel azokat az irányelveket és kerethatározatokat, amelyeknek a törvény szövege meg kíván felelni.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a terheltek jogait érintő parlamenti és tanácsi irányelvek implementációja kiterjedt például a terhelt hallgatáshoz, a tájékoztatáshoz, tolmácsoláshoz és fordításhoz, a tárgyalási jelenléthez való jogaira. A másik csoport a sértettek jogait érinti: az áldozatok védelmére, a sértettek jogainak szélesítésére, az egyes eljárási kérdésekre, de vannak uniós rendelkezések a költségviselésre, az elkobzásra, az ítéletek és büntetések kölcsönös elismerésére vonatkozóan is.

Ebből a jelentős joganyagból mindössze néhány gondolatot emelnék ki. Előbb a büntető-eljárásjogi szabályozási elveket befolyásoló kérdésekről lesz szó, aztán a bűnügyi együttműködés néhány elvi kérdésére térnek át.

5.1. A terheltekre vonatkozó eljárási garanciák

Az EU elismeri az alapvető emberi jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) garantálja. Az Alapjogi Charta az igazságszolgáltatással kapcsolatos fejezetben rögzíti a tisztességes eljárás követelményét, az ártatlanság vélelmét, a legalitás elvét, és kiterjeszti a ne bis in idem elvet az EU egészére.

²⁸ HOLLÁN: i. m. 113.

²⁹ 2017. évi XC. törvény.

A Nizzai Szerződés leszögezi, hogy az EU olyan, minden tagállamban elfogadott alapelveken alapul, mint a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása és a jogállamiság. Mindezek alapvetően meghatározzák a terheltek helyzetének garanciáit.

5.1.1. Általános garanciák

Többféle csoportosítás lehetséges és az egyes garanciák vagy jogok újabb részjogszíntvényekre bonthatók. Ilyen garancia-csoportok például az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog, a tisztességes eljárás, vagy a jogorvoslathoz való jog, amelyek számos részjogszíntvényt tömörítenek és több eljárásjogi szabály hátterében jelennek meg, áthatva az egész büntetőeljárást. Annak demonstrálására, hogy milyen sok részletgaranciát lehet kibontani az említett általános eljárási garancia-csoportokból, az ártatlanság véelmét választottam példaként.

5.1.2. A terheltek ártatlanságának véelmét biztosító garanciák

Ezekből a garanciákból visszaköszön a strasbourgi nemzetközi bíróság által kidolgozott elvrendszer és esetjog. Az ártatlanság véelmét biztosítja az, hogy

- a hatóságok a jogerős ítélet előtt nyilvánosan elítéltként ne mutassák be a terheltet;

- a bizonyítási teher a vádhatóságra hárul, és a bűnösséggel kapcsolatban felmerülő bármilyen észszerű kétely a vádlott javára szolgál (in dubio pro reo);

- az önvádra kötelezés tilalmát érvényesíteni kell (a terhelt nem kötelezhető önmagát terhelő vallomás tételére és a bűnösség beismerésére);

- az együttműködés megtagadásához joga van (garancia, hogy a joggal való élés nem használható fel az eljárás későbbi szakaszában a terhelt ellen, és nem tekinthető a tények megerősítésének);

- a hallgatáshoz való jogot gyakorolhatja (a hatóság elmagyarázza a jog tartalmát, valamint a joggal való élés és a jogról való lemondás következményeit);

- a tárgyaláson való jelenléthez joga van (a terheltnek jogában áll saját tárgyalásán jelen lenni).³⁰

Az ilyen garanciák a büntetőeljárás részletszabályait alapvetően meghatározzák. Meg kell jegyezni, hogy 20. századi törvénykönyveinkben a büntetőeljárás köz-

³⁰ BLASKÓ BÉLA – BUDAHÁZI ÁRPÁD: *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Dialóg Campus, Wolters Kluwer, Budapest, 2019, 157.

ponti alakja a terhelt és a büntető szabályozás főleg arra koncentrált, hogy az állammal szemben megfogalmazza a jogait és védelmet biztosítson számára. Ezzel szemben a sértett védelme kissé háttérbe szorult.

Természetesen az áldozat, a sértett is rendelkezett jogokkal, de a két fél közötti egyensúly eltolódott a terhelt javára. Ennek lett a következménye, hogy az áldozatvédelem csak az EU több évtizedes működését követően, a kétezres években került előtérbe.

5.2. Az áldozatok védelmének garanciái

Az áldozatvédelem garanciáit a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv bővíti ki.

Az irányelv célja, hogy a tagállamok megfelelő intézkedéseket hozzanak annak érdekében, hogy segítsék az áldozatokat abban, hogy az illetékes hatósággal való első kapcsolatfelvételtől kezdve mindent megértsenek és megértsessék magukat.

Az áldozatokat a nyomozás során különböző jogok illetik meg (20. cikk), így például: az áldozatok kihallgatására késelem nélkül kerüljön sor, minimálisra korlátozzák az áldozatok kihallgatásainak számát és az orvosi vizsgálatokat is, valamint elkísérhesse az áldozatot a jogi képviselőjük vagy az általuk választott személy.

Az irányelv alapján a tagállamoknak megfelelő mértékű védelmet kell biztosítani az áldozatoknak, sőt nagyon sokszor a családtagjaiknak vagy egyéb, veszélyeztetett helyzetben lévő személyeknek is. Tájékoztatni kell a rendelkezésre álló helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatásokról is, valamint elérhetőségeket kell, hogy kapjon az ügyével kapcsolatos kommunikációhoz (4. cikk).

A bűncselekmény áldozatainak kompenzációjáról szóló 2004/80/EK irányelv szerint a bűncselekmények áldozatai számára igazságosan és megfelelő módon biztosítani kell a nekik okozott károk enyhítését, függetlenül attól, hogy a bűncselekményt az EU-n belül hol követték el.

Az áldozatvédelem szerteágazó voltát jelzi, hogy a 2015. évi CLI. törvény ezen irányelv átültetése érdekében nyolc törvényt módosított, köztük az akkor hatályos büntetőeljárás törvényt³¹ is.

Az irányelv rendelkezéseinek átültetése következtében már az 1998. évi XIX. törvényt is módosították és új normaként került a büntetőeljárás törvénybe, hogy a terhelt letartóztatása esetén a nyomozási bíró, egyesbíró erről a sértettet tájékoz-

³¹ 1998. évi XIX. törvény.

tatja. Szintén az uniós jogalkotás következménye az a törvényi rendelkezés is, hogy a sértettel közlik a terhelt szabadon bocsátásának az időpontját vagy a szökésének a tényét is. A hatályos Be. átemelte a korábbi eljárási törvény előbb ismertetett szabályait is.

A Be. XIV. fejezetében megjelenő szabályozás, amely a különleges bánásmódról rendelkezik, szintén az uniós jogalkotás eredményeként ma már a büntető eljárásban a sértettek érdekét, kíméletét szolgálja.

Fontos megemlíteni, hogy 2015. november 1-jével hatályos törvényi szabályozás biztosítja a sértettek adatmegismerési jogát. Ezt megelőzően csak a Btk. XV. és XIX. Fejezetében megnevezett bűncselekmények sértettjeit illette meg ez a jog.

A sértettekre vonatkozóan csak néhány olyan jogot emeltem ki, amelyek az uniós jogalkotás „eredményei”, annak következtében kerültek be a büntetőeljárási kódexekbe. Jóllehet, ezen jogok száma sokkal számosabb és a jogosultságok is sokkal sokrétűbbek.

6. Bűnügyi együttműködés

Azt hihetnénk, hogy Európa biztonságos hely és a bűnözés már ritka madár erre felé, de nagyot tévednénk. Az EUROPOL 2024-ben kiadott jelentése szerint³² a nemzeti hatóságokkal együttműködve 821 európai bűnözői hálózatot azonosított, amelynek 25 000 tagja van. A bűnszervezetek 68%-a soknemzetiségű, tehát csak egyharmaduk dolgozik egyetlen országon belül. 112 nemzet képviselteti magát a 821 szervezetben. Háromnegyedük átlagosan 2-7 országban tevékenykedik egyszerre. A bűnszervezetek fele érdekelt a kábítószer-kereskedelemben, 71%-ának van köze a korrupcióhoz és 68%-a alkalmaz erőszakot. A bűnszervezetek 86%-ának van legális fedőszerve. A bűnszervezetek 96%-ban maguk mossák a pénzüket.

Mindezek alapján látható, hogy a bűnügyi együttműködésnek talán minden eddiginél nagyobb szüksége van az egységes fellépésre, a közös és hatékony bűnüldözési eszközök jogi kereteinek a megteremtésére. Nem csoda hát, ha számos intézmény működik ezen a területen és nélkülözhetetlen a közös munka, az együttműködés, az adatbázisok egyeztetése és egyesítése.

Melyek ezek a legfontosabb szervezetek?

Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK), Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynöksége (EUROPOL), Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (EUROJUST), Európai Csalásellenes Hiva-

³² Decoding the EU's Most Threatening Criminal Networks, Luxembourg Publication Office of the European Union, 2024.

tal (OLAF), Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (FRONTEX), Schengeni Információs Rendszer (SIS), Vízuminformációs Rendszer (VIS), Európai Igazságügyi Hálózat (EJN).

A nemzetközi bűnügyi jogsegély és együttműködés ezért lényegében Európa biztonságának alapvető feltétele. Vázlatosan tekintsünk át néhány fontos jogi kérdést.

A nemzetközi bűnügyi jogsegély együttműködési területei: a kiadatás; a büntetőeljárás átadása, illetve átvétele; a szabadságelvonással járó büntetés vagy ilyen intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése; a vagyonekobzás, elkobzás vagy ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése; az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele vagy ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése; az eljárási jogsegély; és a feljelentés külföldi államnál.

Hozzáteszem, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés pozitív feltételei általában: a viszonyosság és a kettős inkrimináció követelménye. A negatív, akadályozó feltételei lehetnek a *ne bis in idem* elv nemzetközi érvényesülése, a bűncselekmény jellege, illetve a nemzetközi egyezményben meghatározott együttműködést kizáró ok.

Az EU jogalkotásában szinte minden bűnügyi együttműködési terület tekintetében előbb a kerethatározatok, majd az EU irányelvek nyomán megindult egy jogegységesítési folyamat, amelynek következtében létrejöttek a tagállamok együttműködésének alapját képező eljárási szabályok és intézmények.

Két fontos elvről szeretnék rövid áttekintést adni, amelyek jellemzően az EU működése és szabályozása folytán kaptak hangsúlyt. Ezek: a kölcsönös elismerés elve és a lojális együttműködés elve.

6.1. Az együttműködést megkönnyítő elvek kialakítása

6.1.1. A kölcsönös elismerés elve

A kölcsönös elismerés elvének érvényesítése azt jelenti, hogy a tagállamok lényegében lemondtak a már említett és a bűnügyi együttműködés negatív feltételét, esetleges akadályát képező kettős inkrimináció és a *ne bis in idem* elveinek külön vizsgálatáról, vagyis az Unión kívüli harmadik államokhoz képest könnyebben, kifogás nélkül elismerik a másik tagállam jogi aktusát.

A tagállami aktusok egyenértékűségét – a kölcsönös elismerés elvére hivatkozással – az EUMSZ 82. cikk (1) bekezdése mondja ki.

A kölcsönös elismerés elve azt jelenti, hogy a jog valamely intézményét az alkotó vagy az alkalmazó entitástól független másik elfogadja, úgy és ahogyan az az alkotó vagy alkalmazó entitástól származik.

A kölcsönös elismerés elvének azonban vannak bizonyos következményei. Ilyen a *forum regit actum* elve, amely szerint a végrehajtó államnak és hatóságnak be kell tartania azokat az alaki követelményeket és eljárásokat, melyeket a kibocsátó hatóság feltüntetett, kivéve, ha az Irányelv másként rendelkezik, illetve, ha azok elintézetek a végrehajtó állam alapvető jogelveivel.³³

A *forum regit actum* elve a korábban alkalmazott *locus regit actum* elv negatívumait tüntette el. Utóbbi elv ugyanis a bizonyítékfelvételre irányuló együttműködés során a végrehajtó állam szabályainak megfelelő bizonyítékfelvételt tette lehetővé. Ha pedig azt a kibocsátó hatóság nem tartotta megfelelőnek, összeegyeztethetőnek saját előírásaival, akkor a beszerzett bizonyíték könnyen kirekeszthetővé vált a bizonyítékok köréből. A *forum regit actum* elvéből következően az ilyen kifogások fel sem merülhettek.

A kölcsönös elismerés elve a végrehajtás kötelezőségéhez, a *forum regit actum* elve a hatékonysághoz vezet. Előbbi biztosítja ugyanis a megtagadás szűk körre korlátozását, utóbbi pedig azt, hogy a kibocsátó szerint kerüljön sor a bizonyíték beszerzésére.³⁴

6.1.2. A lojális együttműködés elve

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdés szerint „[a]z Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”³⁵

A tagállamokat a lojális együttműködés elve alapján pozitív és negatív oldalról is kötelezettség terheli: pozitív oldalról a tagállamok kötelesek mindent megtenni annak érdekében, hogy a Szerződésekből eredő és a másodlagos uniós jog által

³³ 2014/41/EU Irányelv 1. cikk (2) bekezdés, 9. cikk (1), (2) bekezdés.

³⁴ KARSAI KRISZTINA: Locus/Forum Regit Actum – a Dual Principle in Transnational Criminal Matters. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2019/2. szám, 155–172. DOI: <https://doi.org/10.1556/2052.2019.00010>.

³⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0012.02/DOC_2&format=PDF.

előírt feladatokat teljesítsék, illetve biztosítsák az ily módon meghatározott uniós szabályozás érvényre jutását, negatív oldalról pedig tartózkodniuk kell attól, hogy akadályozzák az EU célkitűzéseinek megvalósítását.³⁶

6.1.3. Példa az elvek alkalmazására: az európai nyomozási határozat és az európai elfogatóparancs

1.) *Európai elfogatóparancs (EEP)*: Az uniós bűnügyi együttműködés terén a kölcsönös elismerés elvének első tényleges megvalósulása az ún. európai elfogatóparancs.³⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2002. június 13-án elfogadta az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB számú kerethatározatot, amelynek rendelkezéseit az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. (EUBE.) törvény II. Fejezete foglalja magában. A kerethatározat alapján egy tagállam bármely bírósága által kiadott elfogató parancs az EU egész területén érvényesnek minősül. Alkalmazási területe megegyezik a kiadatról szóló, Párizsban aláírt európai kiadatási egyezmény alkalmazási területével.

Az európai elfogatóparancs egy tagállami igazságügyi hatóság által hozott olyan, a kerethatározatban előírt formai és tartalmi követelmények szerint meghozott határozat, amelyet egy tagállamban bocsátanak ki annak érdekében, hogy egy másik tagállam a keresett személyt elfogja és a kibocsátó igazságügyi hatóságnak átadja.

A kölcsönös elismerés elve azonban nem működik hibátlanul. A tagállamok büntető jogszabályai között jelentős eltérések vannak és ezek miatt a gyakorlatban több esetben a főszabály alóli kivételként megtagadták a határozat végrehajtását. Ezért az EU Bírósága rögzítette, hogy a tagállamok eltérő büntető anyagi jogszabályaiból eredő különbségek nem feltétlenül eredményezhetik a kölcsönös elismerés elve alóli kivételt. Az a tény például, hogy más büntetési nemet alkalmaznak ugyanarra a bűncselekményre, még nem ad okot az európai elfogatóparancs végrehajtásának a megtagadására.³⁸ Erre egy tipikus példa, hogy az osztrák jogrendszer ismeri a büntetéskiszabás során egy büntető ítéletben a részben felfüggesztett, részben végrehajtandó szabadságvesztés alkalmazását is. A magyar jog csak külön-külön szabja ki ezt a kétféle szabadságvesztést. Ennek ellenére ez nem akadályozza ilyen tartalmú osztrák ítéletek megfeleltetésének.

³⁶ SOMOGYI LÍVIA: Az uniós irányelvek kötelező ereje, függetlenül a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától. *Fontes Iuris*, 2022/1. szám, 50.

³⁷ 2002/584/IB számú Tanácsi kerethatározat.

³⁸ C-514/16 Andrade és Salvador ügyben 2017. november 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:908).

A kölcsönös elismerés elvét ugyancsak befolyásolják az emberi jogi aggályok. A büntetésvégrehajtási intézetek állapota is meglehetősen eltérő a különböző EU-s tagállamokban. A konkrét, vagyis az Aranyosi-Caldarau ügyben egy magyar nyomozási bíró két európai elfogatóparancsot bocsátott ki Aranyosi Pál magyar állampolgárral szemben. Aranyosi Pált Németországban megtalálták a hatóságok és végre kellett volna hajtani az európai elfogatóparancsot a kölcsönös bizalom elve alapján is. Azonban az egyik német felsőbb bíróság, nevezetesen a Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen ezeknek az európai elfogatóparancsoknak a végrehajtását nem teljesítette, hanem megállapította, hogy azok a fogvatartási körülmények, amelyeknek Aranyosi Pál a magyar börtönökben esetlegesen ki lenne téve, az EJEB korábbi ítéletei alapján – Varga kontra Magyarország³⁹ – sértik Aranyosi Pál alapvető jogait, vagyis a kínzás és embertelen bánásmódként jelentkező jogokat. A német bíróság azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy ezért az európai elfogatóparancsok végrehajtását meg lehet-e vagy meg kell-e tagadni, illetve lehet-e vagy kell-e ahhoz a feltételhez kötni, hogy a kibocsátó tagállam adjon a fogvatartási körülmények alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségéről történő meggyőződést lehetővé tévő információkat.

A tagállamok hivatkozásai az embertelen vagy megalázó bánásmódra általános jelleggel önmagukban nem vezethetnek eredményre. Az EUB álláspontja szerint az európai elfogatóparancsot végrehajtó igazságügyi hatóságnak konkrétan és alaposan kell vizsgálni, hogy bizonyítékokkal alátámasztható-e ez az aggály, vagyis, hogy az európai elfogatóparancssal érintett személy az átadása esetén tényleges ki lenne téve a megalázó vagy embertelen bánásmódnak. A vizsgálatnak a konkrét bv. intézetre kell korlátozódnia és ellene az érintettnek jogorvoslati joga van.⁴⁰ Ma már ezt a kérdést is sikerült megoldani a magyar hatóságoknak a garanciaadással.

2.) *Európai Nyomozási Határozat*: A másik hatékony eszköz az együttműködésben az európai nyomozási határozat (ENYH), az európai bizonyításvételi parancs utódja, melyet a 2008/978/IB kerethatározat hozott létre. A büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló irányelvet 2014. április 3-án fogadták el. Az uniós tagállamoknak 2017. május 22-ig kellett átültetniük az irányelvet nemzeti jogrendszerükbe. Dániát és Írországot ez az eszköz nem köti.

Az európai nyomozási határozat egy uniós tagállam igazságügyi hatósága által kibocsátott vagy érvényesített igazságügyi határozat, amelynek célja egy másik uniós tagállamban nyomozati intézkedések elvégztetése büntetőügyben történő bizonyítékgyűjtés céljából.

³⁹ A 14097/12, a 45135/12, a 73712/12, a 34001/13, a 44055/13 és a 64586/13 számú ügyek.

⁴⁰ C-404/15. és C-659/15 PPU számú Aranyosi és Caldaru egyesített ügyben 2016. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:198).

Az európai nyomozási határozat is a kölcsönös elismerésen alapul, ami azt jelenti, hogy a végrehajtó hatóság köteles elismerni a másik tagállam kérelmét és biztosítani annak végrehajtását. A végrehajtásnak ugyanúgy és ugyanolyan feltételekkel kell történnie, mintha az adott nyomozási cselekményt a végrehajtó tagállam valamely hatósága rendelte volna el.

Az ENYH előírásait és végrehajtását áthatja a lojális együttműködés elve. A kölcsönös elismerés elve a lojális együttműködés elvéből következik, de utóbbit egyes részletszabályok, illetve az ENYH-ra vonatkozó szabályozás összessége is alátámasztja. Például, ha a végrehajtó hatóság úgy ítéli meg, hogy a szükségesség-arányosság-adekvátság közül valamelyik nem áll fenn, akkor megtagadás előtt konzultál a kibocsátó hatósággal.

A kölcsönös elismerés és a *forum regit actum* elvéből következően a végrehajtó hatóság alapvetően a kibocsátó hatóság által kért nyomozási cselekményt folytatja le és bizonyítékot szerzi be. Az ENYH-tól nemcsak eltérni lehet adott esetben, hanem tovább is lehet lépni. A végrehajtó hatóság kötelezettsége, hogy haladéktalanul tájékoztassa a kibocsátó hatóságot, ha helyénvaló lehet további olyan nyomozási cselekményeket fogantatosítani, amelyeket kezdetben nem terveztek vagy nem lehetett konkrétan meghatározni. A végrehajtó állam és hatóság így nemcsak egy parancs végrehajtója, hanem a kibocsátó állam és hatóság kérését figyelembe vevő, a lehetőségeket mérlegelő, a megkeresést lehetőség szerint minél jobban teljesítő, a hatékony büntetőeljárást elősegítő közreműködő.⁴¹

A jogintézmény átültetésére az Európai Unió tagállamaival folytatott büntető együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvénnyel került sor.

Egy kutatás a 2017. június 1. és 2018. december 31. közötti időszak vonatkozásában azt állapította meg, hogy az alkalmazás kezdeti időszakában az ilyen ügyek 75%-ában sikerrel járt a végrehajtás, és 82%-ban pedig a vádiratban fel is használták az európai nyomozási határozattal beszerzett bizonyítási eszközt.⁴²

Természetesen az együttműködésnek még van több más, kifejezetten az EU által kialakított közös jogintézménye, mint pl. a befagyasztási parancs, a közös nyomozócsoport alakítása.

A nyomozást elősegítő közös jogintézmények után lehetne még beszélni a mediáció jogintézményéről, amely szintén az EU hatására került büntetőeljárásunkba a közvetítői eljárás formájában. A büntetőeljárás bírósági szakaszából azonban az EU hatására létrejött még egy fontos jogi megoldást emelnék ki és ez az előzetes döntéshozatali eljárás.

⁴¹ NAGY ANITA: Európai nyomozási határozat a kölcsönös elismerés elve tükrében. *Kúriai Döntések*, 2017/6. szám, 864–867.

⁴² KIS LÁSZLÓ – SZABÓ JUDIT: *Az európai büntetőjog gyakorlata. Bűnügyi együttműködés a bírósági eljárásban*. HVG-ORAC, 2023, 227.

7. Előzetes döntéshozatali eljárás

7.1. Az előzetes döntéshozatali eljárás elméleti szempontból

Főszabály szerint a nemzeti bíróság feladata annak megítélése, hogy milyen ügyben, milyen kérdés megválaszolására van szükség. Ezt a döntést az Európai Unió Bírósága (EuB) rendszerint tiszteletben tartja. Az EuB csak az uniós joggal összefüggő eljárásokban, és csak az uniós jogot értelmezi. Az előzetes vizsgálat során az EuB értékeli, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás alapja egy konkrét jogvita és annak eldöntéséhez szükséges-e iránymutatás nyújtása. Az EuB tehát elutasítja a kérelmet, amennyiben nincs hatásköre a kérdés megválaszolására, mert például az ügy nem tartozik az uniós joghatály alá, valamint amennyiben a kérdés hipotetikus jellege vagy a kérelem hiányossága miatt a kérelem elfogadhatatlan. Amennyiben az alapeljárás nincs kapcsolatban az uniós joggal, úgy az EuB nem válaszolja meg az előzetes döntéshozatali kérdést. Az uniós joggal való kapcsolatot megalapozhatják az alapeljárás ténybeli elemei, azaz az alapeljárás (közvetlen) uniós jog hatálya alá tartozása. A befogadás lényege, hogy a nemzeti norma az uniós jogból ered-e.

Minden esetben nagyon fontos, hogy a nemzeti bíróság kellő információkat adjon a kérelmében az alapeljárás uniós joggal való – ténybeli vagy jogi normák szintjén meglévő – kapcsolatáról.⁴³

7.2. Előzetes döntéshozatali eljárás alkotmányos szempontból

Az Alkotmánybíróság a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) tett fontosabb megállapításokat az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével összefüggésben.

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének a kötelezettsége csak akkor terheli a bíróságot, ha ténylegesen felmerül az előzetes döntéshozatal lehetősége. A kezdeményezésre kötelezett bíróság is önállóan mérlegelheti, hogy az érdemi döntés elleni felülvizsgálati – vagy annak kizártsága esetén a fellebbezési – eljárásban a jogvita eldöntése szempontjából szükséges-e előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie. Az Alkotmánybíróság azt a bíróságot tekinti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére köteles bíróságnak, amelynek ügydöntő határozata ellen nincs helye további hazai jogorvoslatnak.⁴⁴

⁴³ VARGA ZSÓFIA: Melyek az előzetes döntéshozatali kérelem érdemi elbírálásának feltételei? *Európai Jog*, 2017/4. szám, 1–21.

⁴⁴ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [26].

Az előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB a közösségi/uniós jog értelmezése, érvényessége kérdésében dönt, tehát akkor merül fel az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, ha a jogvita eldöntéséhez szükséges a közösségi/uniós jog értelmezése. Az előterjesztési kötelezettség azonban még ekkor sem automatikus, az EUB a gyakorlatában konkrétan meghatározta, hogy mely esetekben mentesülnek a fenti bíróságok az előterjesztési kötelezettség alól. Így a kötelezett bíróságoknak nem kell előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezniük, ha (1) azt állapították meg, hogy a felmerült kérdés nem releváns, vagyis a kérdésre adott válasz nem befolyásolhatná érdemben a jogvita megoldását; (2) a szóban forgó közösségi jogi rendelkezést a Bíróság már értelmezte; (3) a közösségi jog helyes alkalmazása annyira nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár.⁴⁵

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése szakjogi kérdés,⁴⁶ de mint minden bírói döntésnek, meg kell felelnie az Alaptörvény követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság ezen eljárása körében sem működik szuperbírásként, így az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben nem foglal állást a korábban kialakított gyakorlatának megfelelően.⁴⁷ Az Alkotmánybíróság „nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi”.⁴⁸

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével összefüggésben az Abh. arra is rámutatott, hogy felveti a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, ha az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére az uniós jog alapján kötelezett fórum az erre irányuló kérelmet indokolás nélkül utasítja el. *„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan – az eljáró bíróságnak függetlenül attól, hogy kötelezettnek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia. Az indítványozó peres fél ugyanis joggal számíthat arra, hogy az ügye kapcsán felmerült és annak eldöntése szempontjából releváns közösségi jogi probléma a Bíróság [EUB] elé kerül. Ennek elmaradása érdemi kihatással lehet a jogvita végeredményére, ezért a bíróság köteles megindokolni az indítvány elutasítását, mivel egyrészt ez garantálja, hogy megalapozott döntést hozott a kezdeményezés tárgyában, másrészt a peres fél innen ismerheti meg a döntés okát.”*⁴⁹

⁴⁵ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60].

⁴⁶ BH 2018.312., BH 2016.338.

⁴⁷ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]; 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [44]; 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

⁴⁸ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29].

⁴⁹ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]; lásd még 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [36]-[37].

7.3. Statisztika az EUB-hoz és a Törvényszékhez érkezett kérelmekről

Végül nézzünk illusztrációként a magyar ügyekről néhány statisztikai adatot: A 2022-ben a két bíróság előtt folyamatban lévő ügyek száma hasonló az előző évihez (1710 ügy 2022-ben, szemben a 2021-es 1720-zal), és így továbbra is nagyon magas szinten maradt. Valójában az elmúlt öt évben a benyújtott ügyek számának jelentős és strukturális növekedése figyelhető meg, különösen a Bíróság előtt (+21%).

2013 és 2017 között évente átlagosan 693 ügy érkezett a Bírósághoz, míg ez az átlag 2018 és 2022 között 839 volt, ami évi 146 ügyes növekedést jelent.

A Törvényszék elé terjesztett ügyek száma stabilizálódott, átlagosan 883 ügyet terjesztettek elő évente. 2022-ben az elintézett ügyek számát tekintve a Bíróság és a Törvényszék együttesen 1666 ügyet tudott lezárni, ami megfelel az elmúlt évek átlagának (2018 és 2021 között évi 1692 ügy).⁵⁰

Magyarország⁵¹ 2004-től összesen 262 előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelmet nyújtott be, ebből legtöbbször a Kúria: 39, a Fővárosi Ítélőtábla: 8, valamint a Szegedi Ítélőtábla: 5 esetben.

A számszerű adatokból is látható, hogy a magyar bírák aktívan részt vesznek abban, hogy a luxembourgi székhelyű bíróság a közösségi/uniós jogot értelmezze, vagy az érvényessége kérdésében állást foglaljon.

8. Az uniós jog hatása egy konkrét büntető eljárási jogi rendelkezésén keresztül

Egy konkrét példán keresztül szeretném bemutatni az uniós jog hatását, amelynek előre bocsátott tanulsága az, hogy az implementáció sok esetben egy folyamat, amely egyes esetekben lépésről-lépésre történik és nem varázsütésre. A vizsgált példa arra mutat rá, hogy miként változtak fokozatosan a terheltnek és a védőnek a jogai a vádirat előtti nyomozási bírói meghallgatás során.

A rendszerváltás előtt, a vádirat benyújtása előtti nyomozati szakaszban a terhelt tekintetében a kényszerintézkedésekről nem a bíróság, a nyomozási bíró, hanem az ügyész döntött. Az ügyész határozta meg a nyomozás teljes tartama alatt, hogy melyik gyanúsítottal szemben és milyen kényszerintézkedést alkalmaz. Erre a jogi helyzetre abszolút igaz az a török közmondás, hogy „Ha bírád a vádló, Isten legyen a védő.”

⁵⁰ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/cp230042en.pdf>

⁵¹ https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_en.pdf

A nyomozási bírói jogintézmény bevezetésével azonban a helyzet megváltozott. Az 1998. évi XIX. törvény (régí Be.) indokolása szerint a régebbi magyar büntetőeljárási jogban is ismert vizsgálóbírói intézmény a legszélesebb körű bírói kontrollt valósítja meg, az úgynevezett vizsgálat teljesítése e bíró feladata. A vizsgálóbíró alkalmazása a korszerű vegyes rendszerekben visszaszorulóban van, elsősorban azért, mert a nyomozási cselekmények kétszeres elvégzése az eljárást nehézkessé teszi. A törvény az utóbbi időkben előnyösebbnek ítélt modellt követ, a vádirat benyújtása előtt szükséges bírói feladatokat a nyomozási bíróra bízta. E bírónak meghatározott kényszerítő intézkedések alkalmazásáról, az elmeállapot megfigyelésére irányuló indítványokról és intézkedésekről, a védő kizárásáról, egyes esetekben a megszüntetett nyomozás folytatásának elrendeléséről, bizonyos tanúvédelmi intézkedésekről kell döntenie, ezen kívül egyes (főleg megismételhetetlen) bizonyítási cselekményeket kell lefolytatnia. Szerepe tehát nem azonos a vizsgálóbíróéval, ám azáltal, hogy a megyei bíróság elnöke kifejezetten e feladatok ellátására kijelöli, könnyen elérhető és alkalmas a nyomozás szükséges bírói kontrolljának megvalósítására.⁵²

Az Európai Unióhoz való csatlakozást közvetlenül megelőzően a nyomozási bíró feladatait meghatározó rendelkezések között szerepelt a következő kötelezettség: Az 1998. évi XIX. törvény 211. §-a⁵³ értelmében, amely 2003. július 1. napjától volt hatályos, a nyomozási bíró eljárása esetén, amennyiben az indítványt az ügyész terjesztette elő, akkor az ügyész gondoskodott az eljárás résztvevőinek a megjelenéséről, minden más esetben a nyomozási bíró. Az akkor hatályos norma szerint a terhelt és a védő iratmegismerése tekintetében a jelenlévőknek módot kellett adni arra, hogy az indítványozó bizonyítékait – a 186. § keretei között – megismerjék. Azonban ez az iratmegismerési jog csak korlátozott volt, mert a nyomozás során, aki a nyomozási cselekményen jelen lehetett, az arról készült jegyzőkönyvet megtekinthette. A gyanúsított, a védő és a sértett a nyomozás során is megtekinthette a szakvéleményt, az egyéb iratokat pedig akkor, ha az a nyomozás érdekeit nem sértette. Másképp fogalmazva az akkori eljárási szabályok értelmében egy kényszerintézkedés kérdésében való nyomozási bírói meghallgatás előtt a terhelt és a védő nem ismerhette meg az eljárás iratait, csak annak egy részét a fent említett korlátozással. Ez pedig nyilvánvalóan sértette a védekezéshez és a védelemhez való jogát is a terheltnek.

⁵² Régi Be. 207–208. §-hoz fűzött indokolás.

⁵³ Be. 211. § (1) Ha az indítványt az ügyész terjeszti elő, az indítványában megjelöli az ülés időpontját, a gyanúsítottnak a nyomozási bíró előtti megjelenéséről gondoskodik, az ülés időpontjáról és helyéről a védőt értesíti. Ha az indítványt nem az ügyész terjesztette elő, a nyomozási bíró meghatározza az ülés időpontját, intézkedik a szükséges iratok beszerzése iránt, az ülés időpontjáról és helyéről értesíti az indítványozót, az ügyészt, a gyanúsítottat és a védőt. (3) Az ülésen az indítványozó az indítványt megalapozó bizonyítékokat írásban előterjeszti, vagy szóban előadja.

A régi Be.⁵⁴ 211. § (1) bekezdésének 2006. július 1-jén hatályba lépett módosítása már továbblépett, mert az ügyben az indítványt meg kellett küldeni a terheltnek és a védőnek is. Ha az indítványt az ügyész terjesztette elő, akkor azt megküldte a gyanúsítottnak, a védőnek, továbbá gondoskodott a gyanúsítottnak a nyomozási bíró előtti megjelenéséről, az ülés határnapijáról és helyéről értesítette a védőt. Ha az indítványt nem az ügyész terjesztette elő, az indítványt a nyomozási bíró megküldte a gyanúsítottnak, a védőnek, intézkedett a szükséges iratok beszerzése iránt, és az ülés megtartásáról. A változás kézzelfogható. A 2006-os módosítás már az ügyészi indítvány megküldését írta elő, ami nemcsak a bíró aktívabb részvételét igényelte, de a védelemnek jobb felkészülésre lehetőséget adott.

Az Európa Parlament és Tanács 2012. május 22-i 2012/13/EU irányelve, amely a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szól, az iratok megismerésére még nagyobb hangsúlyt helyezett. Eszerint *„[a]mennyiben valakit a büntetőeljárás bármely szakaszában őrizetbe vesznek, illetve fogva tartanak, a tagállamok biztosítják, hogy az adott ügygel kapcsolatos, az illetékes hatóságok birtokában lévő dokumentumokat, amelyek nélkülözhetetlenek az őrizetbe vétel ellen a nemzeti jog szerinti eredményes panasztételhez, vagy a fogva tartás jogszerűsége felülvizsgálatának nemzeti jog szerinti eredményes kezdeményezéséhez, az őrizetbe vett személy vagy ügyvédje rendelkezésére bocsássák.”*⁵⁵

A régi Be. 2014. január 1-jétől hatályos módosítása már nemcsak az ügyészi indítvány megküldését írta elő, hanem *„[h]a az indítvány tárgya előzetes letartóztatás elrendelése, a gyanúsítottnak és a védőnek megküldött indítványhoz csatolni kellett azoknak a nyomozási iratoknak a másolatát, amelyekre az indítványt alapozzák.”*⁵⁶ Ebben az esetben is kézzel fogható a norma változása, amelynek eredménye a védekezéshez, védelemhez való jog érvényesülésének a megvalósulása.

2015. július 1-jei hatállyal újabb előrelépés történt, mert már nemcsak a fogvatartás elrendelése esetén kellett megküldeni a kapcsolódó dokumentumokat, hanem az előzetes letartóztatás meghosszabbítása esetén is. Minden kapcsolódó dokumentumot mellékelni kellett, ami az előzetes letartóztatást tárgyában hozott legutóbbi döntés óta keletkezett.⁵⁷

A 2017. évi XC. törvény (új Be.) még tovább lépett. Egyrészt, ha az indítvány tárgya letartóztatás vagy előzetes kényszergyógykezelés elrendelése, az indítvány

⁵⁴ Az 1998. évi XIX. törvényt módosította a 2006. évi LI. törvény 98. § (1) bekezdése.

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve (2012. május 22.) a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról 7 cikk (1) bekezdés, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32012L0013>.

⁵⁶ Régi Be. 211. § (1) bekezdés utolsó mondat, 2014. január 1-től hatályos.

⁵⁷ Régi Be. 2011. § (1a) bekezdés, 2015. július 1-től hatályos.

megküldését követően a gyanúsított és a védő számára biztosítani kell azoknak az ügyiratoknak a megismerését, amelyekre az indítványban hivatkoznak. Tehát minden iratot, amelyet az indítvány megemlít. E megfogalmazás sokkal konkrétabb, mint a kapcsolódó iratok fogalma, amely mérlegelést igényel [470. § (1) bekezdés]. Másrészt, ha az indítvány tárgya a letartóztatás meghosszabbítása, az indítvány megküldését követően a gyanúsított és a védő számára biztosítani kell azoknak az ügyiratoknak a megismerését is, amelyekre az indítványban hivatkoznak és amelyek a letartóztatás tárgyában hozott legutóbbi döntést követően keletkeztek. Ebben az esetben nemcsak azokat az iratokat kell csatolni, amelyekre az indítvány hivatkozik, hanem azokat is, amelyek a letartóztatás tárgyában az előző hosszabbítás óta keletkeztek akkor is, ha arra nem hivatkozik az indítvány [470. § (2) bekezdés].

A határidővel kapcsolatban szintén egy konkrétabb megfogalmazás került az új Be.-ben, bár azon lehet vitatkozni, hogy ez hosszabb vagy rövidebb időtartamot jelent-e az irattanulmányozásra. *„Az ügyészség az (1) és (2) bekezdésben meghatározott ügyiratok megismerését a védekezésre való felkészüléshez szükséges időben és módon – legkésőbb az ülés megkezdését megelőző egy órával – köteles a terhelt és a védő számára biztosítani. Az ügyészség az (1) és (2) bekezdésben foglaltak teljesítéséhez a nyomozó hatóságot is igénybe veheti”* [470. § (3) bekezdés].

A felsorolt törvénymódosítások alapja a 2012/13/EU irányelv, amelynek 7. cikke egyértelműen rögzíti, hogy *„(1) Amennyiben valakit a büntetőeljárás bármely szakaszában őrizetbe vesznek, illetve fogva tartanak, a tagállamok biztosítják, hogy az adott üggyel kapcsolatos, az illetékes hatóságok birtokában lévő dokumentumokat, amelyek nélkülözhetetlenek az őrizetbe vétel ellen a nemzeti jog szerinti eredményes panasztételhez, vagy a fogva tartás jogszerűsége felülvizsgálatának nemzeti jog szerinti eredményes kezdeményezéséhez, az őrizetbe vett személy vagy ügyvédje rendelkezésére bocsássák.”*

Ezen rendelkezés alapján módosította a törvényalkotó a Be. 470. § (1)-(3) bekezdéseit és így teljes egészében megteremtette annak lehetőségét, hogy a terhelt, és a védő a kényszerintézkedésről való döntés előtt hozzá jusson a reá vonatkozó iratokhoz, és betekinthessen a reá vonatkozó iratokba.

Összegzésként megállapítható, hogy a nemzeti büntető jogalkotás – az anyagi jog, az eljárásjog, a büntetésvégrehajtás és a bünyügyi együttműködés – az elmúlt évek alatt meghatározóan követte és megfelel az uniós tagságunk alapján kötelező jogszabályalkotásnak, módosításnak. Sőt, vannak olyan jogintézmények – mint például a nyelvhaználtati jog, anyanyelv használatának a joga⁵⁸ -, amely sokkal több

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. október 20-i 2010/64/EU irányelve a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról.

részjogosítványt biztosít a nem magyar anyanyelvű elkövetőknek,⁵⁹ mint amennyi jogot az európai uniós országokban az egyes kódexekben biztosítanak.

A két évtizedes uniós tagság eredményeként a büntető jogszabályainkat jelentősen módosítottuk és ez a folyamat tovább folytatódik, mert jelenleg is számos irányelv megalkotása, illetve implementálása van folyamatban. Példaként említeném az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1543 Rendeletét (2023. július 12.), amely a büntetőeljárás során az elektronikus bizonyítékokkal kapcsolatban, valamint a büntetőeljárást követően a szabadságvesztés-büntetések végrehajtása céljából kibocsátott, közlésre kötelező európai határozatokról és a megőrzésre kötelező európai határozatokról rendelkezik.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az uniós jogalkotás olyan feladatokat is jelent, amely igazi kihívás a magyar jogalkotó számára. Számos olyan fogalmat alkotott az uniós jog, amely nem feleltethető meg a magyar büntető dogmatikánknak. Gondolok itt a súlyos gondatlanság és más hasonló fogalmakra⁶⁰ a környezetvédelmi irányelvekben, ahol ilyen fogalmakat olvashatunk: „*legalább súlyos gondatlanságból elkövetett, bármely személy halálát okozó bűncselekmények esetében a kiszabható szabadságvesztés felső határa legalább öt év*”.

Másrészt változatlanul fontosnak tartom azt a megállapítást, hogy nem mindegy, hogy melyik európai országban vádlott ma egy terhelt. Az anyagi és az eljárásjogi jogszabályok közelítése ellenére is a bűncselekménnyé nyilvánítás,⁶¹ a büntetés kiszabása és a kiszabott büntetés végrehajtása is eltérő az egyes nemzetállamokban.

Ugyanakkor azt is hangsúlyoznom kell, hogy számos büntető (anyagi, eljárásjogi, és egyéb) jogszabályunk módosítását vagy megalkotását az uniós létünk garantálta, és az uniós tagságunk nélkül nem változtak volna ilyen mértékben a büntető jogszabályaink. Másrészt a nemzetközi együttműködés számos formája biztosítja, hogy a határon átnyúló bűnözés ellen a többi uniós országgal együtt hatékonyan felléphessünk.

⁵⁹ 2017. évi XC. törvény 8. §.

⁶⁰ Environmental crime: Council and European Parliament reach provisional agreement on new EU law.

⁶¹ 2024. februárjában fogadta el a Bundestag azt a törvényt, amelynek értelmében a kannabisz lekerül a tiltott anyagok listájáról és felnőttek egy alkalommal 50 grammot birtokolhatnak otthon, 25 grammot pedig nyilvánosan tarthatnak.

Abstract

THE BALANCE OF THE IMPACT OF EU LAW ON HUNGARIAN CRIMINAL CASES

Accession to the European Union has had a significant impact on the Hungarian legal system, including criminal law and criminal procedure law. By taking into account the legal instruments of the European Union (from regulations to opinions), as well as the decisions of the Court of Justice of the European Union in criminal matters, a significant harmonisation of the law has been initiated in both branches of law, affecting many areas of domestic regulation. In the field of criminal law, a number of significant changes have been made in the areas of definitions and descriptions of offences, in the context of criminalisation and decriminalisation. In criminal procedural law, there have also been fundamental changes to establish a uniform procedural framework for criminal cooperation. It is not possible in this paper to examine all the issues in detail, as this can only be done by the vast literature available, so I will only give a sketchy overview of the two decades of progress. In order to make the picture clearer, I will illustrate with a concrete example that the implementation of EU criminal procedural law is not a completely smooth process. However, the continuous development of legal instruments enriches our legislation and facilitates cooperation in criminal matters.

Keywords: *legal harmonization; uniform criminal law; criminal cooperation; mutual recognition principle; European Investigation Order.*

DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA

egyetemi tanár, dékánhelyettes

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék,
Magyar Jogász Egylet, a Közjogi Szakosztály elnöke

JELENETEK AZ UNIÓS ÉS A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI PERJOG 20 ÉVES HÁZASSÁGÁBÓL

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.F.Rozsnyai.131>

Összefoglaló

Magyarország európai uniós tagsága a magyar közigazgatási jog számára kardinális hatású volt. A tanulmány a közigazgatási jog számtalan területe közül a közigazgatási perjog „ernyő”-területén mutat be egyes fejlődési tendenciákat. A modern, funkcionális közigazgatási bíráskodás magyarországi megteremtése nem kis részben az uniós közigazgatási jog eredménye, ami egyúttal a közigazgatási jog egészére is visszahat, elsősorban a közigazgatási bíráskodás jogfejlesztő hatása révén. Az elemzés célja, hogy – a magyar közigazgatási perjog európaizálódásának fontos epizódjait felvillantva – vázlatosan bemutassa a bírói út, a keresetindítás, az ideiglenes jogvédelem, a preklúziós szabályok és a bíróság döntési jogköre témáit, kitérve a sikerek mellett néhány nehézségre is.

Kulcsszavak: közigazgatási bíráskodás; európaizálódás, hatékony jogvédelem; hatalommegosztás; közigazgatási per.

1. Bevezetés

A piacgazdaságba való átmenet, és az ezzel tulajdonképpen párhuzamosan már meginduló informális felkészülés az Európai Közösséghez való csatlakozásra, majd pedig a csatlakozási folyamat a közigazgatási jogot alapjaiban formálta át. Nemcsak számos új ágazat született, illetve alakult át gyökeresen, hanem az elvileg a tagállami autonómia elve által „védett” szervezeti jog és közigazgatási eljárásjog is számos impulzust kapott és fejlődött ezek nyomán.

Ennek ellenére a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 1949-es megszüntetését követő csipkerózsika-álomból igen lassan ébredezett a közigazgatási bíráskodás.

Ennek oka volt, hogy a közigazgatási perjog a szocializmus szorításában, a diszfunkcionális polgári perjogi keretek között – ellentétben a polgári jogi dogmatikával – csak igen korláatosan maradt fenn, és a rendszerváltás hajnalán sem a közigazgatási bíraskodásra irányult a reflektorfény.¹ 1991-ben ugyan alkotmánybíróági kötelezés nyomán a jogalkotó kiszélesítette a bírói utat, de a perjog és a bírósági szervezet változatlan maradt. Ez persze jól illusztrálja annak a német mondanak az igazságát, amely szerint a közigazgatási bíraskodás a jogállam boltozatának záróköve,² ezért először meg kellett építeni ezt a bizonyos boltozatot. Ebben az építkezésben az uniós csatlakozásra való felkészülés, majd 2004. május 1-jétől Magyarország uniós tagsága igen jelentős tényező.

Ennek témánk szempontjából az egyik első bizonyítéka volt az önálló közigazgatási perjogi szabályozás gondolatának megjelenése.³ Ezt ugyan elvetették, de sor került – még a polgári perjogi szabályok között – a közigazgatási perjogot érintő 2005. évi novelláris módosításra, és ezzel együtt a közigazgatási nemperes eljárásokról szóló szabályok megalkotására.⁴ Ezek a megújult általános közigazgatási eljárási szabályok (Ket.) közigazgatási perjogi lekövetésén túl a hatékony jogvédelem felé tett első lépések voltak. A fokozatosan „kritikus tömeggé” váló közigazgatási bírói kar révén is egyre bővült a bírói jogértelmezés és növekedett ennek a szerepe, majd a közigazgatási perjog a jogszabályok szintjén is elkezdett lassan testet öltetni, mintegy kinőni a bírói értelmezés keretei közül. Felsejlett a közigazgatási bíraskodás európai dimenziója Magyarországon is: a magyar közigazgatási bírak e téren igen jelentős tevékenységet fejtettek ki.⁵ A bírósági szervezetrendszeren belül működtetett európai jogi szaktanácsadói hálózat mint unikális szervezeti megoldás szintén igen jelentős szerepet játszott az uniós jog magyarországi érvényesülésének elősegítésében.⁶

A közigazgatási bíraskodás autonómiája fokozatos helyreállításának ezt követően igen fontos lépése volt a közigazgatási perrendtartás 2017. márciusi, 2017. évi

¹ Részletesen bemutatja ezt az időszakot PATYI ANDRÁS: *A magyar közigazgatási bíraskodás elmélete és története*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

² »Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das Schlußstein im Gewölbe des Rechtsstaats« (LUDWIG THOMA).

³ ROZSNYAI KRISZTINA: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem (Konferencia a közigazgatási bíraskodásról). *Jogtudományi Közöny*, 2004/6. szám, 213-14.

⁴ A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Knptv.).

⁵ KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY – BARABÁS GERGELY: Az előzetes döntéshozatali eljárások, mint a bírói függetlenség fokmérője a közigazgatási ítékezésben. *Jogtudományi Közöny*, 2019/10. szám, 387-404.

⁶ <https://www.jogiforum.hu/hir/2018/05/09/europaban-peldanelkul-europai-jogi-szaktanacsadoi-halozat-valaszok-a-birak-unios-jogertelmezesi-kerdesekre-video/>

I. törvényként (Kp.) való kihirdetése, majd 2018. január 1-jei hatályba lépése.⁷ Nem véletlen, hogy e kodifikáció vezérfonala az uniós közigazgatási perjog legfontosabb elve, a hatékony bírói jogvédelem elve volt.⁸ A kodifikáció során a jogállamiság és a hatalmi ágak megosztása tételeinek lényegét érintő kérdésekre kellett választ találni, annak érdekében, hogy olyan szabályrendszer jöjjön létre, amely egyszerre biztosítja a bírósági eljárások észszerű időn belüli lezárását és hatékonyságát, valamint a közigazgatás jogszerűségének kontrollját.

A hatalmi ágak szétválasztásának elve nem statikus, a társadalom és a gazdaság fejlődésével együtt kell fejlődnie.⁹ A Kp. éppen ezért számos fejlődési vonalra volt tekintettel: nemcsak az 1991 óta kialakult magyar bírói gyakorlatra épült, hanem más európai országok megoldásaira és a jelenlegi európai tendenciákra is figyelemmel volt. E folyamatokra természetesen nagy hatása volt és van az Európai Unió jogának, elsősorban az Európai Unió Bírósága (EUB) gyakorlatának, az átvett joganyagnak, de akár az éppen folyamatban lévő kötelezettségzegési eljárásoknak is.

A következőkben néhány ilyen fontos fejlődési csomópontot kíván a tanulmány bemutatni a Kp. egyes fő pilléreihez kapcsolva.

2. A közigazgatási bírói út igénybevehetősége

2.1. A közigazgatási jogvita fogalma, a közigazgatási perjog tárgyi hatályának kiterjesztése

A közigazgatási bírói jogvédelemmel kapcsolatos egyik legfontosabb nemzetközi tendencia annak folyamatos tágulása. Magyarországon 2018 előtt általános jelleggel csak az egyedi ügyeket eldöntő hatósági aktusok és ezek elmulasztása voltak bíróság előtt megtámadhatóak. E szabályt külön törvények rendelkezései sok esetben kazuisztikus jelleggel persze bővítették, és további, elsősorban egyedi döntések ellen biztosítottak bírói utat: többek között közintézeti aktusok, önkormányzati nem hatósági határozatok, vagy éppen fegyelmi határozatok tartoztak e körbe.

⁷ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermekéévé ér, avagy az önálló közigazgatási bíraskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. *Acta Humana: Hungarian Centre For Human Rights Publications*, 2019/1. szám, 7–22. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.1>

⁸ Ld. részletesen F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*. [online] Budapest, Eötvös, 2018.

⁹ BIBÓ ISTVÁN: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Válogatott tanulmányok. Második kötet, 1945–1949* [online]. Budapest, Magvető, 1990, 367–397, 392.

A Kp. szerinti közigazgatási jogvita fogalmát meghatározó generálklauzula több irányban is bővítette, illetve általánosította a bírói utat.¹⁰ A közigazgatási tevékenység gyűjtőfogalom a közigazgatási cselekményt és annak elmulasztását egyaránt átfogja. Az európai tendenciákkal és a magyar alkotmánybírószági gyakorlattal összhangban ezáltal egyfelől a közigazgatási aktusok meghozatalának elmulasztása is peresíthetővé válik.¹¹ Másfelől pedig a közigazgatási cselekmény fogalom a közigazgatási aktusok széles körét öleli fel: a hatósági határozat fogalma helyett az egyedi döntés a fent említett aktusokat mind átfogja, s ezek mellé felsorakoznak egyrészt a kétoldalú aktusok, a közigazgatási szerződések és megállapodások,¹² másrészt pedig a normatív aktusok, a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó „általános hatályú rendelkezések”. Ez nagyon jelentős és egyben úttörő jellegű tágítása volt a bírói hatáskörnek, hiszen a normatív, nem jogalkotási aktusokkal szembeni jogvédelem még gyerekcipőben jár Európa-szerte.

Nem volt teljesen újkeletű persze a normakontroll-hatáskör a bíróságok számára, hiszen az önkormányzati normaalkotás már ezt megelőzően is rövidebb-hosszabb ideje bírói törvényességi ellenőrzés alatt állt,¹³ akárcsak a partikuláris szabályozás révén a köztisztviselői szabályzatok.¹⁴ Az önkormányzati jogalkotás kontrollja azonban alkotmányjogias, különös bírósági eljárásban történik, nem véletlen tehát, hogy az önkormányzati rendeletek és normatív határozatok az általános hatályú rendelkezés fogalmába nem tartoznak bele. A Kp. 4. § (3) bekezdés c) pontja alapján az csak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá nem tartozó aktusokat, az uniós terminológiával „nem jogalkotási” aktusoknak nevezett normatív aktusokat fogja át.

Maga az általános hatályú rendelkezés fogalom is az uniós jogból származik,¹⁵ bár némiképpen eltérő a koncepció.¹⁶ A Kp. rendszerében e jogi aktusok – 2019 óta

¹⁰ FAZEKAS MARIANNA: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/10. szám, 453–462.

¹¹ Ld. erről a szakirodalmat a klímavédelmi perek szempontjából bemutatva BÖGÖS FRUZZSINA: Kezdeti (elméleti) lépések a magyar éghajlatvédelmi perek terén, avagy mulasztási perek szolgáltatásban. *Közjogi Szemle*, 2023/3. szám, 1–10.

¹² NAGY MARIANNA: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/4. szám, 137–146.

¹³ HOFFMAN ISTVÁN: A helyi önkormányzati normakontroll a tervezetek nyomán. *Közjogi Szemle*, 2016/4. szám, 26–33.

¹⁴ Ld. a rendszer bemutatását és összehasonlító elemzését is BARABÁS GERGELY: A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről: közigazgatási bíróság által gyakorolt normakontroll közigazgatási perben. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/4. szám, 37–62.

¹⁵ Ld. részletesebben SZEGEDI LÁSZLÓ: Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása. PhD értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2016, 189–195.

¹⁶ Ld. SOMSSICH RÉKA: Magánszemélyek keresetösségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer? In: VÁRJU MÁRTON – PAPP MÓNICA (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában*. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2021, 102–125.

szinte kizárólag¹⁷ – az ezeket alkalmazó egyedi jogi aktusokkal összefüggésben vihetőek bíróság elé, összhangban az elsősorban a szabályozott iparágakban megfigyelhető nemzetközi tendenciákkal.¹⁸ A piaci liberalizációhoz szorosan kapcsolódik ez a fogalom, az amerikai ügynökségi jogalkotás¹⁹ lehetőségének kérdése a szabályozó hatóságok révén szükségképpen az uniós jogban is megjelent, s ehhez jogi kereteket kellett teremteni, ami nem volt konfliktusmentes folyamat.²⁰

Ez a magyar közigazgatási jog vonatkozásában is elmondható. Az általános hatályú rendelkezés fogalma Kp.-ben való megjelenésének ugyanis nem csupán a fentiek szerint van köze az uniós joghoz. A generálklauzula egyébként is átfogta volna ezeket,²¹ de a 4. § (3) bekezdésében való kifejezett megjelenítését jelentősen katalizálta az a kötelezettségszegési eljárás, amelyet többek között a jogorvoslati lehetőség hiánya miatt indított az Európai Bizottság Magyarország ellen a Harmadik Energiacsomag nem megfelelő átültetése miatt.²² Az önálló szabályozó szervek rendeletei, mint jogszabályok ugyanis csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatóak meg, s az alkotmányossági kontroll nem biztosít hatékony jogvédelmet.²³

A fogalom Kp.-ban való megjelenése mindenképpen fontos, hiszen a generálklauzulából való levezetéséhez bizonyosan hosszabb-rövidebb bírói útkeresés vezethetett volna csak el, és – az ennél jóval „könnyebb” kategóriák még mindig bizonytalan sorsából kiindulva²⁴ – sajnos bizonytalan is lenne. A nevesítés tudatosabb jogalkalmazói tevékenységet tesz lehetővé mind a felperesek, mind az alperesek szempontjából. Fontos azt is látni, hogy az általános hatályú rendelkezéseknek nem

¹⁷ KÁRÁSZ MARCELL ISTVÁN: Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/1. szám, 1–10.

¹⁸ KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY – TÓTH TIHAMÉR – FORGÁCS ANNA: The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts. *ELTE LAW JOURNAL*, 2016/2. szám, 53–70.

¹⁹ FORGÁCS ANNA. Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/12. szám, 569–578.

²⁰ SZEGEDI LÁSZLÓ: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai. *Pénzügyi Szemle*, 2012/3. szám, 368–379.

²¹ BARABÁS GERGELY: Kp. 4. §. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2022. [online].

²² Az INFR(2014)2271-ügyben a hivatalos felszólítás 2015. február 26-án kelt, 2018-ban fordult a Bizottság az EUB-hoz, de 2021. szeptember 23-án lezárásra került az ügy (ld. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/IP_18_4487 ill. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4486).

²³ Mindennek ellenére az energiajog területén (s)em váltották ki az általános hatályú rendelkezések a jogszabályokat.

²⁴ Ehelyütt elég csak a még mindig előforduló, tájékoztató levélben közölt döntések, közttestületi etikai határozatok vagy közterület-elnevezési döntéseket megtámadó keresetlevelek visszautasítására gondolni.

csak a harmonizált területeken, mint pl. a versenyjogban van jelentősége.²⁵ A Jat. 24. § (3) bekezdésében foglalt „[Á]llami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz” végre konkretizálódott és ezáltal létrejött a vele szembeni jogvédelem is, tehát itt is jelentős spill-over hatással találkozhatunk.

2.2. Keresetindítási jog: szubjektív jogok és érdekek védelme és/vagy a közigazgatás jogszerűségének ellenőrzése?

A bírói út igénybevehetősége nemcsak a Kp. tárgyi hatályától, hanem a keresetindítási jogtól is függ. Ki jogosult bíróság elé vinni egy ügyet? Csak a jogaikban közvetlenül érintett személyek, vagy a jogilag védett érdekekkel rendelkező személyek is, vagy akár olyan személyek is, akik nem állnak kapcsolatban az üggyel? A keresetindítási jog szabályozásában a közigazgatási bíraskodás funkciójával kapcsolatos, e bírói kontroll születése óta jelen lévő alapvető dilemmái kerülnek újra elő.

2.2.1. A szubjektív jogvédelem szélesedése

Ami a szubjektív jogvédelem kérdését illeti, ma már ugyan csak Németországban tartja magát az a szűkebb – s az uniós jog által újra és újra kikezdett²⁶ – felfogás, hogy a jogvédelem csak szubjektív alanyi jogokhoz kapcsolódhat. Ennél tipikusan tágabban határozza meg a legtöbb európai ország közigazgatási eljárás- és perjoga az érintettséget, és a jogok mellett a jogos érdekeket is védelemben részesíti. Magyarországon is ez a helyzet: az ügyfélképeség a jogok mellett a jogos érdeken is alapulhat, és a Kp. alapján perindítási joggal is az rendelkezik, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.²⁷

A jogos érdek fogalmának tisztázásával azonban a bírói gyakorlat sokáig adós maradt. A gazdasági élethez kapcsolódó ügyekben sokáig az volt a bevett felfogás, hogy a versenytársak nem minősülhetnek ügyfélnek a különféle engedélyezési ügyekben. Ugyanakkor a liberalizáció és a szabályozó hatóságok azzal párhuzamos

²⁵ KÁRÁSZ MARCELL ISTVÁN: A szakmai kamarák normatív aktusai feletti közigazgatási bírói kontroll egyes perjogi kérdései. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2022*. ELTE ÁJK, Budapest, 2022, 225–238. DOI: <https://doi.org/10.56966/2022.15.Karasz>.

²⁶ Ld. pl. Trianel – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

²⁷ Kp. 17. § a) pont.

megjelenése ezt a felfogást kikezdte. Hiszen a piacsabályozás során a szabályozó hatóság határozatai a piaci viszonyokba, a versenytársak egymáshoz való viszonyába, valamint a piaci szereplők között fennálló vagy létesítendő magánjogi viszonyokba avatkoznak be.²⁸ A szabályozó hatóságok ún. *ex-ante* jogalkalmazási modellje és a tradicionális hatósági jogalkalmazás fentiek miatt (is) jelentős eltérései többek között az ügyfélminőség és ezzel együtt a keresetindítási jog témakörében csúcsosodtak ki.

A diszkrépancia feloldása végül egy előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem nyomán, az EUB közreműködésével történhetett részben meg. E kérelmet az E.ON Földgáz Trade Zrt. (a továbbiakban: E.ON Földgáz) és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: szabályozó hatóság) között a földgázrendszerrel kapcsolatos Üzemi és Kereskedelmi Szabályzat (a továbbiakban: ÜKSZ) hosszú távú kapacitásallokációra és a szűk keresztmetszetek kezelésére vonatkozó szabályainak a szabályozó hatóság általi módosítása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztette elő a Kúria eljáró tanácsa. Az EUB megállapította, hogy a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről szóló, 2005. szeptember 28-i 1775/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az e rendelet mellékletével, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben értelmezett 5. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely nem teszi lehetővé a rendszerirányító ügyfelei és potenciális ügyfelei részére a szabályozó hatóság földgázrendszerrel kapcsolatos üzemi és kereskedelmi szabályzatra vonatkozó határozata elleni keresetindítást, s azt csak a rendszerirányító számára biztosítja.²⁹

E döntés nyomán a szabályozott iparágakban kiszélesedhetett az ügyféli jogállás és azzal együtt a keresetindítási jog is.³⁰ Azt azonban, hogy még van hova fejlődni, az EUB 2024. január 25-én hozott, igen hasonló alaphelyzetre vonatkozó határozata is mutatja.³¹

²⁸ KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY. Mitől szabályozó egy hatóság? In: VALENTINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2008* [online]. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009; ill. FAZEKAS JÁNOS: Önálló szabályozó szerv. In: JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR ESZTER, JAKAB ANDRÁS) <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).

²⁹ E.ON Földgáz Trade Zrt. kontra Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (C-510/13, ECLI:EU:C:2015:189).

³⁰ Kritikusan TÓTH ANDRÁS: Az aktív perbeli legitimáció kérdése zárt ügyfélkörű közigazgatási eljárásokban, illetve a közhatalmat gyakorló indítványozók alkotmányjogi panasz-benyújtási lehetőségének szűkítése az Alkotmánybíróság Gazdasági Versenyhivatal alkotmányjogi panasza tárgyában hozott döntése fényében. *Közjogi Szemle*, 2022/1. szám, 66–72.

³¹ Global NRG Kereskedelmi és Tanácsadó ZRt. kontra Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (C-277/22, ECLI:EU:C:2024:78)

2.2.2. Objektív jogvédelem

Az objektív jogvédelem előretörését már BIBÓ is diagnosztizálta, s a jogállamiság helyesebb értelmezésének tekintette, hogy „a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti.”

A szubjektív és az objektív jogvédelem közti különbségek mára halványodtak ugyan, ám az érdekelt nyilvánosság fogalma és a kollektív perlés jogintézményén keresztül újra terítékre kerül a kétféle jogvédelem viszonyának a kérdése.³² Az objektív jogvédelem körében egyre nagyobb jelentőséggel bír a közérdek és/vagy az emberi jogok védelmét szolgáló jogalanyok keresetindításának biztosítása. Ilyen kollektív fellépési lehetőségeket az uniós szabályozás is teremt.³³

Ezek közül a környezetvédelmi szervezetek fellépési lehetőségei eredményezték Európa-szerte a közigazgatási per jog legjelentősebb átalakítását. Talán a legnagyobb „csata” ezen a területen a német szövetségi joggal szembeni előzetes döntéshozatali kérelmek, majd a Bizottság által Németországgal szemben az uniós jogból eredő kötelezettségeinek elmulasztása miatt indított kötelezettségszegési eljárás voltak.³⁴ Ezek zömében a civil szervezetek keresetindítási jogának terjedelmével foglalkoztak, a környezeti ügyekben a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételével kapcsolatos határozatok, jogi aktusok vagy mulasztások jogszerűségének megtagadása érdekében.³⁵

Megemlíthetnénk más tagállamokkal szembeni ügyeket is, amelyek mindegyike az érdekelt nyilvánosság közigazgatási eljárásokban való részvételi lehetőségének

³² SZEGEDI LÁSZLÓ: *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. PhD értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2016, különösen 48–99.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló 2009/22/EK irányelve (2009. április 23.) is ilyen folyamat kezdetén született. Ezt követte az Európai Bizottság 2013. június 11-i ajánlása az uniós jog alapján biztosított jogok megsértése esetén a tagállamokban alkalmazandó kollektív jogorvoslati és kártérítési mechanizmusok közös elveiről (2013/396/EU), s aztán a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviselői keresetekről és a 2009/22/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2022. november 25-i (EU) 2020/1828 európai parlamenti és tanácsi irányelv. Bár ez a szabályozási folyamat a magánjogi bírósági eljárásokra, főként a kártérítési keresetekre és a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokra összpontosít (vö. Pp. 631. § (1) bek 10. pont), ezek a keresetek a közigazgatási bírósági eljárásokban is megjelenhetnek.

³⁴ *Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság-ügy* (C-137/14, EU:C:2015:683, EU:C:2015:683).

³⁵ *Trianel – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289).

bizonyos aspektusaival foglalkozott, beleértve a bírósághoz fordulás és a keresetindítás jogát is.³⁶

Az Európai Uniónak a kollektív környezetvédelmi fellépés melletti elkötelezettségét mutatta, hogy szerződő félként csatlakozott az Aarhusi Egyezményhez,³⁷ amelynek érvényesülését ezt követően különböző irányelveken keresztül is elő kívánta segíteni. Ezek az irányelvek az érintett nyilvánosság környezeti ügyekben való részvételét tették lehetővé speciális eljárásokon keresztül.

Az Áe. egymondatos szabályozása nem volt akadálya a kollektív igényérvényesítést lehetővé tévő szabályok érvényesülésének, s a Legfelsőbb Bíróság a jogalkalmazói bizonytalanságokra tekintettel ezt a kollektív igényérvényesítést támogató jogegységi véleményeket adott ki 2004-ben. Emellett biztató volt az a bírói gyakorlat is, amely több úton-módon igyekezett érvényre juttatni az uniós jogot. Álljon itt példaként egy olyan ügy, amelyben a Fővárosi Bíróság bírása az európai jog elsőbbségének elvét hívta segítségül, mivel az átültetendő irányelvek alapján a keresetet benyújtó társadalmi szervezetet megillette volna a konkrét ügyben az ügyfél jogállása, és ezzel a keresetindítási jog, ám az irányelvek átültetésére nyitva álló határidő eredménytelenül telt le. Az irányelvek „az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében további tagállami jogalkotási tevékenységet igényelnek, ami kizárja azok közvetlen hatályú alkalmazását. Ugyanakkor az implementációs idő elteltére tekintettel szükséges tagállami érvényre juttatásuk. Ezért a bíróság a felpereseknek a perben vitatott építési határozat jogszerűségi felülvizsgálata tekintetében fennálló keresetösségi joga kapcsán szükségesnek és indokoltnak tartotta a hatályos tagállami joganyag közösségi irányelvek céljai szerinti értelmezését és alkalmazását.”³⁸ Vagyis a Fővárosi Bíróság az uniós joggal ellentétes magyar jogot figyelmen kívül hagyta, és elismerte a társadalmi szervezet keresetindítási jogát.³⁹

³⁶ Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, EU:C:2009:631); Bizottság kontra Spanyolország (C-404/09, EU:C:2011:768); Lesoochranárske zoskupenie I. (C-240/09, EU:C:2011:125); Salzburger Flughafen (C244/12, EU:C:2013:203,); Lesoochranárske zoskupenie II. (C-243/15, EU:C:2016:838); Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation kontra Bezirkshauptmannschaft Gmünd (C-664/15, EU:C:2017:987); Az Európai Unió Tanácsa és társai kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12P. és C-403/12P. egyesített ügyek, EU:C:2015:4).

³⁷ 2005/370/EK határozat.

³⁸ Fővárosi Bíróság 24.K.30.647/2006. sz.

³⁹ Számos esetben közvetlenül az Aarhusi Egyezményre hivatkoztak a bírák, ami szintén az uniós jog érvényre juttatását eredményezte. Ld. részletesen F. ROZSNYAI KRISZTINA: A barnamedve esete a szalámival. A közigazgatási eljárási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében: Posztdoktori konferencia*. 2013. június 6–7. [online]. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013. 255–271.

A bíróságokhoz hasonlóan pozitívan állt hozzá a nyilvánosság eljárásokban való részvételéhez és ezzel perindítási jogához a jogalkotó is az általános hatósági eljárási szabályok rekodifikációjakor. A Ket. egyfelől többféle ügyféli jogállást teremtett. A már említett automatikus ügyféli jogállás mellett kifejezetten a nyilvánosság részvételét segítette elő a kétféle ún. kvázi ügyféli jogállás intézményesítése: egyfelől azoké a közigazgatási szerveké, amelyek az eljárásban nem vettek részt (szak) hatóságként, illetve a civil szervezetek ügyféli jogállásának elismerése.

A Ket. a nyilvánosság részvételét elősegítő egyéb jogintézményeket is teremtett: a hatósági közvetítő, a közhírré tétel és a közmeghallgatás mind ezt szolgálták. Ezek a Ket.-et felváltó új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényből (Ákr.) már sajnos hiányozó, de az ágazati jogban továbbra is jelen lévő jogintézmények.

Ezt az európaizálódási tendenciát folytatva – és az Ákr. visszalépéseit is valamelest ellensúlyozva⁴⁰ – a Kp. különböző privilegizált felperesi kategóriákat intézményesített, mintegy „átmentve” a kvázi ügyféli jogállások jogintézményeit a 17. §-ba. Ennek többek között az a reflexhatása, hogy az önkormányzatok kvázi ügyféli jogállása feladatkörük érintettsége esetén az Ákr.-es vonatkozó szabályozás hiányában sem kétséges, a 2/2004. KJE továbbra is alkalmazandó, és a bírói gyakorlatban az önkormányzatok kvázi ügyféli jogállása nem kérdőjeleződött meg tudomásunk szerint. Ezt egyébként szintén uniós jogi referenciákkal erősítette tovább a bírói gyakorlat még a Kp. hatályba lépése előtt.⁴¹

Ami a civil szervezetek perindítási jogát illeti, a Kp. itt is a Ket. logikáját viszi tovább, és csak az ágazati jogalkotó számára teremt lehetőséget arra, hogy perindítási jogot adjon a civil szervezeteknek. Erre a környezetvédelmi ügyeken kívül Magyarországon olyan területeken van lehetőség, ahol ez az uniós jogból táplálkozik, így például a nemdohányzók védelmével kapcsolatos ügyekben, és az állatvédelem területén.

A Kp. szabályozására abban a tekintetben is hatott az uniós jog, hogy egyfelől a kodifikáció során a civil szervezetek által teljesítendő perbeli legitimációs feltéte-

⁴⁰ Ld. részletesebben F. ROZSNYAI KRISZTINA: Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb? *Közjogi Szemle*, 2020/2. szám, 11–16.

⁴¹ Az elvi bírósági határozatkénti közzétételnél (EBH 2013. K. 19.) a ratio decidendit a Kúria közigazgatási elvi közzétételi csoportja a következőképpen határozta meg: „Egy repülőtér épületeit, létesítményeit vagy felszereléseit érintő minden munkálatot a repülőtéren végzett munkának kell tekinteni [314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1-3. §, 1. melléklet 43. pontja, 85/337/EGK tanácsi irányelv 4. cikk].” Ez a megállapítás a belga Cour de Cassation által az EUB-nak benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján a Paul Abraham and Others v Région wallonne and Others (C-2/07, EU:C:2008:133) -ügyben hozott határozat 36. pontján alapul, amellyel azonban tartalmilag ellentétes a kúriai határozat, ugyanis a postai kicserélőüzem építése véleménye szerint nem minősül a repülőtér módosításának.

leket az Európai Bizottság által kiadott ajánlás,⁴² másfelől a fent említett bírói gyakorlat fényében határozta meg. E szervezeteknek nonprofit jellegűnek kell lenniük és a perindításhoz közvetlen kapcsolatra van szükség a szervezet fő célkitűzései és az állítólagosan megsértett jogok között. A megfelelő kapacitást az a követelmény garantálja, hogy legalább egy éve kell működniük azon a földrajzi területen, ahol a közigazgatási cselekmény megvalósul.

A kollektív igényérvényesítést természetesen nem csak a perindítási szabályok teszik lehetővé. Segítséget nyújtanak abban az egyesítés és a mintaper jogintézményei, a legalább öt személy által együttesen benyújtott kereset esetén a kötelező közös perképviselő, valamint a közigazgatási szerven keresztül történő értesítés speciális eszközei is. A polgári perjoghoz képest egy speciális eljárástípus megalkotásához korai volt még az idő.

A privilegizált felperesi kör intézményesítésén túl is szükséges volt megfelelő perjogi szabályokkal az objektív jogvédelem biztosítására törekedni. Ez már csak azért sem volt könnyű feladat, mert nem lehetett azt az elmúlt 25 évben kialakult rendszert, amely mélyen a polgári eljárásjogi szabályokban és elvekben gyökerezik, egyszeriben fenekestül felfordítani. A jogalkotónak tehát más utat kellett találnia, hogy nagyobb teret engedjen a törvényesség ellenőrzésére irányuló alkotmányos szerepnek. Ilyen építőelemek egyrészt a hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettsége a Kp. 2. §-ban, és a hivatalbóliság elvének a rendelkezési elvet kiegészítő elvkénti megjelenítése. Ezek érvényre jutattása érdekében, s egyben a fegyveregyensúlyosság garanciáiként a Kp. számos hivatalbóli kötelezettséget ró a bíróságokra, többek között a bizonyítás vagy a vizsgálat hivatalbóli elrendelése formájában. Szintén ezt szolgálja az, hogy a jogsértés megállapítása esetén a bíróság a Kp. 89. § (3) bekezdése értelmében hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására.

3. A közigazgatási bíróság döntési jogköreinek megerősítése

3.1. Első fejlemények: az azonnali jogvédelem

Hagyományosan a közigazgatási bíró nem rendelkezett arra hatáskörrel, hogy a közigazgatásra nézve kötelezettséget írjon elő.⁴³ Ha azonban a bíróság csak a jogerős

⁴² A Bizottság ajánlása (2013. június 11.) az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről (2013/396/EU).

⁴³ SOMMERMAN, KARL-PETER: § 48 Entwicklungspfade europäischer Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: SOMMERMAN, KARL-PETER – SCHAFFARZIK, BERT (eds.): *Handbuch der Geschichte der Ver-*

határozataival nyújthat védelmet, az nem lesz hatékony. Ahogyan azt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagállamokhoz intézett, a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatáról szóló Rec (2004)20 ajánlása (amelyet a Miniszteri Bizottság 2004. december 15-én, a miniszteri képviselők 909. ülésén fogadott el) a bírói jogvédelem hatékonyságával kapcsolatban megfogalmazza: „A bíróságnak *hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy az eljárás érdemi lezárásáig ideiglenes intézkedéseket hozzon*”.

Az erőteljesebb bírói döntési jogkörök iránti igény alapvetően a közigazgatással szembeni ideiglenes jogvédelem területéről eredeztethető. Ez a fejlődési vonal az uniós jogban is nyomon követhető, amely aztán számos tagállamban vezetett az ideiglenes jogvédelmi rendszerek (és adott esetben az ítéleti rendelkezések) újragondolására. A Factortame,⁴⁴ a Zuckerfabrik,⁴⁵ valamint az Atlanta Fruchthandels-gesellschaft-ügyek⁴⁶ által kiváltott nemzeti átalakulások⁴⁷ és az Európa Tanács ajánlásai⁴⁸ nyomán a Kp. négy ideiglenes jogvédelmi eszközt határozott meg. Ezekhez az uniós esetjog alapján kialakított francia rendszert vette példának, hiszen Németországban – tekintettel az ott főszabályként érvényesülő halasztó hatályra – inkább ellentétes fejlemények voltak.⁴⁹

Természetesen a fenti folyamatok csírái, főként a harmonizált jogterületeken a magyarországi bírói gyakorlatban is megfigyelhetőek voltak. Még a hivatalos elsőbírósági állásponttal szemben is, miszerint a végrehajtás felfüggesztése az egyetlen lehetséges ideiglenes jogvédelmi eszköz, megpróbálták egyes közigazgatási bírások kiszélesíteni annak hatókörét a végrehajtás felfüggesztése fogalmának tág értelmezésével.⁵⁰

waltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Springer-Verlag, Berlin, 2019, 1749–1752. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-41235-6_48

⁴⁴ The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások (C-213/89, EU:C:1990:257).

⁴⁵ Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG kontra Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH kontra Hauptzollamt Paderborn (C-143/88 és C-92/89, EU:C:1991:65).

⁴⁶ Atlanta Fruchthandels-gesellschaft GmbH és mások kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. (C-465/93. EU:C:1995:369).

⁴⁷ ELIANTONIO MARIOLINA: *Europeanisation of Administrative Justice?* Europa Publishing, Amsterdam, 2008, 261–279.

⁴⁸ Pl. Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (89) 8. ajánlása a közigazgatási ügyekben az ideiglenes bírósági védelemről és R (2003) 16. ajánlása a közigazgatási és bírósági határozatok végrehajtásáról a közigazgatási jog területén.

⁴⁹ Pl. T. Port GmbH & Co. KG kontra Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (C-68/95, EU:C:1996:452). A német szövetségi perjogban a megtámadási perek körén kívül ma is a keresetlevél halasztó hatálya a főszabály.

⁵⁰ 5/2010. KJE.

3.2. Ítélet-tipológia

A generálklauzula következménye, hogy a bírósághoz nemcsak megtámadási kereset nyújtható be. A megtámadási keresetben kérhető a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása, a mulasztási keresetben a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása, a tiltási keresetben a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, a marasztalási keresetben a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, valamint a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére, illetve sérelemdíj megfizetésére kötelezés. Végül megállapítási keresettel kérhető a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a megállapítása is. A keresetekhez megfelelő ítélet-típusok is társulnak, amelyek kidolgozottsága eltérő.

A következőkben a megváltoztatási jogkört és a mulasztásokkal szembeni felépési lehetőségeket vizsgáljuk meg az uniós vonatkozások szempontjából.

3.3. „*Ius reformandi*”

A megváltoztatási jogkör ellen igen sokan felemelték szavukat arra hivatkozva, hogy az a hatalmi ágak szétválasztásának hagyományos koncepciójával nem egyeztethető össze.⁵¹ Ugyanakkor, ha a múltba pillantunk, azt láthatjuk, hogy történetileg a magyar modellben a bíróságnak „teljes” jogköre volt, ami a megváltoztatást is magában foglalta. Hasonlóképpen, a Pp. XX. fejezetének szabályozásában ugyan enumerációval, de számos ügycsoport fel volt sorolva, amelyben lehetséges volt a megváltoztatás, úgy, hogy az valójában az esetek többségét átfogta.

Ausztriában is hasonlóan alakult a II. világháború előtti szabályozás, az elsőfokú közigazgatási bíróságok közelmúltbeli felállítását követően pedig általánossá vált a megváltoztatási jogkör.⁵² Európa-szerte egyre gyakoribb a reformatórius jogkör, így például a francia, a szlovén és bizonyos mértékig a német közigazgatási perjogban is jelen van.⁵³

⁵¹ BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. *Közigazgatástudomány*, 2022/1. szám, 5–27. DOI: <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.35>

⁵² OLECHOWSKI, THOMAS: § 28 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. In: SOMMERMANN, KARL-PETER – SCHAFFARZIK, BERT (eds.): *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Springer-Verlag, Berlin, 2019, 1736–1770, 1743. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-41235-6_28

⁵³ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései* [online]. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 202–207.

Az uniós jog behatásait vizsgálva arra most nincs lehetőség, hogy részletesen bemutassuk, hogyan jelenik meg a közigazgatási aktusok jogi kötöttségének eltérő mértéke a Kp. szabályaiban, és mit jelentett az az eredeti – az adójogi közigazgatási cselekményeknél máig megmaradt – koncepció, amelyben a megváltoztatás elsődlegessége a Kp.-ban csupán puha kötelezettséget rótt a bíróságokra a jogellenes közigazgatási aktusok módosítására. Ez a kötelezettség „puha”, mivel a bíróságnak kell értékelnie, hogy az ügy jellege lehetővé teszi-e a határozat módosítását, ami a hatalmi ágak megosztása elvének mindenkor eseti figyelembevételét tette lehetővé.

A megváltoztatási jogkörnek nagyon fontos alfajátja az ún. szankciós megváltoztatás, amelynél a hatalmi ágak megosztása és a jogállamiság elveinek konkrét esetekre való alkalmazása igen élesen merül fel. Ezt egy Pécsről indult előzetes döntéshozatali eljárás igen jól megvilágította, és rámutatott arra, hogy a megváltoztatási jogkör teljes hiánya alkotmányossági kérdéssé transzformálódik, hiszen az akár a hatékony jogvédelem esetleges ellehetetlenüléseként is értelmezhető.

A Torubarov-ügyben⁵⁴ a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – szubjektív olvasatunkban – tulajdonképpen már a Kp.-ban foglalt megoldás szükségességére irányuló kérdést intézett az EUB-hoz.⁵⁵ Az ügy alapját képező esetre az akkor hatályos 1952-es Pp. alapján még valóban nem volt megoldás, a közigazgatási szervnek a megismételt eljárásra iránymutatást adó bírói ítélettel szembeni engedetlenségét csak hosszas újabb eljárások révén lehetett vitatni, és a végeredmény nagyban függött a közigazgatás megítélésétől. A Kp. szankciós megváltoztatásra vonatkozó szabálya éppen a Bobek főtanácsnok által is emlegetett pingpong⁵⁶ megakadályozását célozza: ha a közigazgatási szerv a bíróság iránymutatásának nem megfelelően folytatja le a megismételt eljárást, a bíróság a közigazgatási cselekményt a Kp. 90. § (2) bekezdése értelmében akkor is megváltoztathatja, ha a hármas feltételrendszerből csupán az „ügy természete azt lehetővé teszi” kitétel valósul meg.

A Torubarov-ügy azért is nagyon lényeges, mert eloszlatja azt az alkalmazásbeli bizonytalanságot, hogy lehet-e szankciós megváltoztatást gyakorolni abban az esetben, ha az ágazati szabályok – ahogy ez az idegenrendészetben is volt – kizárják a megváltoztatási jogkört. A válasz a hatékony jogvédelem kívánalmából fakadóan:

⁵⁴ Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-556/17, [ECLI:EU:C:2019:339](#)). Részletes magyar nyelvű elemzését ld. CSATLÓS, ERZSÉBET – SIKET, JUDIT: Az Európai Unió Bíróságának Torubarov-ügyben hozott döntése: A hatékony jogorvoslathoz való jog a magyar menekültügyi eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, 2020/3-4. szám, 53–61.

⁵⁵ „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére figyelemmel a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló Európai Parlament és Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelv 146. cikk (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a magyar bíróságok jogosultak a menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet megtagadó közigazgatási határozata megváltoztatására és a nemzetközi védelem megadására?”

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CC0556>.

igen. Ez jelenleg, amikor a közigazgatási szervek és a jogalkotó a bíróság iránymutatási jogosultságát igyekeznek minden lehetséges módon megkérdőjelezni, különös jelentőséget kap.⁵⁷

3.4. A mulasztások elleni fellépési lehetőségek uniós kapcsolódási pontjai

A mulasztás fogalma helyett a magyar jog elsősorban az eljárási kötelezettség megsértése és a határidő-túllépés fogalmait használta. A „közigazgatás jogszerű hallgatásának” lehetőségét ugyan már az Áe. is tartalmazta, maga a fogalom csak a Szolgáltatási irányelv átültetésével⁵⁸ került be a magyar jogrendszerbe, s onnan az általános hatósági eljárásjogba aztán 2016-ban.⁵⁹ A Szolgáltatási irányelv nem csak fogalmi tisztázást jelentett. 2009-től azonban új filozófia alakult ki, amely a bejelentés intézménye térnyerését eredményezte a hatósági engedélyezések rovására, különösen is aztán a CoViD-19 révén még tovább erősödött⁶⁰ bürokráciacsökkentési programok révén.⁶¹

Ami a jogellenes hallgatást illeti, e téren is fedezhetünk fel uniós hatást, hiszen a mulasztási ítélet az EUMSZ 266. cikk szabályozási logikáját követve egyfelől megállapítási ítélet.⁶² A közigazgatási szerv a mulasztás megállapító ítélet nyomán ex lege válik kötelezetté arra, hogy a mulasztást orvosolja és az elmulasztott cselekményt pótolja.⁶³ Ez a megoldás reflektál a megváltoztatási jogkörnél is felmerülő dilemmákra, hiszen nemcsak a hatalmi ágak megosztásának felel meg jobban, mint egy marasztalási ítélet, de praktikus okok miatt is észszerűbb: a bírónak nem kell a helyes megoldás, a mulasztás pótlásának mikéntjével foglalkoznia, hanem csupán a mulasztást kell megállapítania, és a közigazgatási szerv a törvény erejénél fogva köteles a mulasztást pótolni – a megítélése szerint megfelelő módon.

⁵⁷ Ld. erről részletesebben SZÉP ÁRPÁD: A bíróság reformatórius jogköre a menekültügyi eljárásokban – gondolatok egy előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán. *IUSTUM AEQUUM SALUTARE*. 2018/4. szám, 113–124.

⁵⁸ FAZEKAS MARIANNA: *Közigazgatási jog. Általános rész III.: A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási bíráskodás. A közigazgatási szankció*. 3. kiadás. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020, 162–163.

⁵⁹ Ákr. 80. § (2) bekezdés.

⁶⁰ Ld. BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 2020/3. szám, 1–10.

⁶¹ SZAMEK GABRIELLA: Engedélyből bejelentés. *Közjogi Szemle*, 2020/2. szám, 7–10., valamint BENCsik ANDRÁS – HOFFMAN ISTVÁN – F. ROZSNYAI KRISZTINA: Üres kagylóhéjak? *Jogtudományi Közöny*, 2021/7–8. szám, 309–318.

⁶² Kp. 129. § (1) bekezdés.

⁶³ Kp. 129. § (3) bekezdés.

További uniós jogi kapcsolat a mulasztási ítéletnél a „közérdeken alapuló kényszerítő indok” fogalmának megjelenése. Míg a határidők elmulasztásával járó mulasztások (ilyenek a hatósági ügyek, illetve azon kívül például bizonyos köztestületi és felsőoktatási közintézeti aktusok) esetében, valamint, ha a pert a törvényességi felügyeleti szerv indította, a mulasztást annak fennállása esetén meg kell állapítania a bíróságnak, addig az egyéb esetekben a bíróságnak e fogalom révén ebben széles körű mérlegelése van, hiszen a mulasztást akkor állapítja meg ítéletében, ha a közigazgatási szerv cselekményét „közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi”.⁶⁴

4. Preklúziós szabályok: a bíróság vizsgálati, illetve döntési jogkörét korlátozó rendelkezések, amelyek révén bizonyos hibák következmények nélkül maradnak

A bíróságokhoz való hozzáférés kiszélesedése és a bíróságok hatáskörének megerősödése a preklúziós szabályok bevezetését eredményezte. Ezek új kérdéseket vetnek fel, amelyek a hatalommegosztás elvét is érintik.

A preklúziós szabályok különböző típusai közül most csak az eljárási hibák következményeinek kérdésével foglalkozunk. Az eljárási szabálysértések bíróságok általi megítélését Európa-szerte korlátozzák, vagy a bíróságok önkorlátozása, vagy a jogalkotó intézkedései révén. Természetesen szükséges az eljárási szabályok mérlegelése. A közérdek és a külső jogi személyek és felek érdekei gyakran megkövetelik a korlátozásokat. Az anyagi jognak alárendelt eljárási jog koncepciója szerint az eljárási jogsértéseket csak olyan helyzetekben kell értékelni, amelyek azt eredményezték, hogy az eljárási biztosíték ténylegesen nem nyújtott védelmet a félnek. Az „okozati összefüggés követelménye” tehát azt mondja ki, hogy egy határozatot sikeresen akkor lehet eljárási hiba miatt támadni, ha az eset körülményei alapján egyértelműen fennáll az a lehetőség, hogy a megtámadott határozat az eljárási hiba nélkül másként született volna meg. Ez a követelmény, ha nem is mindig, de Európa-szerte gyakran megtalálható a közigazgatási perjogokban, például a német közigazgatási eljárási törvény 46. §-ában és az Európai Bíróság joggyakorlatában.⁶⁵

⁶⁴ Kp. 129. § (2) bekezdés.

⁶⁵ Utóbbiról ld. BARABÁS GERGELY: Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural Irregularities. In the Case-law of the Court of Justice. In: GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései = Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)* [online], Pázmány Press, Budapest, 2015, 424–434.

Ugyanakkor az eljárásjog nem szorítható be ebbe az alárendelt szerepkörbe. Az eljárási garanciák egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert és a jó közigazgatás elve az Európai Unió Alapjogi Chartájában, a nemzeti alkotmányokban vagy eljárási kódexekben rögzített joggá (vagy jogok összességévé) válik. Ez a helyzet Magyarországon is. Ugyan csak érintőlegesen kapcsolódik témánkhoz, de Magyarország Alaptörvényének az e jogot rögzítő XXIV. cikke szinte szó szerinti átvétele a Charta jó közigazgatáshoz való jogról szóló 41. cikkének.⁶⁶

A kauzalitás minden esetben való megkövetelése egyre inkább kétségesse válik és az eljárásjogi hibákon és az anyagi jogi hibákon túl új differenciálódás kialakulását látjuk. Az eljárási hibák lehetnek olyan súlyosak, hogy nem kell az okozati összefüggés követelményének alávetni őket, szemben a kevésbé jelentős eljárási hibákkal. Ez a differenciálás az Európai Bíróság *Gemeinde Altrip*-ügyben⁶⁷ hozott ítéletében is megfigyelhető, amely a közmeghallgatás elmaradását értékelte az eljárási jogosultságok olyan súlyos megsértéseként, ami, noha az ügy érdemére nem hatott ki, jelentősége folytán azonban szükséges, hogy következménnyel járjon.

A Kp. is igyekezett tükrözni a megfelelő ügyintézéshez való jog, s azzal együtt az eljárásjog alkotmányos jelentőségét. Az ok-okozati összefüggés, a hiba ügy érdemére való kihatásának szükségessége – ahogyan azt a bírói gyakorlat kialakította, s utóbb a jogalkotó törvényben rögzítette – még mindig az általános szabály, de immár kivételekkel. A Kp. 88. § c) pontja rögzíti, hogy a bíróság elutasítja a keresetet, ha az eljárási szabályszegés az ügy érdemére nem hatott ki. Ugyanakkor a 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján ezzel szemben kötelező megsemmisíteni a közigazgatási cselekményt, ha lényeges eljárási szabályt sértettek meg a megelőző közigazgatási eljárásban, ami nem orvosolható a bírósági eljárásban. Természetesen a bíróságokra hárul annak meghatározása, mely szabályok tekintendők lényeges eljárási szabályoknak. Ezt a gondolatot követve ilyennek minősítette például a Kúria a Kf.II.37.959/2018/14. sz. versenyfelügyeleti ügyben az eljárási határidő jelentős túllépését.⁶⁸

Az eljárási hibák súlyozása és a kapcsolódó preklúziós szabály csak egy a sok hatalommegosztási kérdés közül, amelyekkel a közigazgatási bírácoknak szembe kell

⁶⁶ Ld. e jog recepciójának magyarországi hatásairól FAZEKAS MARIANNA: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 2017/2. szám, 31–41.; ill. CHRONOWSKI NÓRA: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014/3. szám, 137–145.

⁶⁷ *Gemeinde Altrip*, Gebrüder Hört GbR, Willi Schneider kontra Land Rheinland-Pfalz (C-72/12, EU:C:2013:712).

⁶⁸ Ld. részletesen F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. A lényeges eljárási szabályszegés fogalmának újraértelmezése. *Jogesetek Magyarázata*, 2021/2-3. szám, 43–52. Az ügy jelentőségén a 4/2023. Jogegységi határozat (Jpe. III.60.053/2022/15.) sem változtat.

nézniük a hatékony jogvédelem elvének megfelelő alkalmazása során. Vannak persze másféle – például anyagi jogi – preklúziós szabályok, mint például a közigazgatási eljárásban nem hivatkozott bizonyítékok és tények közigazgatási bírósági eljárásokból való kizártsága. Ezek a preklúziós szabályok is azon az elgondoláson alapulnak, hogy a közigazgatási eljárások, ha megfelelően folytatják le azokat, a közigazgatási cselekmények által érintett személyek jogait és érdekeit is védik.⁶⁹

Jóllehet külön tanulmány lenne szükséges ennek a pontnak a vizsgálatához, de addig is tanulmányozható az a határozat, amely azt a kötelezettségszegési eljárást zárta le, amelyet az Európai Bizottság Németországgal szemben hasonló anyagi jogi preklúziós szabályok miatt (is) indított.⁷⁰ Mivel ez már a Kp. parlamenti vitája idején született, figyelembevételére nem volt mód a kodifikáció során. Mindenesetre az ott megfogalmazottak intő jelek a bírói jogalkalmazás e téren megfigyelhető túlzott szigora ellen.

5. Házaspárba?

Természetesen minden házasságban vannak hullámhegyek és hullámvölgyek, s ezt el nem ismerni, elhallgatni nem okos dolog. Az uniós jog magyarországi érvényesüléséről is elmondhatjuk ezt. Most csak röviden egy példára utalunk, méghozzá a fent már érintett, környezetvédelmi szervezetek keresetindítási jogának kérdésére, amelyet a mai napig nem sikerült megnyugtatóan rendeznie a magyar jogalkotónak.

A környezetvédelmi hatósági ügy fogalmát tisztázó 4/2010. KJE az uniós jog alakulásának és a magyar bírák környezetvédelem és uniós jog melletti elkötelezettségének tendenciáival némiképpen szembemenve került már 2010-ben is elfogadásra.⁷¹ A jogegységi határozat a környezetvédelmi hatósági rendszer felszámolását követően pedig immár kifejezetten ellentétes a magyar szabályozással is.⁷² A Kúria ennek ellenére több mint nyolc éve, elsőfokú bírói megkeresések ellenére sem látja szükségesnek annak kimondását, hogy a 4/2010. KJE számú jogegységi határozat meghaladottá vált, és már nem alkalmazható. Ez az uniós jog érvényesülésének is gátja. Meglepő módon olyan eljárásra sem került sor az elmúlt években, ahol

⁶⁹ SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARDT: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 1998, 361. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-662-06446-7>

⁷⁰ Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság (C-137/14. EU:C:2015:683).

⁷¹ Konkrétabban a Lesoochranárske zoskupenie I. (C-240/09, EU:C:2011:125) -ügygel. F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A barnamedve esete a szalámival*. 267–268.

⁷² Ld. a szervezetrendszer integrációját részletesebben, az alkotmánybírósági eljárás szemszögéből SÜLYOK KATALIN: 4/2019 (III.7.) AB határozat – Zöldhatóságok integrációja. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – ZAKARIÁS KINGA (szerk.): *Az Alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata (1. kötet)*. Orac, Budapest, 2021, 955–975.

e jogegységi határozat uniós joggal való összeegyeztethetősége (vagy esetleg nemzetközi szerződésbe ütközése, netán alaptörvény-ellenessége) fel tudott volna merülni, ami feltehetően a bírósági szakba eljutó környezetvédelmi ügyek aggasztóan kis számával is összefügg.

Ennél is aggasztóbb a hatékony jogvédelem és a közigazgatási bírászkodás szempontjából az a tény, hogy az egyéb közjogi jogvitákra, mint közigazgatási jogon túli területre a Kp. hatálya – a kodifikációs törekvések ellenére – nem terjed ki. Apró részeredményeket ezen a téren is sikerült persze elérni az elmúlt években.⁷³

Az uniós jog érvényesülését tekintve a bírósági igazgatási aktusokkal⁷⁴ szembeni jogvédelem korlátozottsága (hiánya) különösen nagy hangsúlyt kap a „portugál bírák”⁷⁵ ügyét követően a jogállamiságra fókuszáló,⁷⁶ a lengyel bírói kinevezésekkel kapcsolatban kialakult EUB-gyakorlat, és az azzal párhuzamos EJEB gyakorlat fényében.

Ennek a gyakorlatnak a recipiálására majdnem sor került Magyarországon is egy bírói álláspályázat eredménytelenné nyilvánításával kapcsolatos jogvita során. Mint a legtöbb bírósági igazgatási aktus, az álláspályázat eredménytelenné nyilvánítása ellen sincsen jogorvoslatnak helye a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.), illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) szóló törvények alapján. Az első helyre rangsorolt bíró azonban jogorvoslatért fordult, először közigazgatási pert próbált kezdeményezni. Keresetlevele visszautasítását követően munkaügyi pert kezdeményezett a szolgálati viszonyának érintettségére, valamint a Guðmun-

⁷³ Ld. a továbbiakhoz kapcsolódó AB határozat minimális lépését, ill. elemzését POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN: 13/2013. (VI. 17.) AB határozat - Bírósági szervezeti törvény. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – ZAKARIÁS KINGA (szerk.): *Az Alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata (1. kötet)*. 197–220.

A pártfinanszírozással kapcsolatos jogvita közigazgatási jogvita jellegét szintén alkotmánybírói közreműködés nyomán legalább részben sikerült időközben elismertetni, erről ld. F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási jogvita vagy közjogi jogvita? A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok végzései a pártok által elfogadott tiltott támogatásokról hozott állami számvevőszéki jelentésekkel és felhívásokkal szembeni közigazgatási bírói út hiányáról. Jogesetek Magyarázata*, 2019/4. szám, 17–26. Az országgyűlési belépési tilalom esetén ez nem így volt; KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *A középületekbe való beléptetés mint közigazgatási jogvita és a hatalmi ágak szétválasztásának kapcsolata. Állam- és Jogtudomány*, 2021/4. szám, 50–76. DOI: <https://doi.org/10.51783/ajt.2021.4.03>

⁷⁴ Amelyek egyébként akár közigazgatási aktusokká is minősíthetők lennének, hiszen a bíróságok igazgatását hagyományosan szakigazgatási területnek tekintik többen a szakirodalomban, tehát közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított szerv közigazgatási jog által szabályozott cselekményeként is minősíthetők lennének. Ld. pl. VARGA ZS. ANDRÁS – PATYI GERGELY: *Igazságügyi igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 279–318.

⁷⁵ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas. EU:C:2018:117.

⁷⁶ BUDAI PÉTER: Guy Fiti Sinclair elmélete és az uniós jog vizsgálata: a jogállamiság fejlődése és az ASJP-ügy. *Közjogi Szemle*, 2023/1. szám, 30–36.

dur⁷⁷ és az A.K.⁷⁸-ügyekre hivatkozva. Itt a nemzeti jog félretétele folytán nem másik bírósághoz való fordulás vált lehetővé, mint a lengyel ügyekben, hanem egyáltalán a bírósági út igénybevétele a bírósági igazgatási aktussal szemben. Az elsőfokú munkaügyi bíróság követte a felperesi érvelést, és noha előzetes döntéshozatali eljárást nem látott szükségesnek, megállapította az OBH elnöke aktusának jogellenességét és egyebekben a keresetet elutasította.⁷⁹ A másodfokú bíróság ezzel szemben végzésével a pert megszüntette, az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte. A felülvizsgálati bírósággént eljáró Kúria e végzést hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárásra és érdemi elbírálásra utasította.⁸⁰ A megismételt eljárás alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta és kötelezte az OBH elnökét, hogy a felperest az I. rendű alpereshez helyezze át; vagy a pályázatot a pályázati rangsortól eltérés érdekében terjessze az OBT elé; vagy a pályázatot nyilvánítsa – megfelelő indokok alapján, érdemi indokolással – eredménytelennek. Ítéletének indokolásában utalt arra, hogy a Kúria a felülvizsgálati határozatában az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslat, az Európai Unióról szóló Szerződés 2., 19. cikke, a jogállamiság és hatékony jogvédelem elvei, valamint az azokat értelmező európai bírósági ítéletek alapján megállapította, hogy a felperest a pályázatok eredménytelenné nyilvánító II. rendű alperesi határozatokkal szemben a Bjt. 145. § (1) bekezdése, 146. §-a alapján megilleti a keresetindítási jog. Az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének 2. mondata és az Alapjogi Charta 47. cikk 1. mondata alapján a fél számára biztosítani kell a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot, amit az EEJE 6. cikke és 13. cikke is megerősít. Az EUB eseti döntéseire utalva is kifejtette, hogy a jogállamiság, a hatékony jogorvoslathoz való jog és a hatékony bírói jogvédelem uniós jogi alapelvei alapján a Bszi. 76. § (5) bekezdése és 77/A. § (2) bekezdése az uniós jogi normák követelményeire tekintettel úgy értelmezendő, hogy a felperesnek az OBHE pályázatok eredménytelennek nyilvánító határozataival szemben az OBH-val szemben van keresetelési joga, függetlenül attól, hogy a nemzeti jog kifejezetten és közvetlenül ezt nem teszi lehetővé. Ennek elvitatása ugyanis kiüresítené a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot. Egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy a bíróság a Bszi. alapján csak a támadott határozatok jogszabály-ellenességét állapíthatja meg, jogszabályi felhatalmazás hiányában azok hatályon kívül helye-

⁷⁷ EJEB, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland, No. 26374/18 (2020. december 1., CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

⁷⁸ EUB, A. K. v Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18) és C.P. (C-624/18), D.O. (C-625/18) v Sąd Najwyższy, (EU:C:2019:982).

⁷⁹ Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 31.M.837/2017/23. számú ítélete.

⁸⁰ A Kúria Mfv.X.10.251/2019/12. számú végzése a Győri Törvényszék 2.Mf.20.745/2018/7-II. számú végzésének hatályon kívül helyezéséről.

zésére nem jogosult. Ugyanakkor megalapozottnak találta a felperesi fellebbezés azon részét, amelyben a felperes azt kérte, hogy adjanak helyt a II. rendű alperesi határozatok jogszabály-ellenessége jogkövetkezményei levonására irányuló másodlagos keresetrésznek. A jogállamiság, a hatékony jogorvoslathoz való jog és a hatékony bírói jogvédelem uniós jogi alapelvei alapján ugyanakkor a nemzeti jogszabály uniós jogi követelményeinek megfelelő értelmezésével arra a következtetésre jutott, hogy a felperes számára a bíróság csak akkor nyújt hatékony jogvédelmet, ha a pályázatok érdemi elbírálásához szükséges intézkedések megtételére kötelezi az OBH-t.⁸¹

E másodfokú ítélet felülvizsgálata során azonban a Kúria azonos tanácsa, arra hivatkozva, hogy mivel az OBH és a felperes között nem állt fenn szolgálati viszony, a felperes keresetösségi jogának fennállását nem találta megállapíthatónak. Tagadta a keresetösségi jog mint nemzeti anyagi jogi kérdés uniós jogi érintettségét,⁸² így a magyar szabályozást alkalmazva a keresetet elutasította.⁸³ További érvként hozzátette: *„Ugyanakkor az a körülmény, hogy a felperesnek a II. rendű alperessel szemben nem állt fenn keresetösségi joga, nem jelenti az EUSZ-ben és az Alapjogi Chartában lefektetett hatékony bírói jogvédelem elvének sérelmét, mert a felperes a pályázat eredménytelenné nyilvánításával összefüggésben jogorvoslattal élhetett a munkáltató Fővárosi Törvényszékkel szemben.”*⁸⁴

Kérdés, hogy itt az őszinte együttműködés megvalósult-e a magyar bíróságok részéről. Márpedig a Guðmundur-ügyben kifejlesztett háromlépcsős teszt alapján kérdésessé válik a törvény általi felállítottsága egy bíróságnak, ha az azt érintő lényeges eljárási szabályok megsértésével szemben nem áll rendelkezésre hatékony jogvédelem.⁸⁵ Ez pedig az uniós jog megfelelő bírói érvényesítését kérdőjelezi meg, s ezáltal a hatékony jogvédelem létét is.

6. Záró jókívánságok

A huszadik házassági évforduló fontos mérföldkő, azt jelzi, hogy a házastársak már sok nehézségen közösen túljutottak. Nincs ez másként az Unió és hazánk esetében

⁸¹ A (2020-ban bekövetkezett szervezeti átalakítások alapján a megismételt eljárásra hatáskörrel rendelkező) Győri Ítéltábla MfV.30.054/2020/13. sz. ítélete.

⁸² Hivatkozva az Alkotmánybíróság 16/2021. (V. 13.) AB határozatára.

⁸³ A Kúria Mfv.X.10.049/2021/16. határozata.

⁸⁴ Mfv.X.10.049/2021/16. [69]. A Fővárosi Törvényszéknek mint III. r. alperesnek nyilván semmi köze a pályázat elbírálásához. Az ítélet elleni alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság [befogadta](#) 2022. februárjában, de határozatot a mai napig (2024. április 20.) nem hozott.

⁸⁵ FÉNYES MARCELL: A bírósági igazgatás szerepe a törvényes bíróhoz való jog érvényesülésében. *Közjogi Szemle*, 2023/2. szám, 53–62.

is: számtalan krízishelyzet volt ebben a húsz évben is. A krízisek ugyan megtépázzák átmenetileg a kapcsolatot, de hosszú távon meg is erősítik azt, ha a házastársak elkötelezettek a megkötött szövetségük mellett. Ez ünneplésre ad okot,⁸⁶ ami után a visszatekintésből erőt merítve lehet továbbmenni együtt, a közös úton.

Abstract

SCENES FROM 20 YEARS OF MARRIAGE BETWEEN EUROPEAN AND HUNGARIAN RULES OF JUDICIAL REVIEW

Hungary's EU membership has had a significant impact on Hungarian administrative law. Among the numerous areas of administrative law, the study presents certain development trends in the "umbrella" area of administrative procedural law. The creation of a modern, functional administrative justice is in good part the result of EU administrative law, which at the same time has an impact on administrative law as a whole, primarily through the crucial function of the administrative judiciary, the development of administrative law. The aim of the analysis is to outline key episodes in the Europeanisation of Hungarian administrative litigation law, highlighting the issues of access to court, standing, interim relief, preclusion rules and the decision-making powers of the court, and to highlight not only the successes but also some of the difficulties.

Keywords: *administrative justice; Europeanisation; effective legal protection; separation of powers; administrative litigation.*

⁸⁶ Ld. <https://www.ajk.elte.hu/content/husz-eve-az-europai-unioban.t.6485>.

DR. HORVÁTH ISTVÁN

habilitált egyetemi docens, tanszékvezető,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

A Magyar Jogász Egylet Munkajogi és Szociális Jogi Szakosztályának elnöke

AZ EURÓPAI UNIÓ MUNKAJOGA – MAGYAR TÜKÖRBEN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2024.Horvath.153>

Összefoglaló

Az írás a Munka Törvénykönyve szövegét „lapozva” – nem kimerítő jelleggel – ismerteti, hogy az egyes irányelvek milyen változásokat hoztak a hazai munkajogi szabályozásban. A megfogalmazásban megjelenik a kritika: bemutatva például az uniós és a magyar jogalkotás értékeit és a kodifikációs aggályokat. Néhány részletet felidézve: az írás – többek között – érinti a Munka Törvénykönyve személyi hatályát. Nevezetesen: hogyan terjesztette ki a jogalkotás az EU követelményt meghaladóan a fiatalok védelmére irányadó uniós normákat a munkaviszony mellett valamennyi további, nem a munkajog hatálya alá tartozó jogviszonyra. A közelmúlt jogalkotási témakörét idézve, az írás áttekinti, hogy az átlátható és kiszámítható munkafeltételekről, valamint a szülők és gondozók munka és magánélet közötti egyensúlyáról szóló irányelvek mely változást hoztak a munkavállalók foglalkoztatási körülményeiben. Az írás foglalkozik a munkaviszony-megszüntetés, a munka-és pihenőidő és az atipikus munkaviszonyokra vonatkozó, egyes közösségi jogi követelményeivel is, bemutatva, a jogközelítés kritériumai miként „köszönnek vissza” a magyar munkajogi szabályozásban.

Kulcsszavak: jogharmonizáció; irányelv; Római Szerződés; a fiatal munkavállaló; joggal való visszaélés tilalma; bizonyítási terhet megosztása és megfordítása; hátrányos megkülönböztetés; vezető állású munkavállaló; párhuzamos foglalkoztatás; kiküldetés; rugalmas munkafeltételek; távmunka; munkaszerződés; munkaviszony megszüntetése; apasági szabadság; szülői szabadság; próbaidő; csoportos létszám-csökkentés; munkaidő; munkaidőkeret; munkaidő-beosztás; pihenőidő; távolléti

díj; Amszterdami Szerződés; a határozott idejű munkaviszony; munkaerőkölcsönzés; minimálbér.

Feledhetetlen emlékem Magyarország európai uniós csatlakozásának – hivatásomnál fogva – kiemelt értékű előfeltétele: a munkajogi tárgyú jogharmonizáció teljesítése. Ennek is egy felettébb izgalmassá vált momentuma. A munkaügyi tárcanál dolgozva, 2003 nyarán egynapos kirándulásokra jártunk Brüsszelbe, a tényleges úti cél a munkajogot érintő direktívák követelményei hazai jogrendszerbe történő átültetésének az Európai Bizottság általi vizsgálata volt. Egy bekezdés vonatkozásában vitán felül bukásra álltunk! A munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2001/23/EK irányelv (a továbbiakban: 2001/23/EK irányelv) szerint, ha a munkaviszony azért szűnik meg, mert az átruházás lényegesen megváltoztatja a munkafeltételeket a munkavállaló hátrányára, a munkáltatót terheli a felelősség a munkaviszony megszűnéséért [4. cikk (2) bekezdés]. Az európai bizottsági kolléga még példával is szolgált: a jogelőd kórházban nem végeztek abortuszt, a jogutódnál viszont igen, az orvos világnézetével pedig nem fér össze ez a műtét. Olyan rendelkezés viszont a hazai szabályozásban nem volt, amely az orvos példájába képzelt valamennyi érintett munkavállalónak biztosította volna a jogutódlást követő lényegesen hátrányos változás esetére a méltányos távozás kondícióit.

Eltelt szűk félév és egy 2003 végi dublini EU találkozón külön napirendi pont volt a tíz tagjelölt ország jogharmonizációs kötelezettségének teljesítése. Miután nem lett a kérdéses uniós követelményhez „igazítva” az akkor hatályos 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (a továbbiakban: korábbi Mt.), a repülőre ülve balsejtelmeim egyre erősödtek. A hibám miatt elmarad a 2004-re ütemezett uniós csatlakozásunk ... Amint az ír fővárosban asztalhoz ülve kiderült, néhány más tagjelölt államnak hozzánk képest oly jelentős jogharmonizációs elmaradásai voltak, hogy napirendre sem vették a brüsszeli kifogást. Elnézték...

Írásom címében a magyar tükör a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.), melynek szövegében haladva idézek – nem kimerítő jelleggel –, különösen a közelmúltból egyes irányelvek normáit, és az ezekhez kapcsolódó Mt.-beli törvényhelyeket. Erre építkezve tanulmányom a jogharmonizáció teljesítésének igazolásához alkalmazott ún. konkordancia táblázat kritikai kiadása, megemlítem ugyanis a szabályozás általam értékesnek tartott vonatkozásait, nem mellőzve a problematikát sem. És időnként – ha egy-egy jogintézmény úgy kívánja – az Mt.-ből kilépve nézek a magyar tükörbe.

1. Az irányelvek – jogalkotási kötelezettség, tagállami mozgástérrel

A munkajogi szabályozásban az Európai Unió (a továbbiakban: EU) rendeleteinél sokkal nagyobb jelentősége van az irányelveknek. Ez a jogforrás a jogkiegyenlítés, illetve a jogközelítés legfontosabb eszköze a közösségi jogalkotásnak. A Római Szerződés szerint az irányelv az elérendő célok tekintetében kötelező a tagállamokra, azonban meghagyja számukra azt a lehetőséget, hogy maguk válasszanak a megoldás jogi formája és eszközei tekintetében [249. cikkely (3) bekezdés]. Ebből következően a jogalkotási eljárás kétlépcsős: az irányelv

- kibocsátása az Európai Tanács vagy kivételesen a Bizottság által, majd
- követelményeinek átültetése a tagállamok nemzeti jogába az erre hatáskörrel rendelkező szervek részéről.

A közösségi munkajogi jogalkotásban – eltérően a nemzeti jogalkotástól – lehetőség van a szociális partnerek közvetlen bevonására is. Jó példa erre a 97/81/EK irányelv a részmunkaidős foglalkoztatásról vagy a 1999/70/EK irányelv a határozott ideig tartó munkaviszonyról. Mindkét direktíva a közösségi szinten működő szociális partnerek megállapodásán alapul.

Az irányelv sem formai, sem tartalmi változásokat nem tűr el a nemzeti jogban az átvételi határidő napjától.¹ Valamennyi irányelv végrehajtási rendelkezései kimondják egyrészt a pozitív irányú eltérés lehetőségét, azaz a tagállamok az irányelvben foglaltaknál a munkavállalókra előnyösebb rendelkezéseket is fenntarthatnak vagy bevezethetnek. Másrészt a figyelmeztetést: a jogharmonizációs kötelezettség végrehajtása nem jelenthet jogalapot a munkavállalóknak nyújtott védelem általános szintjének csökkentésére. Ezt a generálklauzulát szűken értelmezve arra a következtetésre juthatunk, hogy az irányelvi követelményeknek való megfelelést szolgáló jogalkotási aktust (pl. Mt.-módosítást) követően nincs akadálya a közösségi jognak ugyan megfelelő, de a munkavállalói védelmi szintet csökkentő kodifikációnak.

Az irányelvi követelményeknek való hazai megfelelés aszimmetrikus terhet jelentett a magyar jogalkotás számára, hiszen a 2004. május 1-i EU-csatlakozásig valamennyi tagjelölt országnak meg kellett szüntetnie a „lemaradást”. Azaz, nem az EU normaalkotásával párhuzamosan haladva, azt követve lett a nemzeti jogba adoptálva egy-egy direktíva az abban foglalt megfeleltetési határidőig, hanem „csokorba foglalva” kellett a közösségi jogközelítési kritériumokat átültetni a magyar szabályozásba. Egy példa! A csatlakozást megelőzően elfogadott 2001. évi XVI. törvény, a korábbi Mt., valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról tervezetének előkészítésekor kilenc irányelvnek való megfelelés

¹ KISS GYÖRGY (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 40–42.

biztosítása volt napirenden. A kodifikáció időigényes volt, a kompromisszum biztosítása érdekében megtartott, az összes minisztériumot érintő közigazgatási egyeztetésen túlmenően egyidejűleg tárgyalni kellett az Országos Érdekegyeztető Tanács Munkajogi Bizottságában és plenáris ülésén. Akár több alkalommal is.

2. Az Mt. „személyi hatály-szélesítése” a fiatalok védelmével

A fiatalok munkajogi védelme tekintetében nem úttörő jellegű szabályozás az EU jogalkotása, hiszen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: NMSZ) e témakörben jóval korábban alkotott több normát is. Elegendő legyen példaként megemlíteni az 5. számú nemzetközi munkaügyi egyezményt a foglalkoztatás alsó korhatáráról az iparban, aminek elfogadására 1919-ben, az NMSZ megalakulásának esztendejében került sor.

A fiatal személyek munkahelyi védelméről szóló 94/33/EK irányelv (a továbbiakban: 94/33/EK irányelv) hatályáról és alkalmazási köréről szóló rendelkezése szerint a közösségi szabály minden olyan 18. életévét még be nem töltött személyre vonatkozik, aki egy tagállamban hatályos jogszabályban meghatározott, illetve egy tagállamban hatályos jogszabály által szabályozott munkaviszonnyal vagy munkaszerződéssel rendelkezik [2. cikk (1) bekezdés]. Értelmezésem szerint tételes kiterjesztő rendelkezés hiányában a 18. esztendőnél fiatalabbaknak nem a munkajog körébe tartozó munkavégzésére az 94/33/EK irányelv védelmi szabályait (pl. az éjszakai munka tilalma, 9. cikk (1) bekezdés) nem kötelező a tagállamoknak alkalmazniuk. Bár a hatályra vonatkozó szabály úgy folytatódik: a tagállamok jogszabályokat alkothatnak, hogy ez az irányelv a jogszabályokban meghatározott korlátozásokkal és feltételek mellett ne legyen alkalmazható az alkalmi munkára vagy a rövid távú munkavégzésre, ha az

- a) valamely magánháztartásban háztartási munkát; vagy
- b) valamely családi vállalkozásban végzett, fiatal személyek számára károsnak, ártalmasnak vagy veszélyesnek nem tekintett munkát jelent [94/33/EK irányelv 9. cikk bekezdés].

Ez azonban csak a munkaviszony alapján történő foglalkoztatás esetében jelenti a kivételtétel tagállami lehetőségét. Miután a hatály általános szabálya a munkaviszonyt jelöli meg, így különös rendelkezés is logikusan csak e keret között fogalmazhat meg kivételt.

Mindezt azért hangsúlyozom, mert a hazai jogalkotás teljesen indokoltan túllépet a 94/33/EK irányelv személyi hatályán. Amint a korábbi Mt. módosításról szóló T/3468. számú törvényjavaslat indokolása megállapítja: a tizennyolcadik életévüket még be nem töltöttek nemcsak munkaviszony keretében foglalkoztat-

hatóak, így annak érdekében, hogy a fiatalok munkajogi védelme ilyen esetben is biztosítható legyen, a Javaslat azt is kimondja, hogy a tizennyolcadik él alattiak foglalkoztatása során a fiatal munkavállalókra vonatkozó munkajogi szabályokat akkor is alkalmazni kell, ha a munkavégzés nem munkaviszony, hanem egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony keretében történik. Így különösen a polgári jog hatálya alá tartozó valamely szerződés szerint.

Az EU-csatlakozás feltételeinek való megfelelés miatt – figyelemmel arra, hogy a 94/33/EK irányelv követelményeinek való megfelelés határideje 1996. június 22. volt – már a korábbi Mt.-ben megjelentek a fiatalokat védő normák és ezek vonatkozásában került kiterjesztésre a törvény személyi hatálya azon, a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szabályain alapuló jogviszonyra is, amely a tizennyolcadik életévét még be nem töltött személy munkavégzésére vonatkozik, vagy munkaerő-kölcsönzés céljából a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő között jön létre [1. § (5) bekezdés]. 2012-től ezen az Mt. annyit változtatott, hogy nem nevesíti a Ptk.-t, így a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nem munkaviszony, (hanem bármely más jogviszony) keretében történő foglalkoztatására az Mt.-nek a fiatal munkavállalóra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni [4. §].

3. Az általános magatartási követelmények – egy megtörtént és egy elmaradt törvénymódosításról

Az Mt.-ét tovább lapozva a közelmúlt jogharmonizációs kötelezettségének teljesítéséhez kapcsolódik a 2019/1152 irányelv az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről (a továbbiakban: 2019/1152 irányelv), valamint a 2019/1158 irányelv a szülők és gondozók munka és magánélet közötti egyensúlyáról, valamint a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 2019/1158 irányelv) jogközelítési kritériumainak való megfelelés. Egyik esetben a közösségi jog hatékonyságával kapcsolatos aggályaimat is megosztom, egy másik cikkely vonatkozásában viszont meglátásom szerint a hazai jogalkotás mulasztott. Mindkét megjegyzés az Mt. Bevezető rendelkezései között megfogalmazott rendelkezésekre vonatkozik.

3.1. A joggal való visszaélés tilalmának megsértése – a bizonyítás megosztott terhe

Mindkét közösségi norma kimondja: amennyiben a munkavállalók úgy ítélik meg, elbocsátásukra vagy az ezzel egyenértékű hatással járó intézkedésekre azon az

alapon került sor, hogy gyakorolták az irányelv által biztosított jogaikat, és a bíróság vagy egyéb hatóság előtt olyan tényeket állítanak, amelyek alapján vélelmezni lehet, hogy ilyen elbocsátásra vagy egyenértékű intézkedésre került sor, a munkáltató legyen köteles bizonyítani azt, hogy az elbocsátásra nem a vélelmezett okokból került sor [2019/1152 irányelv 18. cikk és 2019/1158 irányelv 12. cikk].

Az Mt.-nek az irányelvi követelményeknek való megfelelés céljából, az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvénnyel történt módosítása túllép a két irányelv tárgykörein, hiszen nem csak az ezekben foglalt jogosultságok feltételezett munkaadói megsértése esetén állapítja meg a bizonyítási teher megosztását. A joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított munkajogi igény érvényesítése esetén ugyanis

- az igény érvényesítője (többnyire a munkavállaló) bizonyítja a tilalom megsértésének alapjául szolgáló tény, körülményt és a hátrányt,
- a jog gyakorlója bizonyítja (többnyire a munkáltató), hogy az igényérvényesítője által bizonyított tény, körülmény és hátrány között okozati összefüggés nem áll fenn [Mt. 7. §-ának új (3) bekezdés].

Azaz, a bizonyítás e különös szabálya valamennyi, az Mt. hatálya alá való jogosultsággal kapcsolatos visszaéléssel összefüggésben indított jogvitában érvényesül.

A törvénytövegben olvasható „tény, körülmény és a hátrány” fogalmait az Mt. nem definiálja, a törvényjavaslat Indokolása szerint azok az általános jogértelmezési elvek alapján határozhatók meg. A tilalom megsértésének alapjául szolgáló tény, körülmény magában foglalhat mindent, amely megalapozhatja a tilalom megsértését, illetve átfogja a tilalom sérelmét megvalósító joggyakorló magatartást is.

Az Mt. ezzel egyértelművé teszi a joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított munkajogi igény érvényesítése esetén, hogy a munkaügyi perben mit kell bizonyítani az igény érvényesítőjének, illetve a jog gyakorlójának. Az Indokolás szerint a szabály az eljárás gyorsítását szolgálja, és a feleknek, valamint a bíróságnak világos keretet ad ahhoz, hogy a bizonyítási érdek mire irányulhat.

A jogharmonizáció apropóján ügyvédi gyakorlatomból idézek egy pert. Megbízónk korábbi munkáltatója jogellenes utasítást adott, kérte, hogy a felügyelőbizottsági ülés hitelesítő által aláírt jegyzőkönyvből töröljön néhány mondatot. Ügyfelünk ennek teljesítését megtagadta. Néhány napra rá átszervezéssel indokolva a munkaadó felmondott. Alperes elkövetett egy, a munkaügyi perben kijavíthatatlan hibát: emailben küldte el a jogellenes utasítást, aminek teljesítését megbízónk ugyancsak elektronikus dokumentumban válaszolva tagadta meg. Azaz, a bizonyítási terhet megosztó rendelkezés optikáján keresztül szemlélve, a perben felperes jogi képviselőjeként bizonyítani tudjuk a joggal való visszaélés tilalma megsértésének alapjául szolgáló tény, hiszen megvan a jogellenes utasítást tartal-

mazó email. A hátrány bizonyítása egyébként sem okoz nehézséget, hiszen „ke-zünkben” a munkáltató felmondása.

Ha viszont a munkáltatói jogkör gyakorlója telefonban mondja el jogellenes utasítását, és e beszélgetés során hallja a teljesítés elutasítását, a munkaügyi perben felperes jogi képviselőjeként nem juthatnánk el a bizonyítási teher megosztásáig. Mert nem tudnánk bizonyítani azt a körülményt, ami a joggal való visszaélés tilalma megsértésének alapját jelenti. A szó elszállt.²

A bizonyítási teher hatékonyságával, valós védelmi funkciójával kapcsolatos aggályom: töprengtem, e helyett miért nem a bizonyítási teher megfordításáról rendelkeznek az irányelvek?! Példaként említem a 97/80/EK irányelvet a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről (a továbbiakban: 97/80/EK irányelv), amely kimondja: az alperes legyen köteles azt bizonyítani, hogy az egyenlő bánásmód elvét nem sértették meg, amennyiben a felperes úgy ítéli meg, hogy az egyenlő bánásmód alkalmazásának elmulasztása miatt sérelmet szenvedett és a bíróság előtt olyan tényekre hivatkozik, amelyekből közvetlen vagy közvetett megkülönböztetésre lehet következtetni [4. cikk (1) bekezdés].

Az idézett jogközelítési követelménynek megfelelően, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) a negatív diszkriminációval kapcsolatos perekben – többek között – kimondja: az eljárásban a jogsérelmet szenvedett félnek elegendő csupán valószínűsítienie, hihetővé tennie, hogy hátrány érte és a jogsértéskor – ténylegesen vagy az alperes (esetünkben a munkaadó) feltételezése szerint – rendelkezett a közvetlen hátrányos megkülönböztetésre alapot adó valamely tulajdonsággal. Ennek valószínűsítése esetén az alperes köteles bizonyítani: a felperes által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani [Ebktv. 19. § (1)-(2) bekezdés].

Az ügyvédi munkámból hivatkozott ügyön töprengve jutottam el végül arra a következtetésre, hogy egy láncszem hiányzik a bizonyítási teher megfordításához. Egyrészt a 97/80/EK irányelv szerinti bíróság előtt olyan tényekre hivatkozás, amelyekből közvetlen vagy közvetett megkülönböztetésre lehet következtetni, másfelől – az uniós követelményt a hazai jogba átültető – Ebktv. szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésre alapot adó valamely tulajdonsággal való rendelkezés valószínűsítése a joggal való visszaélés tilalmának megsértése esetében nem lehetséges. Mert – szemben a közvetlen negatív diszkrimináció hátterében álló

² HORVÁTH ISTVÁN – SZLADOVNYIK KRISZTINA: *A Munka Törvénykönyve magyarázata, Az Mt. és a Ptk. munkaviszonyra vonatkozó szabályai*. Vezinfó Kiadó, Budapest, 2023, 32.

tulajdonságokkal – nem lehetséges jogszabályban meghatározni azon tényállásokat, melyek valószínűsítése elegendő a bizonyítási teher megfordításához. Így a felidézett ügyemben önmagában arra hivatkozni, hogy a munkavállaló vezette a felügyelőbizottsági ülés jegyzőkönyvét, nem vezethet a bizonyítási teher megfordításához. De még a megosztásához sem.

3.2. *A párhuzamos foglalkoztatás – a hiányzó harmonizáció*

Az Mt.-ben – a vezető állású munkavállalók kivételével – nincsenek tételesen megfogalmazott összeférhetlenségi szabályok. A 2019/1152 irányelv a megnevezésében foglalt átláthatóság és kiszámíthatóság jegyében a „Párhuzamos foglalkoztatás” cím alatt – azon túlmenően, hogy megtiltja a munkavállalók munkaadók általi akadályozását abban, hogy másik munkáltatónál is munkát vállaljanak beosztás szerinti munkaidejükön kívül – a tagállamokat részletes szabályozás megalkotására kötelezi. Kimondva: feltételeket szükséges meghatározniuk az összeférhetlenségi korlátozások munkáltatók általi alkalmazására, olyan objektív okokból, mint az egészség és biztonság, az üzleti titkok védelme, a közszolgálat integritása vagy az összeférhetlenség elkerülése céljából [2019/1152 irányelv 8. cikk].

Az Mt. az „Általános magatartási követelmények” között – nomen est omen – általánosan is fogalmaz: a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt – kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja – nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné [8. § (1) bekezdés]. A további munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony (pl. megbízás, vállalkozás) létesíthetősége tekintetében az Mt. idézett generális normája átláthatatlan és kiszámíthatatlan. Egy példa: több éve dolgozik valaki általános munkarendben, hétfőtől péntekig egy közintézmény adminisztrátoraként. Egzisztenciális okok miatt szombat-vasárnapi munkaidőbeosztásban, részmunkaidős újabb munkaviszonyt létesít egy bolthálózatnál pénztárosként. Eltérő profilú foglalkoztatók és munkakörök, és eltérő a munkaidőbeosztás is. Elvárható-e a munkavállalótól, hogy heti pihenőnapit munkavállalását bejelentse?! És egyszer csak az általános munkarendtől eltérően szombatra rendkívüli munkavégzést rendelnek el. Kiszámíthatatlanul. Ha példabéli munkavállalónk megtagadja az utasítást a részmunkaidős állása miatt, vagy ez utóbbi munkahelyére nem megy szombaton dolgozni, helyzete kiszámíthatóvá válik. Az egyik munkaviszonyát – melyben kötelezettséget sért – megszüntetik.

4. Tájékoztatás a kiküldetéshez – egy újabb lépés a versenysemlegesség felé

A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv (a továbbiakban: 96/71/EK irányelv) 2018/957 irányelvvel történt módosításához kapcsolódik a 2019/1152 irányelv azon rendelkezése, miszerint – többek között – a tagállamok biztosítják, hogy a 96/71/EK irányelv hatálya alá tartozó kiküldött munkavállalók tájékoztatva legyenek arról a munkabérről, amelyre a munkavállaló a fogadó tagállam vonatkozó jogszabályai szerint jogosult. Az Mt. 2023. január 1-étől hatályos szabálya szerint lehetővé kell tenni a munkavállalók számára, hogy a kiutazást megelőzően tájékoztatást kapjanak a fogadó tagállamban irányadó díjazásról, egyéb költségek megtérítésének szabályairól [47. § (1) bekezdés c) pont], továbbá annak az egységes nemzeti honlapnak az elérhetőségéről, amelyet minden tagállam működtet [47. § (1) bekezdés c) és e) pont]. E honlapon tud a kiküldött munkavállaló tájékozódni a tagállamban érvényes munkafeltételekre vonatkozó lényeges információkról. E tájékoztatás megadása a munkabér esetében azért is fontos, mert a szolgáltatások nyújtása keretében külföldre kiküldött munkavállaló a munkavégzés helyén általánosan irányadó díjazás összegére jogosult, ha bére ennél alacsonyabb összegű lenne.

4.1. A kiküldetés három lehetséges esete

A tájékoztatási kötelezettség háttérében a kiküldetés azon közösségi jogi szabályainak változása áll, amelyek a korábbinál hangsúlyosabban szolgálják a tagállamok közötti versenysemlegességet. Egy rövid fogalmi tisztázás, figyelemmel arra, hogy a kiküldetés a közelmúlt hazai munkajogtörténete okán nem a 96/71/EK irányelv szerinti tartalommal élhet tudatunkban. A korábbi Mt. szerint ugyanis a kiküldetés azt jelentette, hogy a munkáltató gazdasági érdekből ideiglenesen, a szokásos munkavégzési helyén kívüli munkavégzésre kötelezi alkalmazottját. [105. § (1) bekezdés]. Az EU munkajogi definíciója ennél jóval megszorítóbb, a következő három tényállásra korlátozódik:

- Egy tagállamban letelepedett vállalkozás a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében munkavállalóit kiküldi – saját nevében és saját irányítása alatt – egy másik tagállam területére munkát végezni. Ennek alapja a kiküldő vállalkozás és a szolgáltatásának egy másik tagállamban működő címzettje közötti szerződés, feltéve, hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással. Így például egy berlini székhelyű gazdasági társaság irodaházának tatarozására egy magyar építőipari céggel köt vállalkozási szerződést.

– A vállalkozás munkavállalót küld ki a tagállam területén a csoport tulajdonában lévő telephelyre vagy vállalkozáshoz és a kiküldetés tartama alatt ugyancsak fennáll a munkaviszony a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló között. Az Audi AG Németországban lévő ingolstadti székhelyéről alkalmazottját a győri Audi Hungaria Zrt.-hez küldi munkavégzésre.

– A munkaerő-kölcsönző munkavállalót küld ki egy tagállam területén működő vállalkozáshoz. Például a felvidéki, párkányi székhelyű kölcsönbeadóval munkaerő-kölcsönzés céljából munkaviszonyban állók egy esztergomi kölcsönvevőhöz kerülnek kikölcsönzésre.

Kiküldetésben a fenti három lehetőség egyikéhez kapcsolódóan az a munkavállaló van, aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerintin kívüli tagállam területén végzi [96/71/EK irányelv 1. cikk (1) és (3) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés]. A magyar kiküldő munkaadó optikáján keresztül szemlélve, a kiküldetés ideje alatt munkavállalói a magyar munkajog hatálya alatt, de nem Magyarország területén dolgoznak, ugyanakkor a 96/71/EK irányelv kiterjeszti a munkavégzés helye szerinti állam joga – a direktívában nevesített – rendelkezéseinek alkalmazását e munkaviszonyokra, feltéve, hogy azok a magyar munkajognál a munkavállalóra nézve kedvezőbbek.

4.2. A versenyelőny korlátozása – a bérkülönbség felszámolása a kiküldetés tartamára

Az EU munkajogi irányelveinek nemcsak a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeit védő szerepe van, e direktívák – a szabályozás tárgyától is függően – szükségszerűen hozzájárulnak a tagállamok közötti versenysemlegesség megteremtéséhez. Vagy talán a versenyelőny szűkítéséhez. Ennek jó példája a kiküldetés. Ez ugyanis olyan ütközőterület, ahol nagyon élesen láthatóvá válnak az unión belüli szociális különbségek és az egyes tagállamok eltérő gazdasági érdekei. Leegyszerűsítve: a kevésbé fejlett tagállamok abban érdekeltek, hogy a kiküldetés révén vállalkozásaik az alacsony foglalkoztatási költségeket kihasználva versenyelőnyre teheszenek szert a mindenkorai gazdagabb tagállamok piacain. Az utóbbi tagállamok szempontjából viszont éppen ellentétes dinamika figyelhető meg: a fogadó államok igyekeznek korlátozni a hazai vállalkozásoknak konkurenciát jelentő más tagállambeli szolgáltatók versenyelőnyét.³

³ KÁRTYÁS GÁBOR: A kiküldetési irányelv módosítása és magyar átvétele. *Munkajog*, 2020/1. szám, 12–23.

Kétségtelen, hogy a verseny vonatkozásában kulcstényező a bér. A 96/71/EK irányelv életbelépésekor elsődlegesen a minimális bérszint [3. cikk (1) bekezdés c) pontja] vonatkozásában célozta meg a versenyelőny megszüntetését. Az ehhez kapcsolódó hazai szabályozást az Mt. „Záró rendelkezések” című V. része tartalmazza. Az elhelyezést problematikusnak tartom, hiszen e rész egyébként törvényi fogalommeghatározásokat és hatálybaléptető szabályokat tartalmaz, valamint felsorolja, hogy az Mt. melyik, az Európai Unió jogi aktusainak való megfelelést szolgálja. A kiküldetéssel kapcsolatos rendelkezéseknek véleményem szerint a meglévő struktúrában leginkább „A munkaszerződés teljesítése” című VIII. fejezetbe illenének, de egy önálló fejezet is megállná a helyét.

Visszakanyarodva a kiküldetés szabályaihoz, az Mt. értelemszerűen arról rendelkezik, ha a külföldi munkáltató kiküldetés keretében munkavállalóját Magyarországon olyan munkaviszonyban foglalkoztatja, amelyre az Mt. hatálya nem terjed ki. A 96/71/EK irányelv szigorító módosítása előtt a legalacsonyabb munkabér összege tekintetében kellett a magyar jog szabályait alkalmazni, ha a kiküldetés keretében Magyarországon munkát végzőre hatályos állam joga ennél alacsonyabb összegű díjazást állapított meg [Mt. 295. § (1) bekezdés c) pontja].

A 96/71/EK irányelvet módosító 2018/957 irányelv preambuluma a közösségi jogalkotás céljai között említi a vállalkozások számára egyenlő versenyfeltételek biztosítását és a munkavállalói jogok tiszteletben tartásának garantálását [(1) bekezdés]. A versenyfeltételek kiegyenlítése jegyében a 96/71/EK irányelv új rendelkezése kimondja: a tagállamok a munkaviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül biztosítják az egyenlő bánásmód elve alapján a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók számára a foglalkoztatásra vonatkozó feltételeket, amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban bármely munkaviszonyra vonatkozó szabály (pl. jogszabály vagy kollektív szerződés) biztosít. Ezek közé tartozik a díjazás is. A díjazás fogalmát azon tagállam joga alapján kell meghatározni, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik, és az magában foglalja a díjazás minden olyan elemét, amelyet a szóban forgó tagállamban kötelezővé nyilvánítottak – például nemzeti törvény, kollektív szerződés vagy választottbíróági ítélet útján [3. cikk (1) bekezdés]. E jogközelítési követelményhez igazodik az Mt. 2019. évi CXXVI. törvénnyel történt módosítása, ami 2020. július 30-ától megállapítja: a munkavégzés helyén általánosan irányadó díjazás összege tekintetében a magyar jog szabályait kell alkalmazni. Természetesen kivétel ez alól, ha ezen, és valamennyi más, az Mt.-ben nevesített feltételek tekintetében a munkaviszonyra egyébként irányadó jog a munkavállalóra kedvezőbb [Mt. 295. § (1) és (9) bekezdés].

5. A rugalmas munkafeltételek – szülőknek és gondozóknak a munka és a magánélet egyensúlyáért

Visszatérve a 2019/1158 irányelvhez, a tagállamoknak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket azért, hogy egy meghatározott életkorig, amely legalább nyolc év, a gyermeket nevelő munkavállalók, valamint a gondozást végzők jogosultak legyenek arra, hogy rugalmas munkafeltételeket kérlelmezzenek gondozási feladataik elvégzése céljából. Amennyiben a körülményekben bekövetkezett változás alapján indokolt, a munkavállaló jogosult kérelmezni, hogy az eredeti munkarendhez a megállapodás szerinti időtartam lejárta előtt térhessen vissza [9. cikk (1) bekezdés].

A „rugalmas munkafeltételek” fordulat kapcsán az irányelv a munkarend át-szervezésének lehetőségét biztosítja a munkavállalók számára – többek között a távmunka, a rugalmas munkabeosztás vagy a munkaórák számának csökkentése útján [3. cikk (1) bekezdés f) pont]. A munkáltatónak meg kell vizsgálnia az eredeti munkarendhez való korai visszatérésre irányuló kérelmeket, és válaszolnia kell azokra, a munkáltató és a munkavállaló igényeit egyaránt figyelembe véve. A rugalmas munkafeltételek kérelmezésére való jogosultság a munkában töltött időtartamához köthető, amely nem haladhatja meg a hat hónapot. A 1999/70/EK irányelv szerinti, ugyanazzal a munkáltatóval kötött, egymást követő, határozott idejű munkaszerződések esetén a szerződések összességét kell figyelembe venni a jogosultságot megalapozó időtartam kiszámításakor [9. cikk (4) bekezdés].

Az irányelvből idézett összeszámitási rendelkezést az Mt.-ben nem találunk. A törvény már korábban is hatályos szabálya szerint a munkáltató a munkakörök megjelölésével tájékoztatja a munkavállalókat

- a) a teljes vagy részmunkaidős,
- b) a távmunkavégzésre irányuló, valamint
- c) a határozatlan idejű munkaviszony keretében történő foglalkoztatás lehetőségéről [Mt. 61. § (1) bekezdés].

Az Mt. 2022. évi LXXIV. törvény történt módosítása a jogharmonizációs kötelezettség teljesítésével ezt a rendelkezést kiegészítette azzal, hogy a munkavállaló – a munkaviszony első hat hónapját kivéve – a fenti tájékoztatás alapján kérheti munkaszerződése módosítását [61. § (2) bekezdés.]. Ezt meghaladóan – szintén az EU jogharmonizáció jegyében – a munkavállaló gyermeke nyolcéves koráig vagy a gondozást végző munkavállaló – a munkaviszony első hat hónapját kivéve – kérheti

- a) a munkavégzési helyének, illetve munkarendjének módosítását, valamint
- b) távmunkavégzésben vagy részmunkaidőben való foglalkoztatását [Mt. 61. § (4) bekezdés].

Az a) pont szerinti munkavégzési hely esetében munkaszerződés módosítás csak akkor lehetséges és szükséges, ha a munkahelyet a szerződésben kikötötték. Ennek hiányában a munkafeltétel megváltoztatása kérelmezhető, például a fővárosi boltlánczat Óbudán lakó eladója kéri, hogy a kispesti üzlet helyett a III. kerületi boltban dolgozhasson gyermeke hattól nyolcéves koráig. A munkarend esetében a munkaszerződés módosítás kizárt, mivel a munkaidő-beosztást a munkaadó egyoldalúan állapítja meg, az nem megállapodás tárgya. Így ekkor a munkavállaló kizárólag a munkafeltételek módosítását kérelmezheti (pl. két helyett egy műszakban történő foglalkoztatását gyermeke legfeljebb nyolcéves koráig).

Az idézett rendelkezés a munkaszerződés, vagy egyes foglalkoztatási feltételek módosításának munkavállalói kérelmezhetővé tételének biztosításával részben megismétli a törvény ezen cím alatt, fentebb ismertetett 61. § (2) bekezdésének szabályát. A jogalkotás megkétszerezése, hogy ugyancsak a munkaviszony első hat hónapja után a munkavállaló kérheti távmunkavégzésben, illetve részmunkaidőben történő foglalkoztatását. E tekintetben a 61. § (4) bekezdésében foglalt többletfeltétel – miszerint a munkavállaló gyermekének nyolcéves koráig vagy a gondozást végző munkavállalónak lehetséges a kérelem benyújtása – nem is érvényesül, hiszen a 61. § (2) bekezdése ezt részmunkaidőre vagy a távmunkavégzésre irányuló munkavállalói munkaszerződés-módosítási ajánlat megtételéhez nem követeli meg. Mindez belső kodifikációs diszharmóniát jelent, hiszen az Mt. 61. § (2) bekezdése kiiktat egy jogszerző feltételt ugyanazon jogosultság tekintetében.

Valamennyi – akár a munkafeltételek, akár a munkaszerződés módosítására irányuló – munkavállalói ajánlatra a munkáltató tizenöt napon belül írásban köteles nyilatkozni. Az ajánlat vagy a kérelem elfogadásával – annak tartalma szerint – létrejön a munkaszerződés, vagy az érintett munkafeltétel módosítása. Munkaadói elutasítás esetén a munkáltató nyilatkozatát az Mt. 64. § (2) bekezdése szerint megindokolja. A hivatkozott törvényhely alkalmazásával az elutasítás indokának valóságnak, világosnak és okszerűnek kell lennie.

A munkavállaló helyzetét tekintve az Mt. meghaladja az irányelvben biztosított jogosultságot. Amennyiben ugyanis a munkaügyi perben az ítélet az elutasítást jogellenesnek minősíti vagy a munkáltató eleve a törvény által biztosított 15 napos határidőben nem is válaszolt, a bíróság a munkáltató hozzájáruló nyilatkozatát ítéletével pótolja [Mt. 61. § (6) bek.]. Mindez egyedülálló rendelkezés az Mt.-ben, ugyanis más munkavállalói munkaszerződés módosítási ajánlat elutasításakor kizárt, hogy a bíróság ítéletével pótolja az elmaradt munkaadói hozzájáruló nyilatkozatot. Az Mt.-t módosító törvényjavaslat indokolása szerint a munkavállaló kérelmének elutasítása esetén a bírósági eljárásban a munkaügyi vita keretein kívüli célszerűségi és méltányossági szempontok nem vizsgálhatóak, hanem csak az,

hogy a munkáltató által közölt indokolás megfelel-e valós, világos és okszerű indokolás követelményének.⁴

6. Az elbocsátás elleni védelem – indokolási kötelezettség munkavállalói kérelemre

Mind a 2019/1152, mind a 2019/1158 irányelv összefoglalva úgy rendelkezik, hogy a tagállamok megtiltják a munkavállalóknak az irányelv által biztosított jogaik gyakorlására való hivatkozással történő elbocsátását, és az ezt célzó előkészületeket. Amennyiben a munkavállalók úgy ítélik meg, elbocsátásukra azon az alapon került sor, hogy gyakorolták az irányelv által biztosított jogaikat, kérhetik a munkáltatótól az elbocsátás megfelelően megalapozott indoklását [2019/1152. irányelv 18. cikk és 12019/1158 irányelv 12. cikk].

Aggályosnak tartom mindkét direktívában az elbocsátásra vonatkozó előkészület számonkérhetőségét, hiszen munkaügyi perben a nem közölt jognyilatkozat eleve nem vizsgálható. A jogharmonizáció eredményeként az Mt. úgy szabályoz, hogy a munkáltató a munkavállaló kérelmére indokolási köteleesség hiányában is megindokolja a munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatát, ha a munkavállaló hivatkozása szerint a munkaviszony megszüntetésére a gondozói munkaidő-kedvezmény, az apasági szabadság, a szülői szabadság, illetve a gyermek gondozása céljából fizetés nélküli szabadság igénybevétele, vagy az előbbiek szerint ismertetett munkaszerződés, illetőleg a foglalkoztatási feltételek módosítása vagy megváltoztatása iránti kérelem (lásd az Mt. 61. § (2) és (4) bekezdését!) miatt került sor [Mt. 64. § (3) bekezdés]. Ez a lehetőség az indokolást nem igénylő,

- a próbaidőhöz kapcsolódó vagy határozott idejű munkaviszony azonnali hatályú felmondással történő megszüntetése (amennyiben utóbbi esetben a munkavállaló jogosult tizenkét havi, vagy ha a határozott időből hátralévő idő egy évnél rövidebb, a hátralévő időre járó távolléti díjára), továbbá

- a nyugdíjasnak minősülő, valamint a vezető állású munkavállaló határozatlan idejű munkaviszonyának felmondása

esetén jelent a korábbi szabályokhoz képest többletvédelmét. Minden más munkaadói, a munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatot ugyanis indokolni kell.

A jogharmonizáció apropóján kodifikált indokolási kötelezettségre is vonatkozik az Mt. általános szabálya, miszerint a megszüntetés okának az indokolásból világosan ki kell tűnnie, a megszüntető jognyilatkozat indokának valóságát és

⁴ HORVÁTH – SZLADOVNYIK: i. m. 220–221.

okszerűségét a nyilatkozattevő bizonyítja [Mt. 64. § (2) bekezdés]. Az idézett követelmény alapján – különösen ítélkezési gyakorlat hiányában – kérdés, a próbaidő alatti azonnali hatályú felmondás kérelemre kötelező indokolásának mi fogadható el? Természetesen azon túlmenően, hogy a munkaadó bizonyítja, nincs oksági kapcsolat például az apasági szabadság igénybevétele és a próbaidő alatti azonnali hatályú felmondás között.

7. Csoportos létszámcsökkentés – gyengített védelem

A korábbi Mt. megfelelően ültette át a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 98/59/EK irányelv (a továbbiakban: 98/59/EK irányelv) kollektív munkajogi vonatkozású követelményét. Az Mt. ezen kötelezettséget véleményünk szerint a közösségi jogba ütközően szűkítette, akár ki is zárva e védelem érvényesülésének esélyét. Az EU norma a tájékoztatás és konzultáció szabályai között arra kötelez, hogyha egy munkáltató csoportos létszámcsökkentéseket tervez, megállapodás kötése céljából megfelelő időben konzultációkat kezdeményez a munkavállalók képviselőivel [98/59/EK irányelv 2. cikk].

A korábbi Mt.-nek a 2001. évi XVI. törvénnyel a 98/59/EK irányelvhez „igazított” szabálya megfelelt a közösségi jog elvárásának. Megállapította ugyanis, hogy csoportos létszámcsökkentés tervezése esetén a döntést megelőzően a munkaadó legalább tizenöt nappal köteles az üzemi tanáccsal, üzemi tanács hiányában a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetek és a munkavállalók képviselőiből létrehozott bizottsággal konzultációt kezdeményezni és azt a döntésének meghozataláig vagy a megállapodás megkötéséig folytatni [korábbi Mt. 94/B. § (1) bekezdés]. Az Mt. szerint ugyanakkor a munkáltató ebben a szituációban csak az üzemi tanáccsal köteles tárgyalni. Pedig munkavállalói képviselő az üzemi tanács tagja és az üzemi megbízott mellett a választott, munkajogi védelemre megjelölt szakszervezeti tisztségviselő is [Mt. 294. § (1) bekezdés e) pont], így a 98/59/EK irányelv szerint a szakszervezeti vezetők sem maradhatnak ki a tárgyalásból. Ezért, ha nem működik üzemi tanács, a munkáltató a törvény erejénél fogva mentesül a csoportos létszámcsökkentésről szóló döntés meghozatala előtti konzultáció kötelezettsége alól, és megtakarít a végrehajtásból 22 napot. Mivel egyrészt a tárgyalás megkezdése előtt legalább hét nappal a munkáltató köteles az üzemi tanácsot írásban tájékoztatni a létszámleépítéssel kapcsolatban, másrészt a tárgyalási kötelezettség legalább tizenöt napig áll fenn [Mt. 72. § (2)-(3) bekezdés].

Néhai kiváló kollégámtól, ÁDÁM LÓRÁNTTÓL hallottam egy történet csattanójaként „A szék határozza meg a tudatot!”. Ez jól illik erre a szabályozási helyzetre

is, hiszen a relatíve nagyobb számú alkalmazott leépítésére készülő – és kényszerülő – foglalkoztató a megtakarított 22 nappal jelentős bérköltséget is „megspórolhat”.

8. Időzzünk! – A munkaidő és pihenőidő három szabálya

Tovább lapozva az Mt.-t, eljutunk a munka- és pihenőidő szabályozásáig. E témában a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv (a továbbiakban: 2003/88/EK irányelv) állapítja meg a jogközelítési kritériumokat. Egy esetben az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) „magyar ügyben” hozott ítélete alapján hiányzik a közösségi joggal a harmónia az Mt.-ben, egy definíció vonatkozásában pedig egy spanyol vállalkozás ügyében hozott döntés szül kételyeket. A harmadik esetben ítélet sincs.

8.1. A munkaidő fogalma – az utazás

A 2003/88/EK irányelv meghatározása szerint munkaidő az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi [2. cikk 1. pont]. Az EUB Tyco ügyben (C–266/14.) hozott ítélete szerint az állandó vagy szokásos munkavégzési hellyel nem rendelkező munkavállalók esetében munkaidőnek minősül az az utazási idő, amelyet e munkavállalók a lakóhelyük, valamint a munkáltatójuk által kijelölt első és utolsó ügyfél közötti mindennapos utazással töltenek. A határozat tényállása szerinti esetben a spanyol cég alkalmazottai minden alkalommal a munkáltató által előző nap sms-ben meghatározott ügyfélkört voltak kötelesek felkeresni. A munkaidőbe nem számították be a munkavállalók lakóhelyéről az első ügyfélhez történő utazás időtartamát. Miután munkavégzési helyük munkanaponként – a munkaadó utasításának függvényében – változott, erre figyelemmel állapította meg a munkavállalók által indított perben az EUB határozata, hogy ekkor munkaidőnek minősül az az utazási idő is többek között, amelyet e munkavállalók a lakóhelyük, valamint a munkáltatójuk által kijelölt első ügyfél közötti mindennapos utazással töltenek.

Az Mt. szerint nem munkaidő – többek között – a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint a munkavégzés helyéről a lakó- vagy tartózkodási helyére történő utazás tartama [86. § (1) bekezdés b) pontja]. Véleményem szerint differenciált szabályozás lenne szükséges – attól függően, hogy a rendelkezik-e a munkavállaló állandó vagy szokásos munkavégzési hellyel, vagy sem. Ha például a munkanapokon a munkaszerződés szerint egy vagy több munkavégzési hely valamelyikére utazik a munkavállaló, az utazás

tartama az EUB ítélet alapján nem minősül munkaidőnek. Amennyiben viszont a TV-szerelő az előző nap este tudja meg, másnap hová kell az első ügyfélhez utaznia, annak tartamával már munkaidőként kellene számolni. Mert ha minden nap a munkaadói utasítás függvényében másutt kezd, sem állandó, sem szokásos munkavégzési helye nincs.⁵

8.2. A munkaidőkeret tartama – 12 vagy 36 hónap?

A 2003/88/EK irányelv „A referencia-időszakoktól való eltérések korlátai” cím alatt lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy a munkavállalók biztonság- és egészségvédelmével kapcsolatos általános elvek betartása mellett objektív vagy műszaki, illetve a munka megszervezésével kapcsolatos okok miatt lehetővé tegyék, hogy kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által kötött megállapodások a referencia-időszakot legfeljebb 12 hónapban rögzítsék [19. cikk].

Az Mt. szabálya szerint a referencia-időszaknak megfelelő funkciójú munkaidőkeret tartama, ha ezt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják, kollektív szerződés rendelkezése szerint legfeljebb harminchat hónap [94. § (3) bekezdés].

Miként lehet 12-ből 36? A munkaidő-beosztás szabályai között az Mt. megállapítja: egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát, ha ezt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják – kollektív szerződés rendelkezése szerint – tizenkét hónapon belül átlagban kell figyelembe venni [Mt. 99. § (7) bekezdés b) pontja]. Azaz, a munkaidő vonatkozásában úgy kell eljárni, mintha 12 hónapos lenne a keret. A legfeljebb 36 hónap a díjazás tekintetében kap szerepet, mivel a bérelszámolásra a munkaidőkeret lejártakor kerül sor. Az Mt. 156. § (2) bekezdése szerint ugyanis ekkor kell a munkavállaló munkabérét az általános munkarend és a napi munkaidő, valamint a teljesített munkaidő alapulvételével elszámolni. Azaz elváltak egymástól az idő és a pénz elszámolásának esedékessége, ha a munkaidőkeret tartama 12 hónapnál hosszabb. Kétségtelen, a 2003/88/EK irányelv a munkaidő tekintetében állapít meg jogközelítési szempontokat, felvetődik ugyanakkor a kérdés, hogy a munkaidővel és az ahhoz kapcsolódó munkabérrel való kalkuláció a közösségi joggal összhangban kezelhető-e ily módon eltérően?!⁶

⁵ HORVÁTH – SZLADOVNYIK: i. m. 299.

⁶ HORVÁTH ISTVÁN – SZLADOVNYIK KRISZTINA: A munkaviszonyra vonatkozó 2019-es jogszabályváltozások – 1. rész. Adó; Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Szaklap, 2019/3. szám, 90–96.

8.3. *Nincs heti pihenőidő napi pihenőidő nélkül*

A 2003/88/EK irányelv szerint a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót hétnaponként 24 órás minimális, megszakítás nélküli pihenőidő, továbbá a 3. cikkben említett 11 órás napi pihenőidő illessen meg [5. cikk]. Az Mt. 104. § (5) bekezdése szerint nem kell napi pihenőidőt beosztani, ha a munkáltató a munka befejezését közvetlenül követő napra munkaidőt nem oszt be, vagy rendkívüli munkaidőt nem rendel el.

A hazai szabály nincs összhangban az irányelv előbb idézett 5. cikkével. Az EUB-nak a C-477/21. számú, a MÁV-START ügyben hozott ítélete szerint ugyanis a napi pihenőidő még akkor is hozzáadódik a heti pihenőidőhöz, ha közvetlenül megelőzi azt. Ez a helyzet abban az esetben is, ha a nemzeti jogszabályok az uniós jog által megköveteltnél több heti pihenőidőt biztosítanak a munkavállalók részére. Így a napi pihenőidőt az alkalmazandó nemzeti szabályozás által előírt heti pihenőidő időtartamától függetlenül biztosítani kell.

Álláspontom szerint az EUB döntése formálisan helytálló, ugyanakkor érzéketlen a magyar szabályozásra. Az Mt. általános szabálya szerint ugyanis a munkavállalót – a heti pihenőnapok helyett – hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő, megszakítás nélküli heti pihenőidő illeti meg [106. § (1) bekezdés]. A heti pihenőidő negyvennyolc órája önmagában hosszabb, mint a 2003/88/EK irányelv minimálisan garantált heti és napi pihenőidejének együttes, harmincötórás tartama.

Egyetértve az Mt. 104. § (5) bekezdését megállapító 2022. évi LXXIV. törvényhez fűzött indokolással, abban az esetben, ha a munkavégzés napját követően a munkavállalót a munkáltató sem rendes, sem rendkívüli munkaidőben nem kötelezi munkavégzésre, a napi pihenőidő beosztása célját veszti, hiszen a munkavállaló számára a munkáltató egyéb jogcímen (pl. heti pihenőnap vagy pihenőidő) oszt be pihenőidőt. Ezen megfontolás alapján a 2003/88/EK irányelv heti- és napi pihenőidő biztosítására vonatkozó cikke is módosításra szorulna.

9. **A munka és a magánélet közötti egyensúlyért – az apasági és a szülői szabadság**

A gyermek születéséhez és neveléséhez, gondozásához kapcsolóan a 2019/1158 irányelv két jogcímen szabadság szabályozására kötelezte a tagállamokat. Meny nyiben változtatott a közösségi jog a magyar jog hatálya alá tartozó szülőként munkát vállalók helyzetén?

9.1 Az ifjú apák részben fizetett távolléte

Az apákat először a korábbi Mt. 2002-es módosítása alapján illette meg gyermekük születése esetén öt munkanap munkaidő-kedvezmény, melyet legkésőbb a születést követő második hónap végéig, kérésüknek megfelelő időpontban volt köteles a munkáltató kiadni. A díjazás vonatkozásában a munkaidő-kedvezmény nem a foglalkoztatót terhelte, a tartamára járó távolléti díj a központi költségvetésből került kifizetésre [korábbi Mt. 138./A. §].

Az Mt. 2012-es életbelépésével annyit változtatott a megelőző szabályozáson, hogy munkaidőkedvezmény helyett pótszabadság jogcímen illette meg a távollét az apákat, másfelől ikergyermek születése esetére öt helyett hét munkanap pótszabadságot biztosított [Mt. 118. § (4) bekezdés]. Ténylegesen ugyanakkor e távollét mégis csak munkaidőkedvezmény maradt, mivel a jogosultság megállapításakor nem volt alkalmazható az alap- és minden további más jogcímen biztosított pótszabadságra irányadó azon rendelkezés, miszerint, ha a munkaviszony év közben kezdődött vagy szűnt meg, a szabadság arányos része járt [Mt. 121. § (1) bekezdés].

Ezen szabályozási helyzetben kellett felmérni, mely változást igényel a 2019/1158 irányelvnek való megfelelés. Apasági szabadság jogcímen a direktíva 10 munkanap távollétet biztosít és tagállami kompetenciába tartozik annak eldöntése, hogy e szabadság egy részét igénybe lehet-e venni a gyermek születése előtt, vagy csak azt követően, valamint az, hogy e szabadságot rugalmas módon is igénybe lehet-e venni. A jogosultság nem tehető függővé a munkában töltött idő tartamától és családi jogállásától, illetve állapotától [2019/1158 irányelv 4. cikk].

Az Mt. harmonizációjának teljesítéséhez három módosításra volt szükség. A 2023-tól hatályos változás – a közösségi jogi megjelöléshez igazodva – apasági szabadsággá „keresztelte át” a pótszabadságot, ezen túlmenően – a megszületett gyermekek számától függetlenül – 10 munkanapra emelte a szabadság tartamát, valamint az örökbefogadó apának is biztosítja a szabadság ezen jogcímét. A korábbi szabályozással azonosan csak a gyermek születését követően vehető igénybe az apasági szabadság, így a hazai jogalkotás nem élt azon irányelvi felhatalmazással, ami a gyermek világra jöttének előtt is lehetővé teszi e szabadság egy részének felhasználását.

Valamennyi alanyi jogon járó munkából való távollét igénylésének realitását befolyásolja, hogy munkavégzés hiányában mely díjazást vagy ellátást garantál a jog. A 2019/1158. irányelv szerint az apasági szabadság tekintetében ez a juttatás legalább olyan jövedelmet kell, hogy biztosítson, mint amelyet az érintett munkavállaló tevékenységének egészségi állapotához kapcsolódó okokból történő megszakítása esetén kapna. Ezen túlmenően tagállamok e jogot a gyermek születésének

várható időpontját közvetlenül megelőző, hat hónapot meg nem haladó korábbi foglalkoztatásban töltött időszakokhoz köthetik [4. cikk (2) bekezdés].

Számtani tekintetben az Mt. megfelel az uniós elvárásnak. A munkavállaló az apasági szabadság öt munkanapjára távolléti díjra, a hatodik munkanapjától a távolléti díj negyven százalékára jogosult. Ez átlagát tekintve a távolléti díj hetven százaléka, ami a betegszabadság idejére jár [146. § (4) bekezdés], azaz olyan összeg, mint amit a munkavállaló a betegség miatti keresőképtelenség tartamára kap.

Változatlan az a szabály, hogy első öt munkanapra a munkavállaló részére járó távolléti díj és az azt terhelő munkáltatói közteher összege a munkáltató részére a központi költségvetésből megtérítésre kerül [535/2022. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. §]. Az apasági szabadság így növeli a munkaadók bérköltségét, más kérdés ugyanakkor, hogy az újdonsült apák mekkora hányada engedheti meg – díjazása függvényében – a második öt napra a távolléti díj kevesebb, mint félével fizetett távollétet.

9.2. A szülői szabadság – a fizetés nélküli szabadsághoz közelében

A magyar munkajog évtizedek óta prioritásként tekint a gyermeknevelésre és gondozásra, alanyi jogon fizetés nélküli szabadságot biztosítva e célból. Szemezgetve a szabályozás történetéből, mai optikán keresztül szemlélve – az apák terhére – hátrányosan megkülönböztető volt az 1968-ban életbe lépett, és 1992-ig hatályos rendelkezés, ami a dolgozó nő kérelmére biztosított a szülési szabadság letelte után gondozás céljából a gyermek harmadik életéve betöltéséig fizetés nélküli szabadságot. Ezen alanyi jogon járó távollét az apát csak akkor illette meg, ha gyermekét egyedül nevelte [48/1979. (XII. 1.) MT rendelet a Munka Törvénykönyve végrehajtásáról 54. § (2)-(3) bekezdés].

Az említett negatív diszkriminációt felszámolta a rendszerváltozás, a hatályos szabályozás is a munkavállalónak – azaz mindkét szülőnek – biztosítja e jogcímen a fizetés nélküli szabadságot – általános szabályként ugyancsak a gyermek hároméves koráig, de személyes gondozása érdekében akár tizedik életév betöltéséig, a gyermekgondozást segítő ellátás folyósításának tartama alatt [Mt. 128. § (1) bekezdés, 130. §].

Kérdés, az Mt. hatálya alá tartozó szülők vonatkozásában hozzátett-e valamit a 2019/1158 irányelv követelményeinek adaptációja a munka és a magánélet közötti egyensúly biztosításához?

A közösségi jog szerint valamennyi munkavállaló jogosult négyhónapos szülői szabadságra, amely a gyermek legfeljebb nyolcéves életkora előtt igényelhető. Ezt az életkort az irányelv szerint olyan módon kell meghatározni, amely biztosítja, hogy mindkét szülő ténylegesen és egyenlően gyakorolhassa a szülői szabadsághoz való jogát. E jogosultságot a tagállamok a munkában töltött idő tartamához köthetik, amely nem haladhatja meg az egy évet [2019/1158 irányelv 5. cikk].

Az Mt.-t tekintve az első aggály a számok összevetésével kapcsolatban jelenik meg. A munkavállalót ugyanis negyvennégy munkanap szülői szabadság illeti meg. Ez a szám pedig sehogyan sem éri el a négy hónapot, az általános munkarend munkanapjaival számolva (egy hónapban kb. huszonkettő munkanap van) legfeljebb két hónapig jutunk. Megfelel az irányelvnek, hogy e szabadság igénybevételéhez a munkaviszonynak a munkaadóval egy éve fenn kell állnia, és hogy minderre a gyermeke hároméves koráig van lehetőség [Mt. 118/A. § (1) bekezdés]. Kétségtelen viszont, hogy az irányelv nyolcéves életkormaximumánál a magyar korhatár jóval alacsonyabb, így például a gyermek „beiskolázásakor” szülői szabadságot igényelni már nem lehet.

A 2019/1158 irányelv szerint a díjazást vagy juttatást olyan módon kell meghatározni, hogy az elősegítse a szülői szabadság mindkét szülő általi igénybevételét [8. cikk (3) bekezdés]. A két távollét díjazásával kapcsolatban belső szabályozási ellentmondás van az irányelvben. Az apasági szabadság tekintetében – összeg hiányában is – számszerűen kerül meghatározásra a lehetséges minimum (amit a munkavállaló tevékenységének egészségi állapotához kapcsolódó okokból történő megszakítása esetén kapna), a szülői szabadság tekintetében viszont távolságtartó teleologikus megközelítést alkalmaz az EU jogalkotása: a szülői szabadság mindkét szülő általi igénybevételének elősegítése. Nem pedig az igénybevétel biztosítása.

Kétséges, hogy a gyermek gondozása céljából biztosított fizetés nélküli szabadsághoz képest mennyiben jelent nagyobb motivációt a szülői szerepvállalásra az Mt., miután e szabadság tartamára a távolléti díj tíz százaléka jár, amelyet csökkenteni kell az erre az időszakra a munkavállalónak megfizetett gyermekgondozási díj (gyed), illetőleg gyermekgondozást segítő ellátás összegével [146. § (5) bekezdés]. Példaként a gyermekgondozási díjjal számolva, ennek összege a társadalombiztosítási járulékalapot képező jövedelemnek a naptári napi alap 70%-a, legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70%-a [a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/D. § (1) bekezdés]. Azaz jó eséllyel előfordulhat, hogy a szülői szabadság fizetés nélküli távollétet jelent, hiszen a gyed összegét meghatározó jövedelem 70%-a „elnyeli” a távolléti díj 10%-át.

10. Atipikus munkaviszonyok – három jogintézmény uniós és magyar szabályairól

Az Mt. „A munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok” cím alatt hatféle atipikus munkaviszonyt szabályoz, melyek közül kettő vonatkozásában határoz meg EU irányelv jogközelítési kritériumokat. A harmadik esetben az uniós szinten működő szociális partnerek keretmegállapodása foglalja magába a legkisebb közös többszöröst.

10.1. A határozott idejű munkaviszony – az alternatív garancia igénye

Az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE), az Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP) és az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ETUC) 1999-ben keretmegállapodást kötött a határozott ideig tartó munkaviszonyról. E három uniós szinten működő szociális partner kezdeményezésére, a Bizottság javaslata alapján az Amszterdami Szerződés 139. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával e keretmegállapodás végrehajtására az Európai Unió Tanácsa elfogadta az 1999/70/EK irányelvet az ETUC, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról (a továbbiakban: 1999/70/EK irányelv).

A közösségi normából kiemelendők a visszaélés megakadályozására irányuló intézkedések, amire az 1999/70/EK irányelv három lehetőséget kínál. Az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása érdekében a tagállamoknak a következő intézkedések közül kellett egyet vagy többet bevezetniük:

a) az ilyen szerződések vagy munkaviszonyok megújítását alátámasztó objektív okok;

b) az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok maximális teljes időtartama;

c) az ilyen szerződések vagy jogviszonyok megújításának száma [5. szakasz 1.].

Az a jogtechnikai megoldás, hogy a közösségi jog a tagállamokra bízta azt, hogy válasszon ki az eszközök közül egyet, nem a szigorúbb szabályok megalkotásának irányába mutat.⁷

A magyar jogalkotás a b) pontban foglaltak alkalmazásával már az 1999/70/EK irányelv megalkotása előtt megfelelt a közösségi jognak, miután a korábbi Mt. 1992-ben hatályba lépett szövege öt évben maximálta – az újabb munkaviszony

⁷ KISS: i. m. 440.

létesítését is ideértve – a határozott idejű munkaviszony tartamát [79. § (2) bekezdés]. A normaszövegen az Mt. az „ötéves-szabály” számítása tekintetében pontosított, kimondva: e tartamba a meghosszabbított és az előző határozott időre kötött munkaszerződés megszűnésétől számított hat hónapon belül létesített újabb határozott tartamú munkaviszony tartamát is be kell számítani [192. § (2) bekezdés].

Bár az 1999/70/EK irányelvet a szakirodalom meglehetősen „puhának” minősíti, egy vonatkozásban a közösségi jognak való megfelelés az Mt. szabályozásában indokolatlanul rugalmatlannak tűnik – különös figyelemmel arra, hogy a határozott idejű munkaviszony tartama nemcsak naptárilag, hanem más alkalmas módon is meghatározható [192. § (1) bekezdés].

Egy példa a gyakorlatból: a szülési szabadságra távozó kismama helyettesítésére a munkaadó határozott idejű munkaszerződést köt. Közeledik a gyermek harmadik születésnapja és gondozására igénybe vett fizetés nélküli szabadság letelte, amikor az édesanya bejelenti, immár nyolcadik hónapja újra várandós, így távollétének csupán a jogcíme változik meg, ismét szülési szabadságra megy. Ha második gyermekével is annak hároméves koráig fizetés nélküli szabadságon lesz, a helyettesítő határozott idejű munkaviszonyának tartama már túllépi az öt esztendőt, így előáll a részleges érvénytelenség.

E probléma kiküszöbölésére – összhangban a 1999/70/EK irányelv szemléletével – a hazai hatályos szabályozás kiegészülhetne azzal, miszerint például távollévő munkavállalót helyettesítő határozott idejű munkaviszonya az öt évet akkor haladhatja meg, ha a helyettesített munkaviszonya is megszakítás nélkül ilyen tartamban szünetel. A javasolt megoldás azért is megfelelne az uniós munkajogi elvárásnak, mert a direktíva fókuszában nem az azonos felek közötti első határozott idejű munkaszerződés, hanem az egymást követő határozott idejű munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása áll. Természetesen a más alkalmas módon a munkaszerződésben rögzített körülmény, azaz a munkaviszony szünetelésének – példánkban a fizetés nélküli szabadságnak – a megszüntetése az Mt. 63. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a határozott idő lejártá folytán a munkaviszony megszűnését eredményezi.

A javasolt módosítás egyszerűsítene a munkaadónak a helyettesítés megszervezését és a helyettesítőnek sem okozna érdeksérelmet, hiszen így valóban addig állna fenn a munkaviszonya, amíg munkájára szükség van. A helyettesített újbóli munkába állásáig.

10.2. A távmunkavégzés – új értelmezésben

Gyökeresen eltávolodott a távmunkavégzés törvényi definíciója a Covid óta már kevésbé atipikus munkaviszony nemzetközi és a korábbi magyar jogszabályi meg-

határozásától. A részletek előtt dióhéjban a közelmúlt jogtörténetéről! Két és fél-évtizede, 2002-ben az európai szociális partnerek, az ETUC, az UNICE és a CEEP mellett az Európai Kis- és Középvállalkozások Szövetsége (UEAPME) Keretmegállapodást írt alá a távmunkáról (a továbbiakban: Keretmegállapodás). Ez a megállapodás számos tekintetben újító volt és új perspektívákat nyitott meg az európai társadalmi párbeszéd elmúlt húsz évben követett gyakorlata előtt, ugyanis az európai szociális partnerek első alkalommal döntöttek európai keretmegállapodásuk saját eszközökkel történő bevezetéséről. A szándék: meghatározzák a távmunka alkalmazásának általános keretét úgy, hogy az megfeleljen a munkaadók és munkavállalók igényeinek, az egyre gyarapodó számú távmunkás élvezze a munkavállalók számára biztosított általános védelmet.⁸ A Keretmegállapodás végrehajtására – a megkötéstől számított hároméves határidőben – az aláíró partnerek vállaltak kötelezettséget, a tagállamok vezetési és munkaügyi eljárásaiknak és gyakorlataiknak megfelelően [Keretmegállapodás 12. pont].

A korábbi Mt. biztosította volna, hogy a szociális partnerek uniós léptékű normalkotási módszerét követve nemzeti szinten a magyar érdekképviselők is megalkossák a távmunkavégzésnek a Keretmegállapodás szerinti követelményeket kielégítő szabályait. Az Országos Érdekegyeztető Tanácsban létrejött megállapodást ugyanis – e Tanács javaslatára – a gazdasági miniszter jogszabályban kihirdette [korábbi Mt. 17. § (4) bekezdés]. Az állam fel- és túlértékelt jogalkotási szerepe tradíciójának tovább éléseként megállapodás helyett a korábbi Mt. 2004-i évi módosításával került a távmunkavégzés intézménye bevezetésre a magyar munkajogi szabályozásban. A Keretmegállapodás a távmunkát – annak általánosan elfogadott definíciója szerint – olyan munkaszervezési és/vagy munkavégzési formának tekinteti, amely a számítástechnikát munkaviszony keretei között veszi igénybe, ahol a munkát, mely a munkaadó telephelyén is végezhető lenne, rendszeresen attól távol végzik [2. pont.]. Ennek szellemében fogalmazott a hazai jogalkotó is a távmunkát végző munkavállaló meghatározásakor, aki a munkáltató működési körébe tartozó tevékenységet rendszeresen, az általa választott, a munkáltató székhelyétől, telephelyétől elkülönült helyen, információtechnológiai és informatikai eszközzel végzi, és a munkavégzés eredményét elektronikus eszközzel továbbítja [korábbi Mt. 192/D. §].

A normatív tartalom a 2012-ben hatályba lépett Mt.-vel sem változott, egészen 2022-ig. A módosított rendelkezés szerint távmunkavégzés esetén a munkavállaló a munkát a munkaidő egy részében vagy egészében a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen végzi [Mt. 196. § (1) bekezdés].

⁸ A távmunkáról szóló Európai Keretmegállapodás végrehajtása – Az Európai Szociális Partnerek jelentése. 2006. szeptember 1.

A szabályozás korábbihoz képest szembetűnő sajátossága, hogy a normaszöveg szakított azzal a nemzetközileg is használt távmunka-definícióval, mely szerint a távmunka fogalmilag számítástechnikai eszközzel végzett tevékenység.⁹ Ennek folyományaként a távmunkavégzés közel került a bedolgozói munkaviszonyhoz. Meghatározó elhatárolási pont, hogy bedolgozó esetében kizárólag teljesítménybér alkalmazható és a munkahely állandó jelleggel nem a munkaadóhoz tartozik, az Mt. szerint a munkavállaló lakóhelye, vagy a felek által meghatározott más hely [198. §].

A módosított szabályozás alapján kimondatlanul megteremtődött a home office alkalmazásának lehetősége is. A szabályozás hiányában korábban kialakult gyakorlat szerint a home office esetében a munkavállaló heti 1-2 napon dolgozott munkáltatója tudtával, beleegyezésével otthonról.¹⁰ A jogalkotó a home office intézményesítéséhez azt a megoldást választotta, hogy új kodifikáció helyett az Mt. távmunkavégzésre vonatkozó szabályait tágította ki olyan mértékben, hogy azok a rendszeresen végzett home office –ra is alkalmazhatók.¹¹ Erre utal egyértelműen azon rendelkezés, miszerint eltérő megállapodás hiányában a távmunkavégzés során a munkavállaló a munkáltató telephelyén a tárgyévben legfeljebb a munkanapok egyharmada esetén végez munkát [Mt. 196. § (3) bekezdés c) pont]. Azaz, megállapodás alapján a munkavállaló például csupán hetente egy napot is otthonában dolgozhat. Kérdés, mindez valóban távmunka-e? A Keretmegállapodás alapján azért sem, mert a heti munkaidő 1/5-ében a munkaadó telephelyétől távoli helyen végzett munka nem rendszeres. Inkább kivételes...

Az előbbi idézett „eltérő megállapodás hiányában” fordulattal az Mt. 2022-es módosításával hatályba lépett két olyan rendelkezés is, amely kifejezetten ellentétes a Keretmegállapodással.

Ez utóbbi kimondja: a munkáltató köteles intézkedéseket végrehajtani annak érdekében, hogy a távmunkavállaló ne szigetelődjön el a vállalat dolgozó közösségének többi részétől azáltal, hogy lehetőséget biztosít a számára, hogy rendszeresen találkozzon kollégáival és hozzájusson a vállalati információkhoz [Keretmegállapodás 9. pont]. Ezzel szemben az Mt. szerint eltérő megállapodás hiányában a távmunkavégzés során a munkáltató biztosítja, hogy a munkavállaló a területére

⁹ BANKÓ ZOLTÁN: A távmunka szabályozási kérdései Magyarországon pandémia előtt, alatt és után, *Miskolci Jogi Szemle*, 2022/2. szám, (1. különszám), 33–38. DOI: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.1988>.

¹⁰ PENTZ EDINA: Távmunka vs home office. *Adó Online*; 2021. II. 18. <https://ado.hu/munkaugyek/tavmunka-vs-home-office/>

¹¹ SZABÓ M. ANDRÁS: Megérkezett a „home office törvénycsomag” – részletes elemzés a szabályokról. *Adó Online*, 2022. I. 3.; <https://ado.hu/munkaugyek/megerkezett-a-home-office-torvenycsomag-reszletes-elemzes-a-szabalyokrol/>

beléphessen és más munkavállalóval kapcsolatot tartson [196. § (2) bekezdés d) pont]. Azaz, a vitathatatlanul a munkaadónak alárendelt helyzetben lévő munkavállalóval köthető olyan megállapodás, amely megtiltja belépését a munkáltatóhoz és nem engedi meg a kollégákkal a kommunikációt. Például éppen a munkaadó érdekében, egy szakmai segítségkérés miatt.

10.3. A munkaerő-kölcsönzés – a közösségi joggal való összhang három kérdőjele

Klasszikus szerepétől eltérve, a határozatlan idejű munkaviszony egyenértékű alternatívájaként került a korábbi Mt.-be 2001-ben a munkaerő-kölcsönzés. E tekintetben fontos a kor is! A magyar szabályozás megalkotására olyan periódusban került sor, amikor már Európa-szerte – tiltott vagy túrt kategóriából indulva – nemcsak elismerté vált a munkaerő-kölcsönzés, hanem a tagállamok meghatározó része már túl volt a kölcsönzés igénybevételi lehetőségét liberalizáló második szabályozási hullámon. A magyar jogalkotó ebben az időszakban – kifejezetten a kölcsönzésre megalkotott nemzetközi jogi kötelezés hiányában – szabadkezet kapott a jogintézmény funkciójának és tartalmának meghatározásában. Így léphetett életbe azon szabályozás, amely egyfelől nem tartalmazott rendelkezést arra nézve, hogy mely okokból, és/vagy milyen időtartamra lehet munkaerőt kölcsönözni. Másrészt, az említett 2001-es korábbi Mt.-módosítás e mellett a kölcsönzött és a kölcsönvevő saját munkavállalói között a foglalkoztatás feltételei vonatkozásában egyáltalán nem rendelkezett az egyenlő bánásmód követelményéről. A 2008/104 irányelv a munkaerő-kölcsönzés egyes szabályairól (a továbbiakban: 2008/104 irányelv) éppen e két jogintézmény vonatkozásában – a kölcsönzés ideiglenességének és az egyenlő bánásmód megkövetelésével – szorított leginkább a nadragszíjon.¹²

A 2008/104 irányelv Preambuluma rögzíti: a munkaerő-kölcsönzés nem válthatja fel a „hagyományos” munkavégzést: a határozatlan idejű munkaszerződés a munkaviszony általános formája [(15) bekezdés]. A közösségi jogalkotás során ugyanakkor nem sikerült kompromisszumra jutni az elvi tétel normatívvá tételében, ugyanis a „kikölcsönzés” definíciójában csupán az szerepel: a kölcsönzött munkavállalót a kölcsönvevő vállalkozáshoz ideiglenesen helyezhető ki munkavégzés céljából [3. cikk (1) bekezdés e) pont].

¹² HORVÁTH ISTVÁN: Munkajogi triangulum – Gondolatok a munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelv magyar harmonizációjához, I. Pécsi Munkajogi Közlemények, III. évf., 2010. november, II. szám, 13–22.

Mennyiben felel meg az ideiglenesség kifejezés az ún. normavilágosság követelményének? Az Mt. szerint ez legfeljebb öt év, ideértve a meghosszabbított, vagy az előző kikölcsönzés megszűnésétől számított hat hónapon belül történő ismételt kikölcsönzést. Megelőzendő a visszaélést, az ötéves korlát attól függetlenül alkalmazandó, hogy a kikölcsönzés ugyanazzal vagy más kölcsönbeadóval kötött megállapodás alapján valósult meg [Mt. 214. § (2) bekezdés]. A kikölcsönzés maximális időtartamának öt évben történő megvonása végeredményként azt jelenti: a kölcsönzött munkavállaló igénybevétele egyenértékű alternatívája a határozott idejű munkaviszonynak, amely esetében ugyancsak öt esztendő a leghosszabb lehetséges időtartam [Mt. 192. § (2) bekezdés].

10.3.1. Az egyenlő bánásmód követelménye – a kivételtétel lehetősége díjazás esetén

Az egyenlő bánásmódra vonatkozó követelmény jelenti az Irányelv „szociális dimenziójának” meghatározó részét.¹³ Ezen belül az egyik legkritikusabb feltétel a munkabér, melyet a direktíva fizetesként említ, kijelölve egyben az egyenlő bánásmódtól való eltérés keretét. E szerint a fizetés tekintetében a tagállamok mentességet biztosíthatnak az egyenlő bánásmód alapelveinek alkalmazása alól olyan esetekben, amikor a munkaerő-kölcsönzővel kötött tartós munkaszerződéssel rendelkező kölcsönzött munkavállaló a kikölcsönzések közötti időszakokban is kap fizetést [2008/104/EK irányelv 5. cikk (2) bekezdés]. A két feltétel egyidejű meglétét olyan súlyú, a munkavállalót védő objektív körülménynek tekinti a közösségi norma, amely alapján a tagállam szabályozásában kivétel tehet az egyenlő bér elve alól.

Az ún. „permanent employee” tartós foglalkoztatási helyzetben álló munkavállalót jelölt, nem feltétlenül határozatlan idejű munkaszerződéssel rendelkezőt.¹⁴ Irányelvi definíció híján ugyanakkor a tagállamoknak kell meghatározniuk a tartós munkaviszony fogalmát, melynek meghatározása során legalább egy kötöttséggel számolni kellett. Mindez ugyanis elválaszthatatlan a kikölcsönzés ideiglenességétől, a tartós munkaviszony időtartamának meg kell haladnia a tagállam által meghatározott ideiglenes kikölcsönzés maximális tartamát. A kikölcsönzések közötti díjazásban történő részesülés mellett ez, a munkavállalónak nagyobb biz-

¹³ SOPHIE ROBIN OLIVER: A French reading of Directive 2008/104 on Temporary Agency Work. *European Labour Law Journal*, Volume 1, 2010, No. 3, 398–405. DOI: <https://doi.org/10.1177/201395251000100307>

¹⁴ BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA: *A munkaerő-kölcsönzés és a távmunka szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon*. Kézirat, Pécs, 2009, 16.

tonságot jelentő feltétel kompenzálja, hogy elesik a kölcsönvevő saját alkalmazottainak fizetett díjazástól.¹⁵

E feltételben azonban egy logikai bukfenc is van, a 2008/104/EK irányelv előzetesen ugyanis egy olyan feltételt követel meg, amelynek teljesülése kizárólag utólag igazolható. A tartósság ugyanis csak feltételezhető, miután mindezt a munkaszerződés megkötését követően számos körülmény befolyásolhatja. A kölcsönbeadó felmondhatja a munkaviszonyt például kölcsönvevői megrendelés hiányában a tartósság kritériumát jelentő időtartam elérése előtt, arra is figyelemmel, hogy túl sokba kerül számára a két kikölcsönzés közti bérfizetés. Megítélésem szerint erre a helyzetre is vonatkozik azon szabály, mely szerint a tagállamok megfelelő intézkedéseket kell hozniuk a visszaélések megakadályozása céljából [2008/104/EK irányelv 5. cikk (5) bekezdés].

Összességében, értékelésem szerint az irányelvi felhatalmazásnak megfelel az Mt. azon szabálya, amely szerint a munkabér összegére, az egyéb juttatásokra az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezéseket a kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás száznyolcvannegyedik napjától kell alkalmazni arra a munkavállalóra, aki a kölcsönbeadóval munkaerő-kölcsönzés céljából létesített határozatlan idejű munkaviszonyban áll és kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás hiányában is díjazásban részesül [219. § (3) bekezdés a) pont].

10.3.2. Két bérezési „tétel” – aggályos kivételek az egyenlő bánásmód követelménye alól

Ezen túlmenően ugyanakkor két, az egyenlő bánásmód alapelve alóli kivételtételre szóló felhatalmazást találunk az Mt.-ben. Az előbbi kivétel a munka díjazásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében akkor is alkalmazható, ha a kölcsönzött munkavállaló

a) a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény 1. § (2) bekezdés 1. pontjában meghatározott munkaerőpiactól tartósan távollévő munkavállalónak minősül, vagy

b) a helyi önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságnál vagy közhasznú szervezetnél, vagy nyilvántartásba vett közhasznú szervezetnél munkaerő-kölcsönzés keretében végez munkát [Mt. 219. § (3) bekezdés b)-c) pont].

¹⁵ KÁRTYÁS GÁBOR: *Munkaerő-kölcsönzés Magyarországon és az Európai Unióban*. Phd értekezés, kézirat Budapest, 2011, 104–105.

Az a) pont vonatkozásában aggályos, önmagában e személyi kör munkaerő-piaci integrációjának támogatása okán „kivonható-e” az egyenlő bánásmód követelménye alól. A 2008/104/EK irányelv hatályának megvonásakor ugyanis úgy rendelkezik, hogy a tagállamok úgy rendelkezhetnek, hogy az irányelv nem vonatkozik a meghatározott állami vagy államilag támogatott szakképzések, beilleszkedési vagy átképzési programok keretében kötött munkaszerződésekre [1. cikk (3) bekezdés]. A hivatkozott rendelkezésen alapuló derogációra csak akkor kerülhet sor, amennyiben szakképzési, beilleszkedési vagy átképzési programok keretében történő kikölcsönzés keretében dolgoznak, ami elég valószínűtlen, ha egyébként a hátrányos helyzetű munkavállalók ugyanazon feltételekkel végzik munkájukat, mint más alkalmazottak.¹⁶ Már pedig az Mt. szerinti esetben ez történik.

A b) pontnál idézett derogáció egy lehetséges kölcsönvevői kör, a helyi önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaság vagy közhasznú szervezet, illetve nyilvántartásba vett közhasznú szervezet tekintetében ugyancsak nem felel meg a 2008/104/EK irányelv támasztotta követelménynek. A direktíva hatályára irányadó rendelkezés szerint a kölcsönvevőre a kölcsönbeadóval megegyező paraméterek vonatkoznak, így csak a gazdasági tevékenységet nem folytató munkáltató esetében hozhatott volna a magyar jogalkotó olyan döntést, hogy egy alapvető munka- és foglalkoztatási feltétel, a fizetés tárgyában részlegesen mentesít egy irányelvi rendelkezésnek való megfelelés követelménye alól.¹⁷ Az már csupán „magyar ügy”, hogy például a többségi állami tulajdonban lévő kölcsönvevők miért nem haszonélvezői a kölcsönzésért a kölcsönbeadónak fizetendő díjat feltehetően csökkentő szabálynak.

10.3.3. A kölcsönzés „kivonása” a csoportos létszámcsoökkentés hatálya alól

Végül a csoportos létszámcsoökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 98/59/EK irányelvvel (a továbbiakban: 98/59/EK irányelv) nincs összhangban az Mt. azon szabálya, amely munkaerő-kölcsönzés esetén éppen e tömeges létszámleépítésre irányadó törvényi rendelkezések alkalmazása alól mentesít [Mt. 222. § (4) bekezdés]. Elég az olvasásban a 98/59/EK irányelv 1. cikk (2) bekezdéséig eljutnunk, miszerint a direktívát nem kell alkalmazni

¹⁶ European Commission – Employment, Social Affairs & Inclusion – Unit B2 – Labour Law; Report Expert Group: *Transposition of Directive 2008/104/EC on Temporary agency work*; August 2011, 9.

¹⁷ HORVÁTH ISTVÁN: *Kölcsönzés előnyök?* HR Plusz 2013, HVG Kiadványok, 2012. november, 42–47.

a) azoknak a munkaszerződéseknek a keretein belül történő csoportos létszám-csökkentésekre, amelyeket korlátozott időtartamra, vagy meghatározott feladatra nézve kötöttek, kivéve, ha az elbocsátások az ilyen szerződések lejárta vagy azok teljesítése előtt történnek,

b) a közigazgatási vagy a közjogi (vagy azokban a tagállamokban, amelyekben ezt a fogalmat nem ismerik, az azokkal egyenértékű hatósági) intézmények dolgozóira, továbbá

c) a tengerjáró hajók legénységére.

A kölcsönzött munkavállalók nem szerepelnek a felsorolásban.

11. Az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről – rendeletalkotási felhatalmazás

2024. május 11-én lépet hatályba az Mt. azon módosítása, miszerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum konzultációjára kijelölt fórumot és a konzultációra vonatkozó szabályokat [153. § (5) bekezdés]. Az Mt.-t módosító 2024. évi XXVIII. törvény javaslatához fűzött indokolás szerint az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló 2022/2041 irányelv (a továbbiakban: 2022/2041 irányelv) szerint elvárás a tagállamok által jogszabályban megállapított minimálbér összegének meghatározásához és aktualizálásához kapcsolódó eljárás transzparenciája. Ennek érdekében szükséges, hogy a Kormány felhatalmazást kapjon a kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum konzultációjára vonatkozó részletes szabályok kormányrendeletben történő szabályozására, valamint a kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum megállapításával kapcsolatban konzultációra jogosult fórum kormányrendeletben történő kijelölésére.

A jogharmonizáció határideje 2024. november 15. Az Mt. felhatalmazása alapján megalkotandó végrehajtási jogszabálynak ezen határidőig kell életbe lépnie. A jogalkotási felhatalmazás a két minimálstandard konzultációjára kijelölt fórum meghatározására és a konzultáció irányadó szabályok megalkotására vonatkozik. A 2022/2041 irányelvben jogközelítési kritériumok talán részben túllépnek a jogalkotási felhatalmazáson, hiszen például a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdításával kapcsolatos jogharmonizációs követelményekről olvashatunk. Meglátjuk...

Abstract

EUROPEAN UNION LABOUR LAW – IN HUNGARIAN MIRROR

The paper “flattened” the text of the Labour Code and describes - in a non-exhaustive way - the changes brought by certain directives in the Hungarian labour law. The wording contains the criticisms: for example, the values of EU and Hungarian legislation and the codification concerns. To recall some details: among other things, the paper touches on the personal scope of the Labour Code. In particular, how the legislator has extended EU standards for the protection of young people beyond the EU requirement to all other legal relationships outside the scope of labour law. Citing another recent legislative issue, the paper reviews how the directives on transparent and predictable working conditions and work-life balance for parents and carers have changed workers’ employment conditions. The paper also deals with some of the Community legal requirements for termination of employment, working and rest time and atypical employment relationships, showing how the criteria for the implementation of the law are “reflected” in Hungarian labour law.

Keywords: *legislative harmonization; Treaty of Rome; young worker; prohibition of abuse of rights; sharing and reversal of the burden of proof; negative discrimination; executive employees; parallel employment; posting; flexible working conditions; teleworking; employment contract; termination of employment; paternity leave; parental leave; probationary period; collective redundancies; working time; working time banking; work schedule; rest period; absentee pay; The Amsterdam Treaty; fixed-term employment relationships; temporary agency work; minimum wage.*

DR. KRUSZLICZ PÉTER

egyetemi adjunktus,

Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,

Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet,

igazgató,

Károli Gáspár Református Egyetem Bocskai István Szakkollégium

EGYSÉG ÉS/VAGY SOKFÉLESÉG? – ALKOTMÁNYOS KIHÍVÁSOK AZ EGYSÉGESÜLŐ EURÓPÁBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2024.Kruszlicz.185>

Összefoglaló

Jelen tanulmánynak nem célja teljeskörű bemutatást adni az uniós jog megjelenése és alkalmazása által támasztott közjogi kihívásokról. Ugyanakkor a szerző elmúlt néhány évben, évtizedben e tárgyban végzett kutatásait példálózó jelleggel felhasználva igyekszik egy valamennyi jogász – és nem csupán a téma szakavatott ismerői – számára érthető, magyarázó és elemző összefoglalót adni arról az alapvető problémáról, amely az uniós jog alkotmányos jellegű rendszerként való megjelenéséből fakad.

A gondolkodás tengelye az egység és sokféleség között keresendő egyensúly. Annak alapját egy viszonylag hosszabb elméleti bevezető adja, amely igyekszik mind az alkotmányos jelző helyes használatához, mind az uniós jog sajátos jellegének megértéséhez megfelelő támaszt adni. Ezt követően három pontban épül fel a tanulmány. Először kitér a politikai cselekvés képességét állami és uniós szinten biztosító közjogi fogalmakra, keretekre, így tárgyalja a szuverenitást és annak elmentmondásokat leküzdő fejlődését, valamint a hatáskörök kérdését. Másodszer a közjogi védelmet élvező keret lényegét igyekszik megragadni az uniós jogrendszer sajátosságának meghökkenítő és zárt védelmén, és a tagállami alkotmányos önazonossága nagy reményeket ébresztő, de korlátozott védelmén keresztül. Végül eljut a közjogi ütközésekig, amelyek a gondolatmenet tükrében nem meglepő módon nem nyernek feloldást, bár a végkövetkeztetések javaslatot tesznek, ha nem is magára a megoldásra, de annak megtalálási módjára javaslatot tesznek.

Kulcsszavak: uniós jog sajátosságai; az EU közjoga; nemzeti alkotmányos fenntartások; szuverenitás; alkotmányos önazonosság.

1. Bevezető gondolatok, elméleti alapok

A téma időszerűségének és vizsgálata fontosságának bizonyítása előtt felütéses kezdésként rögtön néhány elméleti alapvetést kívánunk lefektetni. Miközben ugyanis a tanulmány nem elméleti, hanem – amint ezt látni fogjuk – nagyon is gyakorlati alapon közelít a már önmagában is kellően elvont alkotmányjogi kérdésekhez, ezt kellő egyértelműséggel kívánja tenni a témában sajnos meglepően gyakori fogalmi tévedések elkerülése, a támaszul szolgáló tudományos eredmények felhasználása céljával.

Az elméleti alapvetések tisztázásával kapcsolatos másik meghatározó, nagyon is szándékos módszerbeli választás következtében mindazonáltal a tanulmány úgy törekszik a pontos leíráshoz és elemzéshez szükséges egyértelműsége, hogy kerülni kívánja a purizmust, az iskolák közti választásokat, a skatulyák túlzott használatából eredő bár nagyon logikus, de az összefüggések dinamikáját figyelmen kívül hagyó gondolkodást. Ahhoz, hogy olykor ugráló gondolatokkal járjuk körbe a témát, kellően rugalmas fogalmi és elméleti alapokra van szükség.

Első ilyen nem túl szigorúan, de kellő pontossággal meghatározandó fogalmunk a címben is szereplő alkotmányos jelző. Mit is értünk „alkotmányos” alatt? A kérdésre adandó válasz amennyire magától értetődőnek tűnik, annyira okoz nehéz fejtörést az integráció és az alkotmányosság összefüggéseivel foglalkozó szerzők sokasága számára. Hiszen miközben bátran kijelenthető, hogy az Uniónak van közjoga, az európai építkezés sohasem tudta megmászni az alkotmányozás csúcsát.

És nem csupán az úgynevezett alkotmányos szerződés kudarcáról van itt szó, amely teljes, bár nem túl helyes, címválasztása szerint az Európai Alkotmányt létrehozó szerződésnek nevezték el (keresztelőről talán nem ildomos beszélni a kereszténységet hosszú vita után a preambulumból kihagyó dokumentum kapcsán). Így az formájában nemzetközi szerződés, tartalmában viszont alkotmányos jellegű szabályokat tartalmaz, és úgy egyébként magát is alkotmánynak nevezi, ráadásul európainak, miközben sem földrajzi, sem kulturális értelemben nem lett volna érvényes Európa csak egy meghatározott részére. Egyébként pedig két sikertelen népszavazást követően, ratifikáció hiányában soha nem lépett hatályba.¹

¹ Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződést 2004. június 18-án fogadta el az Európai Tanács, 2004. október 29-én írták alá a Magas Szerződő Felek képviselői. Az Európai Parlament 2005. január 12-én hagyta jóvá a szöveget. Azonban a ratifikációs folyamat elakadt, miután 2005. május 29-én Franciaországban, majd június 1-én Hollandiában a népszavazáson résztvevő állampolgárok többsége nem támogatta a szerződéstervezetet. Franciaországban a nem 54,68%-kal győzött, ez több mint két és fél millió szavazatkülönbséget jelent az igenekhez képest. Hollandiában 61,5%-kal nyert a nem, ez azért is érdekes, mert a népszavazás nem volt kötelező, országos népszavazást ezt megelőzően utoljára 1797-ben (!) tartottak Hollandiában, és a népszavazást elrendelő törvény elfogadásakor az volt a kompromisszum, hogy annak eredményét csak akkor veszik figyelembe, ha

Egészen egyszerűen magyarázható, hogy az Európai Uniónak – és nem Európának – miért nem lehet alkotmánya: azért, mert nem alkalmas arra, hogy alkotmánya legyen. Ugyanis az Unió nem képez önálló, valódi politikai közösséget. Ennek hiánya nem csak, sőt véleményünk szerint elsősorban nem a fórum hiányából fakad, inkább a populus hiányzik a res publica valódi megjelenéséhez. Ez pedig nem a föderalista vagy föderalizmus ellenes tengely vitájában fog megszületni. Valójában nem a föderalizmus a kérdés, hanem hogy van-e egyáltalán olyan dolog, amely föderális lehetne.

Miközben tehát az Uniónak nincs és nem is lehet valódi alkotmánya, van erős és egyre erősödő közjoga, amely elsősorban alkotmányos jellegű elvek, szabályok, rendelkezések összessége. Ezek részben a szerződésekben jelennek meg, javarészt viszont az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatában kerültek kimunkálásra. Mondhatnánk: nem elég, hogy alkotmány nélkül kíván alkotmányos kereteket teremteni magának az uniós jog, de ráadásul ezt még bírói jogértelmezés és joggyakorlat útján teszi, az ítélkezési gyakorlaton keresztül.² Bár megjegyzendő, hogy ezen ítélkezési gyakorlatot sokszor a tagállamok később a szerződésbe emelték, így például az alapjogok védelme területén.³

Az elméleti megközelítés tehát nem lehet túlzottan szigorú. A szemráncoló szigor itt akadály lenne a valóság pontos meglátásának: az Uniónak igenis nagyon erős és kiterjedt közjoga van. Ezen alkotmányos – minthogy immár világos, hogy elméleti szinten mire gondolunk, a „jellegű” jelzőt nem tesszük ki minden alkalmommal – normarendszer léte ugyan sem kelsen, sem weberi elméleti alapokkal nem magyarázható, de mégis része, sőt fontos része annak az uniós jogrendszernek, amely sui generis és kvázi-föderális jogrendszer.

Az alkotmányos jelző magyarázata után pedig éppen ez a kvázi-föderális jelleg az, amely szintén elméleti alapon részletesebben kibontandó a későbbi gondolkodásunk megértéséhez. A jogi föderalizmus ugyanis, mint úgy általában vett föderalizmusnak akár oka, akár következménye, nyilvánvalóan elfogadhatatlan a hagyományos alkotmányjogi megközelítésben. A szuverén államok által létrehozott európai integráció mégoly fejtett politikai, és ezesetben különösen jogi rendszere nem keletkeztethet szövetségi jogot, sőt önálló jogrendszert sem.

Itt azonban mégis ez történt. A közvetlen alkalmazandóság – vagy kicsit esetlen, de hivatalos magyar néven közvetlen hatály – és – a magyarra ezúttal viszont ki-

a szavazásra jogosultak legalább 30% részt vesz, és az eredmény (igen vagy nem) legalább 60% támogatást kap.

² A Bíróságnak a 294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament-ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete mondta ki kifejezetten, hogy a szerződések egyfajta alkotmányos alapchartaként értelmezhetők (ld. ítélet indokolásának 23. pontja).

³ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke.

fejezetten szerencsésen fordított – alkalmazási elsőbbség elveinek következményeként, először egy önálló jogrendszer létezését mondta ki az akkor még közösségi bíróság, majd adott annak kvázi-föderális jelleget. Mert bár teljesen egyértelműen nem szövetségi ez az újdonsült jogrendszer, de annak számos alapvető jellemzőjét mutatja különösen a gyakorlatban a jog alkalmazása során.

A hagyományos jogi gondolkodásra fittyet hányva az Európai Unió (akkor még az Európai Közösségek) Bírósága – tény, hogy meglehetősen hosszú és nem is annyira egyértelműen meggyőző vitát követően – egészen egyszerűen úgy döntött, hogy *„a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nem csak a tagállamok, hanem azok állampolgárai”*⁴ (helyesen honosai) is. Az új jogrendszer ilyen egyszerűen jött létre.

Hosszasan lehetne vitatkozni azon, hogy a Római Szerződés valóban értelmezhető-e úgy, hogy abból egy új jogrendszer létrejötté következik – itt még a nemzetközi jog új jogrendjeként, de kisvártatva valójában önmaga alkotta, sui generis jogrendszerként. A közvetlen alkalmazandóság elvét ugyanis az mind a mai napig nem tartalmazza, ami pedig érthető, hiszen a tagállamok – akik a szerződések urai – illet nem kívántak lefektetni.

Ahogy azon is, hogy mit is jelent a szuverén jogok korlátozása, és valóban volt-e ilyen tagállami szándék a szerződések megalkotásakor. Majd végül azon, hogy ha sem önálló jogrendszer, sem az annak okaként itt felhozott szuverén jogok korlátozása nincs, akkor valóban jogalanyok-e a közösségi, majd uniós jog vonatkozásában a magánfelek (természetes és jogi személyek). Ilyen vitának viszont hatvan év távlatából nem sok értelme volna.

A Bíróság döntött és döntését annak minden következményével csak elfogadni lehet immár. Azt azért szabadjon mégis megjegyezni, hogy művészi a döntés: úgy határolja el a közösségi jogot a nemzetközi jogtól, hogy annak részeként, de önálló jogrendszerként definiálja; alapjául a szuverén jogok korlátozásáról beszél, így sem a túl gyenge hatáskör-átruházását, sem a mindent pusztító szuverenitást nem említi; mindezt pedig azért, hogy hatékonyságot biztosítson a jog érvényesülésére.

Hiszen alapvetően „csupán” a hatékony jogérvényesülés biztosítása volt a Bíróság célja, amikor az ezzel kapcsolatban értetlenkedő holland felettes közigazgatási hatóságot – vitatható volt az is, hogy egyáltalán bíróságnak számít-e a szerv, és így élhet-e az előzetes döntéshozatali kérdés feltevésének lehetőségével – arra biztatta, hogy a szerződéses rendelkezések jogalanyának ne csak az államot – a hagyományos nemzetközi jogi felfogás, különösen a Hollandiában ekkor uralkodó monista meg-

⁴ A Bíróságnak a 26/62. sz. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete.

közelítésben ezt diktálta volna –, hanem a magánfelet, ez esetben a holland gazdasági társaságot is elfogadja.

Éppen azért az effet direct valójában nem a hatály kérdését feszegeti, hanem a hatékonyságát – a francia effet szó jelentése többes –: a hatékony jogérvényesüléshez kíván a közvetlenségen keresztül eszközt adni, és teszi ezt legalább annyira pragmatikusan, mint amennyire végső soron sikeresen.

Innentől van egy gyakorlati úton kialakított önálló jogrendszerünk, bármennyire is fából vaskarika ez, ahogy fentebb bizonyítást nyert. De önmagában nem ez a keletkezés csodája vagy mások szerint az eredendő bűn, hanem amikor ehhez az alkalmazási elsőbbség elve párosul. A másik mindenki előtt ismert jogesetben, a Costa kontra ENEL-ügyben⁵ ugyanis némi túlkapással ehhez az elvhez jutott el a Bíróság, lássuk be, a kérdést felvető olasz bíróság provokációjára is egyúttal igen csattanós, bár latinosan heves választ adva.

Az ügyben ugyanis – ahol egyébként a villanyáram felhasználó általi vételezése kapcsán, az áramot árúként határozta meg, és nem a szolgáltatások, hanem az áruk szabad áramlásának szabályait alkalmazta a tárgyban tett szigorú végkövetkeztéseinek levonásához, de ez most legyen másodlagos jelentőségű számunkra – a Bíróság azt a később számos további ügyben – alkotmányos vonatkozásban ezek közül talán a legfontosabb a Simmenthal-ügy⁶ – megerősített elvet mondta ki, amely szerint először az uniós jogot kell alkalmazni, minden nemzeti jogszabály csak ezután érvényesíthető.

Világos, hogy ennek a következménye az, hogy az uniós joggal ellentétes irányba terelő nemzeti jog már nem tudja a hatását kifejteni, hiszen az uniós jog által mutatott irányba indult el a jogvita megoldása. Ez az alkalmazási elsőbbségre vonatkozó elv pedig nem ismer kivételt, bármely uniós szabály minden nemzeti szabály előtt érvényesítendő, azaz a gyakorlatban egy nemzeti szabály sem mondhat ellent akármely uniós rendelkezésnek.

Miközben tény, hogy az akkori szélsőségesen dualista logikát követő olasz jogrendszer felől szemlélve is csak provokatívnak értelmezhető az a kérdés, amely a közvetlen alkalmazhatóság elvének egy messze nem várt következményét kívánta előhozni, hogy tudniillik a szerződést kihirdető törvényt követő olasz törvény esetében a lex posterior derogat legi priori elvet alkalmazva e későbbi szabállyal rontsa le a szerződéses rendelkezést, amely éppen a közvetlen alkalmazhatóság elve miatt már nem nemzetközi jog, azaz nem vonatkozik rá annak szupremáciája; a

⁵ A Bíróságnak a 6/64. sz. Falminio Costa kontra E.N.E.L. (Ente Nazionale Energia Elettrica)-ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete.

⁶ A Bíróságnak a 106/77. sz. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra SpA Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete.

közösségi bíróság válaszával, ahol primátusról beszél a szupremáciája helyett, némiképp túllőtt a célon.

Az nyilvánvaló, hogy az integráció számára elfogadhatatlan lenne – nemhogy hatékonyságról, de valós hatásról sem beszélhetnénk –, ha a nemzeti jogalkotó bármikor önkényesen felülírhatná az akkori közösségi, jelenlegi uniós jogot. De ezt azzal akadályozni, hogy egy ismét gyakorlatias megoldás eredményeként minden uniós rendelkezés minden nemzeti rendelkezést leront, minden szempontból túlzás.

Vitát nyitni azonban ismét csak felesleges, hiszen a Bíróság döntött, a következmények adottak. Az elsőbbség abszolút, az uniós jog utolsó utáni apró szabálya is leronthat egy mégolyan lényeges nemzeti alkotmányos alapelvet is a luxemburgi bíróság szerint – persze ebbe a nemzeti alkotmánybírák soha nem nyugodtak bele, többek között az olasz bírák sem, akik éppen a büntető ügyekben való elévülés szigorú alkotmányos tilalmának védelmével ültek győzelmi ünnepet az uniós ítélkezési gyakorlat felett.⁷

A megközelítés pedig hangsúlyozandó gyakorlati: először (primo) alkalmazzuk a közösségi jogot, és utána jöjjön a nemzeti jog. A következmény viszont túl a maga egyértelműségén – az európai szabály lerontja a nemzetit – már komoly elméleti kihívást okoz. Ugyanis a következmény az, hogy az uniós jogrendszer nem csupán önálló, de igenis föderális jelleget is mutat.

Mondanunk sem kell, hogy egy ilyen elméleti kihívás komoly alkotmányos kérdéseket is felvet. Ugyan a hatáskör-átruházás, a szerződéses alapok azt mutatják, hogy itt egy nemzetközi együttműködésről van szó, amelynek szuverén résztvevői az államok, de a jogalkalmazás során tapasztalt önálló jogrendszeri jelleg az uniós jog primátusával kiegészülve egy ilyen, szövetségi jelleget kölcsönöz a rendszernek, ez pedig alkotmányosan – megannyiszor hangsúlyozandó – nem fogadható el még akkor sem, hogy körbe záródjon a logika, ha a gyakorlatban így van.

A nemzeti szuverenitás elve ugyanis, amely az alkotmányos és a kvázi-föderális után a harmadik elméleti pillér a jelen tanulmányhoz, nem engedi meg egy ilyen a gyakorlati okokból ugyan csak az alkalmazás kapcsán, de mégis szövetségi jelleget mutató jogrendszer elismerését. Le kell szögezni, hogy a mai napig egyedül a szuverenitás az alapja a jogrendszereknek ennek számos okával és következményével, márpedig a szuverenitás az államokhoz, esetünkben a tagállamokhoz kötődik.

Anélkül, hogy a könyvtárnyi irodalmat felvonultató szuverenitás-elméleteket itt ismertetni és értelmezni kezdenénk, hogy aztán azokból a megfelelő következtetéseket levonjuk, most a keretek és az ilyen bizonyítási szándék hiányában egy-

⁷ A Bíróság C-42/17. sz. M.A.S. és M.B.-ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete, az úgynevezett Taricco II ítélet nyomán látható a törésvonal.

szerűen fogadjuk el, hogy a második világháború után bekövetkező – a jelen távlatból egyértelmű – paradigma-váltásnak felfogható változás, amely feltehetőleg a teljes vesztfáliai-rendszert megbontotta, a gazdasági, sőt kulturális globalizációval fokozva sem lehet képes a szuverenitás lerontására.

Egyrészt mert minden a szuverenitáshoz kapcsolódik. Az állam, a politikai közösség és számunkra legfontosabb a jog, nem létezik szuverenitás nélkül. Ez a szuverenitás pedig nemzeti, és ennek egészen egyszerűen és jobb szó hiányában azt lehet mondani, hogy kulturális oka van. A szabadság, azaz a külső függetlenség és belső autonómia, amely minden politikai cselekvés alapja, az alkotmányos méltóság, amely külső hatással szemben önazonosságként mutatkozik meg, és formát ad e cselekvésnek, végül maga a cselekvés, az abban testet öltő akarat csak ebben a szuverenitás origójából eredő elméleti koordináta rendszerben értelmezhető. Az alkotmányos kihívások pedig e hármásban (szabadság, méltóság, akarat) jeleníthetők meg, így ez adja a jelen tanulmány vázát is.

Mielőtt a hosszú elméleti felütést követően a gyakorlati vizsgálódásba e szerkezet szerint belekezdenénk, az ígértek szerint essen néhány szó a téma időszerűségéről és fontosságáról is. A már említett két, a kihívásaink eredőjét adó ítéletek⁸ megszületésének 60., a politikai integrációnak és így számos alkotmányos kérdésnek megágyazó Maastrichti Szerződés⁹ 30., de az Európa újraegyesítésének 20. évfordulója¹⁰ is önmagában igazolhatná a témaválasztást.

Annak fontosságát azonban nem e fontos mérföldkövek eléréséhez kapcsolódó jeles dátumok – bár éppen a mérföldkőhöz érve jutott sokszor az előrehaladás tévútra, hiszen sem a maastrichti reformokat, sem az újraegyesítés következményeit nem sikerült feldolgozni igazán – adják, hanem az elmúlt 15 év válságai, amelyek az elmúlt évtizedben a lehető legsarkosabban hozták fel a soha meg nem válaszolt alkotmányos kérdéseket. E kérdésekre persze aztán politikai beállítottságtól függően igyekeznek különböző szereplők sokszor eltérő, de mindig kicsit túl gyors válaszokat adni.

Miközben a válságok hatásai, a politikai döntésekkel kapcsolatos viták éppen az elméleti kérdések meg nem válaszolt volta miatt gyakran a közjogban csapódnak le, és alkotmányos kérdéseknél egyébként sem elvárható, hogy jog és politika tiszt-

⁸ A már hivatkozott Van Gend & Loos és Costa kontra E.N.E.L.-ügyekben 1963-ban és 1964-ben hozott ítéletek.

⁹ A Maastrichti Szerződés – e tanulmány keretei nem teszik lehetővé, mégis a tanulmány témája szempontjából nagyon is releváns módon – komoly változást hozott, nem csupán az Unió és a politikai integráció elindításával, hanem annál mélyebben a szerződéses és intézményi rendszer átfogó reformjával, és annak máig nem feldolgozott következményeivel. A szerződést 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-én lépett hatályba.

¹⁰ 2004. május 1.

tán elváljon, a jogász és így a jelen tanulmány célja mégis az, hogy a jogtudomány igazat a hamistól elválasztó ösvényét szem előtt nem tévesztve igyekezzon elemző gondolatokat megfogalmazni.

De ez nem l'art pour l'art elmélkedés, hanem nagyon is gyakorlati feladat, még akkor is, ha az alkotmányosság, a jogi normák védelme különösen az integráció vonatkozásában politikailag igen érzékeny témák kapcsán merül is fel. Hiszen logikus, hogy a felfűtött hangulatba csapódjon ki a megoldatlan kérdés, amitől az viszont egyértelműen gyakorlati jelentőségűvé válik, és aminek nem kell elriasztania a jog iránt érdeklődőt.

Ilyen elméleti alapok és történeti fejlődés, valamint jelenkori kihívások között kell tudni tehát eldönteni az alkotmányos kérdések kapcsán, hogy hol legyen egységes válasz, és hol maradhatnak meg a sokszínű megoldások. Amikor e kérdésre keressük a választ azt sem szabad elfelejteni, hogy a nemzeti alkotmányok sokszor évezredek, de a legtöbbször is több évszázados fejlődés vívmányai. Ennek pedig nagyon sok nyomát hordozzák magukon. Egy alkotmány mindig több, mint a rendelkezéseinek az összessége. És ennek megtartó ereje van.

2. Szabadság: a politikai cselekvés alapjának alkotmányos védelme

Vitán felül áll, hogy a politikai cselekvés képességét az állam számára a szuverenitás biztosítja. Miközben a demokrácia a tekintély újkori formáját, a jogállamiság pedig a hatalomgyakorlás korlátait adja, éppen a modern alkotmányosság kialakulása óta a nemzeti szuverenitás a közhatalmi, így a politikai cselekvés alapja.

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy a szuverenitás elméleteit áttekintse, ahogyan az sem, hogy annak fejlődését vizsgálja, mégis a teljesség igénye nélkül néhány olyan ponton, amely az egységesülő Európa háttérében különösen éles megvilágítást kap, mind az elméletre, mind pedig a fejlődésre szükséges kitérni.

Mindenekelőtt azonban fontos azt leszögezni, hogy a modern alkotmányosság fent említett hármasából a szuverenitás ugyan elsősorban a közhatalmi cselekvés alapját biztosítja, mégis mint jogilag körülírt elmélet és doktrína egyúttal alkalmas arra, hogy egyszerre biztosítsa a közérdekből való állami cselekvésnek és a jogos magánérdekek védelmének lehetőségét. A bodini szuverenitás fogalomnak talán éppen ez a legnagyobb hozadéka, és feltehetőleg ezt biztosította évszázados sikerét: a hatalom elválik annak gyakorlótól, immár nem pusztán tekintély, hanem jogilag behatárolt cselekvési szabadság, amely ilyen módon már jobban meghatározható és szükség szerint gyakorlásában korlátozható.

Éppen ez volt az első, a szuverenitás fogalmának megjelenésekor megoldandó paradoxon, amelyet még két további követett, mielőtt a jelenlegi a nemzetfeletti

jogrend megjelenésével és szinte szövetségi jellegének kimunkálásával kapcsolatos paradoxon is felmerült. Amikor JEAN BODIN először említi a szuverenitás fogalmát és azt az uralkodó hatalmi cselekvésének alapjaként vezeti be, akkor egyszerre hangsúlyozza a szuverenitás teljességét, abszolút jellegét – mint *summa potestas* a legfőbb állami hatalom – és annak már a modern alkotmányok megjelenése előtt a privilégiumok időszakában is megvalósuló jogi korlátozhatóságát. Az ellentét azonban könnyen feloldható: a szuverenitás teljes, a gyakorlása viszont korlátok között valósul meg – persze akkor, ha e korlátokat maga a szuverén fogadja el –, és éppen ez az uralkodó személye és az általa gyakorolt közhatalom elválasztásának legfontosabb hozadéka.

A szuverenitásnak azonban hamar szembesülnie kellett egy másik komoly paradoxonnal éppen szülőházájában, Franciaországban. A forradalmat követően ugyanis, amikor az első monarchikus alkotmány után – hiszen az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megszavazta az uralkodó halálát, amelyet végre is hajtottak, így más választás nem volt – köztársasági államforma lépett hatályba. Ha viszont sem fizikai, sem alkotmányos értelemben nincs többé uralkodó, aki egy személyben lehet „jogosultja” a szuverenitásnak, hanem – ahogyan ezt a rousseaui elmélet alapján a forradalom kezdetétől elfogadtuk – a nép annak „letéteményese”, akkor hogyan valósulhat meg annak oszthatatlansága. Továbbá mivel a nép azt közvetlenül nem tudja gyakorolni – érdemes újraolvasni ROUSSEAU¹¹ ezzel kapcsolatos kategorikus véleményét: a nép nem rendelkezik megfelelő tudással a hatalom gyakorlásához –, hanem főszabály szerint képviselői útján jár el ebben – akiket akkoriban nem is igazán választott, hiszen 1795-ig¹² demokratikus legitimációról nemigazán, utána is csak korlátozottan beszélhetünk –, akkor mennyire igazolható a szuverenitás másik jellegét adó jellemzője: annak átruházhatatlansága. Ma már nem is kérdés, hogy a kellően absztrakt nemzetfogalom, valamint a képviseleti elv megjelenése hogyan oldotta fel az akkoriban még nagyon éles vitákat eredményező második szuverenitás-paradoxont.

Kevésbé éles politikai helyzetben, de annál hevesebb viták során merült fel a szuverenitás fejlődésének harmadik paradoxonja a 19. század végén, immár a pozitivistá gondolkodás korában. Alkotmányjogi és államelméleti – a modern politikai szociológia megjelenéséről nem is beszélve – szerzők között elmergesedett viták alakultak ki a szuverenitás elméletének helyessége kapcsán, amelyek a pozi-

¹¹ JEAN-JACQUES ROUSSEAU ezzel kapcsolatos gondolatai már a *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* et si elle est autorisée par la loi naturelle c. művében megjelennek, majd a *Contrat social*ban csúcsosodnak ki.

¹² 1795. október 12-21-ig tartottak először Franciaországban a III. évi alkotmány szerint általános választásokat, amelyeken azonban csak a képviseleti testület 1/3-át lehetett megújítani, és viszonylag alacsony részvétellel zajlott.

tivista gondolkodók egy csoportjánál egyenesen magának a szuverenitás létének a tagadásáig vezettek.

E szerzők számára a politikai cselekvésnek egészen egyszerűen azok a társadalmi érdekek, esetleg értékek biztosítanak alapot, amelyek többé-kevésbé hatékony képviselével a politikai szereplők elfogadtatják cselekvésük hasznosságát a társadalom egészével. A szuverenitás csupán szemfényvesztés, amelyet az ilyen érdekalapú cselekvésük jobb megvilágítására használnak. Ugyanakkor hamar világossá vált, hogy ha a szuverenitás a maga teljességében valóban nem látható az állami működés során, annak létét eltagadni egyet jelentene a teljes alkotmányos és úgy általában állami rend kiüresítésével.

E vita vezetett el végül a szuverenitás többes meghatározásához, amelyben külön értelmezendő az abszolút állami főhatalom anyagi és elvont, az intézményi hatáskörök összességének szintén anyagi, de immár kézzelfogható, és az egyes intézményi működésben megjelenő hatalomgyakorlás inkább formai – eljárási – de a leginkább konkrét megjelenése a szuverenitásnak. Mindhárom esetben ugyanaz a szuverenitás jelenik meg, és a három eset együtt és egységesen alkotja a szuverenitást.

Túl azon, hogy a vita ilyen módon történő lezárása az elmélet számára rendkívül termékenyítő volt – elegendő olyan nagy gondolkodók ezzel kapcsolatos munkájára gondolni, mint KARL SCHMITT –, annak gyakorlati következménye lett a legalitás és a legitimitás elméletek párhuzamos, egymástól jól elválasztható, de mégis egymás összefüggésében értelmezendő kialakulása.

E három paradoxonra vonatkozó rövid emlékeztető jól igazolja, hogy a szuverenitás fogalmát nem lehet mereven értelmezni, az hosszú évszázadokon át igen dinamikusán fejlődött, változott. E fejlődés nem azt jelenti, hogy a korábbi elméletek cáfolata során új elméletek születnének, hanem azt, hogy olyan rugalmasságot tudott biztosítani az államelmélet és a jogtudomány a fogalom számára, amely biztosította annak hatékony felhasználását.

Ahogy ezt hangsúlyoztuk: a szuverenitás a közhatalmi cselekvés egyetlen elfogadható alapja, amely segít egyensúlyt találni a köz és a magán, a közösség és az egyén viszonyában. A fogalom e paradoxonokat nem csak túlélte, de azok feloldása során megerősödött, kikristályosodott, a viták tüzeiben megedződött. Nem véletlenül ma is minden magára valamit adó politikai közösség egyik legvédettebb elve.

E szuverenitás fennmaradását meglátásunk szerint az európai egységesülés sem veszélyeztetheti igazán, még ha az uniós politikai cselekvés eredményeként létrejött aktus az önálló jogrendszeri elhelyezése és alkalmazhatóságának elsőbbségére vonatkozó parancs miatt újabb paradoxon elé is állítja.

Az kétségtelen, hogy immár nem csak az államok, hanem az Unió is közhatalmi cselekvést végez. Ennek ténye azonban nemhogy ellentétes lenne a szuverenitás elvével, éppen ellenkezőleg azon alapul.

Az Európai Unió cselekvésének közjogi alapja ugyanis az átruházott hatáskör. A hatáskörök átruházása pedig a szuverenitás által biztosított, egyrészt anyagi értelemben, amennyiben e hatáskörök azért léteznek, mert az azt átruházó állam szuverén, magyarán a hatáskörök a szuverenitásából erednek. Másrészt eljárásilag is, hiszen maga az átruházás az adott állam szuverén cselekvése, ha nem lenne szuverén az állam, nem tudná átruházni e hatásköröket. A hatáskörök létre, terjedelmére és gyakorlásuk módjára ráadásul szigorú szabályokat írnak elő az uniós szerződések.

Legfőképpen az átruházás elve az, amely korlátozza az Unió politikai cselekvési képességét.¹³ Miközben az államok bizonyos területeken szeretnének szoros együttműködést kialakítani, akár olyan módon is, hogy e területen a politikai cselekvés – egyébként hangsúlyozandó meghatározott célok elérésére, és így az ahhoz szükséges mértékben – immár uniós szinten jelenik meg; ez csak akkor lehetséges, ha kifejezetten átadják e hatásköröket – sokszor azokat az adott cél alapján meghatározva – az Unió számára.

Az Európai Unió csak akkor cselekedhet, ha erre átruházott hatásköre van, és minden át nem ruházott hatáskör a szuverén tagállamoknál marad. Valamennyi közhatalmi cselekvése során – e célt szolgálja az úgynevezett „visa” az uniós jogszabályok elején – az Uniónak bizonyítania kell, hogy az adott cselekvésre hatásköre van az adott területen számára hatáskört biztosító szerződéses rendelkezés meghivatkozásával. Ennek ellenőrzésére a mégoly’ integráció-barát uniós bíróság is nagy hangsúlyt fektet.

Másrészt, ha van is hatásköre az Uniónak, az még nem jelenti azt, hogy e hatáskört szabadon gyakorolhatja. A hatáskörök gyakorlásának szigorú korlátjait fogalmazza meg a szerződések az egyének védelme kapcsán. Ez a korlátozás ugyanakkor nem tér el a tagállamok közjogában ismert korlátozástól: az egyéni alapjogok védelmének az uniós cselekvés során is védelmet kell élveznie.¹⁴

Azonban az uniós cselekvéssel szemben a jog nemcsak az egyént, hanem nagyon helyesen az államot is védi. Mert ahogy az államot az egyének közössége alkotja, úgy az Uniót valójában nem is az egyének – európai népről beszélni értelmetlen lenne –, hanem az államok közössége jelenti.

¹³ Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 5. cikk (2) és 4. cikk (1) bekezdései.

¹⁴ Uo. 6. cikk.

Az államok egyenlősége, önazonossága és alapvető funkciói olyan védelmet élveznek,¹⁵ amelyeknek akkor is korlátoznia kellene az uniós cselekvést, ha arra egyébként átruházott hatáskör lehetőséget biztosít. E három elv ugyan a nemzeti alkotmánybírói ítélkezési gyakorlatokban egyre többször és határozottabban jelenik meg, bár uniós szerződés írja elő védelmüket, az uniós Bíróság joggyakorlatában eddig nemigen alkalmazta ezt.

Végül, de nem utolsó sorban immár kifejezetten az osztott hatáskörök gyakorlása kapcsán, ahol mind az Uniónak, mind a tagállamoknak cselekvési képessége van – itt igazán izgalmas a kérdés, hiszen, ha egy adott cél mentén meghatározott területen kizárólag az Unió számára ad cselekvési lehetőséget a szerződés, akkor az azért főszabály szerint könnyen használható – megjelenik még a szubszidiaritás és az arányosság elve.¹⁶ Az Uniónak itt hatékonysági, illetve szükségességi és arányossági szempontokat kell betartania, és csak azok igazolása esetén lehet cselekednie. Mondanunk sem kell azonban, hogy itt a leggyengébb az uniós bírói védelem.

Szögezzük le, hogy e nemes elvek ellenére, amelyek egyszerre kívánják biztosítani a közös célok mentén történő cselekvés lehetőségét az Unió számára, és védeni a tagállami szuverenitást, amely előbbihez is alap, jóllehet a szuverenitás és a hatáskör-átruházás, illetőleg átruházott hatáskör-gyakorlás elméleti szinten összehétközthető, valójában az alkotmányos védelem nem megoldott. A nemzeti alkotmánybírók nem igazán boldogulnak a szuverenitás tényleges védelmével – még az olyan éles fegyverek, mint az ultra vires kontroll alkalmazásával is –, az Unió pedig csak a saját önálló jogrendszerében hajlandó korlátozást elfogadni, a luxemburgi bírák csökönyösen ragaszkodnak „az uniós jogon kívül, ha van is jog, az nem olyan jog”¹⁷ megközelítéshez. Politikai értelemben pedig jól látható az a lopakodó hatáskörgyakorlás, amely mindenképpen komoly veszélyt jelent, hiszen megbontja az egyébként sem túl erős alapokon felépített rendszer egyensúlyát.

3. Méltóság: a politikai cselekvés kereteit adó forma alkotmányos védelme

Az Európai Unió számára nem véletlenül ennyire fontos a jogrendszer. Az ugyanis túlmutat a jogi válóságon. Az Európai Unió „méltóságát”, ha úgy tetszik önazonosságát, gyakorlatilag saját önbecsülésének, önbizalmának alapját jogrendszere képezi. Az önálló uniós jogrendszer azonban nem legitimációs eszköz – részben

¹⁵ Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése.

¹⁶ Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 5. cikk (3) és (4) bekezdései.

¹⁷ Áthallással a számunkra jól ismert Extra Hungariam non est vita si est vita non est ita Coelius Rhodiginustól származó mondással.

több, részben kevesebb annál –, csupán forma, amely a hatékony uniós cselekvés záloga. Az Unió politikai létezésének legitimitását – ha elfogadjuk, hogy az nem csak legális, de egyúttal legitim is – leginkább az integrációs cél – először gazdasági, majd politikai – hatékony megvalósítása adja. Ez az oka annak, hogy az Unió egy folyamatos tekerésre kárhoztatott bicikli – ha nem hajtják folyamatosan, eldől – egy „ever closer-ségre” ítélt folyamat.

A sui generis és kvázi-föderális jogrendszer, ahogyan az elméleti szinten bizonyítást nyert, egy logikai bukfcenc és egy túlkapás eredményeként bírói úton kialakított jogi valóságot biztosít, és ez a jogi valóság adja meg az Unió nem csupán jogi, de egyúttal politikai létezésének mikéntjét. Nem véletlen tehát, hogy miközben értékalapra kívánja helyezni az európai integráció önmagát, csupán jogi jellegű értékek felmutatására képes, amelyet ugyan minden tagállam elfogad, de egészen másként valósít meg a történetileg kialakult jogrendszerében (szabadság, emberi méltóság, demokrácia, jogállamiság, jogegyenlőség, alapjogvédelem), az Unió így nem tud kilépni a jogi forma által biztosított szűk keretek közül, ugyanakkor komoly zavart kelt a sokfélelőséget mutató alkotmányos rendszerek kapcsán.

A jogi kereteket – önálló és már-már szövetségi jogrendszerét – pedig az Unió a végletekig védi. Az uniós jog, különösen annak autentikus értelmezője, a luxemburgi bíróság nem tűri meg más jogrendszerek versengését. Az uniós jog hermetikusan zár, nem enged be semmilyen kívülről érkező szellőt, új gondolatot, csak maga magában érzi biztonságban az integrációt.

A szakma által – a részletekben itt talán nem is szükséges belemenni – hosszasan kritizált ítéletek mutatják, hogy hogyan utasítja el a nemzeti jog – minket elsősorban ez érdekel majd – a nemzetfeletti jog – elegendő a strasbourgi emberi jogi védelmi rendszer contra legem módon történő mindenáron való kikerülésére¹⁸ – és a nemzetközi jog – itt pedig a befektetésvédelem, a vitarendezés nemzetközi kereteinek az egészen nyílt maga alá rendelésére gondolhatunk példaként – bármely egyébként egyértelműen releváns szabályának akárcsak a részleges alkalmazását.

Ez az elutasítás azonban véleményünk szerinti nem csupán egy jogtechnikai választás eredménye. Nem arról van csak szó, hogy a Bíróság a szerződések hatékony végrehajtása céljából arra vetemedik, hogy ne vegyen tudomást más jogrendszerek szabályainak mégoly egyértelműséggel megfogalmazott parancsairól. A hatékonyság ugyanis nem a tagállamok akaratából megfogalmazott célok elérését irányozza elő, hanem az Unió létezésének elfogadását biztosítja: akkor legitim az Unió, ha egyre szorosabb együttműködést tud megvalósítani a tagállamok között, vagy még inkább fölöttük. Ennek formát pedig egyedül a joga tud adni, így az tehát minden külső hatástól féltve védendő.

¹⁸ A Bíróság 2/13. sz. 2014. december 18-i véleménye.

Az önálló, kvázi-föderális jogrendszer így saját magán belül ennek figyelembevételével is, illetve e szempont következtében alakította ki saját közjogát. Tette ezt hosszú évtizedeken keresztül kizárólag a bírói „jogértelmezés”, valójában igencsak markáns jogfejlesztés útján. Érdemes megfigyelni, ahogy a Bíróság először csak az alapjogok védelme kapcsán, tulajdonképpen a nemzeti alkotmánybíróságok megszólítására – persze e megszólítás igen provokatívan történt, amikor a német szövetségi alkotmánybíróság tulajdonképpen nem is csak a közösségi jog alkalmazását, hanem főleg annak értelmezésére a luxemburgi bírákhoz fordulást tiltotta meg ilyen alapjogi védelmi rendszer hiányában a nemzeti bírák számára¹⁹ –, majd pedig általános jogállami elvekre vonatkozóan is, de mindig saját jogrendszerén belül „találja meg” a szükséges alkotmányos alapelveket.²⁰

Az érvelés azon alapul, hogy ezek az alkotmányos alapelvek egy közös hagyomány részei. Ezzel pedig nem lehet nem egyetérteni, hiszen valóban sok az egyetemes, de legalábbis Európa szabad országaiban évszázadok óta elfogadott jogelv. Ugyanakkor ezek védelme nemzeti alkotmányos keretek között fejlődött ki, és nem biztos, hogy e termőtalajból kiragadva és más, nemzetfeletti környezetbe átültetve ugyanúgy megélnek, azaz hasonló hatással látják el funkciójukat: a békés együttéléshez az önkényes közhatalomgyakorlásnak úgy biztosítva korlátot, hogy eközben a közérdekből való politikai cselekvést ugyanakkor nem akadályozzák. Éppen a tanulmány alapkérdése merül fel itt: mi egységes és mi sokféle. E kérdésre azonban nem lehet egy listával válaszolni, hiszen mindez dinamikusan változik, és részben a jogalkalmazás környezete határozza meg – megannyi szempont szerint – a helyes jogértelmezést.

A legnagyobb gondot nem is a megfelelő elméleti alapok hiánya okozza, és nem is az, hogy ugyan nagyon pragmatikusan, kockáztatnánk: átgondolatlanul, egyéni jogokat és általános alkotmányos jogelveket kezdett védeni az európai egységesülés jogának értelmezésére létrehozott bíróság, hanem hogy a védett absztrakt alapelvek értelmezése és alkalmazásának köre meghatározatlan maradt. Ezt tulajdonképpen kizárólag a bíróság alakítja magának, főleg mivel semmilyen külső korlátot, hatást nem fogad el, saját jogának pedig nyilván ő az egyetlen autentikus értelmezője.

De a közjogi lavina az uniós jogon belül itt nem állt meg, mondhatni még nem érte el a mélypontját. A Bíróság – az Unió politikai intézményeinek nem csak feltehető, de sokszor nagyon is látványos ráhatására – saját és sajátos közjogi szabá-

¹⁹ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság az ún. Solange I-ügyben, 1974. május 29-én hozott döntése, BVerfGE 37, 271.

²⁰ A legteljesebb formájában a német alkotmánybírói aggályokra adott luxemburgi válasz talán a Bíróság 11-70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Fruttermittel-ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletében található.

lyait egyre szélesebb körben kezdte alkalmazni. Miközben minden logika azt diktálja, hogy ezek a közjogi korlátok az uniós közhatalom gyakorlásra alkalmazandók, azzal – a sokszor átlátszó – érvel, hogy a tagállamok uniós jogot alkalmaznak, nemzeti szintű hatalmi aktusuk ellen is érvényesíteni kívánják az uniós bírák ezeket a korlátokat. Nagyon messze vagyunk már attól az időszaktól, amikor a nemzeti bírák kérték számon a Közösségeken az alkotmányos elvek tiszteletben tartását, mondhatnánk megfordult, fejre állt a világ: immár az Unió keres alkotmányos fogást a nemzetállamokon.

Különösen visszatetsző az ilyen ítélkezési gyakorlat akkor, amikor arra gondolunk, hogy miközben saját közjogát a nemzeti keretek között is előtérbe helyezi az uniós bíróság, más jog részéről külső behatást ő még közvetetten sem enged saját jogrendszerébe. Sőt az egyébként standardok kidolgozásával megbízott strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatára több esetben fittyet hányva, azzal akár ellentétes értelmezést ad egy adott helyzet jogsértő volta kapcsán.²¹

A Bíróságnak ez a viselkedése csupán akkor érthető és magyarázható, ha a jelen pont elején kifejtett szempontokat, tudniillik a jogrendszer különleges „méltóságot” adó jellegét is figyelembe vesszük. Ebben az összefüggésben már nem is annyira cinikus, de legalábbis jobban érthető az uniós jog alkalmazásának egységét, hatékonyságát és elsőbbségét ismétlő bírósági frázis.

Jóllehet továbbra is fennáll: ha az első (egységes jogalkalmazás szükségessége) érthető, a második (az integráció hatékony megvalósításának az eszköze a jog, így azt különösen védeni kell) elfogadható, a harmadik (minden uniós jogszabály minden nemzeti jogszabályt megelőzve alkalmazandó, ezáltal az esetleges ellentétes hatást kiváltó vagy az uniós jog hatását korlátozó nemzeti jogszabály érvényesülést az uniós jog megakadályozza) alkotmányjogi szempontból már elfogadhatatlan.

A nemzetállamoknak ugyanis, még akkor is, ha saját szuverén döntésük folytán váltak tagállamokká, szintén van „méltóságuk”, amelyet az uniós joggal szemben alkotmányos önazonosságuk fejez ki leginkább. Nem véletlen, hogy államiságuk, sajátos jellegük védelmének ez a nemzeti identitásról szóló uniós jogi passzus lett a csodafegyvernek remélt, eddig az uniós bírák ellenállásának következtében leginkább csak vaktöltényeket durrogató eszköze.

²¹ Közismert a magyarországi tranzit zónák ügyében született két ellentmondó bírói döntés, hiszen míg a strasbourgi bírák véleménye szerint nem valósul meg jogellenes fogva tartás, igaz csak sugallatot merítve az egyezmény jogából és valójában az uniós „eljárási” irányelvet értelmezve, de luxemburgi társaik mégis éppen ellenkező következtetésre jutottak. Lásd az Európai Emberi Jogi Bíróság Ilias és Ahmed kontra Magyarország-ügyben (47287/15. sz. panasz) hozott ítélete (nagykamara) és a Bíróság C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügyben 2020. december 17-én hozott ítélete.

Anélkül, hogy a nagyon összetett és sokat magyarázott fogalom részletes értelmezésébe akárcsak belekezdnénk, csak annyit jegyeznénk meg, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme is túlmutat a jog szigorúan vett területén, miközben nyilvánvalóan nem politikai kérdés, tulajdonképpen egy kulturális, alkotmányos kultúrával kapcsolatos ellenállás alakult ki a fogalom és védelme körül.

Az alkotmányos önazonosság az, amelyen keresztül a tagállamok nem állami létezésüket – erre talán azért még nincs, és az előző rész fejtegetése alapján valószínűleg nem is lesz, mert nem lehet szükség –, hanem annak mikéntjét, leglényesebb sajátosságait, önmeghatározó elemeit kívánják védeni. Az, hogy az egyéni jogok (libertas) és a közérdekében gyakorolt hatalom (potestas) koordináta-rendszerében hol kerültek meghatározásra egy alkotmányos rendszer sarokpontjai nyilvánvalóan országonként eltérő. Az, hogy mit értünk meghatározott alapjogok tényleges normatív tartalma alatt, szintén eltérhet a történelmi tapasztalat, a gazdasági sajátosságok, bizonyos társadalmi értékek vagy egyszerűen csak kulturális szempontok miatt. Sőt, az egyes állami funkciók gyakorlására kialakított jogintézmények vagy az erre vonatkozó hatáskörök elosztása is változhat politikai közösiségenként.

Ezen sokszor az alkotmány betűjén jóval túlmutató, mégis normatív jelleggel meghatározható alkotmányos vívmányokkal, alapelvekkel és célokkal együtt tud csak valódi alkotmányosság, megfelelő alkotmányos egyensúly kialakulni az egyes államokban. Erre a mégoly' féltékeny Uniónak is tekintettel kell lennie, hiszen sem a tapasztalást megszerezni, sem az egyensúlyt ennyi apró elemre tekintettel kialakítani nem volt módja, és talán nem is küldetése.

Ez az önazonosság – hangsúlyozzuk – a politikai közösség létezésének módját és azon keresztül működését alapvető jegyeiben határozza meg. Ezt igazolja többek között az is, hogy az alkotmányos önazonosságot leginkább három idősíkon véli alkotó részeiben megtalálni a vonatkozó szakirodalom: a múltban mint történelmi vívmányokat, a jelenben mint a szövegszerű, pozitív alkotmányosságon túlmutató, de azoknak a lényegét adó alapelveket, a jövőre nézve pedig mint védendő értékeket, államcélokat véljük felfedezni az önazonosság egyes elemeit.

Ezek az elemek természetesen dinamikusan változnak az idők során. Ugyanakkor ez a fejlődés szerves kell, hogy legyen, miközben persze külső hatásokra is reagál, addig a rákényszerítés inkább törést, mint fejlődést hoz az alkotmányosságban. Ez az egyik érdekessége az identitásnak, hogy miközben az állandóságot, a folytonosságot hivatott biztosítani, ezt nagyon rugalmasan, dinamikusan, folyton változtatva teszi. További sajátossága, hogy miközben behatárolja az adott alkotmányos rendszert, egyúttal be is illeszti azt a hasonló identitással rendelkező alkotmányok csoportjába, tehát nem csak elválaszt, hanem össze is köt. Innen a korábban emlí-

tett, de sokszor eltúlzott, illetve rosszul értelmezett európai alkotmányos örökség gondolata. Végül amennyire kizárólagosságot kíván, hiszen valami vagy önazonos vagy nem, épp az előző jellege miatt annyira integratív, befogadó is tud lenni.

Összességében az alkotmányos önazonosság akkor jelenik meg leginkább, ha valamilyen külső közjogi alkotmányos hatással találkozik. Az, hogy valami önazonos, máskülönben nem érdekes, magától értetődő. Egy másik közjog betüremkedése az a tükör, amelyben azonban azonnal világosan megmutatkozik, jól láthatóvá válik, még akkor is, ha rendkívül összetett, egészében nehezen megfogható. Így lett az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog ütközésekor gyakorlati jelentőségű a nemzeti alkotmányos ellenállásban az alkotmányos önazonosság, illetve annak védelme.

4. Akarat: az ütközések kölcsön- és ellenhatásai

A nemzeti alkotmányos ellenállás szükségessége egyre inkább felmerül. Egyre többször látszanak ugyanis olyan ütközési pontok, amelyek mentén a fentebb taglalt elméletileg rendezetlen viszony gyakorlati kihívásként jelentkezik. Éppen a sajátos elméleti rendszerük miatt az uniós jog abszolút alkalmazási elsőbbsége és a nemzeti szuverenitás, illetve az annak formáját adó nemzeti alkotmányos rend közötti ellentét nem oldható fel, hiszen mindkét rendszer elméletben kizárólagos jelleget követel magának. Ezért viszont az is nyilvánvaló, és ezt immár a tapasztalat is bizonyítja, hogy a politikai cselekvésre vonatkozó szándékok ütközése esetén végső soron erre az ellentétre, illetve annak nemzeti alkotmányos olvasatára mindig hivatkozni lehet abból a célból, hogy a cselekvés eredményeként születő, az adott szándékkal végül ellentétes aktus gyakorlati alkalmazását ezáltal akadályozzuk.

Természetesen ellentét csak akkor merül fel, ha a cselekvés szabadságát és azt a formát, amelyben az megvalósul az uniós és a nemzeti politikai szereplők ellentétes akarattal kívánják használni, illetve megtölteni. Ilyenkor viszont az egész probléma a felszínre tör, mind a cselekvési képesség létezése, mind annak mikéntje megkérdőjelezhető. Jogi értelemben ilyenkor békíthetetlenül feszül egymásnak a nemzeti szuverenitás – akár tartalmában akár formájában – és az uniós jog alkalmazási elsőbbsége.

Számos hasonlat igyekezett leírni ezt a jog eszközzel a mindkét rend kizárólagossága miatt feloldhatatlan ellentétet. Többen hasonlítják a fizikából ismert elmozdíthatatlan test és feltartóztathatatlan erő ütközésének paradoxonjához. A hasonlat azért is tetszetős, mert a nemzeti alkotmányos rend valóban egyfajta megingathatatlan keretet kíván adni a jog eszközzel a teljes jogrendszerre, annak szerkezetére és működésére nézve; az uniós jog pedig egy olyan ehhez képes kívül-

ről érkező, abszolút elsőbbsége miatt pedig megállíthatatlan erő, amely, ahogyan ezt fentebb kifejtettük, az integráció hatékony végrehajtása céljával nem hajlandó semmilyen akadályt elismerni.

Ugyanezen paradoxonnak van egy mitológiai előképe is. Az istenek ugyanis ismeretlen okból Téba városát úgy kívánták büntetni, hogy odaküldték a teumesszoszi rókát, aki tévedhetetlen ragadozóként mindig elejtette kiszemelt zsákmányát. A város lakói, hogy megszabaduljanak tőle, Kefalosznak, a híres attikai vadásznak Lelaps nevű kutyáját kérték kölcsön, aki viszont minden vadat el tudott fogni. A két mitológiai lény küzdelme jól láthatóan a fentivel azonos paradox helyzetet teremtetett. A soha véget nem érő harcnak végül Zeus, az istenek királya vetett véget, aki az egyik változat szerint kővé változtatta mindkét állatot, egy másik szerint csillagképet alkotott belőlük (innen lenne a Canis maior és a Canis minor csillagzat).

Hasonlattól függetlenül esetünkben ugyanez a paradoxon a közjogban adott. Miközben a nemzeti alkotmányos rend hűséges kutyaként védi a nemzetállam jogrendszeri birtokát, az uniós jog oda olyan módon kíván beférkőzni, hogy ott aztán szabad ragadozóként mindenfelé felülkerekedhessen. Sajnos se kővé változtatni, se csillagzattá emelni a jogot senki nem fogja, jól látható, hogy valójában sem a bírák, sem a politikai szereplők nem tudnak tényleges megoldást találni. Pedig az ellentét, az ütközés feloldására több ötlet is született, ezek azonban sem egyenként, sem akár egyfajta egyvelegként alkalmazva nem jelentenek valós megoldást.

Összesen négy ilyen megoldást tudunk megkülönböztetni. Ezek közül a legelső és talán a legtöbbet emlegetett a megfelelő bírói jogértelmezésben látja a megoldást. A bírák a jogalkalmazás során igyekezzenek úgy értelmezni az egyes szabályokat, hogy azok között ne lehessen frontális, feloldhatatlan ütközés. Magyarán a nemzeti alkotmánybírák legyenek különösen óvatosak, ha szuverenitásra, ilyen vagy olyan módon történő hatáskör gyakorlásra, saját önazonosságra hivatkoznak az uniós joggal szemben, lehetőleg ne emeljenek olyan akadályokat, amelyeket az uniós rendelkezés nem tud megugrani. És persze hasonlóképpen az uniós bírák se értelmezzék olyan módon az Unió jogát, hogy az homlokegyenest szembe kerüljön alapvető nemzeti alkotmányos elemekkel. Ebben az esetben kialakul egy békés együttélés, egy *modus vivendi* az elméleti kérdés megválaszolása nélkül is. A gyakorlat azt bizonyította, hogy ez csak korlátok között érvényesíthető megoldás: volt, van és lesz olyan eset, amelyben a bírák nem hajlandóak ilyen módon – a másik jogrendszer szempontjai tekintetével – értelmezni és alkalmazni a jogot.

A második megoldás arra törekszik, hogy két eltérő dimenzióba helyezze el a két jogrend ütközést kockáztató parancsait, ezáltal szintén elkerülve magát az ütközést. Abból indul ki, hogy az alkotmányjog egy kifejezetten absztrakt és általános, míg az uniós jog a legtöbb esetben egy nagyon is konkrét jogrend. Ez a

megközelítés azonban már az alapjaiban is téves, hiszen a mégoly' absztrakt alkotmányos szabály is a jogalkalmazásban érvényesülni kíván akkor is, ha ezt szűk területen, nagyon behatárolható hatással, nagyon pontszerű más aktussal szembe kell tennie. Az alkotmányosság szövétneke egy apró tűhegyként behatolni kívánó uniós jogi rendelkezést sem engedhet át, ha az vele ellentétes.

A harmadik megoldás már inkább összebékítésre és nem az ütközés valamilyen elkerülésére törekszik. Azon a megállapításon alapul, hogy más a nemzeti alkotmányjog és más az uniós jog célja. Míg előbbi nem öncéllal határozza meg a politikai cselekvés kereteit, hanem azért, hogy biztosítsa a modern értelemben vett alkotmányosságot, azaz tulajdonképpen a jogsértő vagy önkényes hatalomgyakorlást megakadályozza; utóbbi célja, amiért a hatékony jogérvényesülést az alkalmazása abszolút elsőbbségével is támogatni akarja, az integrációs folyamat hatékony megvalósítása. Valósuljon meg mindkét cél olyan módon, hogy az egyik megvalósítása ne lehetetlenítse el a másikat. Az integráció azonban nem akar, és egyébként nem is tud tekintettel lenni valamennyi tagállam alkotmányos sajátosságára, érzékenységre, ahogyan az sem remélhető, hogy egy adott uniós politikai cselekvésnek nem lesz olyan vetülete, amely a nemzeti alkotmányvédelem falát legalább is karcolja.

Végül a negyedik megoldás azt veti fel, hogy a két jogrend – a nemzeti alkotmányos és az uniós – egymás normatív követelményeit kölcsönösen integrálja, fogadja magába. Ahhoz, hogy az ütközés feloldható legyen csupán arra van szükség, hogy a nemzeti alkotmányokat az uniós jog alkalmazása előtt megfelelően tágas kapukat táró Európa-klauzulákkal lássuk el, miközben az uniós jog fejlődése során olyan közjogot mutat majd fel, amely minden esetleges alkotmányos aggályt az uniós jog szintjén tud kezelni. Talán már a fentiekből is látszik e javaslat gyenge pontja: egyrészt nincsen olyan egységes alkotmányos rend, amely valamennyi sajátos nemzeti alkotmányos keret minden lehetséges követelményét magába foglalja, de még ha lenne is, akkor sem jelenhetne ez ilyen formán meg az alkotmányozó képességgel nem rendelkező Unió szintjén. Tehát tartalmi és formai probléma is felmerül a megoldás kapcsán. De az alkotmányjog oldaláról sem néz ki jobban az ötlet, hiszen itt pedig elképzelhetetlen az a biankó csekk, amely bármilyen alkotmányos keret áthágására feljogosítaná az uniós jogot, azaz korlátok nélküli érvényesülést biztosítana a számára csupán az integrációs cél alkotmányba történő foglalásával.

Ahogy erre fentebb utaltunk, ezek a megoldások legtöbbször nem letisztult formájukba, hanem egyfajta egyvelegükbe jelennek meg leginkább a bírói érvelésekbe. A nemzeti vagy éppen az uniós bíró igyekszik úgy értelmezni saját jogát, hogy azzal a másikat ne sértse, teszi ezt akár az alkotmányjog nagyon általános, akár az uniós jog pontszerű jellegének hangsúlyozásával, egyúttal jelezvén, hogy

mind az alkotmányossági, mind az integrációs szempontok érvényesülni tudnak, hiszen egyébként a nemzeti alkotmány kellő nyitottságot mutat az uniós jogra, miközben ez utóbbi pedig nem veszi félvállról a saját rendjébe is beiktatott alkotmányos követelményeket.

Mindez nagyon jól hangzik, a baj csupán az, hogy az ítélezési gyakorlat vég-eredménye éppen a legkeményebb ügyekben mégsem ezt mutatja. És ezek a bírói ítéletek egyébként véleményünk szerint helyesen nem tudnak – feltehetőleg nem is akarnak – ilyen kompromisszumos megoldások mentén minden ütközést vagy elkerülni, vagy feloldani.

Egyre több állam, különösen alkotmánybíróági, vagy legfelső bírósági ítéletében látjuk az alkotmányos ellenállást megjelenni. Ez pedig így van rendjén, hiszen, ha a szuverenitást vagy az átruházott hatáskört egy sajátos alkotmányos mikéntben és a nagyon – a jogon túlmutatóan – megerősített uniós jogban tartalommal megtöltő politikai akaratok egymással ütköznek, akkor a cselekvés lehetőségét és legalapvetőbb formáját meghatározó rendelkezések akadályt próbálnak képezni ezen a nemzetivel ellentétes uniós akarat érvényesülésének.

Számos szerző részletesen elemezte azokat az ítéleteket, amelyek a fenti megállapításra adnak gyakorlati példákat. A legismertebb a német szövetségi alkotmánybíróság nem kis pánikot keltő döntése,²² amelyben az Európai Központi Bank azon szándékának szabott gátat, hogy az euróövezet tagállamainak adósságfinanszírozását könnyítendő a másodlagos pénzügyi piacokon állampapírjaikat – szükség esetén jelentősen beavatkozva – kezdje felvásárolni. Több ponton tartották aggályosnak az évtizedhosszan húzódó ügyben az uniós cselekvést a német alkotmánybírák, akik ennek az ügynek a kapcsán kérték ki először az uniós kollégáik véleményét, mégis leginkább azt nem tudták elfogadni, hogy az Európai Központi Bank tekintetében semmilyen demokratikus kontroll nem valósul meg, miközben közpénzből finanszíroz államadósságot, még ha közvetett módon is. Mondhatni ironikus a helyzet, hiszen éppen a német szándék helyezte az euróövezet kialakításakor a frankfurti központi bankot politikailag légüres térbe, persze éppen azzal a szándékkal, hogy politikai szándékkal ne lehessen a pénzügyi rendszerekbe beleszülni, hogy ne lehessen a központi bankon keresztül állami kiadást finanszírozni. Jóllehet az adott ügyben egyszerű gyakorlati megoldás született: az Európai Központi Bank rendszeresen beszámol a német parlamentnek a fent említett műveleteiről, mégis a példa nyilvánvalóan mutatja, hogy bizony az ütközés nem mindig elkerülhető, sőt a német szövetségi alkotmánybíróság kész azt nyíltan ki-

²² A Német Szövetségi Alkotmánybíróság úgynevezett PSPP-ügyben 2020. május 5-én hozott döntése, BvR 859/15.

mondani, és ezzel gátat szabni az uniós jog értelmezésében alkotmánnyal ellentétes érvényesülésének.

Egy másik példa, amely ügy egyébként szintén volt előzetes döntéshozatalon, és részben ez segített abban, hogy az ütközés elkerülhető legyen, a francia Államtanácsnál adódott elő.²³ Jóllehet itt az uniós, majd pedig a nemzeti jogértelmezés a *modus vivendi*hez tartva magát nem okozott a némethez hasonló ütközést, a legfelső közigazgatási francia bírák mégis fontosnak tartották kimondani, hogy bizonyos alapvető nemzeti érdekek, így különösen a nemzetbiztonság védelme felülírja az uniós jog alkalmazására vonatkozó parancsot. Az ügyben egyébként az ellentét valahol fordított volt az előzőhöz képest, hiszen a francia politikai cselekvési szándékot akadályozta volna az uniós jog: az uniós adatvédelem lehetett volna korlátja a mobiladatszolgáltatók adatforgalmának a terrorizmus elleni harc érdekében való megőrzését előíró francia szabálynak, de ahogyan említettük az uniós bíróság olyan értelmezését adta a személyes adatok védelméről rendelkező irányelvnek, hogy azzal aztán a francia bírák összeegyeztethetőnek tudták ítélni a francia szabályozást. Mindennek ellenére a franciák is fontosnak tartották kimondani, hogy lehet alkotmányos ok, amelyre nézve nem fognak alkalmazni érvényes uniós jogot, ha az azzal ellentétes.

A harmadik példa a már utalás szintjén említett olasz eset, ahol a büntetőügyekkel kapcsolatos elévülés szigorú olasz alkotmányos elve és az uniós pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó európai szabályrendszer ütközött.²⁴ Az ellentét addig fokozódott, minthogy a német esethez hasonlóan sem az olasz, sem az uniós bíróság nem engedett, hogy végül annak nem lett győztese. Egyfajta kompromisszumos megoldás eredményeként, amelyet mindkét fél tulajdonképpen győzelemként könyvelhet el, az olasz büntető-eljárásjog reformjának köszönhetően a büntetőügyek elévülésével kapcsolatos lakonikusan szigorú olasz szabályozás fellazult, hogy különösen az uniós pénzügyi érdekek sérelmével járó büntető ügyekben az ne okozzon abszolút akadályt idejekorán, mindeközben azonban az olasz alkotmánybíróság ítéletein keresztül ez nem az uniós jog előtti kapitulációként, hanem egy, a belső jogban annak saját alkotmányos rendje szerint elvégzett korrekcióként jelent meg. Az olasz alkotmánybíróság tudomást sem volt hajlandó venni a luxemburgi bíróság zárt logikájú érveléséről – ahogyan egyébként Luxemburgban sem hallották meg igazán Róma kérdései mögötti persze provokatív aggodalmakat –, keményen kiállt az alkotmány uniós joggal szembeni érvényesítése mellett, még ha a némethez hasonlóan a gyakorlatban meg is oldódott ez a probléma is.

²³ A francia Államtanács 393099. sz. ügyben, 2021. április 21-én hozott döntése.

²⁴ Az ún. Taricco-sagában az olasz alkotmánybíróság számos döntést hozott, ezek közül talán a legpikánsabbak az előzetes döntéshozatalra utaló végzések, köztük is a 2017-es, a már hivatkozott M.A.S. és M.B.-ügyben.

A magyar alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat három – szintén sokat elemzett – ügyön²⁵ keresztül fogalmazta meg a magyar alkotmányos álláspontot a migrációval kapcsolatos uniós szabályozás alkalmazásának esetleges magyar alkotmányjogi akadályairól. A magyar ítéletek sajátossága, hogy a konkrét ütközésről nem nyilatkoztak, vagy azt kifejezetten elkerülő, nagyon is előzékeny értelmezést adtak a magyar alkotmányos szabályoknak. Ugyanakkor elvi szinten kimondták az ütközés lehetőségét, és igyekeztek annak esetleges pontjait is – így nyilván csak elméletben, de viszonylag pontosan – feltárni. Viszont még a talán az ütközési pontot leginkább felmutató harmadik ügyben is csak odáig jutottak, hogy a kérdést feltevő kormány térfelére üssék vissza a labdát: legyen az ő feladata megtalálni annak módját, hogy egy, az alkotmánybírói értelmezés szerint létező alkotmányos – az emberi méltóság elvéből következő kollektív önmaghatározáshoz való – jogot nyilvánvalóan sértő uniós döntést az alkotmánnyal összhangban hajtson végre. A három ítélet legfontosabb hozadéka így csupán az, hogy világosan kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az ütközés igenis előfordulhat, és nagyon is megerősítette saját hatáskörét ezzel kapcsolatban, hogy tudniillik az kiterjed ennek vizsgálata, annak eredménye pedig komoly következményekkel is járhat. Ez persze továbbra is csak feltételes, de Damoklesz kardjaként ott lóg immár a levegőben, kellően megalapozott a lehetőség, hogy adott esetben a fenti külföldi példákhoz hasonlóan tényleges ütközést is megállapíthasson a magyar Alkotmánybíróság.

5. Véggöveztetések

A fentiek tükrében jól látható, hogy a kihívás valós. Azt pedig nem fogja megoldani a jogalkotó. Már csak azért sem, mert az uniós közjog jövőbeni alakulása annak intézményi, de általános közjogi iránya kapcsán is komoly politikai viták tárgya. Márpedig egyhangúságra lenne szükség a közjogi kérdések megválaszolásakor. De a nemzeti alkotmányok megannyi pontján fellelhető esetleges ütközések kiküszöbölésének – akár jelentős szerződés módosítással való véghezvitele – egyébként sem elképzelhető. Hiszen ez ezúttal az uniós jog részéről adna biankó csekket az uniós jogi kötelezettség alkotmányos alapon való be nem tartására.

Az is kiderült a fenti fejtegetéseinkből, hogy elméleti alapon sem lehet rendet tenni, hiszen az uniós, akkoriban még közösségi Bíróság ítélkezési gyakorlata olyan messzire ment el, hogy azt elméletileg már visszavezetni valamilyen járt útra nem lehet. A közvetlenül alkalmazott uniós jog abszolút elsőbbsége semmilyen alkot-

²⁵ Időrendben a Magyarország Alkotmánybírósága által hozott 22/2016. (XII. 5.), 2/2019. (III. 5.), 32/2021. (XII. 20.) alkotmánybírósági határozatok.

mányjogi, vagy államelméleti megközelítésben nem magyarázható, és így nem is elfogadható.

Így csak a gyakorlat, azaz a jogalkalmazás és a jogértelmezés képes arra, hogy általános elméleti válasz hiányában és megannyi gyakorlati lehetőség kapcsán, esetről esetre megoldást találjon az uniós és nemzeti alkotmányos jogrendek egymást kizáró jellege között bármikor feltörni képes ellentétre. A jogalkalmazás és jogértelmezés kapcsán pedig egyértelműen a bírának kell tudni e kazuisztikus megközelítéssel – de mégis arra általános módszertant kidolgozva – megtalálni ezeket a megoldásokat, méghozzá a szintek közötti együttműködésben. Jelenleg azonban már-már az abszurd dráma Ionescoi magaslataira emlékeztető, a süketek párbeszédének mondható dialógust látunk csupán a nemzeti és az uniós bírák között.

Miközben a nemzeti bíróságok azért igyekeznek – a magyar eset kivételével, amely azonban a konkrét tartalmi ütközésig nem is kívánt eljutni, mindhárom általunk hivatkozott példában csak elment a nemzeti Alkotmánybíróság a luxemburgi kollégáikhoz jogértelmezést kérni – szót érteni az uniós társaikkal, utóbbiak nem igazán nyitottak a nemzeti bírák érveire, hiszen – ahogyan ezt többször hangsúlyoztuk – saját jogrendjükön kívülről semmit sem fogadnak el.

Az egyetlen lehetőség tehát – még ez sem megoldás, de elvezethet oda – ha az uniós Bíróság végre kinyitja fülét, hajlandó elfogadni, hogy még oly’ korlátozott módon, de a nemzeti alkotmányos jogrendeknek is lehet beleszólása az uniós jog érvényesülésére. Ahogyan a négy megoldási út kapcsán ezt kifejtettük, teljesértékű válasz még így sem lelhető fel egyik úton sem, de esetről esetre mégis érzékelhetővé tehető egy olyan szelep, amelyen keresztül a nemzeti alkotmányos aggodalmak elpárologtathatók. Véleményünk szerint a nemzeti alkotmánybíróságok, legfelső bíróságok kellően bölcsnek lennének egy ilyen valós párbeszéd megkezdésénél ahhoz, hogy azzal ne éljenek vissza, hanem azt valóban ultima ratio jelleggel, ilyen szelepként kezeljék csak a robbanás elkerülésére.

Jelenleg azonban a közjogi kihívás ilyen értelmes megoldása helyett – már nem is abszurd –, hanem egészen szürreális közjogi mozzanatokkal szembesülünk. Ezek egészen egyértelműen legalább annyira politikai motivációjúak, mint egyébként politikai célúak. Az pedig világos, hogy nem a megoldást, sokkal inkább a konfliktus további fokozását keresik, éppen indokaik és céljaik miatt.

Így egyrészt a tagállamok egyre inkább féltik nem is annyira alkotmányaikat, mint kifejezetten államiségukat. Ez a félelem a szuverenitás kapcsán véleményünk szerint túlzó, az állami létük nincs közvetlen veszélybe az uniós közhatalom gyakorlás miatt. Annak mikéntje, állami létezésük módja viszont valóban sérül, ez pedig egyfajta eróziót válthat ki magában az államiségben is. Annyi bizonyos, hogy

érezhető a frusztráció az állami cselekvések kapcsán ez okból, mely frusztráció azonban sokszor kompenzációhoz, eltúlzott reakciókhoz vezet.

Másrészt az az Unió, amely kezdetben a tagállami követelményeket teljesítendő alakította ki közjogát, egyfajta túlbuzgóságba hajlott. Jogrendszerében igyekszik felmutatni és megőrizni létezésének valódi zálogát. Úgy érzi, hogy közjoga ad neki valódi alkotmányos rangot. Képtelen beismerni, hogy ez az uniós közjog nem lehet alkotmány. Ahogyan láttuk nincs alkotmányozói képessége az Uniónak, leginkább azért, mert azt államok hozták létre, és a mai napig szuverén államok alkotják, nincs mögötte önálló és egységes politikai közösség. E közösség hiánya egyébként közvetve a várt eredmény hiányából is levezethető: ez az oka annak, hogy az Unió nem képes valódi politikai cselekvést végezni. Az elmúlt másfél évtized válságainak kezelésében mutatott tehetetlenség cseppet sem ékes, de nyilvánvaló bizonyítéka ennek.

A saját tehetetlensége okozta frusztráció az Unió esetében is kompenzációhoz vezet. Esetünkben a valós politikai cselekvést politikai pótcselekvéssel pótolja éppen a közjogi eszközök felhasználásával: az alkotmányos követelményeket, a politikailag egyre inkább elhasználódó, és így sajnos jogilag értelmezhetetlenné váló jogállamiság tagállamokkal szembeni érvényesítése legalább annyira értelmetlen, mint amennyire veszélyes. Nem csupán kontraproduktív, hiszen inkább elidegeníti az államokat az uniós jogtól, minthogy segítse annak hatékonyabb érvényesülését; hanem kifejezetten visszás is, hiszen a gombamód szaporodó jogállami eljárások igencsak a jogállamisággal elvével ellentétes jellemzőket mutatnak.

Önvizsgálatra lenne szükség tehát az uniós közjogi kérdések megfelelő megválaszolásához. Ezeket a kihívásokat csak kellő alázattal lehet megnyugtatóan rendezni. Az önvizsgálat is ilyen alázatot követel. Kérdés, hogy a jelenleg a politika által gerjesztett túlmozgást mikor váltja fel egy ilyen egészen új megközelítés. Reméljük, hogy a közjogi vívmányok, amelyek igenis egy európai alkotmányos kultúra részei nem kopnak el e vívódások során. Mert egységességről és sokféleségről, illetve kettő közötti egyensúlyról igenis beszélni kell ezek kapcsán, de ez csak akkor lesz értelmes beszélgetés, ha párbeszédes módon zajlik, és annak tárgyát képező elvek addig nem veszítik el értéküket a túlkapások, túlmozgások folytán.

Abstract

UNITY AND/OR DIVERSITY? – CONSTITUTIONAL CHALLENGES
IN AN EVER CLOSER UNITED EUROPE

The present study does not aim to give an exhaustive presentation of all the constitutional challenges that appeared because of the EU law and its application. But using the results of the research made by the author during the last years, the last decade, it tries to give a comprehensive introduction that every interested lawyer even if they are not specialised to the subject, can enjoy, to the general problematic due to the transformation of the EU law to a constitutional system. The main line of this presentation is defined by the dilemma of unity and diversity and the equilibrium that should be established. The foundation is given by a long theoretical introduction that tries to guide for a better use of the word “constitutional” and a adequate understanding of the specificities of the EU law. Then, the main ideas are structured in three chapters. First, the constitutional notions offering capacity for political actions are analysed, for that the development of sovereignty that could solve the paradoxes of this complex principle, is presented. Secondly, the essence of the constitutionally protected frameworks is to be discovered by the surprising and very strong protection of the legal order or the EU and the hopeful but not really conclusive defence of constitutional identity. Finally, the analysis reveals the oppositions that cannot be, not so surprisingly after the whole presentation, solved, however, the conclusive remarks try not to give a miraculous solution but at least to show the right path where solutions could be found.

Keywords: *specificities of the EU-law; EU public law; national constitutional reserves; sovereignty; constitutional identity.*

DR. LAJER ZSOLT
ügyvéd, adjunktus,
Budapesti Corvinus Egyetem,
Gazdasági Jogi Tanszék

AZ EU TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR BANKJOGRA

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Lajer.211>

Összefoglaló

A tanulmány kiválasztott jogterületek bemutatásával vizsgálja, hogy milyen szerepe van az Európai Unió jogának a magyar pénz- és tőkepiac intézményeinek és jogügyleteinek szabályozásában. Tárgyalásra kerülnek az intézmények alapítására, működésére, prudenciális felügyeletére, valamint piacról való kivezetésére vonatkozó közjogi szabályok, valamint a bankjogi jogügyletek szabályozására irányuló magánjogi jellegű normák is. Az írás rámutat a pénz- és tőkepiac szabályozására és felügyeletére vonatkozó uniós, illetve uniós alapú normák nagy terjedelmére és rétegezettségére, és az ezek egyre gyakoribb változásából következő kockázatokra is.

Kulcsszavak: EU-jog; jogharmonizáció; EU csatlakozás; egységes piac; bankjog; bankfelügyelet; bankügyletek; általános szerződési feltételek; fogyasztói hitel; befektetési szolgáltatások; biztosítékok.

1. Bevezetés

A bank kifejezés törvényi definíciója szerint a pénzügyi intézmények egy meghatározott típusát jelöli.¹ Jelen írásban azonban a „bank” kifejezést hétköznapi értelemben fogom használni, azaz bármely szervezeti formában, bármilyen tevékenységi körben működő, akár befektetési szolgáltatást is végző pénzügyi intézményt értek alatta.

¹ Időrendben: a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény (Pit.) 5. § (1) bekezdés; a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. tv. (rHpt.) 5. § (4) bekezdés, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) 8. § (4) bekezdés.

A bankjog kifejezés a bankokra vonatkozó, vagy számukra is nagy jelentőséggel bíró joganyag összefoglaló neve. Ez a kifejezés sem egy olyan túlpontosan definiált, bevett fogalom, amely alatt a jogászság egésze ugyanazt a szabályrendszert érti.² Az összefoglalóan bankjognak nevezett normarendszer két nagy területből áll. Az egyik az úgynevezett banki közjog, amely a bankrendszer állami szabályozásának és felügyeletének a normáit tartalmazza. A banki magánjog pedig a bankrendszer tipikus szerződéseire, jognyilatkozataira vonatkozó rendelkezések összessége, ideértve mind a hitelintézetek egymással, mind a fogyasztói és vállalati ügyfelekkel kötött megállapodásokat.

Jelen írásban mindkét terület tekintetében megvizsgálom az uniós jog hatását. A műfaji és terjedelmi korlátok miatt egy ilyen vizsgálat természetesen csak részleges lehet, és ebből adódóan szubjektív is. Más szerzőnek egészen biztosan nem ugyanazok a normák minősülnének a legfontosabbaknak, amiket itt ismeretetek. Előfordulhat, hogy a nagyra becsült olvasó is hiányolja a számára izgalmas vagy kedves területek bemutatását, vagy alaposabb kifejtését. Ez sajnos elkerülhetetlen, ha ilyen nagyterjedelmű és komplex anyagból kell válogatni, mint az itt szóba jövő uniós normarendszer.

Az írás témájából fakad az is, hogy nem a bankjogra, vagy az uniós jogra vonatkozó szakirodalom feldolgozása volt a célom, hanem egyes, általam kiválasztott uniós jogszabályok magyar jogra gyakorolt hatásának bemutatását kívántam csak elvégezni. A tárgyalt normák egy kisebb része (például az általános szerződési feltételek kérdésköre) szigorúan nem a bankjog fent definiált területébe tartozik, de a banki ügyletekre való kihatásuk olyan jelentős, hogy az érintettség miatt nem lehetett eltekinteni rövid tárgyalásuktól.

2. Az unió jog átvételének kezdeteit

2.1. Út a csatlakozásig

Nem sokkal a rendszerváltást követően, 1991. december 16-án Brüsszelben írtuk alá a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek („EK”), valamint azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló úgynevezett Európai Megállapodást. A társulási szerződés és a hozzá kapcsolódó dokumentumok kihirdetésére az 1994. évi I. törvénnyel került sor.

² A témával „bankjog” elnevezés alatt foglalkozó szakkönyvek is mindig feladatuknak érzik külön definiálni, hogy az adott monográfia mit ért a fogalom alatt. Lásd pl. SZENTIVÁNYI IVÁN: *Bankjog*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 13–24., 161–162. SZENTIVÁNYI IVÁN: *Bankügyletek*. In: PETRIK FERENC (szerk.): *Bankjog a gyakorlatban*. Economix Rt., Budapest, 1990, 9–10.

A társulás célja többek között az volt, hogy elősegítse az EK alapját képező gazdasági szabadságok megvalósítását, valamint Magyarország EK-ba történő integrációját a jogharmonizáció által is támogassa. Az Európai Megállapodás 67. cikkében egyértelműen meghatározásra került, hogy a taggá válás feltétele, hogy Magyarország a jogszabályait az EK jogszabályaihoz közelítse. Kifejezetten vállaltuk annak biztosítását, hogy amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályaink az EK jogszabályaival összeegyeztethetők lesznek.

A jogharmonizáció által érintett legfontosabb területek felsoroló 68. cikkben ott találjuk a bankjogot is. Az ezen a területen történő együttműködés a 83. cikk szerint a XII. a) mellékletben definiált bank- és pénzügyi szolgáltatások felügyeleti és szabályozási rendszerének harmonizálásra terjedt ki, de ide tartozott a magyarországi számviteli szabályok európai szabályokhoz való közelítésének elvárása is. A 86. cikk pedig a pénzmosás megakadályozása érdekében szükséges együttműködési kötelezettséget alapozta meg. A jogharmonizációt az EK szakértők mellett pénzügyi segélyekkel és kölcsönökkel is támogatta (Európai Megállapodás VIII. cím).

Az Európai Megállapodást kihirdető törvény 3. §-a egyértelműen előírta, hogy a jogszabályok előkészítése és megalkotása során biztosítani kell azok Európai Megállapodással való összehangját és érvényesíteni kell az Európai Megállapodás 67. §-ában meghatározott követelményeket.

A bankjog szabályozása során a szolgáltatásnyújtás és a tőkemozgás szabadságára is figyelemmel kellett lennie a jogalkotónak. Az alapszabadságoknak ezen a két területen történő biztosítása az akkor hatályos Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) 51. cikk (2) bekezdése szerint is egymásra figyelemmel realizálódik: *„A tőkemozgásokkal kapcsolatos banki és biztosítási szolgáltatások liberalizációja a tőkemozgások liberalizációjával összhangban valósul meg.”*³

2.2. A Csatlakozási Szerződés

Az Európai Megállapodás teljesítése olyan jól sikerült, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló, 2003. április 15-én Athénban aláírt szerződésünk a bankjog területén alig tartalmazott derogációt.

A Csatlakozási Szerződés 24. cikkében hivatkozott, Magyarországra vonatkozó lista a szolgáltatásnyújtás szabadsága területén a már működő szövetkezeti hitelintézeteket 2007. december 31-ig mentesítette a 2000/12/EK irányelv által előírt minimális induló tőke szabályok teljesítése alól.

³ Ma: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 58. cikk (2) bekezdése.

A Csatlakozási Szerződés a befektetőkártalanítási rendszerek esetében is megállapított egy, 2007. december 31-ig tartó átmenti időt a kártalanítás 97/9/EK irányelv által előírt összeghatárának elérésére. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a többi tagállam megakadályozhatta egy magyar befektetési szolgáltatónak a területén letelepedett fióktelepe működését, ameddig a fióktelep nem csatlakozott az érintett tagállam területén hivatalosan elismert valamely befektetőkártalanítási rendszerhez a magyarországi kártalanítási szint és a 97/9/EK irányelv által előírt legalacsonyabb szint különbözetének biztosítása érdekében. Tekintettel arra, hogy nem volt ismert, hogy a magyar befektetési szolgáltatók tevékenységük más tagállamokban való végzését tervezték volna, a rendelkezésnek nem volt nagy gyakorlati jelentősége.

A más tagállamból érkező befektetési szolgáltatóknak viszont versenyelőnyt jelenthetett volna, ha az ő magyarországi fióktelepük a rájuk vonatkozó hazai, a magyarnál magasabb kártalanítási szabályokkal védte volna a magyar ügyfeleket. A Csatlakozási Szerződés szabályozta ezt a kérdést is és úgy rendelkezett, hogy a másik tagállam befektetési szolgáltatója által Magyarországon nyújtott biztosítás köre nem haladhatja meg a magyarországi kártalanítási rendszer által biztosított kört.⁴

A tőke szabad mozgására vonatkozó alapszabadság területén bankjogi, a gazdasági célú letelepedés alapszabadsága területén pedig semmiféle derogációra nem került sor.

A csatlakozási szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvény hirdette ki az Európai Unióról szóló szerződést (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződést (EUMSZ) is, amivel a gazdasági célú letelepedés szabadságát biztosító 49. cikk, a szolgáltatásnyújtás szabadságát biztosító 56. cikk, valamint a tőke szabad mozgását biztosító 63. cikk közvetlenül alkalmazandó jogszabállyá váltak hazánkban is. A 2004. május 1-én megtörtént csatlakozásunktól kezdődően az uniós jog már nem az Európai Megállapodásban rögzített közvetett módon, hanem mint minden más tagállam esetében az EUSZ-ben és EUMSZ-ben előírtak szerint hat a magyar jogra.

3. Az uniós jog hatása a banki közjogra

A banki közjog központi eleme a felügyeleti jog, a hitelintézetek, befektetési szolgáltatók és biztosítók piacra lépésének, működésének és a piacról való kivezetésének szabályait tartalmazó joganyag. Ezen normák forrása szinte teljes egészében – köz-

⁴ Magyar Közlöny, 2004. 60. szám, II. kötet, 986–987.

vetlenül vagy közvetve – az uniós jog.⁵ Gyakorlatilag a szabályozói és felügyeleti intézményrendszer kialakítása maradt a tagállamok kompetenciájában,⁶ illetve az irányelvek által hagyott mozgásterek kitöltése.

A dolog érdekessége azonban, hogy a bankfelügyelet területén az Unió is jórészt jogot harmonizál azzal, hogy uniós joggá teszi a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság⁷ világviszonylatban univerzálisnak szánt sztenderdjeit. Ezért az uniós jog értelmezéséhez értékes segítséget lehet találni a bázeli dokumentumokban.

Ugyanez az uniós jogátvétel figyelhető meg a számviteli szabályok területén, ahol a globalizáltan alkalmazandó szabályok magánkodifikációjából alkot – a tagállamokban is alkalmazandó – jogot az Unió.⁸

3.1. Az elsődleges uniós jog szerepe

Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 26. cikke szerinti belső piac létrehozásának feltétele egy egységes pénzügyi piac megvalósítása. Erre a letelepedés (EUMSZ 49. és köv. cikkek) és szolgáltatásnyújtás (EUMSZ 56. és köv. cikkek) szabadságának biztosításával kerül sor. A még fennmaradt korábbi korlátozások megszüntetésével az Európai Közösség a társulásunkat követően, de még a csatlá-

⁵ A pontos arány meghatározása minden bizonnyal lehetetlen, de egy 2007-es német publikáció szerzője 80%-ra teszi az uniós jog arányát ezen a területen. Lásd DIETER KRIMPHOVE: Gesetzgebung im europäischen Bank- und Kapitalmarktrecht. *Europarecht*, 2007/5. szám, 597. DOI: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2007-5-597>. Az uniós jog aránya azóta csak emelkedett.

⁶ Míg például uniós szintén a makroprudenciális (European Systemic Risk Board; ESRB), a bank- (European Banking Authority; EBA), az értékpapír- (European Securities Markets Authority; ESMA) és a biztosításfelügyeletnek (European Insurance and Occupational Pensions Authority; EIOPA) külön szabályozási intézménye van, addig hazánkban a széles értelemben vett teljes pénzügyi szektor felügyeletét a Magyar Nemzeti Bank látja el. A felügyelet során az MNB együttműködik az Európai Központi Bankkal (EKB), illetve úgynevezett Bankfelügyeleti Kollégiumokban azon tagállamok bankfelügyeleti hatóságaival, amelyek egy magyarországi bank külföldi anyabankjának a felügyeletét látják el. Az EKB-val kötött többoldalú együttműködési megállapodás itt érhető el: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/mous/html/ssm.mou_2022_EU_non-participating_NCAs~6eff08a42.en.pdf (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.) Az együttműködési megállapodás az EKB és az egységes felügyeleti mechanizmusban részt nem vevő tagállamok bankfelügyeleti között jött létre.

⁷ Basel Committee on Banking Supervision. A Bizottságot a kölni Herstatt Bankház összeomlása utáni helyzet koordinálása céljából 1974-ben hozták létre, és a Nemzetközi Fizetések Bankja (Bank for International Settlements: BIS) mellett működik. Munkájában a tagállamok felügyeleti hatóságai mellett az Európai Bizottság először megfigyelőként vett részt, de ma már az Unió maga is tagja a Bázeli Bizottságnak.

⁸ Lásd pl. a nemzetközi számviteli standardok alkalmazásáról szóló 1606/2002/EK rendelet, és az azzal összhangban egyes nemzetközi számviteli standardok elfogadásáról szóló 1126/2008/EK rendelet.

kozásunkat megelőzően a Maastrichti Szerződésben biztosította a tőke szabad mozgását is (jelenleg EUMSZ 63. cikk), amely elengedhetetlen a határon átnyúló banki szolgáltatások elvégzéséhez.

Az elsődleges jog hatása az Európai Unió Bíróságának (EUB) határozatainak keresztül mutatkozik meg. A vonatkozó alapszabadságok tekintetében az EUB a C-452/04 sz. ún. Fidium Finanz ügyben hozott ítéletében úgy foglalt állást, hogy határon átnyúló üzletszerű hitelnnyújtás esetén a szolgáltatásnyújtás szabadsága és nem a tőkemozgás szabadsága a jogvita esetén vizsgálendő alapszabadság.

A joggyakorlat szerint az alapszabadságok korlátozása során a banki működés tekintetében is érvényesülnie kell az EUB által kidolgozott tesztnek, amely szerint a korlátozó tagállami rendelkezés akkor nem sérti az alapszabadságot, ha (i) diszkrimináció mentesen kerül alkalmazásra, (ii) legitim (azaz az elsődleges uniós jog vagy az EUB joggyakorlata által megengedett célt követ), (iii) alkalmas ezen cél elérésére és (iv) arányos (azaz nem lépi át a cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket).⁹

Magyar szempontból is tanulságos, hogy vonatkozó döntéseiben az EUB például a gazdasági célú letelepedés szabadságának sérelmét látta abban az elismerten fogyasztóvédelmi, de az EUB által aránytalannak tartott korlátozásban, amely szerint a Franciaországban letelepedett bankok látra szóló euró számlákra nem fizethetnek kamatot, mert ezzel a piacralépés egy nagyon hasznos versenyeszköztől fosztják meg a letelepedni kívánó más tagállami bank leányvállalatát,¹⁰ viszont a hazai pénzpiacokba vetett befektetői bizalom megóvását legitim célnak tekintette a bíróság a befektetési termékek ún. cold-calling eladási technikával történő értékesítése – általa szükséges és arányos intézkedésnek tekintett – betiltásának vizsgálata során.¹¹

3.2. A másodlagos jog szerepe

Az elsődleges uniós jog alkalmazása körében nagy kérdés volt, hogy az árumozgás szabadsága keretében kidolgozásra került elvek, így például a kölcsönös elismerés kötelezettsége¹² a banki szolgáltatások szabadságára alkalmazandóak lehetnek-e. Az EUB joggyakorlatából az következik, hogy a pénzügyi piacok sajátosságai miatt a tagállamok bankjogi szabályai harmonizálásának a másodlagos jog, azaz uniós rendeletek és irányelvek útján kell megtörténnie. Amíg nem léteznek ilyen jogi instrumentumok, addig a különböző tagállami alapszabadság-korlátozások meg-

⁹ Lásd pl. C-222/95. sz. ún. Parodi-ügy ítélete indokolásának 21. pontja.

¹⁰ C-442/02. számú, ún. CaixaBank-ügy.

¹¹ C-384/93. számú, ún. Alpine Investments-ügy.

¹² Először a 120/78. számú, ún. Cassis de Dijon-ügyben, jelenleg kodifikálva a valamely másik uniós országban jogszerűen forgalmazott áruk kölcsönös elismeréséről szóló 2019/515/EU rendeletben.

engedhetők, amennyiben a korlátozások határaitra vonatkozó – fent bemutatott – elvárások teljesülnek.¹³

A Tanács 1989 decemberében elfogadott 89/646/EGK második irányelve a hitelintézetek tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról 1993. január 1-én lépett hatályba. Az irányelv vezette be a tagállamokban engedélyezett bankok úgynevezett Európai Útlevelét.¹⁴ Az irányelv előírta, hogy az egy adott tagállamban engedélyezett hitelintézetek a székhely szerinti ország felügyeletének alapelve alapján a Közösség egész területén fióktelepeket hozhatnak létre és határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújthatnak. A tagállamok egyike sem állapíthat meg a tőkére, az ügyvezetésre stb. helyi szabályokat a más tagállamokból származó hitelintézetek fióktelepeire vonatkozóan, és nem végezhet „gazdasági szükségességi” vagy más hasonló vizsgálatot azok létrehozásakor. Amennyiben a hitelintézetek a székhelyük szerinti tagállamban erre engedélyt kapnak, a hagyományos banki és pénzforgalmi szolgáltatások mellett a befektetési szolgáltatások széles körét is nyújthatják. Az irányelv így a világ legnagyobb, felügyeleti korlátoktól mentes banki szolgáltatási piacát hozta létre.

Taggá válásunkkal ennek az egységes európai belső piacnak lettünk a részesei, ami nem csak azt tette lehetővé, hogy más tagországok bankjai letelepedjenek hazánkban, vagy a szolgáltatásaikat itt is nyújtsák, hanem azt is, hogy a magyar bankok – letelepedve, vagy határon átnyúló szolgáltatást nyújtva – más tagállamok pénz- és tőkepiacán is működjenek.

A második bankjogi koordinációs irányelvet – a 95/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel történt módosítását követően – a hitelintézeti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló 2000/12/EK irányelv helyezte hatályon kívül, hat másik irányelvvel együtt. Ez az Európai Banktörvénynek nevezett jogszabály volt csatlakozásunk időpontjában a hatályos uniós jog, amely rendelkezéseit hét másik vonatkozó irányelvvel együtt a rHpt. 2004. május 1-el megfelelően átvette.¹⁵

A hitelintézeti szektorra vonatkozó uniós szabályozásra nagyon találó a Hérakleitosztól származó mondás, hogy semmi sem állandó, csak a változás maga. A szektor szereplői folyamatos adaptációs helyzetben vannak.¹⁶ Például az engedé-

¹³ C-222/95. számú, ún. Parodi-ügy.

¹⁴ A befektetési alapok „útlevelét” már 1989. októberétől létrehozta a 85/611/EKG irányelv. A befektetési szolgáltatók pedig 1996-tól kaptak európai útlevelet a 93/6/EKG és 93/22/EKG tanácsi irányelvek hatályba lépésével.

¹⁵ Lásd a törvény 6. sz. mellékletét.

¹⁶ Egy tanácsadó cég 35 olyan jelenlegi uniós szabályozást (rendeletet, irányelvet, ajánlást) azonosított, amelyeknek a bankrendszernek a 2024–2027. időszakban meg kell felelnie. <https://www.capco.com/intelligence/capco-intelligence/regulatory-heatmap-2024> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

lyezés és prudenciális szabályozás előbb tárgyalt területén jelenleg éppen a hatodik tőkeemfelelési irányelvre (Capital Requirements Directive; CRD VI)¹⁷ és a harmadik tőkeemfelelési rendeletre (Capital Requirements Regulation; CRR III)¹⁸ való felkészülés folyik.

A CRD/CRR normarendszert végrehajtási jogszabályok egészítik ki. Így például az 575/2013/EU rendelet prudenciális előírásait felhatalmazáson alapuló,¹⁹ illetve végrehajtási bizottsági rendeletek²⁰ sora részletezi. Ezek a rendeletek az EUMSZ 288. cikk (2) bekezdésére figyelemmel általános hatállyal bírnak és teljes egészében kötelezők és közvetlenül alkalmazandók hazánkban is.

A bankjog területén részben válságreagálást folytató uniós jogalkotó aránytévésztesére jó példa, hogy míg a csatlakozásunkat megelőzően a hitelintézetek működési biztonsága szempontjából alapvető jelentőségű tőkeemfelelési szabályokat csupán az rHpt. 76. cikke és 5. számú melléklete, valamint a 11. §-ból és egy mellékletből álló 13/2001. (III. 9.) PM rendelet szabályozta, addig a prudenciális követelmények számítására vonatkozóan jelenleg hatályos 575/2013/EU rendelet önmagában, azaz végrehajtási rendeletek nélkül 455 érdemi cikkből áll, és mellékleteivel együtt kb. hatszáz nyomtatott oldalt tesz ki. A banki termékek bonyolultabbá válása és új (pl. környezetvédelmi) kockázatok figyelembevétele a szabályrendszer ilyen mérvű növekedését nem indokolja. Jelenleg már a hitelintézet kiemelt munkatársainak javadalmazására vonatkozó – a 2008-as világválságra adott populáris reakciót tükröző – szabályrendszer nagyságrendekkel nagyobb és bonyolultabb, mint csatlakozásunkkor a tőkeemfelelés számítására vonatkozó normaanyag volt. Személyes véleményem szerint a bankrendszer működési biztonságára nem nőtt a szabályrendszer megdőbbszőrőződésével arányosan.

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a bankunió megvalósítása érdekében az EU az egységes felügyeleti rendszer (Single Supervisory Mechanism; SSM)²¹ mellett az egységes krízismenedzsmentet (Single Resolution Mechanism; SRM) is

¹⁷ A 2013/36/EU irányelvnek a felügyeleti hatáskörök, a szankciók, a harmadik országbeli vállalkozó tartozó fióktelepek, valamint a környezeti, társadalmi és irányítási kockázatok tekintetében történő módosításáról szóló 2024/1619/EU irányelv.

¹⁸ Az 575/2013/EU rendeletnek a hitelkockázatra, a hitelértékelési korrekciós kockázatra, a működési kockázatra, a piaci kockázatra és a tőkekülönbértékre vonatkozó követelmények tekintetében történő módosításáról szóló 2024/1623/EU rendelet.

¹⁹ Pl. az 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az egyedi és az általános hitelkockázati kiigazítások kiszámításának meghatározásáról szóló szabályozási technikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről szóló 183/2014/EU rendelet.

²⁰ Az intézmények 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti felügyeleti adatszolgáltatása tekintetében végrehajtás-technikai standardok megállapításáról 680/2014/EU rendelet.

²¹ Az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló 1024/2013/EU tanácsi rendelet és az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti

létrehozta. A hitelintézetek és befektetési vállalkozások szanálását, prudens működésének helyreállítását célzó keretrendszer létrehozásáról szóló 2014/59/EU irányelv egy intézmény válságának a gazdaságra és a pénzügyi rendszerre gyakorolt hatása minimalizálása érdekében a korai és gyors beavatkozáshoz szükséges eszközökkel látta el a tagállami hatóságokat. Hazánkban a szanálási hatósági feladatokat is az MNB látja el.

3.3. Az uniós *soft law* szerepe

Az említett javadalmazási szabályok többretegű normarendszerben jelennek meg. Hazánkban elsődlegesen a Hpt. harmonizált uniós jogot jelentő 117-121. §§-ai szabályozzák ezt jogterületet, de a hitelintézeteknek figyelemmel kell lenniük az EBA megbízható javadalmazási szabályokról szóló EBA/GL/2021/04 számú ajánlására, valamint az MNB hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti javadalmazási politika alkalmazásáról szóló 4/2022. (IV.8.) számú ajánlására is.²² Az MNB ajánlás 64, az EBA ajánlás magyar nyelvi verziója 81 oldal hosszú, ami már önmagában sejteti, hogy a szabályoknak való megfelelés csak ezen a partikuláris jogterületen mekkora erőforrást képes lekötni és mekkora működési kockázatot és költséget tud okozni.

A felügyeleti hatóságok jogértelmezését és elvárásait rögzítő szabályozási eszközök, mint az ajánlások,²³ körlevelek és állásfoglalások követése önkéntes. Ezekre az ún. „comply or explain” elv vonatkozik, azaz amennyiben egy adott intézmény nem kíván eleget tenni az abban foglaltaknak, akkor megfelelően indokolt magyarázattal kell tudni adnia, hogy miért nem teszi ezt. Ajánlásaiban az MNB is több esetben rögzíti is az arányosság elvárását, azaz azt, hogy az ajánlásokat az intézményeknek a méretükre, az általuk követett üzleti modell jellegére, a tevékenységük kiterjedtségére és összetettségére figyelemmel egyediesítve kell megvalósítaniuk.²⁴

hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról szóló 468/2014/EU EKB rendelet.

²² A Covid időszakában a biztosítók esetében a javadalmazási szabályok alkalmazásáról az MNB még vezetői körleveleket is kibocsátott (164970-2/2020, 164970-38/2020, 38011-2/2022).

²³ Az ajánlások lényegét az MNB a hitelkockázat vállalásáról, méréséről, kezeléséről és kontrolljáról szóló 7/2024. (VI. 21.) számú ajánlása 317. pontjában így foglalja össze: „Az ajánlás az MNB tv. 13. § (2) bekezdés i) pontja szerint kiadott, a felügyelt pénzügyi szervezetekre kötelező erővel nem rendelkező szabályozó eszköz. Az MNB által kiadott ajánlás tartalma kifejezi a jogszabályok által támasztott követelményeket, az MNB jogalkalmazási gyakorlata alapján alkalmazni javasolt elveket, illetve módszereket, a piaci szabványokat és szokványokat.”

²⁴ A már idézett javadalmazási ajánlás 7. c) pontja szerint pl. „az intézmény az egyes előírásokat a méretéből, tevékenységének jellegéből, üzleti modelljéből és jogi formájából eredő sajátosságaival összhangban alkalmazhatja.”

A „comply or explain” elv az EBA és a tagállami hatóságok viszonylatában is érvényesül. Az EBA létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendelet 16. cikk (3) bekezdése értelmében az illetékes hatóságoknak, ideértve az Európai Központi Bankot (European Central Bank; ECB) is tájékoztatniuk kell az EBA-t arról, hogy megfelelnek-e az EBA iránymutatásainak és ajánlásainak, illetve tervezik-e a megfelelést. Ha nem, akkor magyarázatot kell adniuk az eltérő álláspontjukra. A tájékoztatásokat, illetve adott esetben az eltérések indokolást az EBA a honlapján közzéteszi.²⁵

Hasonló soft law instrumentumnak minősülnek az ECB által kiadott jogvélemények is. A devizahitelek válságával összefüggésben például a magyar jogalkotó az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénnyel olyan jogszabálmódosítások bevezetését tervezte, amelyek alapján devizakölcsönből származó követelés biztosítására nem lehetett volna jelzálogjogot alapítani. Mivel a törvényjavaslat a pénzügyi intézmények és piacok stabilitását lényegesen befolyásoló, a pénzügyi intézményekre vonatkozó szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazott, azt az EUMSZ 127. cikk (4) bekezdése alapján előzetesen véleményeztetni kellett volna az ECB-vel. Az ECB a magyar törvény parlamenti elfogadását követően kiadott CON/2010/62. számú véleménye²⁶ többek között utal az EUB joggyakorlatára, amely hasonló esetben (C-464/98 sz. ügy) már kimondta az ilyen tagállami normák uniós jogba ütközését. A magyar jogszabály végül is nem lépett hatályba, ami jól mutatja az uniós soft law hatásosságát.

Magyar ügyben legutóbb a CON/2024/5 szám alatt nyilvánított vélemény az MNB felügyelőbizottsága hatáskörének kibővítésére irányuló kormányzati terv tekintetében megállapította, hogy a felügyelőbizottság új jogosítványai nem hozzátartoznak az MNB-t olyan helyzetbe, amely bármilyen módon veszélyezteti a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya (KBER) szerinti feladatkörébe tartozó valamely feladat független ellátására való képességét. Az ECB szerint a nemzeti jogszabályoknak – az önkényes értelmezést lehetővé nem tevő módon – biztosítaniuk kell a központi bank függetlenségét a KBER-hez kapcsolódó célkitűzéseinek elérése és az ahhoz kapcsolódó feladatainak ellátása érdekében.²⁷ A kézirat lezárásának időpontjában még nem látható, hogy ebben az esetben is követi-e a jogalkotó az ECB véleményét.

²⁵ <https://www.eba.europa.eu/about-us/legal-and-policy-framework/compliance-eba-regulatory-products>

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010AB0062> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024AB0005> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

4. Az uniós jog hatása a banki magánjogra

A kötelmi jog szabályozására az Európai Uniónak nincs közvetlen jogalkotási hatásköre. A szerződési jog egységesítése ezért magánkodifikációs tervezetek útján folyik már az 1980-as évektől. Ebből a körből az OLE LANDO koppenhágai professzor által irányított Commission on European Contract Law,²⁸ továbbá a GUISEPPE GANDOLFI által vezetett Pavia Group²⁹ javaslatait érdemes megemlíteni, amelyek szakmai és tudományos előfutárai voltak a teljes terjedelemben 2009-ben bemutatott Draft Common Frame of Reference (DCFR) elnevezésű tervezetnek.³⁰ A magyar polgári jogi kodifikációra azonban ezek a tervezetek csak részben hatottak.³¹

Az egységes európai belső piac (European Single Market) 1993-as megvalósítása után³² a közösségi bankrendszer abban a naiv eufórikus hangulatban volt, hogy az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke Unión belüli szabad mozgása által az egyes tagállamokban kidolgozott banki termékek szabad mozgása is biztosított. A bankoknak gyorsan rá kellett azonban jönniük, hogy a saját országukban jogszerű és végrehajtható dokumentációval kidolgozott termék más tagállamban bizonyos esetekben jogszerűtlennek minősülhet.³³

A bankok szerződési gyakorlatában sem europanizálódás, hanem sokkal inkább amerikanizálódás volt a rendszerváltás óta megfigyelhető. Ez a tendencia főleg a vállalkozások bankügyleteit érintette, jórészt a vonatkozó dokumentációkat készítő angolszász gyökerű ügyvédi irodák által meghonosított mintaszerződések és szerződési struktúrák alkalmazása miatt. A bankjog területén az amerikai gazdasági életben kialakult olyan jogügyletek, mint a franchise, a faktoring és a lízing a kodifikált magyar polgári jogba is utat találtak.

Az Európai Unió jogának banki magánjogra gyakorolt hatása ennek ellenére nem csekély. Ha átfogó kötelmi kodifikációra nem is került sor, az alapszabadságok

²⁸ Részletesen: [https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Principles_of_European_Contract_Law_\(PECL\)](https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Principles_of_European_Contract_Law_(PECL)) (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

²⁹ Az első két könyv elérhetősége: <https://www.eurcontrats.eu/acd2/notizie-general/> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

³⁰ Részletesen: [https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Common_Frame_of_Reference_\(CFR\)](https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Common_Frame_of_Reference_(CFR)) (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

³¹ A DCFR-re vonatkozó jogirodalmi kritika elismeri a tervezet előnyeit is (VÉKÁS LAJOS: A DCFR és a magyar polgári jog kodifikációja. *Európai Jog*, 2010/1. szám, 3–12.) és a Ptk. tervezetének indokolása is rögzíti, hogy a törvény merít a nemzetközi jogalkotás eredményeiből, így a PECL és DCFR modelljavaslatokból is (Indokolás III. 4. pont).

³² A belső piac így 2023-ban ünnepelte fennálltának 30 éves jubileumát. Ehhez: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/30-years-of-the-eu-single-market/> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

³³ REINHARD WELTER – ILKA BRIAN: Bankgeschäfte im Europäischen Binnenmarkt. In: JÜRGEN ELLENBERGER – HERMANN-JOSEF BUNTE (szerk.): *Bankrechts-Handbuch*. 1. kötet, 6. kiadás. C.H.Beck, München, 2017, 498–556. Különösen 3. és köv. szélszámok.

biztosítása érdekében néhány jelentős ügylettípus hatályos szabályozása uniós jogon alapul. A jogrendszerek kölcsönhatásainak egy példája, hogy az eredetileg az USA-ban kialakult crowdfunding finanszírozás szervezésének szabályai az EU 2020/1503 rendeletén és 2020/1504 irányelvén, azaz az uniós jogon keresztül lettek a magyar jog részei, illetve alakítói.

A jogirodalom helyes megállapítása szerint a következőkben ismertetésre kerülő uniós normák működése során egy meglepő paradoxon figyelhető meg. A fogyasztók banki tömegügyletei (mint pl. átutalások, kölcsönök) az egyes tagállamokban az uniós jog szabályai szerint folynak, de az ügyletek között a vonatkozó irányelvek által egységesíteni kívánt határátlépő szolgáltatások aránya minimális.³⁴ Például a Bizottság egy felmérése szerint a több mint 35 éve harmonizált fogyasztói kölcsönök esetében a teljes hitelvolumenből a határon átnyúló hitelek átlagos aránya 1,43%.³⁵ Az EU ezekben az esetekben gyakorlatilag a tagállamokon belüli jogügyleteket szabályozó jogot alkotott.

4.1. A banki ügyletekre vonatkozó egyes uniós jogszabályok

4.1.1. A fogyasztói kölcsönök és az általános szerződési feltételek

Hazánk már a társulási időszak alatt harmonizálta a fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 87/102/EGK irányelv rendelkezéseit, méghozzá rögtön két külön jogszabályban is. Az irányelv rendelkezései – fogyasztási kölcsön elnevezés alatt – bekerültek egyrészt a rHpt. szabályai közé (212-214. §§), másrészt a rHpt. hatálya alá nem tartozó kölcsön, részletfizetés vagy halasztott fizetés, amelyet egy gazdálkodó szervezet nyújtott az általa forgalmazott áru megvásárlásához, illetve az általa nyújtott szolgáltatás igénybevételéhez egy fogyasztó részére a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 7. §-ban került szabályozásra. A jogalkotó teljesen szükségtelenül és érthetetlen okból mindkét törvényben az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzte a kötelező tartalmi elemek bármelyikének hiányához. Míg azonban a Fgytv. semmisséget írt elő, addig a rHpt. – legalábbis 2000. december 31-ig – a megtámadhatóságot. A rHpt. 2001. január 1-én hatályba lépett módosítása – az indokolás szerint a csatlakozási felkészülés jegyében – a banki fogyasztói hitelezés

³⁴ REINHARD WELTER – ILKA BRIAN: u. o. 11. számszám.

³⁵ A Bizottság fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelve végrehajtásáról szóló COM(2014) 259 final jelentés 6.4. pont; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10900-2014-INIT/hu/pdf> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

körében is a szerződés semmisségével büntette azt a hibát, ha a kölcsönszerződés bármely kötelező tartalmi eleme kimaradt.³⁶

A magyar jogharmonizátor ott is túllépett a kötelező elvárásokon, hogy az Fgytv.-ben – a rPtk. 685. § d) pontjával egyezően – a fogyasztó fogalmát úgy definiálta, hogy abba a jogi személyek is beletartoztak. A rHpt. hatálya alá tartozó fogyasztási kölcsönszerződések rendelkezései, az irányelv rendelkezéseit követve azonban csak a természetes személy fogyasztókkal kötött ügyletekre terjedtek ki.

A 87/102/EGK irányelvet váltó 2008/48/EK irányelvet a magyar jogalkotó a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvénnyel (Fhtv.) vette át.³⁷ Ezen törvény 16. § (5) bekezdésének eredeti megfogalmazása még mindig semmisséggel szankcionálta a kötelező tartalmi elemek hiányát, de a törvény 2014-es módosításához fűzött indokolás már azt tartalmazza, hogy „a jogalkotói cél az – ha egyébként a hiányosság nem érinti a szerződés lényeges tartalmát –, hogy a szerződés ne minősüljön semmisnek, hanem ha a szerződés egyébként létrejött, a kellékhány – azaz az irányelvben előírt formai és tartalmi követelmények nem teljesítése – szerződésszegésnek minősüljön”. A módosított törvényt szöveg már ahhoz a sokkal észszerűbb és az irányelv céljait is jobban tükröző eredményhez vezet, hogy ha a fogyasztói kölcsönszerződés nem tartalmazza például a késedelmi kamatot, akkor az nem a szerződés semmisségét eredményezi, hanem azt, hogy a fogyasztó nem köteles késedelmi kamat fizetésére.

2016. márciusától hatályos módosításától kezdve az Fhtv. tartalmazza a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelv magyarországi átvételét jelentő szabályokat is.

A második fogyasztói hitel irányelvet 2026. november 20-tól váltja a fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2023/2225/EU irányelv, amely implementációja újabb alkalmazkodási feladatot ró a bankokra. Az új irányelv előre tekintően reagál a hiteltermékek fejlődésére és diverzifikációjára, valamint a gyors technológiai fejlődésre, a digitalizációra. A legnagyobb változás azonban az lesz, hogy az új irányelv teljes harmonizációt kíván megvalósítani, azaz nem teszi a tagállamok számára lehetővé, hogy az irányelvben meghatározottaktól eltérő nemzeti rendelkezéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be.

³⁶ A számunkra gazdaságilag hátrányos devizakölcsönöktől való szabadulás érdekében a kölcsönök ezen okból fennálló semmisségére a pert indító fogyasztók nagy száma hivatkozott is. A Legfelsőbb Bíróság, majd a Kúria több, így különösen az 1/2016. polgári jogegységi határozatában adott észszerű értelmezést a devizahitelek árfolyamváltozásai miatt egyébként szerződéskötéskor szószerinti értelemben betarthatatlan jogszabályi rendelkezéseknek. Lásd 6/2021. polgári jogegységi határozatot is.

³⁷ Az irányelvi és az azt átültető magyar szabályozásról részletesebben lásd BODZÁSI BALÁZS: A fogyasztói hitelszerződések európai uniós szabályozása. *Külgazdaság*, 2011/5-6. szám, 49–77., illetve BODZÁSI BALÁZS: A fogyasztói hitelszerződések új szabályai. *Hitelintézet* Szemle, 2011/3. szám, 262–280.

Az eddigi tapasztalatok szerint a magyar jogban a fogyasztói kölcsönök területén igazából nem a közvetlenül ezen ügyletekre vonatkozó – uniós alapú – jogszabályok, hanem az általános szerződési feltételek tisztességtelenségére vonatkozó előírások értelmezése okozott jelentős és tömeges gyakorlati problémákat. Míg a 87/102/EGK irányelv, a 2008/48/EK irányelv és a 2014/17/EU irányelv tekintetében egyetlen olyan előzetes döntéshozatali kérelemmel sem éltek a magyar bíróságok, amelyben az EUB ezek értelmezésére döntést hozott volna, addig a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv tekintetében – alapvetően a devizahiteles ügycunami miatt – magyar előterjesztésre a kézirat lezárásáig 21 értelmező ítélet született, ami a 2023 végéig benyújtott mindösszesen 280 magyar előzetes döntéshozatali kérelem 7,5%-a.

Ezek a számok annál érdekesebbek, hogy – személyes, az EUB C-243/20. és C-593/22. ügyekben született határozatain alapuló értelmezésem szerint – a jelenleg különösen központi problémának mutatkozó árfolyamkockázat viselésére vonatkozó szerződési feltételek nem is tartoznak a 93/13/EGK irányelv hatálya alá. Ennek az az oka, hogy a 93/13/EGK irányelv 1. cikkének (2) bekezdése kizárja az irányelv szerinti tisztességtelenségi vizsgálat hatálya alól azokat a szerződési feltételeket, amelyek „kötelező érvényű törvényi vagy rendeleti rendelkezéseket” tükröznek. Mivel az irányelv tizenharmadik preambulumbekzdésének magyarázata szerint „az 1. cikk (2) bekezdésében szereplő „kötelező törvényi vagy rendeleti rendelkezések” kifejezés azokat a szabályokat is lefedi, amelyeket a jogszabály szerint akkor kell alkalmazni a szerződő felek között, ha ők másban nem állapodtak meg”, a nemzeti jogszabályok diszpozitív jellegű rendelkezései sem tartoznak az Irányelv hatálya alá.³⁸

A rPtk. kifejezett rendelkezéseket tartalmazott az árfolyamkockázat viselésére vonatkozóan. A magyar jogalkotónak a rPtk. 231. §-ban testet öltő döntése alapján mindig a devizakötelem adósa viseli a hátrányos árfolyamváltozás terheit és mindig ő élvezi a kedvező árfolyamváltozás előnyeit. Ha a szerződő felek az árfolyamkockázat viseléséről egyáltalán nem rendelkeztek volna, akkor jogviszonyukban a rPtk. 205. § (2) bekezdés második mondata alapján a 231. § rendelkezései lettek volna az irányadóak. A deviza, illetve deviza alapú hitelszerződésekben a magyar bankok tehát nem valamiféle, a diszpozitív jog alapján egyébként őket terhelő kockázatot „hárítottak át” az adósokra, hanem az adósok a deviza-hitelszerződések szerint ugyanazt a kockázatot viselték, amit a jogalkotó telepített minden devizatartozás adósára, és amit akkor is viselniük kellene, ha a szerződésben nem lenne semmiféle rendelkezés az árfolyamkockázatról.

³⁸ Lásd például a C-932/19. sz. „OTP Jelzálogbank” ügy 28. pontját.

Az általános szerződési feltételek tisztességtelenségére vonatkozóan született EUB határozatok természetesen nemcsak a tömegtermék jellegük miatt mindig blankettaszerződésként megkötött fogyasztói kölcsönszerződésekre vonatkoznak, hanem minden általános szerződési feltétel formájában létrejött jogügyletre. Ezek a határozatok sajnálatos módon átírják a tagállamok polgári jogának kialakult dogmatikáját és bírói gyakorlatát. A tisztességtelenség minősülő kölcsönügyletek elszámolására vonatkozó C-705/21. sz. ügyben született döntés például a kiegyenlítő igazságosság elvét képviselő, az érvénytelenség jogkövetkezményeiről szóló 1/2010. (VI. 28.) PK vélemény fogyasztók tekintetében történő alkalmazását az egyedileg kitárgyalt szerződésekre szűkítette le. Más elszámolási jogkövetkezménnyel jár tehát, ha a fogyasztó egyedileg kitárgyalt, de például jóerölcsbe ütközés miatt semmis szerződést köt, mint ha az általa kötött blankettaszerződés minősül érvénytelennek.

Hasonló dogmatikai rendszeridegenséget okozhatna, ha az elévülésre vonatkozó legújabb EUB joggyakorlatot nem tudnák a magyar bíróságok a helyén kezelni.³⁹ Mivel az elévülésre vonatkozó, az uniós jogtól független magyar polgári jogi szabályok egyértelműen kerültek megfogalmazásra, és a devizahiteles jogviták magánszemélyek között folynak, célszerű esetükben a német Szövetségi Bíróság (Bundesgerichtshof; BGH) gyakorlatát követni, amely az EUB C-38/21, C-47/21 és C-232/21 összevont ügyekben hozott döntése 227-228. pontjaira is figyelemmel a XI ZR 258/22 sz. ügyben született 2024. februári ítéletében megállapította, hogy az értelmezésnek helyet nem hagyó konkrétsággal megfogalmazott német magánjogi szabályokat a tényleges érvényesülés elvére hivatkozva sem lehet teljesen ellenkező tartalommal irányelvszerűen értelmezni, vagy félretenni.⁴⁰

4.1.2. A fizetésforgalom

Nem közismert, hogy az uniós jognak köszönhető, hogy a bankszámlánkkal vagy -kártyánkkal való visszaélések esetén, ha nem terhel minket súlyos gondatlanság, esélyünk van veszteségünket a bankunktól visszaszerezni. A pénzforgalmi szol-

³⁹ Az EUB joggyakorlatához lásd: CSEHI ZOLTÁN: Európai uniós fogyasztóvédelem és az elévülés legújabb bírói gyakorlata. In: KESERŰ BARNÁ ARNOLD – SZOBOSZLAI-KISS KATALIN – NÉMETH RICHÁRD (szerk.): *SALUS VOCALIS. Csegöldi indulás – Győri érkezés. Ünnepi tanulmányok Fazekas Judit tiszteletére*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft., 2023, 69–80. DOI: <https://doi.org/10.59199/salusvocalis.2023.09>

⁴⁰ Lásd a BGH XI ZR 98/22 sz. ügyben született ítéletét is, illetve konkrétan az elévülési szabályokra vonatkozóan a Berlini Ítéletábra (Kammergericht) 26 MK 1/21. sz. ügyben 2024. március 27-i ítéletének 48–50. oldalait.

gáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (Pft.) 44. §-a szerinti ezen megtérítési igény a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2015/2366/EU irányelv (Payment Services Directive; PSD2) 73. cikkén alapul.

A 2018-tól alkalmazandó PSD2 irányelv a 2007/64/EK irányelv (PSD1) helyébe lépett. Bár a pénzforgalomra már az átfogó szabályozást megelőzően is vonatkoztak uniós normák,⁴¹ a pénzforgalmi szolgáltatások egységes piaca nem alakult ki, hanem helyette 27 nemzeti különálló és eltérő jogrendszer szabályozta a területet. A PSD1 irányelv bevezette a pénzforgalmi szolgáltató intézménytípust és meghatározta alapításának, valamint felügyeletének közjogi szabályait.

A pénzforgalmi ügyletek tekintetében az uniós jogalkotó felismerte, hogy az egyedi, tartós jogviszony hiányában lebonyolított egyszeri fizetési megbízásokkal szemben a valamiféle keretszerződés (pl. fizetésszámla-szerződés) hatálya alá tartozó fizetési műveletek a gyakorlatban sokkal gyakoribbak és gazdaságilag fontosabbak. Ezért alapvetően ezekből kiindulva szabályozta a fizetési szolgáltató és az ügyfelei közötti jogviszonyt. A PSD1 2009-es hazai átvétele az addigi pénzforgalmi szabályok teljeskörű reformját jelentette.

A PSD2 már nem hozott ilyen alapvető változásokat, de például bevezette a „nyílt bankolás” intézményét, és arra kötelezte a pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó intézményeket, hogy olyan nyílt hozzáférést biztosító technikai csatornát hozzanak létre, amely igénybevételeével és az ügyfelek előzetes hozzájárulásával harmadik fél szolgáltatónak (Third Party Provider; TPP) nevezett – a felügyeleti hatóság által nyilvántartásba vett – innovatív, ún. fintech piaci szereplők hozzáférhetnek az ügyfelek egyes számladataihoz, illetve online fizetési műveletet kezdeményezhetnek a fizetési számlákról. Ez az elképzelések szerint például olyan előnnyel járhat a számlatulajdonosoknak, hogy azok egy helyen tudják kezelni minden számlájukat, és költségeiket egyszerűen át tudják tekinteni és kategorizálni. A valóság – talán nemcsak Magyarországon – ezzel szemben kijózanító, mert az open banking – vélhetőleg az ügyfelek ismeretlen start up vállalatokkal szembeni bizalmatlansága miatt – még szabályozói nyomásra sem terjedt el.⁴²

A pénzforgalmi irányelvek vegyesen közjogi és magánjogi szabályait a magyar jogalkotó egységesen a Pft.-ben tette a magyar jog részévé. Ez azzal a hátránnyal járt, hogy a bank-ügyfél jogviszonyra vonatkozó rendelkezések elvesztették diszpozitivitásukat, és a törvényi szabályoktól való eltérésre csak a törvény kifejezett megengedő szabálya esetében van lehetőség.

⁴¹ Lásd pl. a határokon átnyúló átutalásokról szóló 97/5/EK irányelvet.

⁴² Lásd <https://fintechzone.hu/5-eves-a-nyilt-bankolas-magyarorszagon-alig-van-lathato-eredmenye/> (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

Az eredetileg részben önkéntes banki szerveződésként indult egységes eurófizetési övezet⁴³ (Single Euro Payment Area, SEPA) folyamatos kiteljesítése érdekében az uniós jogalkotó a PSD2 irányelv felülvizsgálatát is megkezdte. A jelenleg ismert elképzelések szerint az elektronikuspénz-szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat is integráló PSD3 irányelv mellett egy pénzforgalmi rendelet is elfogadásra kerülne (Payment Services Regulation; PSR).⁴⁴

A tervezet érdekessége, hogy PSD3 tervezetének (35) preambulumbekkezdés egyértelművé teszi, hogy a jelenleg divatos jogi témának minősülő úgynevezett „buy now, pay later” szolgáltatások kölcsönnek tekintendők, és mint ilyenek, a fogyasztói hitelről szóló irányelv (2023/2225/EU irányelv) hatálya alá tartoznak.

4.1.3. A befektetési szolgáltatások

A pénzforgalmi szolgáltatásokra vonatkozó, köz- és magánjogi normákat egyaránt tartalmazó uniós joganyag – a pénzforgalomhoz hasonlóan – külön törvényben került átvételre. A pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv (Markets in Financial Instruments Directive; MIFID) szabályait a befektetési vállalkozásokról és árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (Bszt.) tette a magyar jog részévé.

Jelenleg már a MIFID-ből is a – 2008-as világválság tanulságait is levonó, és az ott elvesztett bizalmat visszaállítani kívánó – MIFID 2 irányelv,⁴⁵ valamint mellette a MIFIR rendelet⁴⁶ van hatályban. Az uniós jogalkotó a MIFID 2-t és a MIFIR-t is jelentősen módosította már 2016-ban, azaz a 2018-as teljeskörű hatálybalépést megelőzően. A szabályozásnak ezen a jogterületen is van egy, végrehajtási rendletekből álló második, valamint ESMA által kiadott iránymutatásokból, ajánlásokból, továbbá az ESMA honlapján közzétett „Kérdések és válaszok”-ból (Q&A) álló harmadik szintje, úgyhogy a befektetési szolgáltatások szabályozásának komplexitása nem marad el a pénzügyi szolgáltatók és szolgáltatások szabályozásának komplexitásától.

⁴³ „A belső piac megfelelő működéséhez meg kell teremteni az elektronikus eurofizetések integrált piacát, amelyen a belföldi és a határon átnyúló fizetési művelet nincs megkülönböztetve. Ennek érdekében az egységes eurofizetési övezet (a továbbiakban „SEPA”) projekt célja, hogy közös uniós szintű pénzforgalmi szolgáltatásokat kidolgozva felváltsa a jelenlegi nemzeti pénzforgalmi szolgáltatásokat.”; Az euroátutalások és -beszedések technikai és üzleti követelményeinek megállapításáról szóló 260/2012/EU rendelet (1) preambulumbekkezdés.

⁴⁴ https://finance.ec.europa.eu/consumer-finance-and-payments/payment-services/payment-services_en (Utolsó letöltés: 2024. 5. 27.)

⁴⁵ A pénzügyi eszközök piacairól szóló 2014/65/EU irányelv.

⁴⁶ A pénzügyi eszközök piacairól szóló 600/2014/EU rendelet.

A befektetési szolgáltatások által elszenvedhető – tőkeáttételek által megnövekedhető – veszteség lehetséges nagysága és az itteni termékek bonyolultsága mindenképpen megalapoz egy jogos igényt a megfelelő fogyasztóvédelem biztosítására. A gyakorlatban azonban az figyelhető meg, hogy a fogyasztóvédelmi célú uniós előírások alkalmazását az ügyfelek felesleges és terhes bürokráciának élik meg, és ezért nem tulajdonítanak jelentőséget neki a befektetési döntéseik meghozatala során. Így jogvita esetén a szolgáltató által átadott dokumentáció valójában a szolgáltató védelmét szolgálja, mert bizonyítja, hogy ő minden szabálynak eleget tett, a fogyasztónak minden előírt információt megfelelően szolgáltatott.

A MIFID rezsim érdekessége, hogy az uniós jogalkotó itt nem a fogyasztó uniós jogban bevett fogalmával operál, hanem egy annál szélesebb kört, az ún. lakossági ügyfeleket kívánja védeni. Ez az ügyféltípus nemcsak a természetes személyeket foglalja magába, hanem minden olyan ügyfelet (pl. vállalkozásokat és intézményeket is), amely nem minősül szakmai ügyfélnek (azaz pl. banknak, befektetési vagy tőzsdei szolgáltatónak, biztosítóknak), vagy még a szakmai ügyfélnél is alacsonyabb szintű védelmet élvező elfogadható partnernek.

A MIFID szabályozás célja az egységes európai befektetővédelmi szabályok erősítése. Ennek érdekében uniós szinten egységes szabályokat vezetett be a befektetési vállalkozások engedélyezési és működési feltételeire vonatkozóan, valamint részletes kötelezettségeket ír elő az ügyfelek előzetes, illetve utólagos tájékoztatása tekintetében. A MIFIR a befektetési termékek kereskedésre vonatkozó átláthatósági szabályokat erősítette és bővítette.

A MIFID 2 tájékoztatási szabályait a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról szóló 1286/2014/EU rendelet egészítette ki, amely előírta, hogy a termékeikről a szolgáltatók világos, érthető, a lakossági ügyfelek számára könnyen értelmezhető, a pénzügyi szakzsargont kerülő nyelvezetben adjanak előírt formátumú tájékoztatást. Ezeket a tájékoztatókat nevezzük kiemelt információkat tartalmazó dokumentumnak (KID).

A befektetési szolgáltatások területén is azt lehet megfigyelni, hogy „igazi” hazai jognak gyakorlatilag csak a Ptk.-ban kodifikált egyes ügylettípusokat és jogintézményeket, mint pl. az adásvételt, a vételi jogot, a megbízást és a bizományt lehet tekinteni.

Az uniós jogalkotó a tőkepiaci szabályozásban is aktív. 2024-ben fogadta el a MIFID 2 módosításáról szóló 2024/790/EU irányelvet, valamint a MIFIR rendeletnek az adatátláthatóság fokozása, az összesített adat-szolgáltatások létrejötté előtt álló akadályok felszámolása, a kereskedési kötelezettségek optimalizálása és a megbízásfolyamért teljesített kifizetésben való részesülés tilalma tekintetében történő módosításáról szóló 2024/791/EU rendeletet. Az új irányelvnek 2025.

szeptember 29-ig kell megfelelni. A módosító rendeletnek a tagállamok a címzettjei és 2024. március 29-én hatályba lépett.

4.2. A hitelbiztosítékokra vonatkozó szabályok

Az intézmények alapítására és tevékenységére vonatkozó részletekbe menő, többszintű és alig átlátható, dinamikusan változó nagy terjedelmű uniós joganyaggal ellentétben a hitelbiztosítékokra vonatkozóan alig találunk uniós normákat. A hitelbiztosítékok gazdasági jelentősége miatt azonban érdemes ezeket külön pontban áttekinteni.

4.2.1. Az elsődleges uniós jog szerepe

A fenti 3.3. pontban már említésre került, hogy az EUB joggyakorlata a tőkemozgás szabadságába ütközőnek tekinti azokat a tagállami előírásokat, amelyek a tagállami dologi jogok alapján szabályozott ingatlan-jelzálog bejegyzését csak a tagállam pénznemében teszik lehetővé.⁴⁷ A tőkemozgás szabadsága nemcsak a kölcsön gazdasági formájában megjelenő alapügyletet, hanem az annak fedezetéül megkötött biztosítéki szerződést is védi.

A Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló 88/361/EGK irányelv tőkemozgásnak minősíti, és így az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésének védelme alá helyezi a kezességek, egyéb garanciák és zálogjogok nyújtását. Az irányelv szerinti nomenklátúra az EUB joggyakorlata szerint is megtartotta irányadó jellegét.⁴⁸ Az elsődleges uniós jog a tagállami jogokban egyébként is meglévő biztosítékok diszkrimináció- és korlátozásmentes igénybevételének lehetőségét biztosítja a más tagállamból származó hitelezők részére.

4.2.2. A másodlagos uniós jog szerepe

A pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokra vonatkozó, 2009/44/EK irányelvvel módosított 2002/47/EK irányelv a hitelbiztosítéki jog egy szeletkékét harmonizálta, és hozott létre ebben a körben egy darab uniós dologi jogot, amely akár mintaként is szolgálhatott volna további szabályozások számára.

⁴⁷ Lásd C-222/97. és C-464/98. sz. ügyeket.

⁴⁸ C-370/05. számú, ún. „Festersen”-ügyben született ítélet indokolásának 23. pontja

Az irányelv (3) preambulumbekzdése szerint „*Létre kell hozni egy közösségi rendszert értékpapírok és pénz biztosítékként történő nyújtására egy értékpapírokból álló pénzügyi biztosíték vagy tulajdonjog-átruházás formájában, beleértve a visszavásárlási megállapodásokat (repo) is. Ez hozzájárul a pénzpiac integrációjához és költséghatékonyságához, valamint a Közösség pénzügyi rendszerének stabilitásához, és ezáltal alátámasztja a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a tőke szabad mozgását a pénzügyi szolgáltatások egységes piacán.*” Az (5) preambulumbekzdés ezt azzal egészíti ki, hogy „*A pénzügyi biztosítékokra vonatkozó megállapodások körében a jobbiztonság javítása érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti fizetéseképtelenségi jog bizonyos rendelkezései ne vonatkozzanak az ilyen megállapodásokra, különösen azon rendelkezések ne, amelyek gátolják a pénzügyi biztosíték hatékony felhasználását, vagy kétségesse teszik olyan jelenleg alkalmazott technikák érvényességét, mint például a kétoldalú pozíciólezáró nettósítás („close out netting”), kiegészítő biztosítékok nyújtása a pénzügyi biztosíték összegének növelése formájában, illetve a biztosíték helyettesítése.*”

Tárgya szerint a pénzügyi biztosítéknak pénzből vagy pénzügyi instrumentumokból (Irányelv 2. cikk (1) bekezdés e) pont) kell állnia. A biztosított követelés lehet jelenlegi vagy jövőbeni, tényleges vagy függő, vagy csak várható követelés is. Az irányelv funkcionális megközelítését jól demonstrálja, hogy kiterjed a biztosíték feletti rendelkezési, illetve tulajdonjogot biztosító megállapodásokra is, amelyeket egymással egyenrangúnak ismer el.

Az irányelv tagállami formai előírásokat megtiltó 3. cikk (1) bekezdése – talán nem szándékolt következményként – kiveszi a pénzügyi biztosítékokat a dologi biztosítékokra egyébként elterjedten vonatkozó publicitási elv alól.

Az irányelv hatóköre a személyi hatálya meghatározása útján került korlátozásra. Az 1. cikk (2) bekezdés e) pontjából és (3) bekezdéséből következik, hogy az irányelvben szabályozott biztosítéki ügyletnek fogyasztó nem lehet az alanya, illetve vállalkozás is csak akkor, ha szerződési partnere közigazgatási hatóság, központi bank, vagy prudenciális felügyelet alá tartozó, vagy más hasonló pénzügyi intézmény.

A magyar jogba az irányelvet több jogszabály, mint a fizetési, illetve értékpapírelszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló 2003. évi XXIII. törvény, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény, valamint rPtk. óvadékra vonatkozó 270-271/A. §§-ai ültették át.

A pénzügyi biztosítékokról szóló irányelven kívül csak elszórtan találunk olyan uniós normákat, amelyek tárgya valamilyen biztosítéki jog:

A kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló 2011/7/EU irányelv rejtja a tagállamokat a tulajdonjog-fenntartás jogintézményének elismerésére kötelező előírást. A tulajdonjog-fenntartás egy gazdasági ér-

telemben vett kölcsön biztosítéka. A 2002/47/EK irányelv mellett tehát ez az irányelv is elismeri a tulajdonjogot biztosítéknak.⁴⁹

Bár nem hitelbiztosítékot szabályoznak, mégis ezzel összefüggésben fontos kiemelni a fizetéseképtelenségi eljárásról szóló 2015/848/EU rendelet 8. és 10. cikkeit, amelyek elismerik és megóvják a fizetéseképtelenségi eljárás államától eltérő tagállamban található biztosítéki jogokat és tulajdonjog-fenntartást a fizetéseképtelenségi eljárás szerinti korlátozásoktól. Hasonló rendelkezést tartalmaz a hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló 2001/24/EK irányelv és a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló 2009/138/EK irányelv is.

4.2.3. Meg nem valósult tervek

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (European Bank for Reconstruction and Development; EBRD) 73 részvényes, köztük az uniós tagországok, valamint az EU és az Európai Beruházási Bank tulajdonában áll.⁵⁰ Az EBRD-t, habár nem uniós intézmény, azért szükséges megemlíteni, mert a magyar hitelbiztosítéki rendszer megújításának kezdeti, még a társulási szakaszban történt lépéseihez az általa kidolgozott modell-törvény⁵¹ szolgált mintául. Az EBRD volt az, amely intézményi szinten nemcsak felismerte, hanem kezelni is próbálta azt a problémát, hogy a különböző államokba történő – jellemzően azonos hiteldokumentáción alapuló – kihelyezéseinek biztosítékai államonként akár jelentősen eltérnek, ami költséget és kockázatot okoz, azaz megdrágítja a gazdasági szereplők forráshoz jutását.

A vonatkozó uniós jogalkotási hatáskör hiányában a kötelmi jogi kodifikációkhoz hasonlóan a dologi hitelbiztosítékok területén is a magánkezdeményezéseknek jutott a főszerep.⁵² Ezek közül az OTMAR STÖCKER doktori disszertációjában,⁵³

⁴⁹ Ehhez képest a Ptk. eredeti 6:99. § szövege, nem igazán érthető okokból általános jelleggel tiltotta meg a tulajdon biztosítéki célú átruházását, amin utóbb a 2016. évi novella változtatott.

⁵⁰ Hazánk az egyik alapító részvényes volt. Lásd az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankban való tagság elfogadásáról és ezzel kapcsolatos más kérdésekről szóló 78/1990. (XI. 17.) OGY-határozat.

⁵¹ EBRD Model Law on Secured Transactions, 1994. A rPtk. zálogjogi novelláihoz lásd BODZÁSI BALÁZS: A magyar zálogjogi szabályozás fejlődése és befolyásoló tényezői. *Acta Universitatis Szegediensis*, 2014/2. szám, 55–69. Különösen 66. oldal.

⁵² A különböző kezdeményezésekhez és az elképzelések megvalósításának nehézségeihez lásd: BODZÁSI BALÁZS: Elképzelések az egységes európai jelzálogjogról – az ún. Eurohypothek koncepció. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2008/3. szám, 18–22.

⁵³ OTMAR M. STÖCKER: *Die „Eurohypothek“: zur Bedeutung eines einheitlichen nicht-akzessorischen Grundpfandrechts für den Aufbau eines „Europäischen Binnenmarktes für den Hypothekarkredit“ mit einer Darstellung der Verwendung der Grundschild durch die deutsche Hypothekarkreditpraxis*

nem-járolékos hitelbiztosítékként kidolgozott úgynevezett Eurohypothekek koncepció tekinthető a legjelentősebbnek.

A banki termékek – sajnos csak elképzelt – szabad áramlását nagyban segítette volna, illetve a határon átnyúló bankügyletek biztonságát mai is nagyban segítené egy egységes, minden tagállamban azonos formai és tartalmi előírásokkal rendelkező és azonos joghatásokkal járó, széles alanyi kör által használható hitelbiztosíték. A tagállamok dologi jogi, végrehajtási jogi és fizetéseképtelenségi jogi szabályainak jelentős eltérése miatt sem az Eurohypothekek, sem más általános jellegű biztosítéki koncepció nem tudott megvalósulni, és ez a közeljövőben sem várható. Amennyiben az EU jogalkotás a hitelbiztosítéki kérdéskört érinti, azt elsődlegesen a banküzem működési biztonságának erősítése céljából teszi.⁵⁴

4.3. Pénzügyi békeltetés

Mivel ezen a területen hazánk megelőzte az uniós jogfejlődést, mindenképpen érdemes kitérni a fogyasztók és a bankok közötti jogviták bíróságon kívüli, úgynevezett alternatív rendezésének kérdésére.

Az Európai Megállapodásban meghatározott első öt éves szakaszra vonatkozó, átfogó jogharmonizációs programról szóló 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozatnak megfelelően meghozott, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény bevezette a területi gazdasági kamarák mellett működő békeltető testületeket, amelyek pénzügyi fogyasztói jogvitákra is illetékesek voltak. A szabályozás alapja a kelet-közép-európai társult országok számára az egységes belső piaci közösségi jogszabályok átvételéhez iránymutatást adó 1995-ös ún. Fehér Könyv 23. fejezete volt. Érdekesség, hogy ekkor még nem is létezett a fogyasztói békeltetésre vonatkozó – a társult államok által kötelezően harmonizálandó – uniós joganyag. A fogyasztói jogviták peren kívüli rendezéséért felelős testületekre vonatkozó elvekről szóló 98/257/EK bizottsági ajánlás is csak a békeltető testületek hazai bevezetése után jelent meg.

Azonban sem ez, sem az ezt követő, a fogyasztói jogviták megegyezésen alapuló megoldásában részt vevő, bírósági eljáráson kívüli testületekre vonatkozó elvek-

sowie des französischen, spanischen und schweizerischen Hypothekenrechts. Duncker & Humblot, Berlin, 1992.

⁵⁴ Lásd pl. a 2013/575/EU rendelet biztosítékok elismerhetőségére vonatkozó rendelkezései. Az Európai Parlament és a Tanács hitelgondozókról és a hitelfelvásárlókról, valamint a 2008/48/EK és a 2014/17/EU irányelv módosításáról szóló 2021/2167. irányelvének eredeti javaslata [COM (2018) 135 final], amely – a fogyasztói hitelek kivételével – még egy keretet biztosított volna a fedezt hitelek biztosítékainak bíróságon kívüli gyorsított realizálására (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement, AECE) is, de ez végül is nem került be az elfogadott irányelvbe.

ről szóló 2001/310/EK bizottsági ajánlás nem vezetett egységes fogyasztói jogvédelmi lehetőségekhez az Unió tagországaiban. Ezt csak a 2013/11/EU számú, úgynevezett fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv hozta létre.

Ekkor azonban hazánkban már speciális pénzügyi fogyasztói békéltetés is működött. Az ezt végző Pénzügyi Békéltető Testületet (PBT) a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 2011. július 1-i hatállyal hozta létre. Ez az ingyenesen a fogyasztók rendelkezésére álló intézmény a hitelintézeti, befektetési szolgáltatási és biztosítási területeken felmerült fogyasztói panaszok bíróságon kívüli rendezésének elősegítése céljából jött létre. A testület ismertségéhez nagyban hozzájárult, hogy a jogalkotó hozzá telepítette a 2014. évi XL. törvény (úgynevezett DH2 törvény) szerinti elszámolásokra vonatkozó, a bankok által el nem fogadott panaszok elbírálásának feladatát.

Ezen alternatív vitarendezés önkéntessége, alternatív jellege jelentős csorbát szenvedett 2017-ben, amikor is az MNB törvény módosítása bevezette a kötelező alávetés intézményét. Ennek alapján a PBT egymillió forintos összeghatárig kötelezést tartalmazó döntést hozhat akkor is, ha a pénzügyi szolgáltató nem tett önkéntes alávetést. Ez nem uniós jog alapú szabály, hanem a magyar jogalkotó szuverén döntése.

5. Összefoglalás

Visszatekintve úgy látszik, hogy a magyar jogalkotónak az Európai Megállapodás teljesítése során megfelelő idő állt a rendelkezésére az uniós joganyag átvételére. Az uniós jogalkotás azonban az utóbbi időben olyan szinten gyorsult fel, hogy a jogalkotó, valamint a pénz- és tőkepiac szereplői alig tudnak vele lépést tartani. Az egyre rövidebb időközzel érkező újraszabályozások jelentős költséggel járnak és jelentős kockázatokat hordoznak magukban. Gondoljunk csak a devizahitelek példájára, amikor a csatlakozást követő tíz évvel később derült ki, hogy az intézmények a vonatkozó uniós alapú normákat nem megfelelően értelmezték és alkalmazták. Az ilyen esetek versenyhátrányba tudnak hozni egy egész nemzetgazdaságot.

A külföldi elemet tartalmazó, valamint a határon átnyúló ügyletek mindig speciális kockázatokkal járnak. Az egységes, illetve harmonizált uniós jog ezeket a kockázatokat jelentősen csökkenti, így hozzájárul a szolgáltatásnyújtás, valamint a tőkemozgás és fizetésforgalom alapszabadságainak tényleges érvényesüléséhez.

Az Európai Unió jogalkotási hatásköre nem teszi lehetővé a magánjogi jogegységesítést, de az alapszabadságok érvényesülése és a fogyasztóvédelem területén az uniós jog a bankok és ügyfelek közötti jogviszonyok területén is nagy jelentőséggel bír.

Abstract

THE IMPACT OF EU MEMBERSHIP ON HUNGARIAN BANKING LAW

The article examines the role of European Union law in regulating the institutions and legal transactions of the Hungarian financial and capital market by presenting selected areas of law. It discusses the public law rules relating to the establishment, operation, prudential supervision and withdrawal from the market of institutions, as well as the private law rules regulating banking transactions. The article also highlights the breadth and complexity of EU and EU-based supervisory rules for financial and capital markets, and the risks arising from their increasingly frequent changes.

Keywords: *EU law; legal harmonisation; EU accession; single market; banking law; banking supervision; banking transactions; general terms and conditions; consumer credit; investment services; collaterals.*

DR. NAGY CSONGOR ISTVÁN

egyetemi tanár, University of Galway,

kutatóprofesszor, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont,
egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Nemzetközi Magánjogi Tanszék

ÖNÁLLÓSÁG ÉS MINTAKÖVETÉS: A MODERN MAGYAR VERSENYJOG 40 ÉVE

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2024.Nagy.235>

Összefoglaló

Idén ünnepeljük hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozásának huszadik és a modern magyar versenyjog születésének negyvenedik évfordulóját. E kettős évforduló kiváló apropóval szolgál a számvetésre az EU-s versenyjog magyar versenyjogra gyakorolt hatását illetően. A jelen tanulmány amellet érvel, hogy bár az EU-s versenyjog recepciója alapvetően indokolt, a fenntartások nélküli mintakövetés nem.

Kulcsszavak: EU-s versenyjog; nemzeti versenyjog, területi kizárólagosság; viszonteladási ár rögzítése.

1. Bevezetés

Idén ünnepeljük hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozásának huszadik évfordulóját. 2024 azonban egy másik évfordulót is rejt magában. Negyven évvel ezelőtt, 1984-ben fogadta el az Országgyűlés az első, modern versenyjogi tendenciákba illeszkedő versenytörvényt, a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvényt.¹ A magyar és az EU-s versenyjog fejlődése szorosan összekapcsolódott, már az EU-s csatlakozást megelőző évtizedekben is. Ezt a kapcsolatot az önállóság és a mintakövetés kettőssége jellemezte, hangsúlyosan az utóbbi javára. A kettős évforduló kiváló apropóval szolgál a számvetésre az EU-s versenyjog magyar versenyjogra gyakorolt hatását illetően.

¹ Lásd VÖRÖS IMRE: Új törvény a gazdasági versenyről, a versenykorlátozásról és tisztességtelen gazdasági tevékenységről. *Ipargazdasági Szemle*, 1985/2. szám, 34–43.; VÖRÖS IMRE: *Versenyjog – piaci magatartási jog. A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. tv.* Magyar Iparjogvédelmi Egyesület, Budapest, 1986.

Bár az 1984-es törvény a tervgazdaság és kiterjedt állami monopóliumok mellett inkább számított jogtudományi, mint gazdaságpolitikai eredménynek, a piacgazdasági átmenet fontos előfutárának bizonyult.² Ezen előzmények után fogadta el az Országgyűlés a magyar piacgazdaság első kódexét, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényt,³ majd ezt követően, a jelenleg hatályos versenytörvényt, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényt (továbbiakban: Tpv.). Ez alatt a néhány évtized alatt a modern magyar versenyjog regionális sikertörténété vált: történeti és szocialista előzmények után, egy modern, Közép-Európában kiemelkedően fejlett jogterület jött létre Magyarországon, jelentős szakirodalommal és Európában elismert jogász és közgazdász szakembergárdával. Ennek a szakmai renoménak köszönhető, hogy az OECD 2005-ben Magyarországon hozta létre regionális versenyjogi központját, az OECD-GVH RCC-t.

Mind az 1990-es, mind az 1996-is törvényt, illetve azok gyakorlatát alapvetően és egyre erősödő mértékben befolyásolta az EU-s versenyjog. A tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő ügyek tekintetében a versenyjog és versenypolitika nemzeti hatáskör. Emellett a tagállamok eljárási autonómiája – az EU-jog által

² Mindez nem volt történeti előzmények nélküli. A II. világháború előtt a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvénycikk már foglalkozott a versenykorlátozó megállapodásokkal. Ez a jogszabály azonban, a kor megközelítésének megfelelően, nem tiltotta, hanem szabályozta a kartelleket: bejelentési kötelezettséget írt elő és csak túlzó korlátozások esetén tette lehetővé a tiltásukat. Lásd VARGA NORBERT: *A kartellfelügyelet bevezetése Magyarországon: Az 1931. XX. tc. kodifikációja és gyakorlata*. Iurisperitus, Szeged, 2020.; VARGA NORBERT: The European Roots of Hungarian Regulation of the Cartels Special Attention to the Foundation of Cartel Supervisory Public Authorities. *Journal on European History of Law*, 2000/2. szám, 111–117.; VARGA NORBERT: The Antecedents of the Regulation of the Economic Competition Agreement in the First Part of the 20th Century in Hungary. *Krakowskie Studia z Historii Panstwa i Prawa*, 2021/1. szám, 17–29. DOI: <https://doi.org/10.4467/20844131KS.21.002.13269>; VARGA NORBERT: Introduction to the Hungarian Cartel Regulation in the Interwar Period. *Krakowskie Studia z Historii Panstwa i Prawa*, 2022/2. szám, 215–226. DOI: <https://doi.org/10.4467/20844131KS.22.015.15718>. Emellett a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk ezt megelőzően törvénybe foglalta a magyar tisztességtelenségi versenyjogot. Lásd VÖRÖS IMRE: A modern magyar versenyjog kezdetei. In: TÓTH TIHAMÉR – SZILÁGYI PÁL (szerk.): *A magyar versenyjog múltja és jövője: Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2011, 11–21.

³ A korszak szakirodalmából és az 1990-es versenytörvénnyel kapcsolatos kommentáriróladomból lásd: MARTONYI JÁNOS: Az Egyesült Államok, az NSZK és az Európai Közösségek versenykorlátozási jogának fő jellemzői. *Állam és Jogtudomány*, 1988/3–4. szám, 645–707.; VÖRÖS IMRE: Az 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról. In: VISSI F. (szerk.): *Verseny és Árszabályozás: A versenytörvény és az ártörvény magyarázatokkal*. Uniós Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1991, 103–218.; VÖRÖS IMRE: *Verseny, kartell, ár. Törvények magyarázata*. Triorg, Budapest, 1991; VÖRÖS IMRE: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. 1. kiadás. Triorg, Budapest, 1992; VÖRÖS IMRE: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. 2. kiadás. Logod Bt., Budapest, 1996.

megállapított, egyre szűkülő keretek között⁴ - akkor is érvényesül, ha EU-s versenyjogot alkalmaznak. A magyar versenyjog és gyakorlat azonban az anyagi jogot illetően szinte egyöntetűen, az eljárásjogot tekintve bizonyos kulcselemeiben az EU-s versenyjog szabályozási modelljét követi.⁵ Ez a hatás Magyarország EU-csatlakozását követően még jobban felerősödött, noha annak formális jogi okai nem voltak.⁶ Ez odáig jutott, hogy a versenyjogi anyagi szabályok, mind normaszövegüket, mind jogalkalmazási gyakorlatukat tekintve – nem kivétel nélkül, de többnyire – szorosan követik az EU-s versenyjogot, sőt, általános bírósági gyakorlat, hogy a magyar anyagi versenyjog szabályait főszabály szerint az EU-s versenyjoggal konform módon kell értelmezni.⁷

A jelen tanulmányban azt mutatom be, hogy bár az EU-s versenyjog recepciója alapvetően indokolt, a fenntartások nélküli mintakövetés nem. Az EU-s versenyjog a világ legfejlettebb kontinentális jogi antitröszt rendszere, így átvétele, az önkéntes jogharmonizáció komoly előnyökkel járt és jár. Egyrészt, a magyar jog komoly „kísérletezési” költséget takarított és takarít meg azzal, hogy nem kell organikus módon kifejlesztenie saját rendszerét. A versenyjog közgazdaságilag meghatározott, más jogterületekhez képest társadalmilag kevésbé kötött, így az egyébként is kontinentális jogi módszertanú EU-s versenyjog átvétele zökkenőmentesen beágyazható a magyar társadalmi viszonyokba. Másrészt, nem kétséges, hogy az EU-s versenyjogi szabályok átvétele nagyon komolyan segítette a magyar versenyjog fejlődését. Például az 1990-es versenytörvény 14. §-a csak a versenytársak közötti versenykorlátozó megállapodásokat tiltotta, a vertikális megállapodások körében csak a viszonteladási ár meghatározására vonatkozott tilalom. Emellett a törvény csak azokat a megállapodásokat tiltotta, amelyek „a gazdasági verseny korlátozását vagy kizárását eredményezheti[k]”, nem tett különbséget versenyellenes célú és

⁴ A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. HL L 1., 2003.1.4., 1–25.; Az Európai Parlament és a Tanács 2019/1 irányelve a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról. HL L 11., 2019.1.14., 3–33.

⁵ Lásd BOYTHA GYÖRGYNÉ: A közösségi versenyjogi gyakorlat tükröződése a magyar jogalkotásban és joggyakorlatban. In: KIRÁLY MIKLÓS – GYERTYÁNFY PÉTER (szerk.): *Liber Amicorum Studia Gy. Boytha dedicata*. ELTE ÁJK, Budapest, 2004. 49–66.; VÖRÖS IMRE: A modern magyar versenyjog kezdetei. In: TÓTH TIHAMÉR – SZILÁGYI PÁL (szerk.): *A magyar versenyjog múltja és jövője: Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2011, 11–21.; TÓTH TIHAMÉR: The Reception and Application of EU Competition Rules in Hungary: An Organic Evolution. *European Competition Law Review*, 2013/7. szám, 359–366.

⁶ Lásd PAPP MÓNika: Magyar alkalmazkodás az Európai Közösség versenypolitikájához és versenyjogához. In: INOTAI ANDRÁS (szerk.): *EU-tanulmányok VI. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2006, 775–797.*; TÓTH TIHAMÉR: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2. szám, 72–92.

⁷ Lásd a 3. fejezetben ismertetett joggyakorlatot.

hatású megállapodások között. Az EU-s versenyjog pozitív hatása, hogy az 1996-os versenytörvény már általánosságban tiltja a versenykorlátozó megállapodásokat, legyenek akár horizontálisak vagy vertikálisak, és különbséget tesz versenyellenes célú és hatású megállapodások között.

Harmadrészt, szintén jelentős előnyökkel jár, hogy a magyar jogalkalmazóknak párhuzamosan kell alkalmazniuk az EU-s és a magyar versenyjogi szabályokat, két, módszertanában, belső logikájában, szerkezetében és fogalomhasználatában konvergáló joganyagot.

Az átvétel általános indokoltsága mellett fontos azonban hangsúlyozni, hogy az EU-s versenyjog szabályait nem lehet, vagy legalábbis nem lenne szabad, minden tekintetben fenntartás nélkül átvenni. Egyrészt vannak a versenypolitikának olyan ellentmondásos kérdései, ahol indokolt lenne, hogy a magyar versenyjog saját szabályozói döntést hozzon, különösen, mivel a szabályai egy helyi, közepes vagy kisebb méretű piacra szabottak. Másrészt, ami sokkal szembetűnőbb: az EU-s versenyjog céljai között hangsúlyosan szerepel a piaci integráció, ami viszont a magyar versenyjogból teljes mértékben hiányzik. Bár a piaci integráció célja mögött általánosságban számos közgazdasági megfontolás van, a versenyjogban a piaci integráció mint cél kiindulópontja politikai, és esetenként felülírhat közgazdasági szempontokat. Ez pedig helyenként olyan szabályok vagy megközelítés kialakítását eredményezi, ami szembe megy a közgazdasági megfontolásokkal. Miközben ez az ár az EU-s versenyjogban vállalható, addig a piaci integráció célját nem tartalmazó magyar versenyjogban értelmezhetetlen.

Az alábbiakban első lépésben, bemutatom, hogy a magyar versenyjognak (versenyjogi gondolkodásnak és versenypolitikának) önálló működési tere van, tekintettel arra, hogy az EU-s és a magyar (nemzeti) versenyjog egymással párhuzamosan érvényesül és az előbbi csak akkor rendelkezik elsődlegességgel az utóbbi felett, ha az ügy érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

A második lépésben bemutatom, hogy a magyar versenyjogi gyakorlat miként igazodik az EU-s versenyjogi gyakorlathoz, illetve miként jelent meg az anyagi jogi szabályok EU-s versenyjoggal való konformitásának követelménye a magyar versenyjogi gyakorlatban és jogalkotásban.

Végül harmadik lépésben rámutatok két olyan kérdésre, ahol a magyar versenyjognak ez az anyagi jogi önállósága károkat okozott. Az első példa a viszonteladási ár rögzítésének szabályozása, ahol a magyar versenyjog az EU-joggal való, egyébként nem elvárt, konformitás megteremtése érdekében visszalépett korábbi önálló szabályozási döntésétől, miközben az EU-s versenyjog viszonteladási árral kapcsolatos megközelítése erősen vitatott. A második példa az abszolút területi kizárólagosság, amely vonatkozásában a magyar versenyjog minden kétely nélkül vett át egy olyan megközelítést, amelyet az EU-s versenyjogban kifejezetten az

európai belső piac politikai céljai indokoltak, és amely a piaci integráció által nem vezérelt magyar piacon közgazdaságilag kifejezetten indokolatlan, sőt, káros.

2. Párhuzamos szabályozási hatáskörök

Az EU és a tagállami szint között a versenyjog tekintetében két szempontból is beszélhetünk hatáskör-elhatárolásról. Mindkét esetben a vezérlő elv a párhuzamos hatáskörök princípiuma. Egyrészt a szabályozási hatáskör értelmében vizsgálandó az uniós és a tagállami versenyjog egymáshoz való viszonya: milyen kérdéseket, magatartásokat szabályozhat az uniós és milyeneket a tagállami versenyjog, melyiket kell alkalmazni kollízió esetén, mikor áll fenn kollízió, lehet-e a két versenyjogi rezsimit párhuzamosan alkalmazni ugyanarra a magatartásra stb. Másrészt beszélhetünk jogalkalmazói-eljárási hatásköréről, amely gyakorlatilag csak az EU-s versenyjog alkalmazása szempontjából merül fel. Az EU-s versenyjog közvetlen hatállyal rendelkezik és alkalmazása decentralizált, azt az EU-s intézményeken kívül a tagállami hatóságok és bíróságok is alkalmazzák. Ebben az esetben nem vitás az anyagi jog, valamint annak forrása. A kérdés, hogy melyik szerv járhat el: az uniós versenyhatóság (Európai Bizottság), a tagállami versenyhatóság, illetve a tagállami bíróság. A jelen vizsgálódás szempontjából a szabályozói hatáskörnek van jelentősége: mi az, ami az EU-s, és mi az, ami a magyar versenyjog hatálya alá tartozik.

A szabályozói hatáskör két elkülönült vizsgálatot igénylő alkérdésre bontható. Az egyik az uniós versenyjog alkalmazhatóságának hatásköri előfeltételét jelentő fogalom: a tagállamközi kereskedelem érintettsége. Ezt a követelményt a tagállamközi kereskedelem érintettségéről szóló bizottsági iránymutatás részletezi.⁸ A másik kérdés az uniós és a tagállami szint párhuzamos jogalkotási hatáskörének következménye. Mivel a két szint szabályalkotási hatáskörei ezen a területen nem teljes mértékben minősülnek kölcsönösen kizárólagosnak (bár nagyrészt azok), elképzelhető, hogy egy, a tagállamközi kereskedelmet érintő magatartással szemben mind az uniós, mind pedig a magyar versenyjog követelményeket állapít meg. Ebből következően ezekre az esetekre vonatkozóan rendezni kell a két szabályozási rezsím közötti viszonyt.

Az EU-s versenyjog alkalmazásának általános előfeltétele az adott tényállás (megállapodás, magatartás, tranzakció stb.) uniós dimenziója. A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyszabályok mindegyik területe esetén fennáll ez a követelmény. Az EUMSZ 101. és 102. cikke szövegében utal a tagállamközi kereskedelem

⁸ Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty, HL C 101., 2004.4.27. 81–96.

érintettségére, mint alkalmazási előfeltételre. Az EU-s Fúziókontroll rendelet ezzel szemben egy számszerűsítésen alapuló tesztet alkalmaz, amely minimálisra (vagy legalább a lehető legkisebbre) csökkenti a tranzakció uniós dimenziójával kapcsolatos bizonytalanságot.

Az EU-jog közvetlen hatályát az Európai Bíróság már nagyon korán, a *Van Gend & Loos kontra Holland Adóhatóság*-ügyben hozott ítéletében kimondta: az uniós jogra közvetlenül lehet hivatkozni a tagállami hatóságok és bíróságok előtt, azaz közvetlen hatálya van és „letőri” a vele ellentétes tagállami szabályokat (elsődlegesség).

„Az Unió a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ennélfogva a tagállamok jogszabályaitól független közösségi jog amellet, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak. E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és az uniós intézmények számára.”⁹

Fontos koncepcionális kérdés, hogy vajon a tagállamközi kereskedelmet érintő magatartások kizárólagos EU-s kompetenciába tartoznak-e (tehát kizárólag az EU-s versenyjog vonatkozik rájuk, a nemzeti versenyszabályok kizárásával), vagy az ilyen EU-s dimenziójú esetekre valamilyen módon a nemzeti versenyszabályok is alkalmazhatók. Maga az EUMSZ nem rendezi explicit módon a problémát. Bár az uniós versenyjog csak az uniós dimenziójú magatartásokra vonatkozik, ebből még nem kapunk egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a tagállami versenyjog szabályozhatja-e egy tagállamközi kereskedelmet érintő magatartás tagállami vetületeit.

Az uniós és a tagállami versenyjog egymáshoz való viszonyát az 1/2003/EK rendelet, valamint az EUMSZ rendelkezéseit értelmező bírósági gyakorlat rendezi. Ennek alapján a kartelljog EU-s kompetencia: a tagállami kartelljog nem tilthat olyan magatartást, amely az EU-s kartelljog alapján jogszerű, és nem szentesíthet olyan magatartást, amely az EU-s kartelljog alapján jogellenes.

A kérdés kiindulópontját az Európai Bíróságnak a *Walt Wilhelm*-ügyben¹⁰ lefektetett értelmezése adja. Ennek értelmében a nemzeti versenyhatóságok eljárhat-

⁹ 26/62. sz., *van Gend & Loos kontra Holland Adóhatóság*-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1963:1.

¹⁰ 14/68. sz., *Walt Wilhelm és mások kontra Bundeskartellamt*-ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1969., I. o.).

nak saját versenyjoguk alapján, akkor is, ha ugyanazon megállapodást a Bizottság is vizsgálja saját eljárásában, feltéve azonban, hogy a tagállami jog nem sérti az uniós jog teljes körű és egységes alkalmazását és az annak alkalmazása érdekében meghozott vagy meghozni szándékozott intézkedéseket.¹¹ A méltányosság követelménye előírja, hogy minden szankció kiszabása során figyelembe kell venni a korábban kiszabott hátrányos jogkövetkezményeket.¹² Az ítéletből levezethető az a tétel, miszerint a tagállami versenyjog nem szentesíthet egy olyan magatartást, amelyet az uniós versenyjog alapján megtiltottak.¹³

Másodlagos joganyag szintjén először az 1/2003/EK rendelet szabályozta a kérdést. Ez a versenykorlátozó megállapodások tekintetében világos elhatárolást alkalmaz, forradalmi előrelépést jelentve a kérdésben:¹⁴ a *Walt Wilhelm*-ügyben lefektetett tézisek és a rendelet normáinak együtthatása, hogy a tagállamközi kereskedelmet érintő, versenyjogilag releváns magatartások versenyjogi szabályozása kizárólagos uniós szabályozási kompetencia.¹⁵ Az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében: „ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés

¹¹ 9. pont.

¹² 11. pont. Ezt az elvet követte a Bizottság a *Cast iron and steel rolls*-ügyben. 83/546/EEC: Commission Decision of 17 October 1983 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/30.064 – *Cast iron and steel rolls*). HL L 317, 1983.11.15. 1–18. o., 71. pont.

¹³ Ezt az elvet követte a Bizottság a *Fire insurance (D)*-ügyben. 85/75/EEC: Commission Decision of 5 December 1984 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/30.307 – *Fire insurance (D)*). HL L 35, 1985.02.05. 20–34., 14., 17. és 28. pont. A bizottsági határozatot az Európai Bíróság is helyben hagyta. 45/85. sz., *Verband der Sachversicherer e.V. kontra Bizottság*-ügyben 1987. január 27-én hozott ítélet (EBHT 1987., 405.). Bár a fenti elvet a bizottsági álláspont is tartalmazta (20. pont), ebben a vonatkozásban az Európai Bíróság nem tett értelmező megállapítást. Ez az elv a szakirodalomban általánosan elfogadott. Lásd Galinsky, Ruth: The resolution of conflicts between UK and Community competition law. *European Competition Law Review*, 1994. 15. évf. 1. sz., 128–163.; Kingston, Suzanne: A „new division of responsibilities” in the proposed regulation to modernise the rules implementing Articles 81 and 82 EC? A warning call. *European Competition Law Review*, 2001, 22. évf. 8. sz., 342.; Lucey, Mary Catherine: Unforeseen consequences of Article 3 of EU Regulation 1/2003. *European Competition Law Review*, 2006. 27. évf. 10. sz., 559–560. o.; Wesseling, Rein: The Commission White Paper on modernisation of EC antitrust law: unspoken consequences and incomplete treatment of alternative options. *European Competition Law Review*, 1999. 20. évf. 8. sz. 426–427. Lásd továbbá 311/85. sz., *Vereniging van Vlaamse reisbureaus v. sociale dienst*-ügyben 1987. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 1987., 3801.); T-66/89. sz., *Publishers Association kontra Bizottság* (No. 2)-ügyben 1992. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., II-1995. o.).

¹⁴ Kingston, Suzanne: A „new division of responsibilities” in the proposed regulation to modernise the rules implementing Articles 81 and 82 EC? A warning call. *European Competition Law Review*, 2001, 22. évf. 8. sz., 343.

¹⁵ Vö. Canenbley, Cornelis – Rosenthal, Michael: Co-operation between antitrust authorities in – and outside the EU: what does it mean for multinational corporations: Part 1. *European Competition Law Review*, 2005. 26. évf. 2. szám, 108.; Riley, Alan: EC antitrust modernisation: the Commission does very nicely – thank you! Part 1: Regulation 1 and the notification burden. *European Competition Law Review*, 2003. 24. évf. 11. szám, 606–607.

101. cikkének (1) bekezdése szerinti megállapodásokra, vállalkozások társulásainak döntéseire vagy összehangolt magatartásokra, amelyek e rendelkezés értelmében befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor az ilyen megállapodásokra, döntésekre vagy összehangolt magatartásokra a Szerződés 101. cikkét is alkalmazniuk kell.” Az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „a nemzeti versenyjog alkalmazása nem vezethet az olyan megállapodásoknak, vállalkozások társulásai döntéseinek vagy összehangolt magatartásoknak a tilalmához, amelyek ugyan befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, viszont a Szerződés 101. cikke (1) bekezdésének értelmében nem korlátozzák a versenyt, vagy amelyek megfelelnek a Szerződés 101. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek, illetve amelyek valamelyik, a Szerződés 101. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról szóló rendelet hatálya alá tartoznak.”

Következésképpen a tagállami versenyjog – a *Walt Wilhelm*-ügyben hozott határozatból következően – nem szentesíthet olyan megállapodást, amely az EUMSZ 101. cikke alapján tiltott, és – az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdéséből következően – nem tilthat olyan megállapodást, amelyeket az uniós kartelljog nem tilt, akár azért nem, mert az nem ütközik az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdésében található kartelltilalomba, akár azért, mert az megfelel az EUMSZ 101. cikkének (3) bekezdésében vagy valamely csoportmentességi rendeletben található követelményeknek.

Érdemes megjegyezni, hogy az 1/2003/EK rendelet nem követi a kölcsönösen kizárólagos hatáskörök megoldását az erőfölénnyel való visszaélést tiltó EUMSZ 102. cikk vonatkozásában. Az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében: *„ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés 102. cikke által tiltott visszaélésre a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor a Szerződés 102. cikkét is alkalmazniuk kell.”* A rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján azonban a *„rendelet alapján a tagállamok nem akadályozhatók meg abban, hogy a saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazzanak a vállalkozások által folytatott egyoldalú magatartás tilalmára vagy szankcionálására.”* Az 1/2003/EK rendelet preambulumának (8) bekezdése értelmében, *„e szigorúbb nemzeti jogszabályok tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a gazdaságilag függő vállalkozások irányában tanúsított visszaélő jellegű magatartást tiltják vagy szankcionálják.”*

Fontos ebben a vonatkozásban kiemelni, hogy az uniós jog fogalomrendszere és gyakorlata alapján kell megállapítani, hogy mely tényállás tartozik a megállapodás, összehangolt magatartás vagy a társulás által hozott döntés körébe, és melyik tekinthető valódi egyoldalú magatartásnak. Különös tekintettel arra, hogy az uniós kartelljog olyan helyzeteket is a megállapodás körébe von, amelyek látszólag egyoldalú magatartásnak minősülnek, vagy valamely tagállami versenyjog alapján

nem minősülnének megállapodásnak. Ezt támasztja alá az 1/2003/EK rendelet preambuluma (8) bekezdése is: „*a megállapodások, döntések és összehangolt magatartások az uniós versenyjog önálló, a vállalkozások a piacon tanúsított magatartásának összehangolását lefedő fogalmai, ahogyan azokat a közösség bíróságai értelmezik.*”

Emellett az EU-s versenyszabályok összefüggésében az Európai Bíróság több alkalommal és több tagállam vonatkozásában megállapította: a tagállam megsérti az uniós hűség elvét (a lojalitási klauzulát), amennyiben vállalkozásokat versenykorlátozó megállapodás megkötésére bátorít, őket ebben támogatja, a versenykorlátozó megállapodás hatásait megerősíti.¹⁶

3. Az EU-s versenyjog szerepe a magyar versenyjog értelmezésében

A fenti distinkció ellenére (t.i. a tagállamközi kereskedelmet érintő ügyekben az EU-s versenyjog, az azt nem érintő ügyekben a magyar versenyjog irányadó) a magyar anyagi jogi versenyjogi szabályok tartalmát és értelmezését alapvetően meghatározza az EU-s versenyjog, ami lényegében ezen szabályok és elvek alkalmazásához vezet olyan ügyekben is, amelyeknek nincs kihatása a tagállamok közötti kereskedelemre.

A Kúria az *Allianz, Generali és társai*-ügyben,¹⁷ az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése összefüggésében (tekintettel arra, hogy az EU-s versenyjogra vonatkozó kérdést tett fel egy, a magyar csatlakozás előtti tényállással rendelkező, tehát tisztán magyar versenyügyben), kimondta: „*a Tptv. 11. §-ának (1) bekezdésében szereplő fogalmakat ugyanúgy kell értelmezni, mint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében szereplő hasonló fogalmakat, és hogy a hivatkozott bíróságot e tekintetben köti a szóban forgó fogalmak Bíróság általi értelmezése.*”¹⁸ Előzetes döntésében az Európai Bíróság rögzítette: „*[a] Tptv. 11. §-ának (1) és (2) bekezdése szövegűen veszi át az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének lényegi tartalmát. Továbbá a preambulumból és a Tptv. indoklásából az következik, hogy a magyar jogalkotó a nemzeti versenyjogot harmonizálni kívánta az uniós versenyjoggal, és hogy különösen a*

¹⁶ Ezt az elvet az Európai Bíróság már nagyon hamar, a *G.B.-INNO-B.M.*-ügyben kimondta. 13/77. sz., az *NV GB-INNO-BM*-ügyben 1977. november 16-án hozott ítélet (EBHT 1977., 2115.), 52. pont. A joggyakorlat ismertetését lásd NAGY CSONGOR ISTVÁN: *A közösségi és a magyar kartelljog kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2008, 110–131.

¹⁷ Kúria Vj-51/2005/184. sz. GVH-határozat felülvizsgálata során hozott Kfv.IV.37.077/2010/11. sz. ítélete.

¹⁸ C-32/11. sz., *Allianz, Generali és társai*-ügyben 2013. március 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:160, 22. pont.

hivatkozott 11. § (1) bekezdésének célja – »követve az EGK[-]Szerződés 85. cikkét« (jelenleg az EUMSZ 101. cikk) –, »a verseny torzításá[nak]« tiltása. Nyilvánvaló tehát, hogy a jogalkotó úgy döntött, hogy a belső jogi helyzeteket ugyanúgy kell kezelni, mint az uniós jog hatálya alá tartozókat».¹⁹

Érdemes utalni rá, hogy ilyen megállapítást a Kúria az SAP Hungary és társai-ügyben²⁰ hozott versenyhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során is tett (az ügy a Tptv. 11. §-ának megsértésén alapult). *„A Kúria álláspontja szerint a Közöségi Jogban foglalt szabályozási elvek azonosak, mint a Tptv-ben rögzítettek, így egy esetleges döntéshozatali eljárás az ügy kimenetelét nem érintené, a szóban forgó jogszabály helyes értelmezése egyértelmű, hasonló jogértelmezési kérdést illetően – több elemét érintően – kialakult gyakorlat van, ezért a felperesek kezdeményezését indokolatlannak értékelve, annak nem adott helyt.»²¹*

Ugyanezt a tételt rögzítette a Kúria a Könyvkereskedők-ügyben²² hozott Kfv. III.37.441/2016/7. sz. ítéletében.²³ *„[60] Nemzeti jogon alapuló versenyhatósági határozatok által megállapított versenykorlátozó megállapodások esetén is helye lehet az uniós jogra hivatkozásnak. Ugyanakkor nincs helye ilyen esetben az uniós jog közvetlen hivatkozásának, és nincs helye a versenyjogi uniós rendelkezéseken és fogalmakon túlmutató hivatkozásoknak. A felperesnek a nemzeti jog szabályainak megsértését kell állítani, vagy a nemzeti jog szabályainak uniós jog tükrében való helytelen értelmezési gyakorlatát, avagy az uniós joggal való ellentétes tartalmát kell ahhoz állítani, hogy – a hivatkozás helytállósága esetén – a felülvizsgálati kérelem sikeres legyen.»*

Noha a fenti megállapítások specifikusan a Tptv. 11. §-ára vonatkoznak, álláspontom szerint extrapolálhatók a versenyjogi anyagi jogi szabályok egészére, feltevé természetesen, hogy a Tptv. nem tartalmaz kifejezett eltérést az EU-s versenyjoghoz képest.

Érdemes megjegyezni, hogy a fenti gyakorlat élesen ellentétben áll a magyar bíróságok korábbi gyakorlatával, például a Kúria Kfv.IV.37.258/2009/8. számú ítéletével. Ez a korábbi gyakorlat már nem tekinthető irányadónak.

¹⁹ 21. pont.

²⁰ Vj-162/2004. sz. ügyben hozott GVH határozat.

²¹ Kúria Kfv.III.37.072/2013/15. sz. ítélete.

²² Vj-96/2009. sz. ügyben hozott GVH határozat.

²³ EH 2017.06.K16.

4. Viszonteladási árak rögzítése

A Tptv. alkalmazásában a konkrét és a minimális viszonteladási árak rögzítése kezdetektől fogva versenyellenes célúnak minősült. Az EU-s jog megközelítésének megfelelően a maximális árak és a kötőerővel nem rendelkező ajánlott árak meghatározása nem tartozik ebbe a körbe. Ezt az automatikus versenyellenességet azonban a Tptv. 13. §-a, egészen annak 2016-s módosításáig, puhította, mivel a vertikális viszonteladási árrögzítésre vonatkozott a csekély jelentőségű megállapodások menedéke, így 10%-os piaci részesedés alatt ezek a korlátozások nem voltak tiltottak.

A *Mol franchise szerződesei*-ügyben²⁴ a GVH kimondta, hogy „a továbbeladási ár meghatározása vagy minimumának kikötése a versenyjogi gyakorlat szerint evidens módon versenyellenes cselekmény.”²⁵ Ezt a megközelítést erősítette meg a GVH a *Bobájka*-ügyben:²⁶ „[m]indazonáltal a viszonteladói ár vertikális rögzítése az ár tényleges szintjétől függetlenül alkalmas a verseny korlátozására, ezért per se jogsértő.” (29. pont).²⁷

A fenti egyértelmű gyakorlattal kapcsolatos apátiát kavarta fel a GVH a *Büki Ásványvíz*-ügyben,²⁸ amelyben egy viszonteladási árat meghatározó megállapodásról megállapította, hogy az nem sérti a Tptv. 11. §-át. Ebben az ügyben, egyedi módon, a gyártó nem állapított meg egységes, minden forgalmazóra vonatkozó viszonteladási árat, hanem az egyes forgalmazókkal egyedileg állapodott meg a viszonteladási ár kérdésében. A GVH indokolásában kifejtettek arra utalnak, hogy a viszonteladási ár rögzítése nem automatikusan és nem kivétel nélkül sérti az általános kartell-tilalmat.²⁹ Érdemes kiemelni, hogy a fenti ügyben a GVH a viszont-

²⁴ Vj-171/2002/15. sz. GVH-határozat.

²⁵ 52. pont. Ebben a vonatkozásban lásd Vj-47/2004. sz. *Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülése*-ügy, 101. pont („Megállapítható, hogy a jelen eljárásban vizsgált magatartás nem tartozik közvetlenül egyik csoportmentességi rendelet hatálya alá sem, illetve mivel a jelen eljárásban kifogásolt árrögzítés súlyos versenykorlátozásnak minősül, az arra irányuló magatartás nem mentesíthető.”).

²⁶ Vj-12/2003. sz. *Bobájka*-ügy.

²⁷ Lásd továbbá: Vj-133/1996. sz. *Budapest Sör*-ügy, Vj-64/2000. sz. *Délhús és társai*-ügy, Vj-161/2004. sz. *Kerima GrowHow*-ügy, Vj-57/2008. sz. *Hungaropharma Gyógyszerkereskedelmi Zrt.*-ügy.

²⁸ Vj-164/2006. sz. *Büki Ásványvíz*-ügyben.

²⁹ „75. Noha a versenytanács a horizontális árrögzítést a verseny legsúlyosabb megsértésének tekinti, jelen eljárásban vertikális árrögzítés vizsgálatáról és értékeléséről van szó, amelynek megítélése – a lehetséges hatékonysági érvek miatt – a versenytanács szerint összetettebb feladat. Ugyanakkor a jelen eljárásban vizsgált magatartás kapcsán inkább az valószínűsíthető, hogy a Kft. magatartása nem az árverseny kiiktatására irányult, illetve ilyen hatással sem járhatott. Konkrét viszonteladási ár összesen 37 szerződésben lett összegszerűen is meghatározva, melyből 36 esetben rögzített összeget tartalmazott a megállapodás. Egy szerződésben maximált árat határoztak meg a felek. [...] a Kft. az árakat nem egy mindenki számára egyformán adott szinten határozta meg, hanem az ár

eladási ár rögzítését nem a Tpvt. 17. §-a alapján mentesítette (illetve találta úgy, hogy fennállnak az egyedi mentesülés feltételei), hanem egyből arra a következtetésre jutott, hogy a megállapodás nem sérti a Tpvt. 11. §-át.

A GVH későbbi gyakorlata azonban arra utal, hogy a *Büki Ásványvíz-ügyben* hozott határozat csupán egy eseti kivétel és nem egy új korszak kezdete a magyar versenyjogi gyakorlatban. A *Castrol Hungária-ügyben*³⁰ hozott határozat kimondja: „a végfelhasználói/fogyasztói árak minimumának vagy pontos összegének vertikális vonatkozású rögzítése is a Tpvt. 11. § (2) bekezdés a) pontjába ütközően versenykorlátozó célzatú magatartás. Az árképzés korlátozottsága folytán a kereskedő az egyik legfontosabb verseny eszköz hatékony alkalmazásában kell, hogy korlátokat elszenvedjen.”³¹

A *Könyvkereskedők-ügyben*³² a formálisan csak „ajánlott” árak tényleges ármegkötésnek és ezáltal versenyellenes célúnak minősültek.³³

Az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdését alkalmazva ugyanezt a megállapítást tette a GVH az *Óceán-L-ügyben*,³⁴ amelyet a Fővárosi Törvényszék helybenhagyott,³⁵ a *Kertészeti termékek-ügyben*³⁶ és a *Biztonságtechnikai termékek-ügyben*.³⁷

A Tpvt. 13. §-ának eredeti (közlönyállapot szerinti) normaszövege minden 10%-os piaci részesedés alatti megállapodást csekély jelentőségűnek minősített, és kivont az általános kartelltilalom alól. 2000-ben a rendelkezés kivételekkel egészült ki: a Tpvt. 13. §-ába beillesztett (2) bekezdés értelmében a horizontális árkartellre és a horizontális piacfelosztásra nem vonatkozott a csekély jelentőségű megállapodások mentessége, vagyis azok piaci részesedésre tekintet nélkül tiltottak voltak.³⁸ Ez a rendszer közel két évtizedig hatályban maradt. A csekély jelentőségű megállapodások menedékéből a törvény csak a fenti két versenytársak közötti megállapodást

a piaci feltételeket is figyelembe véve egyedileg lett meghatározva ezekben az esetekben. Az árak tág határok – 260 és 850 forint – között szóródtak. Megállapítható tehát, hogy nem a piacon kialakuló egységes ár befolyásolása volt a Kft. célja. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy egyes esetekben az ármeghatározás úgy történt, hogy közben ugyanazon település más értékesítési pontjain az ár nem is került meghatározásra, vagy esetleg más szinten lett az ár egy másik értékesítési ponton meghatározva. A versenytanács szerint ugyanakkor a szelektív árörögzítés is lehet versenyjogsértő, hiszen például alkalmas lehet a versenytársak piacról való kiszorítására. Ennek bizonyítására jelen eljárás keretében nem került sor.”

³⁰ Vj-7/2008/178. sz. GVH-határozat.

³¹ 47. pont.

³² Vj-96/2009. sz. ügy.

³³ Kúria Kfv.III.37.441/2016. sz. ügyben hozott ítélete. EH 2017.06.K16.

³⁴ Vj-104/2014. sz. *Óceán-L-ügy*.

³⁵ Fővárosi Törvényszék 10.Kf.650.044/2018/6. sz. ítélete.

³⁶ Vj-103/2014. sz. *Kertészeti termékek-ügy*.

³⁷ Vj-97/2016. sz. *Biztonságtechnikai termékek-ügy*.

³⁸ 2000. évi CXXXVIII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról.

zárta ki, következésképpen, a vertikális megállapodásokra, beleértve a viszonteladási ár rögzítését, kivétel nélkül vonatkozott a menedék és azok 10%-os piaci részesedés alatt nem voltak versenyjogellenesek. 2016-ban azonban a jogalkotó módosította a csekély jelentőségű megállapodásokkal szembeni kivételek körét olyan módon, hogy az a továbbiakban nem terjedt ki a vertikális viszonteladási ár rögzítésére.³⁹ Ebben a vonatkozásban a törvény indokolása semmilyen más érvet nem említ, mint az EU-s szabályoknak való megfelelést: „A (3) bekezdés alapján a Tptv. 13. § (2) bekezdése a) pontja módosul, és az európai szabályokhoz közelítve szabályozza, hogy az árrögzítést tartalmazó vertikális versenykorlátozások sem minősülhetnek csekély jelentőségűnek.”⁴⁰

Ezzel a magyar jogalkotó véget vetett a viszonteladási árak szabályozásával kapcsolatos magyar különállásnak, miközben az ilyen megállapodások automatikus tiltása komoly szakirodalmi kritikát váltott ki, és 2007-ben, a *Leegin*-ügyben, az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága eltörölte a viszonteladási árak vertikális rögzítésének per se jogellenességét.⁴¹ Az legerősebb érv az ilyen megállapodások automatikus tilalma ellen, hogy piaci erő hiányában azok nem képesek a verseny károsítására, ami éppen a korábbi magyar megközelítés megalapozottságát és észszerűségét támasztja alá.⁴² A magyar jogalkotó ettől a minden szempontból megalapozott állásponttól kizárólag amiatt tért el, hogy fenntartás nélkül átvegyen egy EU-s versenyjogi mintát.

5. Abszolút területi kizárólagosság: valóban releváns politikai cél a piaci integráció a magyar belföldi piacon?

Az abszolút területi kizárólagosság az EU-s kartelljogban a kezdetektől fogva versenyellenes célúnak minősül, automatikusan tiltott.⁴³ Akkor beszélünk abszolút területi kizárólagosságról, ha egy gyártó úgy szervezi meg egy termék/szolgáltatás

³⁹ 2016. évi CLXI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról.

⁴⁰ 2016. évi CLXI. törvény 32. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

⁴¹ Lásd NAGY CSONGOR ISTVÁN: Mégiscsak lehet viszonteladási árat kikötni? *Gazdaság és Jog*, 2008/5. szám, 8–12.

⁴² NAGY CSONGOR ISTVÁN: A viszonteladási ár rögzítésének megítélése az amerikai, az EU és a magyar versenyjogban: kihasznált és kihagyott lehetőségek. In: VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és Szabályozás* 2011. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 2012. 58–101.; NAGY, CSONGOR ISTVÁN: Resale price fixing in EU competition law after the 2010 revision of the rules on vertical restraints – a comparative perspective. *Acta Juridica Hungarica*, 2013/4. szám, 349–366. DOI: <https://doi.org/10.1556/AJur.54.2013.4.4>.

⁴³ 56/64. és 58/64. sz., *Consten és Grundig*-ügyben hozott ítélet, EU:C:1966:41.

értékesítési vagy forgalmazási rendszerét, hogy az egyes viszonteladóknak, többnyire disztribútoroknak, megtiltja a területükön kívüli akár passzív, akár aktív eladások teljesítését. Valamely vállalkozásnak biztosított területi kizárólagosság azért tekinthető abszolútnak, mert erre a területre az adott márka többi (területi) értékesítője semmilyen körülmények között sem értékesíthet. Egy értékesítés/eladás akkor tekinthető aktívnek, ha az eladó annak létrejötte érdekében – az ügylet lebonyolításán felül, azt megelőzően – aktív erőfeszítéseket (például reklám, spam, direkt marketing, felhívás ajánlattételre, ajánlat) tett. A passzív eladások tilalma azt jelenti, hogy a forgalmazó egy adott területen kívül nem értékesíthet, míg az aktív eladások tilalma azt, hogy a kéretlen megrendeléseket teljesítheti, azonban nem tehet erőfeszítéseket (nem fejthet ki aktivitást) annak érdekében, hogy a területen kívül értékesítsen.

A fenti kategorikus tilalomnak nem közgazdasági, hanem normatív (politikai) oka van: a piaci integráció szempontja indokolja. A vállalkozások számára nem engedhető meg az, ami a tagállamok számára tiltott: a belső piac nemzeti határok szerinti feldarabolása és a tagállami piacok egymástól való izolálása.⁴⁴ Ez a politikai cél szembe megy az abszolút területi kizárólagosság közgazdasági megítélésével, amely ezt a konstrukciót nem versenyellenesnek, hanem egyenesen a versenyt előmozdítóknak tekinti. Az EU-s versenyjog ezért a piaci integráció céljából korlátozza a gazdasági hatékonyságot. Mivel azonban a piaci integráció mint cél a magyar versenyjogban értelmezhetetlen, teljesen indokolatlan az EU-s versenyjog megközelítésének átvétele.

A területi kizárólagosság versenyjogi megítélése esetén két szempont ütközik egymással. Az egyik a gazdasági észszerűség. A közgazdasági megfontolások a területi kizárólagosság megengedhetőségét támasztják alá, mivel az, a klasszikus magyarázat szerint, kizárja a potyautas-effektust.⁴⁵ Ha a forgalmazó nem rendelkezik kizárólagossággal, nem lehet biztos abban, hogy a termék promóciója érdekében tett erőfeszítéseinek hozadéka nála csapódik le és nem egy másik, nem kizárólagos forgalmazónál. A kizárólagosság azonban stimulálja a forgalmazó értékesítési erőfeszítéseit, mivel a forgalmazó tudja, hogy az általa generált forgalom nála fog lecsapódni.

⁴⁴ Lásd PAPP MÓNKA: *A gazdasági szabadságok és a versenyjog közötti egyes összefüggések az Európai Bíróság gyakorlatában*. PhD disszertáció. 2007.; PAPP MÓNKA: *Közösségi versenyjog és gazdasági szabadságok joga – néhány összefüggés*. 1. rész. *Versenytükör*, 2008/1. szám, 38–42.; PAPP MÓNKA: *Közösségi versenyjog és gazdasági szabadságok joga – néhány összefüggés*. 2. rész. *Versenytükör*, 2008/2. szám, 26–28.

⁴⁵ TELSER, LESTER G.: Why Should Manufacturers Want Free Trade? *Journal of Law and Economics*, October 1960, 3, 86–105. DOI: <https://doi.org/10.1086/466564>; SALOP, STEVEN C., Exclusionary Vertical Restraints Law: Has Economics Mattered? *The American Economic Review*, May, 1993, Vol. 83, No. 2, 168–172.

A fentiekben írtaknak megfelelően a másik szempont a piaci integráció célja: az EU-s versenyjog számára nem elfogadható a belső piac nemzeti határok szerinti felosztása, még akkor sem, ha ez nem állami intézkedésekre, hanem vállalkozások megállapodásaira vezethető vissza.⁴⁶ Ezt a két szempontot próbálta összhangba hozni az Európai Bíróság, amikor az abszolút területi kizárólagosságot versenyellenes célúvá, a relatív területi kizárólagosságot (amely csak az aktív eladásokat tiltja, a passzív eladásokat nem) pedig hatás-típusú megállapodássá nyilvánította.⁴⁷ A szempontok e kettősége azonban Magyarországon nem merül fel, mivel a magyar versenyjog nem célozza a magyar piacon belüli piaci integrációt, ilyen cél hiányában az lenne indokolt, ha a magyar versenyjog a területi kizárólagosságot (sem a relatív, sem az abszolút területvédelmet) nem tekintené versenyellenes célúnak.

Könnyen belátható, hogy a fenti két szempont közül a piaci integráció célja hiányzik a magyar versenyjogból, a tiszta közgazdasági szempontok pedig azt támasztják alá, hogy ne csak a relatív, de az abszolút területi vagy ügyfélkizárólagosságot se tekintsük versenyellenes célúnak (tehát automatikusan versenyellenesnek), hanem hatásai szerint ítéljük meg. Nem véletlen, hogy az amerikai antitröszt jog, amelynek szintén nem része a piaci integráció célja, nem ismeri az abszolút és relatív területi kizárólagosság közötti különbségtételt, a vertikális területi kizárólagosságot egységesen hatásai alapján ítéli meg (rule of reason).⁴⁸

Sajnos az EU-s jog más célrendszer által alapvetően befolyásolt megoldása rányomta a bélyegét a magyar versenyjogi gyakorlatra. Az abszolút területi kizárólagosság automatikus versenyellenességét (versenyellenes célúvá minősítését) a joggyakorlat fenntartás nélkül átvette. Az *Unilever és társai*-ügyben⁴⁹ a GVH – utalva az EU-s versenyjogra – a passzív eladások tilalmáról, és ezáltal az abszolút területi kizárólagosságról mondta ki, hogy az gyakorlatilag a magyar versenyjogban is *per se* versenyjogellenes: automatikusan az általános kartelltilalomba ütközik és egyedi mentességben sem részesülhet.⁵⁰ Az ügyben a GVH mind az EUMSZ 101. cikkét, mind a Tptv. 11. §-át alkalmazta, azonban mindkettő tekintetében ugyanazt az értelmezést követte. Ugyancsak ezt a megközelítést követi a jelenleg hatályos vertikális csoportmentességi rendelet,⁵¹ illetve annak elődje.⁵²

⁴⁶ NAGY CSONGOR ISTVÁN: *Az Európai Unió gazdasági joga*. HVG-Orac, Budapest, 2016, 98.

⁴⁷ NAGY, CSONGOR ISTVÁN: *EU and US Competition Law: Divided in Unity?* Ashgate, 2013, 163–190.

⁴⁸ NAGY, CSONGOR ISTVÁN: *EU and US Competition Law: Divided in Unity?* Ashgate, 2013, 182–187.

⁴⁹ Vj-156/2004. sz. ügyben hozott GVH-határozat.

⁵⁰ 88. pont, 93–94. pont.

⁵¹ 306/2022. (VIII. 11.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről, 7. §.

⁵² 205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről, 7. §.

Ezt a tételt a magyar bírósági gyakorlat precedens-erővel azonban még nem erősítette meg (az *Unilever és társai*-ügyben nem került sor bírósági felülvizsgálatra) és álláspontom szerint az lenne az indokolt, hogy ne is erősítse meg. Bár – főszabály szerint – a magyar versenyjogot az uniós joggal összhangban kell értelmezni, a magyar bíróság hatásköre eldönteni, hogy mikor tér el az uniós jog megoldásától. Bár az abszolút területi kizárólagosság tilalma (versenyellenes célúvá minősítése) az EU-s versenyjog központi eleme, ezt a szabályt a piaci integráció célja indokolja, vagyis egy olyan nem gazdasági szempont, amely a Magyarországon belüli ügyekben nem releváns.

6. Konklúziók

Bár nem kétséges, hogy egyértelműen jó döntés volt a magyar jogalkotó részéről az EU-s versenyjog átvétele, ez utóbbi szabályait és gyakorlatát nem indokolt fenntartások nélkül átvenni. Bizonyos körülhatárolható esetekben az EU-s versenyjog megoldásai, amelyek összhangban vannak az európai belső piac követelményeivel, nem egyeztethetők össze a lokális magyar szempontokkal, ezért észszerű az eltérő megközelítés kialakítása. Az abszolút területi kizárólagosság versenyjogi kezelése talán a legjobb példája ennek. Ebben a kérdésben az EU-s versenyjog, bevallottan normatív-politikai célból (piaci integráció imperatívusza), a közgazdasági szakirodalom többségi álláspontjától eltérő megközelítést alakított ki. Mivel Magyarországon, lokális szinten, nem értelmezhető ez a normatív-politikai cél, semmi sem indokolja, hogy a magyar versenyjog, az EU-s versenyjoghoz hasonlóan, eltérjen a tiszta közgazdasági megfontolások által indokolt megoldástól, és a vertikális területi kizárólagosságot egységesen (attól függetlenül, hogy abszolút vagy relatív területi kizárólagosságról van szó) hatásai alapján ítélje meg.

Talán a legfontosabb ellenérv az általam javasolt megközelítéssel szemben, hogy a gyakorlatban, a tagállamközi kereskedelem fogalmának homályossága miatt, nagyon nehéz elhatárolni egymástól az EU-s és a magyar versenyjog alkalmazási körét, és gyakran nem világos, hogy az adott ügyben kell-e alkalmazni az EU-s szabályokat, vagy az ügy a magyar versenyjog hatálya alá tartozik. Az EU-s versenyjog hatálya ugyanis azokra a magatartásokra is kiterjed, amelyeknek ugyan nincs határon átnyúló eleme, azonban közvetve hatása lehet a tagállamközi kereskedelemre. Az ország egész területére kiterjedő magatartás már önmagában érintheti a tagállamközi kereskedelmet, még akkor is, ha nincs határon átnyúló eleme. Ilyen körülmények között, szól az ellenérv, nem szerencsés eltérő magyar megközelítést fenntartani. Ez az ellenérv, álláspontom szerint, nem cáfolja az általam megfogalmazott kritikát és javasolt megközelítést. Egyrészt, azokban az ügyekben, ahol az EU-s versenyjog alkalmazhatósága vitatható, a felek eldönthetik, hogy

vállalják-e a magyar versenyjogra történő hagyatkozás kockázatát. Másrészt, ami még fontosabb, igaz ugyan, hogy gyakran nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott ügyre vonatkoznak-e az EU-s szabályok, azonban számos ügyben ez világosan megállapítható, így semmi sem indokolja, hogy a fürdővízzel a gyereket is kiöntsük.

Abstract

INDEPENDENCE AND RECEPTION: 40 YEARS OF MODERN HUNGARIAN COMPETITION LAW

This year marks the twentieth anniversary of Hungary's accession to the European Union and the fortieth anniversary of the birth of modern Hungarian competition law. This double anniversary provides an excellent occasion to take stock of the impact of EU competition law on Hungarian competition law. This paper argues that while the reception of EU competition law is fundamentally justified, unreserved pattern following is not.

Keywords: *EU competition law; national competition law; territorial exclusivity; resale price maintenance.*

DR. SOMSSICH RÉKA

egyetemi tanár, dékánhelyettes

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

A MAGYARORSZÁGI JOGHARMONIZÁCIÓ ELMÚLT HÚSZ ÉVE – MENNYISÉGI, MINŐSÉGI GYORSELEMZÉS

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2024.Somssich.253>

Összefoglaló

A magyarországi jogharmonizáció jóval hosszabb időre nyúlik vissza, mint a tagság elnyerése óta eltelt húsz esztendő. Ez természetes, hiszen a csatlakozásnak komoly jogi feltételei voltak: hazai jogunkat képessé kellett tenni az uniós normák befogadására, sőt, ezen joganyag nagy részét már a csatlakozást megelőzően át kellett venni. Az, hogy mindez milyen megközelítéssel és milyen módszertannal történik, meghatározó nemcsak a tagállami jog megfelelő reakcióképessége szempontjából, hanem a nemzeti jog integritásának megőrzése okán is. Az alábbi írás azt veszi végig, hogy a magyar jog hogyan viszonyult az egyes uniós jogforrásokhoz, milyen harmonizációs kitettségekkel nézett szembe és ezekre milyen megoldásokat adott.

Kulcsszavak: jogharmonizáció; az uniós jog végrehajtása; az uniós jog átültetése, önkéntes harmonizáció, szabványok, uniós jogi záradékok.

1. Bevezetés

1991 decemberében írta alá ANTALL JÓZSEF Magyarország és az Európai Közösségek között társulás létrehozásáról szóló megállapodást, az úgynevezett Európai Megállapodást,¹ amely megteremtette a magyarországi jogharmonizáció jogalapját és lendületet adott annak a koordinációs és tényleges jogösszehangolási tevé-

¹ Európai megállapodás egyrészről a Magyar Köztársaság, másrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről, Brüsszel, 1991. december 16., kihirdette az 1994. évi I. törvény.

kenységnek, ami átvezethetett az Unióhoz való csatlakozáshoz. Igaz, az Európai Megállapodás akkoriban sokat hivatkozott 67. cikke csak olyan mértékben tette még szükségessé a magyar jogszabályoknak a közösségi joghoz való igazítását, amennyire lehetséges. A csatlakozást megelőző jogharmonizáció azonban mindvégig alapvetően a tagság elérése érdekében a teljességre törekedett.² Mindez azt jelentette, hogy azoknak a rendelkezéseknek a kivételével, melyek szükségszerűen igényelték a tagként való működést, vagy amelyek átültetése különös gazdasági, pénzügyi terhet jelentett volna és amelyekre nézve a csatlakozás kapcsán amúgy is derogációs igények fogalmazódtak meg, A közösségi jog rendelkezéseinek Magyarország igyekezett megfelelni.

Elmondható, hogy az ekkor kialakult és kiépült koordinációs struktúra alapvetően nem változott azóta sem és ma is ez határozza meg a hazai jogharmonizáció működését, valamint ekkor épült ki annak módszertana is, amit a csatlakozásra tekintettel kellett szükségszerűen finomhangolni. A jogharmonizáció koordinálásáért való felelősség mindvégig az Igazságügyi Minisztériumhoz tartozott, 2023 nyarán az Európai Unió Ügyek Minisztériumának létrehozásával ez annyiban változott, hogy az igazságügyi tárcának együttműködési kötelezettsége keletkezett az új minisztériummal.³ Ez a felelősség háromféle tevékenységet jelent: módszertanit, tervezést és tartalmi ellenőrzést. A Kormány feladat- és hatásköréről szóló rendelet értelmében az igazságügyminiszter biztosítja a jogharmonizációs tevékenység elvi, módszertani és terminológiai egységességének megteremtését, kidolgozza a jogharmonizáció programozása rendjét, figyelemmel kíséri és előmozdítja a jogharmonizációs feladatok teljesítését, gondoskodik az uniós jogi aktust átültető jogszabályoknak az Európai Bizottság részére történő bejelentéséről, intézkedik a lejárt határidejű jogharmonizációs feladatok teljesítése iránti, jogharmonizációs adatbázist vezet, valamint nyilatkozik az uniós joggal való összeegyeztethetőségről.⁴

Jelen írás keretei között azonban nem a jogharmonizáció koordinációs struktúrával vagy mechanizmussal fogunk foglalkozni, hanem egyfajta általános képet kívánunk rajzolni az uniós (korábban közösségi) jognak a magyar jogra gyakorolt hatásáról általában.

² Erre nézve lásd részletesen NÉMETH ANITA: Kis magyar jogharmonizációs tükör. *Európai Tükör*, 2000/6. szám, 16–26., illetve PETRÉTEI JÓZSEF: A magyar jogharmonizáció az európai uniós csatlakozás előtt és után. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2005/1. szám, 5–20.

³ Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (9) bekezdés b) pontját.

⁴ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (9) bekezdés b) pontjának ba) – bc) alpontjai.

2. Az uniós jog hatása a magyar jogrendszerre mennyiségi megközelítésben

Az uniós jognak a magyar jogrendszerre gyakorolt hatásait több irányból is vizsgálhatjuk. Elemezhetjük mennyiségi vagy minőségi oldalról, módszertani szempontból vagy az egyes jogterületekhez, ágazati jogszabályokhoz való kapcsolódásai alapján. A mennyiségi szempontot már az is kiválóan érzékelteti, ha megnézzük, hogy egykor az Európai Megállapodás 68. cikkében példálózó módon felsorolt, a jogközelítés fő területeit jelentő jogterületek⁵ azóta milyen mértékben bővültek az alapító szerződések módosítása által.

Hatalmas joganyag keletkezett az egykori bel- és igazságügyi együttműködés kérdéseinek úgynevezett közösségiesítésével, hiszen ekkor jelentek meg másodlagos jogforrások képében a menekültügyi, bevándorlásügyi uniós normák, a hagyományos nemzetközi magánjogi előírások, és egyes bűnügyi együttműködési szabályok. Jelentősen bővült ezek mellett a belső piaci szabályozás hatóköre, valamint önálló harmonizáció nőtt ki egyes gazdasági szabadságok esetében meghozott európai bírósági ítéletek kodifikálásával.

Ma, aktuálisan a hatályos uniós joganyag csak a másodlagos jog forrásait tekintve 30 972 darab jogforrást tesz ki, ebből 14 081 darab rendelet, 1 233 darab irányelv és 15 658 darab határozat.⁶ A rendeletek és határozatok magas számát az indokolja, hogy az érintett jogforrások tartalmazzák a jogalkotási és a nem jogalkotási aktusokat is, ez utóbbiak pedig, amelyek tipikusan rendeletek és határozatok, jóval magasabb arányt képviselnek a jogalkotási aktusoknál. Ezen felül az uniós szinten vállalt nemzetközi kötelezettségek is határozatok formájában jelennek meg az uniós jogban.

A csatlakozást megelőző fokozatos, lépésről lépésre történő jogharmonizációt követően, az első lényeges, nagy horderejű mennyiségi változás a csatlakozás napján, 2004. május 1-én következett be, amikor a magyar jogrendszer vélhetően legnagyobb mozgása ment végbe: összesen 2 712 magyar jogszabály⁷ vagy annak egyes rendelkezései kifejezetten a csatlakozási szerződés hatályba lépésének napjához kötött feltétellel léptek hatályba vagy helyeződtek hatályon kívül,⁸ amellet,

⁵ „A jogszabályok közelítése különösen a következő területekre terjed ki: vámjog, társasági jog, bankjog, vállalati számvitel és adózás, szellemi tulajdonjog, a dolgozóknak a munkahelyen történő védelme, pénzügyi szolgáltatások, versenyszabályok, emberek, állatok és növények életének és egészségének védelme, élelmiszer-jogszabályok, a fogyasztói érdekvédelem, ideértve a termékfelelősséget, közvetett adózás, műszaki szabályok és szabványok, fuvarozás és környezetvédelem.”

⁶ Az Európai Unió Kiadó Hivatala által szolgáltatott adat, időpontja: 2024. március 18.

⁷ Forrás: Új Jogtár. Lekérdezés időpontja: 2024. március 3.

⁸ Ezeknek a jogszabályoknak a hatályba léptető rendelkezései egységes formulát tartalmaztak: („Ez a törvény a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján lép hatályba/hatályát veszti.”).

hogy ezzel egyidőben közel 80 000 oldalnyi uniós joganyag lépett életbe Magyarország vonatkozásában.

A hatályba lépő normák zömében az uniós rendeletekhez szükséges végrehajtási rendelkezéseket vagy az irányelveket átültető azon előírásokat tartalmazták, amelyeket a jogalkotó szándékosan nem akart (vagy nem tudott) a tagság elnyerésének időpontjától korábbi időpontban hatályba léptetni. A hatályon kívül helyezésre kerülő normák pedig általában olyan rendelkezéseket érintettek, amelyek a közvetlenül alkalmazandó uniós rendeletek szabályait mintegy átültették a csatlakozás időpontjának bekövetkeztéig, elsősorban arra tekintettel, hogy azok hirtelen hatályba lépése ne eredményezzen drasztikus változást és a rendeleti előírásokhoz könnyen lehessen alkalmazkodni. Ezeket értelemszerűen azért kellett hatályon kívül helyezni, mert azok hatályban tartása a rendeleti előírások megismétlése okán az EU jog megsértését jelentette volna. Az ágazatai jogszabályokban már korábban elhelyezett ilyen „önkioldó” rendelkezéseken túl kifejezetten és kizárólag a csatlakozásra tekintettel módosuló vagy hatályon kívül helyezésre kerülő normákat tartalmazott egy önálló törvény, az úgynevezett Csatlakozási törvény.⁹ A törvény indokolása úgy fogalmaz, hogy az a csatlakozási szerződést kihirdető törvényhez szükségszerűen kapcsolódó, technikai jellegű törvénymódosításokat tartalmazza, amelyek elsődlegesen az alapvető közösségi jogi elvek érvényesülését, illetőleg a külső és belső jogrendszeri koherencia megteremtését szolgálták.

A ma hatályos magyar jogban 1 226 olyan jogszabály van, amely átültetést igénylő uniós jogi normának (jellemzően irányelv, kisebb mértékben határozat) való megfelelést szolgálja, ebből 316 törvény. Emellett 754 olyan magyar jogszabály azonosítható, amelyik uniós rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapít meg, ezek közül 132 törvény.¹⁰

3. Az uniós jog és a magyar jog kapcsolódási pontjai a jogforrások szintjén

3.1. Az elsődleges jog által megkövetelt passzív harmonizáció

Az uniós jog alapjaiban járja át a tagállami jogokat, nemcsak az azokhoz való elsőbbsége okán, hanem azért is, hogy szinte valamennyi előírása aktív vagy passzív igazodást tesz szükségessé a tagállam oldaláról. Igaz ez a Szerződésektől kezdve a másodlagos jogi aktusokon át az ezeket értelmező európai bírósági eset-

⁹ 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról.

¹⁰ Forrás: Új Jogtár. A lekérdezés időpontja: 2024. március 3.

jogig. Az alábbiakban ezeknek a jogforrásoknak a magyar joghoz való kapcsolódási pontjait, módjait fogjuk vizsgálni.

Ha az elsődleges és másodlagos jog kettősségéből indulunk ki, érdemes a hierarchikus rendet követve az előbbivel kezdeni – függetlenül attól, hogy a jogharmonizáció hagyományos eszközei a másodlagos jogi aktusok –, mivel az elsődleges jogi rendelkezések is fontos igazodási kényszert jelentenek.

A hatályos Szerződések¹¹ előírásait ugyanis mindig szem előtt kell tartaniuk a tagállamoknak jogalkotásuk során, a negatív integrációs előírások erős korlátokat állítanak a tagállamok elé: nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek akadályoznák a négy szabadság érvényesülését vagy például az általános vagy különös diszkriminációs tilalomba ütköznének. Ez a tagállami jogalkotás folyamatában a javaslatok állandó monitorozását jelenti a Szerződések előírásai szempontjából, vagyis egy sokkal nehezebb megfelelési kontrollt, mint amit tételes uniós normák átültetése esetén kell alkalmazni. Ráadásul a Bizottság a Szerződésekben megfogalmazott alapvető jogok és a négy alapszabadság megsértését a kötelezettségszegések közül súlyos jogsértésnek tekinti, amit az EUMSZ. 260. cikk szerinti pénzbírság összegére vonatkozó javaslatnál is ekként vesz figyelembe.¹² Az EUMSZ. előírásainak való megfelelésre értelemszerűen a tagállami jogszabályok nem tartalmaznak hivatkozást, úgynevezett jogharmonizációs záradékot, mivel ez egy alapvető és általános elvárás, hasonló az Alaptörvénynek való megfelelés kötelezettségéhez.

Nagyon hasonló általános monitorozási kötelezettséget jelent az EUMSZ. rendelkezései érvényesülésének figyelemmel kíséréséhez a szintén az elsődleges jog részét képező Alapjogi Charta előírásainak betartása a jogalkotás során, minden esetben, amikor a tagállamok uniós jogot hajtanak végre.

Ha a Magyarországgal szemben indított és a tanulmány megírásának idején lezárt kötelezettségszegési eljárásokat vesszük górcső alá, látható, hogy elmarasztaló ítélet elsődleges jogi rendelkezés megsértése okán két gazdasági szabadság, a tőke szabad mozgása, valamint a letelepedés szabadsága kapcsán született. Az előbbi esetében két ügyben,¹³ míg az utóbbi esetében négy alkalommal.¹⁴ Az Alap-

¹¹ Jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban EUSz.), illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban EUMSZ.), valamint az Európai Atomenergia szerződés.

¹² A Bizottság közleménye – Az EK-szerződés 228. cikkének végrehajtása, SEC/2005/1658, 16.1. pont.

¹³ A C-78/18. sz. ügyben 2020. június 16-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:476), a C-236/17. sz. ügyben 2019. május 21-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:432).

¹⁴ A C-66/18. sz. ügyben 2020. október 6-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:792), a C-171/17. sz. ügyben 2018. november 7-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:881), a C-392/15. sz. ügyben 2017. február 17-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:73), a C-179/14. sz. ügyben 2016. február 16-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:108).

jogi Charta sérelmét a Bíróság a Bizottság keresete alapján az ilyen ügyek közül három esetben találta megállapíthatónak.¹⁵

A Szerződésekkel való összhang az előzetes döntéshozatali ügyekben is felmerül. A magyar bíróságoktól indult ügyekben a magyar joggal összefüggésben a Bíróság több ízben állapította meg a tőke szabad mozgásával való összeegyeztethetetlenséget,¹⁶ a szolgáltatásnyújtás szabadságának sérelmét,¹⁷ a letelepedés szabadságával ellentétes voltát,¹⁸ vagy az áruk szabad mozgásába ütközését.¹⁹

Más ügyekben viszont nem találta az EUMSZ-szel ellentétesnek a magyar előírásokat. Így például a *Tesco* és *Vodafone* ügyekben a már módosított, kiskereskedelmi progresszív adót, vagy a *Generali-Providencia Biztosító* ügyben a közbeszerzési eljárásban való részvételből a versenyjogi jogsértést elkövető gazdasági szereplő kizárását sem találta olyannak, mint ami sérti a letelepedés szabadságát.²⁰ Ezen ügyeknek a talán legismertebb lenyomata a *Cartesio* ügyben hozott ítélet, amelyben a Bíróság azt állapította meg, hogy a letelepedés szabadságával nem ellentétes, hogy a magyar jog nem tette lehetővé a gazdasági társságok számára székhelyük más tagállamba történő áthelyezését.²¹

3.2. Az uniós rendeletek végrehajtása a magyar jogban

Az elsődleges jog előírásain túl, a másodlagos jogi források közül leglényegesebb változást nyilvánvalóan a több ezer, közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet megjelenése jelentette, elsősorban a magyar jogforrásokkal való együttes alkalmazásuk szempontjából.

¹⁵ C-823/21. sz. ügyben 2023. június 22-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2023:504), a C-78/18. sz. 2020. június 16-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:476), a C-66/18. sz. ügyben 2020 október 6-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:792), a C-235/17. sz. ügyben 2019. május 21-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:432).

¹⁶ C-177/20. sz. *Grossmania*-ügyben 2022. március 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2022:175), a C-52/16. sz. *SEGRO* és C-113/16. sz. *Günther* egyesített ügyekben 2018. március 6-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:157).

¹⁷ A C-777/18. sz. *WO*-ügyben 2020. szeptember 23-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:745), a C-3/17. sz. *Sporting Odds*-ügyben 2018. február 28-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:130), a C-49/16. sz. *Unibet*-ügyben 2017. június 22-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:491).

¹⁸ A C-378/10. sz. *Vale*-ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:440), a C-96/08. sz. *CIBA*-ügyben 2010. április 15-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:185).

¹⁹ A C-108/09. sz. *Ker-Optika*-ügyben 2010. december 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:725).

²⁰ A C-323/18. sz. *Tesco-Global*-ügyben 2020. március 3-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:140), a C-75/18. sz. *Vodafone*-ügyben 2020. március 3-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:139).

²¹ A C-210/06. sz. *Cartesio*-ügyben 2008. december 16-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:723).

A rendelet – jellegéből fakadóan – mindenekelőtt feltételezi azon magyar jogszabályok rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését, amelyek uniós rendeletek által szabályozott területen tartalmaztak előírást, akár megismételve, akár lerontva azokat. Ez a fajta deregulációs kötelezettség folyamatos: minden egyes, nem kizárólagos hatáskörben elfogadott új uniós rendelet esetében szükséges annak áttekintése, hogy az új szabályozási területet vont-e uniós rezsim alá, vagy tért át irányelvi szabályozásról rendeleti formára, s ha igen, akkor a tagállami jognak melyek azok a rendelkezései, amelyek ugyanezeket a kérdéseket szabályozzák (akár azonos módon is).²² Ez a fajta harmonizációs tevékenység adott esetben egyes ágazati jogszabályok eltűnését, vagy egyfajta karcsúsodását, kiüresedését eredményezheti.

Ez történt a korábbi nemzetközi magánjogi kódexünkkel is,²³ amelyből a nemzetközi magánjogi rendeletek egyre növekvő száma miatt mind több rendelkezés került ki, míg végül a jogszabály lyukacsossá vált, elvesztette átfogó kódex jellegét. Az új törvényi szabályozás²⁴ már erre a szükségszerűségre tekintettel született, figyelembevéve a területen érvényesülő uniós rendeletek eltérő joghatásait, vagyis azt, hogy az univerzális hatályú rendeletek teljes mértékben kiszorítják a nemzeti normákat, míg a nem univerzális hatályúak esetében szükséges párhuzamos szabályozás az Unió kívüli országok vonatkozásában. Ehhez egyértelműen azonosítani kellett tudni a tagállami jogalkotó számára nyitva álló szabályozási mozgástér terjedelmét: maradvány hatáskörben, végrehajtási hatáskörben vagy saját hatáskörben hozza-e meg az egyes rendelkezéseket.²⁵ A nemzetközi magánjogi szabályozás különlegessége még, hogy az erős rendeleti és nemzetközi egyezményekkel való áthatottság miatt 2. §-ában kifejezett utalást tartalmaz arra nézve, hogy a törvény rendelkezései e jogforrásokhoz képest csakis szubszidiáriusak lehetnek. Nyilvánvaló, hogy sem a rendeletek, sem a nemzetközi szerződések elsőbbsége nem a kódexből fakad, nem is fakadhat abból, hanem egyfajta, de annál fontosabb jogalkalmazási iránytűként funkcionál.

Az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogforrásaira történő utaló jellegű hivatkozás egyébként szükségszerűen meg kellett jelenjen más magyar jogszabályokban is. Így például azokban, amelyek általában vagy kifejezetten csak uniós aktusok számára az egyébként irányadó szabályok alól eltérést

²² Kizárólagos hatáskörben elfogadott rendeletek esetében elvileg ez azért nem kérdés, mert azokon a területeken eleve nem lehetnek hatályban tagállami jogszabályok, ha mégis, akkor az mindenképpen – rendeleti szabályozás hiányában is – az uniós jog megsértését jelenti.

²³ 1979. évi 13. tvr. a nemzetközi magánjogról.

²⁴ 2017. évi XXXVII. törvény a nemzetközi magánjogról.

²⁵ Erre nézve lásd SOMSSICH RÉKA: Új nemzetközi magánjogi törvény az uniós rendeletek szorításában. In: MENYHÁRD, ATTILA – VARGA, ISTVÁN (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, (I.-II. kötet)*, Budapest, ELTE Eötvös, 2018, 669–682.

engednek, vagy azokhoz a jogalkotó más módon kapcsolódást kíván teremteni. Jelenleg 650²⁶ jogszabályunk tartalmaz utalást az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó aktusára általában, a konkrét aktus nevesítése nélkül, mint olyan jogforrásra, amit a magyar jogszabályok mellett figyelembe kell venni, ha az érintett normától eltérést engedő vagy eltérést előíró jogi aktust azonosítunk, vagy mint amivel a magyar normát együttesen kell alkalmazni és/vagy értelmezni. Ilyenkor – mint „a jogszabály eltérően nem rendelkezik” fordulat esetében magyar jogszabályok vonatkozásában is – a jogalkotó feladata megkeresni és azonosítani, hogy van-e olyan uniós rendeleti előírás, ami ezt az eltérést indokolja vagy előírja. Az utalások kibővítése a rendeletek megjelenítésével a jogalkalmazót segítik egyértelművé téve egyúttal azt is, hogy ezeket a magyar jogalkotó nem érti bele a jogszabály fogalmába, abba csak az Alaptörvény szerinti kategóriák tartozhatnak.

A deregulációs kötelezettség az uniós rendeletnek való megfelelés csupán egyik, jóllehet legfontosabb következménye. A rendeletnek a tagállami joghoz való illesztése ugyanakkor tényleges jogalkotást is megkívánhat, a rendelet alkalmazásához szükséges és a rendelet által elvárt szabályok meghozatalát. Ilyen lehet különböző intézmények, eljárások, jogorvoslati lehetőségek létrehozása, vagy például a rendelet megsértőivel szemben szankciók előírása.

Nagyon jól példázza ezt a kettősséget és ennek a feladatnak a komplexitását a GDPR²⁷ magyar joghoz való illesztése. A korábbi irányelvi szabályozás a magyar jogban alapvetően horizontális, általános adatvédelmi normában, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (Infotv.) került átültetésre. Ennek egyes rendelkezéseit kellett egyrészt a rendeletre tekintettel hatályon kívül helyezni, másrészt viszont a magyar jogalkotó úgy döntött, hogy ebben a jogszabályban helyezi el a rendelet végrehajtásához szükséges hazai rendelkezéseket is.²⁸ Így például a felügyeleti hatóság kijelölését, e hatóság hatásköreinek gyakorlására vonatkozó elveket, szabályokat, működési rendjének biztosítását, eljárási rendjének kialakítását. Vagyis deregulációs és végrehajtási feladatok egyszerre keletkeztek.

A végrehajtási feladatok azonban e rendelet esetében jóval összetettebbnek bizonyultak, mint hogy azok egyetlen törvénybe illeszthetők lettek volna. Az Infotv. ugyanis általános szabályokat tartalmazott, amelyekhez képest az ágazati adatke-

²⁶ Forrás: *Új Jogtár*. Letöltés időpontja: 2024. március 5.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

²⁸ A 2018. évi XIII. törvény, a 2018. évi XXXVIII. törvény.

zelési előírások lehettek eltérőek, sőt tartalmazhattak konkrét utalásokat az Infotv. olyan előírására, amelyek helyébe már a rendelet lépett.²⁹ Ez valójában minden olyan ágazati törvény előírását érintette, amely az Infotv.-re rugalmas vagy merev hivatkozást tartalmazott vagy sajátos adatkezelési előírásokkal bírt. Mindennek következtében összesen 86 törvény módosult különböző szempontból: a hivatkozást a rendeletre történő utalással felváltva vagy azt hatályon kívül helyezve, a speciális adatkezelési szabályokat kiigazítva.³⁰ És mindez csak a központi jogszabályi szintű kiigazításokat jelenti. Hiszen tág értelemben az uniós jognak való harmonizációs feladatok éppen a GDPR kapcsán jól kirajzolódnak az önkormányzati rendeletek, valamint vállalkozások, közintézmények adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatainak módosításában, a rendelet betartásában.

Nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy az uniós rendeleteknek való megfelelés a helyi önkormányzatokra is telepít deregulációs vagy akár végrehajtási jogalkotási kötelezettséget, hiszen nekik is át kell vizsgálniuk, hogy van-e a hatáskörükbe tartozóan elfogadott olyan jogszabály, amit a jövőben uniós rendelet szabályoz, vagy amit uniós rendelet alkalmazása miatt kell kiigazítani.³¹ E tekintetben az önkormányzati szintű jogharmonizáció önjáró és autonóm, hiszen nem áll mögötte egy olyan koordinációs rendszer és ellenőrző apparátus, mint a központi jogszabályok esetében érvényesülő jogharmonizációnál. Így nincs is teljes rálátásunk azokra az önkormányzati jogszabályokra, amelyek bármilyen szempontból jogközelítési céllal születtek. Ugyanakkor fontos tisztában lenni azzal, hogy az önkormányzati rendeletek általi uniós jogsértés is a tagállamnak betudható jogsértésnek számít és kötelezettségszegési eljárást vonhat maga után.

Az uniós rendeletek közvetlen alkalmazhatósága – bár elsőre azt sejteti, hogy kisebb gondot jelent a tagállami jogalkotó számára a nemzeti jogába illesztésénél – valójában egy sokkal komplexebb feladat az irányelvek átültetésénél, mivel szerves és közvetlen kapcsolódást kell teremteni a jogrendszer többi részével. A deregulációs, illetve végrehajtási feladatokat ugyanúgy programozni kell, mint az implementációs feladatokat. Az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. §-a értelmében ugyanis jogharmonizációs javaslatot kell készí-

²⁹ 2019. évi XXXIV. törvény az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról – indokolás.

³⁰ 2019. évi XXXIV. törvény – az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról.

³¹ Erre nézve lásd GYERGYÁK FERENC – KISS LÁSZLÓ – OROVA MÁRTA: *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.; GYERTYÁK FERENC: *Önkormányzati rendelet alkotás*. Dialóg Campus, 2018.

teni az uniós jogi aktus átültetéséhez, végrehajtásához, vagy az Európai Unió jogának való megfeleléshez egyébként szükséges jogalkotási feladatról, vagyis minden olyan feladatot meg kell jeleníteni, ami bármilyen értelemben az uniós joghoz való igazodást szolgálja.³²

A tagállami jogalkotás programozhatóságát nem segíti, hogy nem feltétlenül kiszámítható, hogy mely területeken él az uniós jog a rendeleti szabályozás lehetőségével. Vannak természetesen olyan jogterületek, ahol hagyományosan rendeleti formát öltenek a jogalkotási aktusok is. Ilyen az agrár piacsabályozás, a versenyjog, a transzeurópai hálózatok szabályozása. Ugyanakkor az uniós jogalkotó egyes területeken meg is változtathatja a szabályozási formát, irányelvről áttérhet rendeleti szabályozásra, amennyire az érintett jogalkotási alap ezt lehetővé teszi számára. Ezt láthattuk a már bemutatott GDPR esetében, ami az adatvédelmi irányelvet váltotta fel, de előfordul olyan technikai területeken, mint a mosó- és tisztítószerrekre vagy a növényvédőszerre vonatkozó uniós előírások és jelentős változást hozott az is, hogy 2020-ban a büntetőjog területén is megjelent az első közvetlenül alkalmazandó jogforrás.³³

Mindez azt jelenti, hogy újabb és újabb tárgykörök esetében kell a tagállami szabályozást újragondolni, az irányelvi átültető normákat – hasonlóan a rendelettel átfedő hazai szabályozáshoz – hatályon kívül helyezni.

A szabályozási forma változása azonban egyéb nehézségeket is okozhat. Míg irányelvek átültetése esetén a tagállami jogalkotó kap bizonyos szabadságot a norma transzformációra vagy akár uniós fogalmaknak a rendeletben jelölttől eltérő, nemzeti jogi megfelelővel való felváltására, rendeleteknél elveszti ezt a mozgásteret, a rendeleti szabályok egy az egyben megjelennek a tagállami jogban.

Ez történt a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény esetében is, amit 2019-ben azért kellett módosítani, mert az értékpapírokra vonatkozó nyilvános ajánlattételkor, vagy értékpapíroknak a szabályozott piacra történő bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról szóló 2003-as irányelvet 2017-ben rendelet váltotta fel.³⁴ Ez nemcsak a törvénynek az irányelvet korábban átültető, most rendeleti szintre került szabályainak hatályon kívül helyezését vonta maga után, hanem a magyar szabá-

³² Lásd még a 7001/2005. (IK 8.) IM irányelvet a jogharmonizációs célú jogalkotásról (177–182. pont). Egyébként az igazságügyi tárca jogharmonizációs adatbázisa, amelybe 2021 márciusában került be utoljára adat, 1700 olyan uniós rendeletet tart nyilván, amihez magyar jogalkotás kapcsolódott.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1805 rendelete a befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről (lásd SZOMORA ZSOLT: *Hatályba lépett az első büntetőjogi tárgyú európai uniós rendelet.* <https://jogaszegylet.hu>).

³⁴ Az értékpapírokra vonatkozó nyilvános ajánlattételkor vagy értékpapíroknak a szabályozott piacra történő bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról és a 2003/71/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. június 14-i (EU) 2017/1129 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

lyozás fogalomrendszerét immár teljesen a rendelethez kellett igazítani, adott esetben le kellett szűkíteni.³⁵

Természetesen a rendelethez kapcsolódó végrehajtási intézkedések elégtelensége vagy a rendelettel ellentétes szabályok (elméletileg akár azonos szabályok is) fenntartása is jelentheti az uniós jog megsértését. A Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárások közül ilyen volt a C-400/19. sz. ügy, amelyben a mezőgazdasági termékekre kötelezően bevezetett árresz sértette a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló 1308/2013/EU rendeletet.³⁶ Sőt, több olyan előzetes döntéshozatali ügy is került az Európai Bíróság elé, amelyben a magyar rendelkezések egy uniós rendelettel való összhangja merült fel. A C-255/14. sz. *Chmielewski*-ügyben egy uniós rendelet megsértése miatt tagállami szinten hozott szankciók arányossága volt a kérdés,³⁷ míg a C-330/14. sz. *Szemerey*-ügyben az, hogy szántóföldi növénytermesztési területalapú támogatás esetén miniszteri rendeletben előírt igazolások csatolása ellentétes-e a támogatásról szóló uniós rendelettel.³⁸

A rendeletek nagy száma – mint ahogy fentebb már utaltunk rá – elsősorban a végrehajtási jogi aktusoknak tudható be. Ugyanakkor mindenképpen érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az utóbbi időben egyre több kiemelkedő jelentőségű jogalkotási aktus lát napvilágot rendeleti formában, sőt ezek az instrumentumok önálló jogforrási ragadványnévvel *Act*-ként (magyar fordításban jogszabály)³⁹ kerülnek be a köztudatba. Ilyen a *Digital Markets Act*,⁴⁰ a *Digital Services Act*,⁴¹ illetve a *AI Act* tervezete.⁴² Ez azért is figyelemreméltó, mert az úgynevezett Alkotmány szerződés egyik, a Lisszaboni Szerződéssel tovább nem vitt újítása lett volna a rendelet, irányelv kifejezések elhagyása és ezek felváltása az európai törvény (*European law*) és európai kerettörvény (*European framework law*) kifejezésekkel.

³⁵ A pénzügyi közvetítőrendszert, valamint az államháztartást és a gazdasági stabilitást érintő egyes jogszabályok módosításáról szóló 2019. évi CXVIII. törvény indokolása.

³⁶ A Bíróság 2021. március 11-én a C-400/19. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2021:194).

³⁷ A C-255/14. sz. *Chmielewski*-ügyben 2015. július 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:475).

³⁸ A C-330/14. sz. *Szemerey*-ügyben 2015. december 17-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:826).

³⁹ Mindez azért is érdekes, mert – mint ahogyan fentebb utaltunk rá – a magyarországi jogharmonizáció folyamán mindvégig úgy kezelte a jogalkotó, hogy a jogszabály kifejezés a magyar jogi aktusoknak fenntartott jelölés.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály).

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról.

⁴² Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról COM/2021/206 final.

Az *Act* jelölés ugyan e tekintetben új, de alapvetően mégis egyfajta sajátos, a rendeleti formából kitörni vágyó, az angol *Parliamentary Act*-ekhez hasonló formára utal, mintegy kiemeli ezeket az aktusokat a rendeletek tengeréből.⁴³

3.3. Irányelvek átültetése – a harmonizáció hagyományos formája

A jogharmonizáció tipikus eszközeit az irányelvek jelentik, hiszen a transzpozíciós kötelezettség miatt a tagállamok szabadon illeszthetik be az uniós normákat saját jogrendszerükbe, megválasztva az átültetés megfelelő módszerét és formáját. Az uniós jog hatékony érvényesülésének feltétele, hogy az átültetést tartalmazó tagállami norma kötelező erejű legyen és a kibocsátó által önkényesen ne lehessen azt módosítani.⁴⁴ Ezért nem is lehetnek az átültetés megfelelő eszközei a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy egyéb nem normatív aktusok.⁴⁵

A magyarországi jogharmonizáció kezdetektől fogva a szerves átültetés talaján állt, amely szerint a létező hazai jogforrások rendszerébe, szövegébe ildomos az uniós előírásokat is beépíteni. Ez a megközelítés az elmúlt húsz évben jobbra érvényesült is.

Voltak, vannak azonban olyan esetek, amikor a jogalkotó a különálló átültetés (*bolt on transposition*) mellett tette le a voksát. Ez olyan esetekben volt kifejezetten indokolt, amikor az uniós irányelv új szabályozási tárgykör hoz be, ami értelemszerűen új tagállami szabályozást igényel, vagy ha a kérdéses szabályozásnak ugyan volt helye egy nagyobb ágazati jogszabályban vagy kódexben, de az uniós szabályozás beemelése már szétfeszítené annak kereteit. Az előbbire példa a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló úgynevezett UCP irányelv átültetése,⁴⁶ míg

⁴³ Erre a nyelvi-jogforrási kapcsolódásra Jacques Ziller hívta fel a figyelmemet egy 2024. február 28-i párizsi előadásában, amelyet a *Legal translation in the European Union – What are the challenges in the light of artificial intelligence?* című konferencián tartott.

⁴⁴ Lásd a C-197/96. számú ügyben, valamint a C-417/99. számú ügyben, 236/85. számú ügyben, a 429/85. számú ügyben, a 116/86. számú ügyben, a C-339/87. számú ügyben, a C-131/88. számú ügyben, a C-311/95. számú ügyben, a C-316/96. számú ügyben, illetve a C-214/98. számú ügyben hozott ítéleteket.

⁴⁵ Így például az úgynevezett harmonizált szakmák esetében nem megfelelő a miniszteri szintű közlemény kibocsátása képzési és kimeneti követelményekről a korábbi miniszteri rendelet helyett, mert ezeket mindenképpen jogszabályban kellene kihirdetni ahhoz, hogy az átültetés megfelelő legyen.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, amit a magyar jogba a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény ültetett át.

az utóbbira az üzleti titok védelme, ami korábban a Ptk.-ban kapott helyett, a know-how irányelv⁴⁷ után azonban már önálló törvénybe került.⁴⁸ De ide sorolhatók a digitális adásvétellel, illetve szolgáltatásnyújtással kapcsolatos irányelvek,⁴⁹ amelyek közül már az alapvetően a hibás teljesítés szabályait érintő előbbi sem a Ptk.-ba, hanem iker-irányelvével együtt önálló kormányrendeletbe került.⁵⁰

A szerves átültetés további visszatérő kérdése, hogy szabad-e egy-egy irányelvet túlságosan szétdarabolni és előírásait több jogszabályba beilleszteni, illetve, hogy a hatályos szabályok alkalmasak-e az irányelvi rendelkezések befogadására, vagy azok módosítása helyett azok felváltása lenne indokolt, mivel a módosítás túlságosan drasztikus mértéket öltene. Az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv például összesen nyolc ipari tevékenységet szabályozó irányelvet foglalt egyetlen aktusba, ezek azonban a módosítások mennyisége és a szabályok összetettsége miatt nem tették például lehetővé, hogy a nagy tüzelőberendezésekre, illetve a hulladékegyesítőkre vonatkozó miniszteri rendeletek módosítás útján változzanak, azok helyett – azonos tárgykörben és hatállyal – újakat kellett elfogadni.⁵¹ Hasonló okokból került az ún. Panasztörvény⁵² tartalmilag beépítésre egy teljesen új jogszabályba az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU)2019/1937 irányelv implementálásakor, hogy annak eredményei fennmaradjanak, de egyúttal szélesebb kontextusban az irányelvnek való megfelelést biztosító szabályok is megjelenjenek.⁵³

Tényleges szerves átültetés esetén, ha a módosítandó normák több törvényi szintű szabályt is érintenek gyakran találkozhatunk a csomagban történő átültetéssel, amikor is a módosító törvény címében is jelzi, hogy jogharmonizációs célú módosításról van szó. A pénzügyi közvetítő rendszert érintő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2020. évi CX. törvény például két irányelv átül-

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelve (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről.

⁴⁸ 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, illetve az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól.

⁵⁰ A fogyasztó és vállalkozás közötti, az áruk adásvételére, valamint a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések részletes szabályairól szóló 373/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet.

⁵¹ <https://www.kornyezeti-hatasvizsgalat.hu/hirek/36-ipari-kibocsatasokrol-iranyelv-atultetese>.

⁵² A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

⁵³ Végső előterjesztői indokolás a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvényhez – *Indokolások Tára*, 2023/62

tetése (és emellett két rendelet végrehajtása) okán tizenkét törvényt módosít. A csatlakozás óta 43 ilyen jogharmonizációs célú törvénycsomagot fogadott el az Országgyűlés.⁵⁴

Átültetés szempontjából azonban nyilvánvalóan a legnagyobb kihívást a horizontális szabályozási célú irányelvek jelentették. A 2000-es évek elején az uniós jogalkotó egyre gyakrabban nyúlt a horizontális szabályozás eszközhöz, amikor egy-egy uniós gazdasági szabadságot vagy annak részkérdését általános jelleggel másodlagos jogforrásban szabályozta, sok esetben az európai bírósági joggyakorlatot kodifikálva. Az ilyen kezdeményezések részben rendeletekben öltöttek testet, mint a kölcsönös elismerési rendelet,⁵⁵ máskor azonban irányelvek formájában jelentek meg, intenzívebb jogalkotási feladatot teremtve a tagállami jogalkotónak. Mindezek közül a legjelentősebb hatást a tagállami jogokra kétségtelenül az úgynevezett szolgáltatási irányelv⁵⁶ generálta, ami talán a legátfogóbb jellegű irányelvi szintű horizontális szabályozás volt. Az ilyen irányelvek a teljes jogrendszer egyfajta átvilágítását vonják magukkal, ahol a szabályozás hatálya alá eső valamennyi területen vizsgálni szükséges, hogy tartalmaz-e a nemzeti jog az irányelvvel, annak tilalmaival ellentétes rendelkezést, ez esetben a szolgáltatási tevékenység megkezdéséhez engedélyezést tart fenn, vagy az irányelv által tiltott, vagy esetlegesen igazolható, értékelendő követelményt érvényesít. És ezek teljesülését később, valamennyi új vagy újra szabályozott tevékenység esetében folyamatosan vizsgálni kell. Jogtechnikai szempontból ez nem más, mint a Szerződések esetében az alapszabadságokkal való összhang állandó vizsgálata, egyfajta horizontális screening. A szolgáltatási irányelv átültetése így két síkon zajlott és zajlik folyamatosan, általános tilalmai egy úgynevezett kerettörvénybe kerültek,⁵⁷ de ezzel egyidejűleg az átültetési határidőre mintegy 350 magyar jogszabály (zömében törvény vagy kormányrendelet) módosult, hogy eleget tegyen az irányelvi követelményeknek.

Az Európai Bizottság éves monitoring jelentéséből kiolvasható, hogy Magyarország a megindított kötelezettségszegési eljárások száma szempontjából a 2022-es évben Lengyelországgal és Csehországgal együtt a negyedik helyen állt a 24 eljárással, Bulgária, Ciprus, Portugália és Belgium után (ez utóbbi ellen 43 eljárás in-

⁵⁴ Forrás: Új Jogtár, lekérdezés időpontja: 2024. március 23.

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/515 rendelete (2019. március 19.) a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott áruk kölcsönös elismeréséről és a 764/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról

⁵⁷ 2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól.

dult).⁵⁸ A 24 eljárásból 18 eljárás irányelvek késői átültetése miatt, kettő irányelvek helytelen átültetése és további kettő rendeleti vagy szerződéses rendelkezések megsértése miatt indult. Ez az arány nagyjából egybeesik a többi tagállam esetében látható aránnyal: az átültetés hiánya miatt indult eljárások száma általában magasabb, mint a helytelen átültetés miatt indult eljárásoké.

A 2022 végén nyitott, átültetés hiánya miatt indult eljárások tekintetében Magyarország valamivel hátrább, a kilencedik helyen áll. A 2021-es jelentés csak az átültetés hiánya miatt indult eljárásokat mutatja tagállamonként. Ebben Magyarország éppen a mérce másik végén helyezkedik el, a legjobbak között találjuk a 25. helyen, 12 új eljárással⁵⁹ és az összes nyitott eljárás tekintetében is a középmezőnytől fölfelé, a 18. helyre került.⁶⁰ Érdemes megjegyezni, hogy évekre visszamenően a 2022-es adatok inkább kiugrónak látszanak a trendből, hazánk az átültetés hiánya miatt indult eljárások tekintetében általában a jobbnak számító utolsó harmadban szokott helyet foglalni. A 2020-as jelentésben például a 19. helyen állt az új eljárások tekintetében, akkor 16 eljárással.⁶¹

Ha a Magyarországgal szembeni kötelezettségszegési eljárásokat vizsgáljuk, látható, hogy 11 esetben marasztalta el a Bíróság hazánkat irányelv nem megfelelő átültetése miatt és egy esetben az átültetés hiánya okán.⁶² A tartalmi hiányosságok három esetben a menekültpolitika, szintén három esetben a letelepedés szabadsága területén, valamint a környezetvédelem, energiapolitika, adózás, személyes adatok védelme, közlekedés kérdéseiben jelentkeztek.

3.4. Az uniós határozat – a Janus arcú jogforrás

A kötelező erejű jogforrások harmadik fajtája a határozat. Harmonizációs szempontból sokáig ezek okozták a legnagyobb fejtörést, hiszen a tagállami jogalkotó számára nehézséget jelentett annak eldöntése, hogy egy-egy határozat igényel-e átültetést vagy anélkül is alkalmazható. Elsősorban azon határozatok esetében volt ez nehézség, amelyek irányelvekhez vagy rendeletekhez kapcsolódóan végrehajtá-

⁵⁸ https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en

⁵⁹ Commission Staff Working Document General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2021 Annual Report {COM(2022) 344 final}, 34.

⁶⁰ Ibid., 29.

⁶¹ Commission Staff Working Document General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report {COM(2021) 432 final}, 28.

⁶² Curia, európai bírósági adatbázis, lekérdezés időpontja: 2024. március 24.

si intézkedéseket tartalmaztak. A helyzet némileg egyszerűsödött, amikor a határozatok jogforrási jellemzői a Lisszaboni Szerződést követően valamelyest letisztulni látszottak, hiszen nyilvánvalóvá vált a jogi aktus kettős természete: ha nincsenek címzettjei, kvázi közvetlenül hatályosul, ha vannak, akkor a címzetteket köti. Ez utóbbi esetben, ha a címzettek tagállamok, a határozat valójában úgy fog viselkedni, mint egy irányelv, adott esetben átültetést igényel.

Határozatokat tipikusan a Bizottság hoz, de vannak az Európai Központi Bank által kibocsátott, harmonizációt igénylő határozatok is.⁶³ A bizottsági határozatok egy része egyes irányelvek vagy rendeletek által jogalkotási aktusok útján szabályozott területeken magával a Bizottsággal való együttműködés technikai, adminisztratív aspektusait rendező elsősorban információcserék, tagállami tájékoztatás vonatkozásában. Az ilyen határozatok a tagállami feladattelepítés, feladatellátás szempontjából okoznak megoldandó problémát.⁶⁴

Más esetben a bizottsági határozatok végrehajtási határozatként egy-egy irányelv egyes rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapítanak meg vagy ahhoz részletes számítási vagy ellenőrzési szabályokat adnak. Ezek, az irányelvhez hasonlóan átültetési jogalkotási feladatot teremtenek.⁶⁵

A hatályos magyar jogban 112 olyan jogszabály azonosítható, amely határozatoknak való jogharmonizációs kötelezettségeknek tesz eleget.⁶⁶

3.5. Harmonizációs kötelezettség az Európai Bíróság ítéletei nyomán

Esetenként harmonizációs kötelezettségek az Európai Bíróság ítéleteiből is következhetnek. Elvi szinten az ilyen ítéletek végrehajtását nem lenne szükséges külön programozni, hiszen ezek a hatályos uniós jog egyes rendelkezéseit értelmezik,

⁶³ Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt, amely a hamispénz-figyelő rendszerhez (CMS) való csatlakozás egyes feltételeiről szóló, 2001. november 8-i EKB/2001/11 európai központi banki határozatnak való megfelelést szolgálja.

⁶⁴ Lásd a spektrumhasználatra vonatkozó információk Közösségen belüli harmonizált rendelkezésre állásáról szóló, 2007. május 16-i 2007/344/EK bizottsági határozatot, amelyet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény harmonizált vagy a tagállamok közötti, elektronikus úton történő információcserével kapcsolatos gyakorlati intézkedések megállapításáról szóló, 2009. október 2-i 2009/739/EK bizottsági határozatot, amelynek való megfelelést a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 54/2013. (X. 7.) Korm. rendelet szolgálja.

⁶⁵ A 442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről például kilenc ilyen határozatnak való megfelelést szolgálja.

⁶⁶ Forrás: Új Jogtár, lekérdezés időpontja: 2024. április 7.

pontosítják, tehát alapvetően azokhoz lennének kapcsolhatóak. Ugyanakkor gyakran csak maguk az európai bírósági döntések teszik egyértelművé, hogy a tagállami rendelkezések miért nem felelnek meg egyes uniós előírásoknak, azok ítélettel egyértelművé vált értelmezésének. Az ilyen ítéleteket a jogharmonizációs programozásnak ugyanúgy figyelembe kell vennie és arra tekintettel kell ütemeznie, hogy kötelezettségzegési ítélet esetén, annak nem teljesítése pénzbírsághoz vezető újabb eljárást vonhat maga után, míg előzetes döntéshozatali ügyben egyértelművé vált összeegyeztethetlenség, harmonizációs tevékenység korrekciójának hiánya miatt kötelezettségzegési eljárás megindítását jelentheti.

Bár az európai bírósági ítéletekhez nem tartozik záradékolási kötelezettség, találhatunk olyan magyar jogszabályokat, amelyek tartalmazzak ilyen utalást, egyébként célszerűségi okokból helyesen, egyértelművé téve, hogy az ítéletnek való megfelelés megtörtént, illetve az európai bírósági ítéletnek való megfelelésre sok esetben az előterjesztői indokolás utal.⁶⁷

Előfordult, hogy egyes ítéleteknek való megfelelés önálló jogszabály alkotását tette szükségessé. Ilyen volt a regisztrációs adó részleges visszatérítését lehetővé tevő 2006. évi CXXX. törvény.

Az európai bírósági ítéletek végrehajtása kapcsán külön szükséges utalni az adózás rendjéről szóló törvény azon módosítására, amely az európai bírósági ítéletek végrehajtását általában szolgálja olyan esetekben, amikor az alapján magánszemélyekkel szemben adóvisszatérítési kötelezettsége keletkezik az államnak. Általános rendelkezés hiányában általában nem, vagy rendkívül nehéz lenne az ilyen ítéleteknek való megfelelés, hiszen annak vagy nem lenne jogalapja, vagy minden egyes ilyen ítélet esetében, amely a magyar adószabályok elégtelenségére mutat rá, külön törvényt kellene elfogadni. Ilyen rendelkezést 2007 óta már a korábbi Art. is tartalmazott, sőt azt több ízben módosítani is kellett az általános rendelkezés által nem kezelhető kérdések, így az ÁFA visszatérítési ügyek miatt. A most hatályos Art.⁶⁸ ezeket a kérdéseket a 2004 óta gyűjtött tapasztalatokra tekintettel kezeli, alapvetően három módon, a törvény XXIV. fejezetében a külön eljárások alatt. A 195. § az önellenőrzésnek egy speciális formájáról rendelkezik, amikor is arra kizárólag azért kerül sor, mert egy magyar jogszabály által megállapított adókötelezettség uniós jogba ütközik, de erre nézve még nem született európai bírósági határozat. A 196. § az Európai Bíróság ítélete miatti visszatérítési igény érvényesítésére vonatkozó szabályokat rendezi – az ekvivalencia jegyében

⁶⁷ Lásd a 2023. évi XLIV. törvény indokolását a C-400/19. sz. ítéletnek való megfelelésről, illetve általában az európai bíróság vonatkozó joggyakorlatára utalással a T/4786. törvényjavaslat Munka törvénykönyvéről, valamint a C-378/1 Vale-ügyben hozott ítélet miatt a 2017. évi LXI. törvény indokolását.

⁶⁸ 2017. évi CL. törvény – az adózás rendjéről.

azonosan a Kúria, vagy az Alkotmánybíróság hasonló tartalmú döntéseivel, míg 197. § az áfa-visszatérítési igény érvényesítésére vonatkozik.

Végül utalni kell az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozatára, amelyben az indítványozó igazságügy-miniszter azt tudakolta, hogy alkotmányellenes lehet-e az Európai Bíróság határozatának végrehajtása, amennyiben az arra vezethet, hogy Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal de facto az ország népességének részévé válik. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az ügyben csak absztrakt jogértelmezést adhat és nem vizsgálhatja, hogy a konkrét esetben teljesülnek-e az indítványban foglalt feltételek vagy, hogy helytálló-e az indítványozó érvelése, ezek megítélése ugyanis a jogalkalmazó (és nem az Alkotmánybíróság) hatásköre.⁶⁹ Kimondta ugyanakkor, hogy amennyiben az bizonyosodna be, hogy az uniós hatáskörök gyakorlása hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás elvének védelmében jogosult e hatáskörök gyakorlására, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket. Hangsúlyozta, hogy amennyiben az ilyen hiányos hatáskörgyakorlás a Magyarország területén élő személyek önazonosságának védelmét érinti, az állam köteles gondoskodni e jog védelméről.

Mindebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság elutasította, hogy konkrét európai bírósági ítéletek esetleges alaptörvényellenességét vizsgálja, kikerülve ezáltal, hogy szembe kerüljön az Európai Bírósággal, és a lengyel alkotmánybíróság útjára lépjen,⁷⁰ de elvi szinten elfogadta, hogy ilyen eset előállhat, és rögzítette egy esetleges alaptörvényellenesség szempontjait.

4. Önkéntes harmonizáció

A harmonizációs jogalkotás általában jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését jelenti, olyan kötelezettségeket, amelyek az uniós jogból fakadnak és amelyeknek való megfelelés hiánya jogsértést eredményez. A harmonizációnak van azonban egy újabb válfaja, amelyik nem kötelezettség teljesítését jelenti, hanem a tagállam önkéntes vállalása, ami mögött általában gazdaságossági vagy hatékonysági megfontolások állnak. Ez előfordulhat olyan területeken, ahol bizonyos feltételek teljesülésétől függően kell az uniós vagy a tagállami normákat alkalmazni, és ahol nem feltétlenül célszerű, ha ezek jellegükben, megközelítésükben jelentős

⁶⁹ A határozat (22) pontja.

⁷⁰ CHRONOWSKI NÓRA: *Az Alkotmányosság három dimenzióban*. TK Jogtudományi Intézet Budapest, 2022, 162.

mértékben eltérnek egymástól. Ilyen tipikusan a versenyjog területe, ahol a versenyjogi jogsértés volumene határozza meg, hogy uniós vagy tagállami szabályok érvényesülnek-e.

Ahogy TÓTH TIHAMÉR fogalmaz e kettős joganyag alkalmazás kapcsán, amikor arról ír, hogy miért is döntött úgy a jogalkotó, hogy a magyar jogból 2005-ben kivezeti az egyedi mentesítés intézményét: „...nem volt ugyanis ideális az a helyzet, hogy uniós jog alkalmazása esetén mentesítési eljárás nélkül, közvetlenül alkalmazandó módon kell értékelni a 101. cikk (3) bekezdésének négy feltételét, míg a párhuzamosan alkalmazandó magyar versenyjogi szabályok továbbra is lehetővé tették a GVH-nak az egyedi mentesülésről szóló döntést.”⁷¹

Az önkéntes harmonizáció példaként említi még az előzetes egyezség lehetőségét is kartell ügyekben.⁷² Ezeket a harmonizációs döntéseket tehát célszerűségi szempontok indokolták.

A magyarországi önkéntes versenyjogi harmonizációnak volt a magyar *Allianz-ügy*⁷³ is köszönhető, amelyben az Európai Bíróság megerősítette, hogy az ilyen önkéntes átvétel esetében is rendelkezik hatáskörrel értelmezni az uniós jog hatályán kívüli területre is átvett uniós normákat.

Az uniós előírásoknak a tagállami hatáskörben való kiterjesztését a szakirodalom *gold-plating*-nek⁷⁴ nevezi és a versenyjog területét leszámítva elsősorban az irányelvek körében tipikus, amikor is a tagállami jogalkotó úgy véli, hogy az uniós modellszabályt fogja nemzeti hatáskörben is alkalmazni.

Bár azt gondolnánk, hogy az uniós intézmények üdvözlik ezt a harmonizációs módszert, hiszen általa az EU normák egyfajta modellé válhatnak, valójában mind a Bizottság, mind a Parlament elítélő a *gold-plating* technikával szemben, mert az irányelvi normák erodálódásától tartanak.⁷⁵ Ugyanakkor az ettől óvó megközelítés nem vesz tudomást arról, hogy bizonyos esetekben nem lehet, vagy nem praktikus jogintézményeket szétdarabolni attól függően, hogy az EU jog hatálya alá tartozó területen vagy tagállami hatáskörben érvényesülnek.

A szavatossági jogok sorrendjének megváltozása a vonatkozó, akkor hatályos uniós irányelv⁷⁶ szerint csak fogyasztói szerződésekben kellett érvényesülni, ezzel

⁷¹ TÓTH TIHAMÉR: Jogharmozáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2. szám, 80.

⁷² TÓTH: i. m. 80.

⁷³ C-32/11. sz. Allianz-ügyben 2013. március 14-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:160).

⁷⁴ Lásd: EDUARDO MAGRANI, NEVIN ALIJA, FELIPE ANDRADE: ‘Gold-plating’ in the transposition of EU Law. *e-Pública*, Vol. 8, No. 2, Setembro 2021, 44–68. DOI: <https://doi.org/10.47345/v8n2art5>

⁷⁵ SOMSSICH RÉKA: A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszközrendszere 15 évvel a csatlakozás után. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2. szám, 36–52.

⁷⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól.

szemben 2002-ben a Ptk. módosításakor az a döntés született, hogy az irányelvi szabályokat a szerződések általános szabályai közé kell beemelni, mind alanyi, mind tárgyi értelemben túllépve ezáltal az irányelvi kötelezettségen, annak érdekében, hogy „*megmaradjon a magánjog egységes rendszere, s az a szavatossági jogok vonatkozásában ne tagolódjék kereskedelmi és fogyasztóvédelmi jogra*”.⁷⁷

Hasonló okokra vezethető vissza, hogy a 90-es évek lendületét követően az Unió egyre ritkábban él a minimum harmonizáció technikájával is, ami nyitva hagyta a tagállamoknak a szigorúbb nemzeti intézkedések elfogadását. Az uniós jogalkotó ugyanis felismerte az ilyen típusú szabályozás hátrányait, az uniós jog fragmentálódásának veszélyeit.

A fogyasztóvédelmi irányelvek első generációja azonban mindenképpen ebbe a kategóriába tartozott. A magyar jog eleinte részint élt is ezzel a lehetőséggel, hiszen a fogyasztókat megillető védelmet kiterjesztette jogi személyekre is. Ezeket a szélesebb védelmet biztosító rendelkezéseket azonban a magyar jogalkotó részben saját indíttatásból, részben a későbbi maximum harmonizációs hatásra⁷⁸ végül a magyar jogból kivezette. A maximum harmonizáció viszont egyúttal nehézségek elé állítja a tagállami jogalkotót, amennyiben egyre kisebb teret hagy – a minimum harmonizáció által még érintetlenül hagyott – hagyományos jogintézményeknek.⁷⁹

Más területeken azonban az uniós jogalkotó továbbra is él a minimum harmonizáció eszközével. Ez nemcsak arra kínál lehetőséget a tagállami jogalkotónak, hogy magasabb védelmi szintet vagy szigorúbb előírásokat újként fogadjon el,⁸⁰ hanem mindenekelőtt arra, hogy az ilyen normáit érintetlenül hagyja.⁸¹

⁷⁷ Lásd a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvény indokolását (II. rész 3.2. pont).

⁷⁸ Lásd például az áruk adásvételéről szóló (EU) 2019/771 irányelvet, ami a korábbi, minimum harmonizációt engedő 1999/44/EK irányelvet váltotta fel.

⁷⁹ Lásd VÉKÁS LAJOS: Az uniós fogyasztói szerződési jog megújítása és az új irányelvek átültetése. *Magyar Jog*, 2021/2. szám, 65–75.

⁸⁰ A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv esetében például a magyar jog környezeti károkért való felelősséggel érintett személyi kört szélesebben húzta meg az irányelvben elvártaknál, az üzembentartó mögött megjelenik a szennyezett terület tulajdonosának, bérlőjének felelőssége is. Erről lásd CSAPÓ ORSOLYA: *A környezeti károkért való felelősség határai – az uniós jog hatása a magyar szabályozásra*. Pázmány Press, 2018, 268.

⁸¹ A mezőgazdaságban alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok kapcsán a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. XCV. törvény esetében Csirszki Martin Milán számos ilyen rendelkezést azonosított, amelyek fenntartását a minimum harmonizációra épülő, a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokról szóló 2019/633 irányelv lehetővé is tette (CSIRSZKI MARTIN MILÁN: Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok a mezőgazdaságban – az uniós irány-

Az önkéntes harmonizáció másik meghatározó formája a puha jogi (*soft law*) jogforrások átvétele. Az ilyen, kötelező normákat sok esetben megelőző, vagy azok alkalmazását elősegítő, átültetési kötelezettséget nem keletkeztető jogforrások jellemzően ajánlások formájában jelennek meg. Hatályos jogunkban közel 30 átültetett uniós ajánlás előírásai találhatók meg. Ezek közül több olyan releváns ajánlás is található, amely fontos aspektusokra nézve fogalmaz meg elvárásokat, de ahol az uniós szabályozás még nem érett meg kötelező erejű norma elfogadására. Ilyen a kiberbiztonság témaköre,⁸² a robbanóanyag pre-kurzorok visszaélészerű használata,⁸³ vagy az on-line szerencsejáték fogyasztók védelme és a kiskorúak távoltartása.⁸⁴ De ilyen a későbbi szerkezetátalakítási irányelvnek megágyazó⁸⁵ bizottsági ajánlás⁸⁶ a fizetésképtelenségi jog területéről, aminek hatására Magyarország például 2015-ben bevezette a magáncsőd intézményét.⁸⁷

Más ajánlások nem azzal a céllal születnek, hogy kötelező instrumentummá váljanak, hanem kifejezetten opcionális követést kínálnak kötelezően alkalmazandó normákhoz.⁸⁸

elv összevetése a magyar gyakorlattal. *Magyar Jog*, 2021/3. szám, 156–163.). Utóbb a 2023. évi XLIV. törvény valóban csak minimális módosításokat eszközölt a törvényen az irányelv végrehajtása végett.

⁸² A Bizottság (EU) 2019/553 ajánlása (2019. április 3.) az energiaágazatban érvényesítendő kiberbiztonságról.

⁸³ A Bizottság (EU) 2017/1936 ajánlása (2017. október 18.) a robbanóanyag-prekurzorok visszaélészerű felhasználásának megelőzését célzó azonnali lépésekről.

⁸⁴ A Bizottság ajánlása (2014. július 14.) az online szerencsejáték-szolgáltatások fogyasztóinak és játékosainak védelmére és a kiskorúak online szerencsejátékoktól való távoltartására vonatkozó elvekről (2014/478/EU).

⁸⁵ az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1023 irányelve (2019. június 20.) a megelőző szerkezetátalakítási keretéről, az adósság alóli mentesítésről és az eltiltásokról, valamint a szerkezetátalakítási, fizetésképtelenségi és adósság alóli mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedésekről, és az (EU) 2017/1132 irányelv módosításáról.

⁸⁶ A Bizottság ajánlása (2014. március 12.) az üzleti kudarc és a fizetésképtelenség új megközelítéséről (2014/135/EU).

⁸⁷ BÓKA JÁNOS: A fizetésképtelenségi jog harmonizációjának lehetőségei az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2016/5. szám, 1–10.

⁸⁸ Lásd a C/2000/3004. sz. ajánlást a könyvvizsgálat minőségbiztosításáról, valamint a C/2002/1873. sz. ajánlást a könyvvizsgálatot végzők függetlenségéről (BEKE JENŐ: A számvitel globalizálódása és harmonizálódása a regionális (EU) és a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok tükrében. *Külgazdaság*, 2010. május-június, 81–101). De hasonló céllal született a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás, amit a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény vett át vagy a fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívül rendezésére hatáskörrel rendelkező testületekre vonatkozó elvekről szóló, 1998. március 30-i 98/247/EK bizottsági ajánlás, amit a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény ültetett át.

5. Szabványosítás

Az uniós jog megjelenése a szabványokat is érintette, elsősorban azért, mert az úgynevezett új megközelítésű harmonizáció a termékek megfelelőségét nem kötelező szabványok betartásának lehetőségére építette, csökkentve ezáltal a kötelező jelleggel és részleteiben szabályozó uniós jogot és mozgásteret biztosítva az alternatív módon történő megfelelőség értékelésnek. Mindez azonban azt jelentette, hogy már a csatlakozás előfeltételeként meg kellett szüntetni a magyar jognak azt a jellemzőjét, hogy a szabványok kötelezőek vagy kötelezőek lehetnek. Erre első lépésben már a jogharmonizáció korai szakaszában, a csatlakozást jóval megelőzően sor került. A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény legfontosabb rendelkezése az volt, hogy a nemzeti szabványokat önkéntessé tette azzal a kivétellel, amikor jogszabály teszi kötelezővé ezek alkalmazását.⁸⁹ Emiatt módosítani kellett az akkori jogalkotási törvényt,⁹⁰ annak 50. §-ának hatályon kívül helyezésével, amely a szabványokról szólt és ami külön jogszabályra bízta azok kötelező erejének megállapítását.

Az 1995-ös törvény által fenntartott kivételi lehetőséget később az uniós csatlakozás folyamatában – pontosabban a Magyar Szabványügyi Testületnek a CENEC, CENELEC európai szabványosító testületekhez való csatlakozása során – olyannak találták a testületek, mint ami ellentétes a szabványok önkéntességének elvével. Ezt a lehetőséget végül a 2001. évi CXII. törvény számolta fel.⁹¹

Az uniós jogi környezetben magára a Magyar Szabványügyi Testületre is rakód-
nak harmonizációs, illetve egyéb uniós jogi kötelezettségek. Az előbbi az uniós szabványok nemzeti szabványokba történő átvételét és közzétételét jelenti, míg az utóbbi egy notifikációs kötelezettséget keletkeztet a Testület oldalán minden olyan esetben, amikor uniós hatáskörön kívül nemzeti szabványt tervez elfogadni. Ennek hazai eljárási rendjét kormányrendelet rendezi.⁹²

Végül, a fentiekre is tekintettel ezen változás okán módosítani kellett a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvényt, amely 1. §-a (4) bekezdésében immár egy üres halmazt tartalmazott a törvény hatálya alá egyébként nem tartozó kérdések között a jogszabállyal kötelezővé tett szabványokra való utalással. Ez a módosítás azonban időben jóval később, csupán 2021-ben következett be.⁹³

⁸⁹ Lásd a törvény 6.§-át.

⁹⁰ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.

⁹¹ Lásd a 2001. évi CXII. törvény indokolását.

⁹² Lásd 151/2004. (V. 14.) Korm. rendelet az európai szabványügyi szervezetekkel és az Európai Unió tagállamai nemzeti szabványügyi testületeivel való együttműködésről.

⁹³ Lásd a 2021. évi XXXVII. törvény indokolását.

6. A jogharmonizációs és egyéb uniós záradékok

Nem kis jelentőséggel bírnak a tagállami jogszabályokban – részben az uniós jog követelményei szerint, részben saját kezdeményezésre – elhelyezett azok a záradékok, amelyek egyes uniós jogi aktusoknak való tartalmi megfelelést vagy eljárási követelmények teljesítését igazolják, mindenekelőtt a jogbiztonságot szolgáló informatív céllal. Ezek teremtik meg a kapcsolatot a hazai és az uniós norma között vagy igazolják az érintett normának a Bizottság számára történő bejelentését.

Ilyen elsősorban az általános jogharmonizációs klauzula, ami a Társulási Megállapodásra utalással már egészen 1994 óta megtalálható volt a magyar jogszabályok záró rendelkezései között. A csatlakozást követően ez irányelvek esetében az irányelvek szövegéből következő kötelezettséggé vált, a magyar jogalkotó azonban – a jogkereső és jogalkalmazó közönség megfelelő tájékoztatását is szem előtt tartva – rendeletek és egyéb másodlagos jogi, vagy *soft law* aktusok esetében is megkövetelte és megköveteli a záradékolást. Sőt, a záradékok szövegét miniszteri rendeleti szinten rögzítette a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendeletben,⁹⁴ egységessé téve egyúttal ezek megjelenését és kereshetőségét. A rendelet más megfogalmazást ír elő az olyan esetekre, amikor nem közvetlenül alkalmazandó aktust vagy nem kötelező erejű jogforrást vesz át a hazai rendelkezés, ebben az esetben a „megfelelését szolgálja” fordulatot kell használni,⁹⁵ és más szöveget arra az esetre, amikor a magyar jog közvetlenül alkalmazandó jogforráshoz kapcsolódik. Ez utóbbi esetben „a végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapít meg” szöveget kell alkalmazni.⁹⁶ A kötött szöveg az elektronikus lekérdezhetőséget és kereshetőséget könnyíti meg.

Mindemellett azonban megjelentek új típusú záradékok is. Ezek elsősorban a különböző gazdasági szabadságokhoz kapcsolódó notifikációs kötelezettségek teljesítését igazolják. Ilyen az állami támogatási záradék, amelyre a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet 96. §-ban határoz meg szabályokat. A rendelet szerint erre akkor van szükség, ha az érintett jogszabály uniós jogi értelemben állami támogatási programot határoz meg és a vonatkozó uniós jogszabály előírja ilyen záradék alkalmazását. Az utalás szövege ez esetben is kötött, a konkrét jogi aktus megjelölésével a „hatálya alá tartozó támogatást tartalmaz” fordulatot kell használni. A hatályos magyar jog 554 ilyen záradékot tartalmazó jogszabályt ismer.⁹⁷

Szintén kötött szövegű hivatkozást tartalmaz az IRM rendelet arra nézve, ha az adott jogszabály tervezetének az uniós jog értelmében az Európai Bizottsággal, az

⁹⁴ 61/2009. (XII. 11.) IRM rendelet 88–95.§-ai.

⁹⁵ Lásd az IRM rendelet 92.§ (3) bekezdésének a) pontját.

⁹⁶ Lásd az IRM rendelet 92.§ (3) bekezdésének b) pontját.

⁹⁷ Forrás: Új Jogtár. Lekérdezés időpontja: 2024. április 9.

Európai Központi Bankkal, illetve az Európai Unió tagállamaival vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államokkal való egyeztetésére megtörtént a bejelentése. Erre az érintett aktus megjelölésével a „szerinti előzetes bejelentése megtörtént” fordulat utal. A hatályos magyar jogban 1686 ilyen, bejelentésre utaló záradék található.

Ilyen egyeztetési kötelezettséget egyes másodlagos jogi aktusok, mint a műszaki notifikációs irányelv,⁹⁸ a szolgáltatási irányelv⁹⁹ írnak elő. A műszaki notifikáció nemcsak tájékoztatási szempontból garanciális. Elmaradása az európai bírósági joggyakorlat értelmében az érintett tagállami jogszabály alkalmazhatatlanságához vezethet.

Ezek a záradékok a jogszabályok végén elhelyezve szinte már szerves és elfogadott részeivé váltak a hazai jognak, megjelenésük és beépülésük a joganyagba egyértelműen az uniós jogharmonizáció hozadéka.

7. Összegzés

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk 20. évfordulója kapcsán írt cikkében JUHÁSZ ENDRE, a csatlakozási tárgyalások főtárgyalója, az Európai Bíróság későbbi bírása az uniós jognak az európai kohézióban betöltött szerepléről így nyilatkozott: *„Nem mondom újat azzal a kijelentéssel, hogy az Európai Unió, bár politikai akarat hozta létre, egy jogi konstrukció, és az abban meghatározott szabályok szerint működik. A működtetésben részt vevőket politikai, gazdasági érdekek és ideológiai determináltságok vezetnek vagy befolyásolják, de mindez e szabályok szerint, e szabályok között érvényesül. Nem tagadható, hogy vannak kísérletek a megszabott keretek túllépésére, a szabályok figyelmen kívül hagyására vagy visszaélészerű értelmezésére és alkalmazására, de végső soron az alapszabályokat senki sem tagadja, formálisan mindenki ezekre támaszkodik”*.¹⁰⁰

Az Unió működésének magját jelenti tehát az uniós jog. Azt ezt meghatározó normák érvényre juttatása pedig e működés feltétele és alapja. Mindezt nem közömbös, hogy az EU kötőanyagát jelentő jogi normákat miképpen építi be egy

⁹⁸ A műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 2015. szeptember 9-i 2015/1535 európai parlamenti és tanácsi irányelv.

⁹⁹ A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

¹⁰⁰ JUHÁSZ ENDRE: 20 év után hogyan tovább az Európai Unióban – jogászként szemlélve. *Európai Jog*, 2024/2. szám, 1.

tagállam a saját jogába, úgy hogy ez a beemelés lehetőség szerint ne bontsa meg túlzó mértékben annak integritását.

Jelen írás keretei között arra tettünk kísérletet, hogy egy átfogó képet vázoljunk fel arról, hogy miként tudtak és tudnak az uniós jog egyes előírásai Magyarországon, illetve a magyar jog keretei között és struktúrájában megjelenni. Természetesen egy folyton alakuló, változó folyamatról van szó, ahol egyes módszerek, eljárások fejlődnek, átalakulnak, ugyanakkor a módszertani alapok viszonylag állandóak, azok leginkább csak tovább finomodnak az idő és a kihívások fényében.

Az áttekintés alapján megállapítható, hogy jogunk mind mennyiségi tekintetben, mind pedig karakterjegyeit tekintve nagymértékben kitett az uniós jog változásainak, ezekre a változásokra pedig mindvégig igyekezett strukturált és a magyar jog jellegzetességeihez igazodó válaszokat adni.

Abstract

THE LAST TWENTY YEARS OF LEGAL HARMONISATION IN HUNGARY – A QUANTITATIVE, QUALITATIVE SHORT ANALYSIS

Legal harmonisation in Hungary goes back much further than the twenty years since Hungary obtained membership in the EU. This is obvious since the accession had serious legal preconditions: our national law had to be made capable of receiving EU norms, and much of the EU legislation had to be incorporated into the national legislation even before accession. The approach and methodology used to achieve this is crucial not only for the ability of national law to respond adequately, but also for preserving its integrity. This paper examines how Hungarian law has approached the various sources of EU law within this process, the harmonisation challenges it has faced and the solutions it has provided.

Keywords: legal harmonisation; implementation of EU law; transposition of EU law; voluntary harmonisation; standards, EU law clauses.

DR. SZIKORA VERONIKA
tanszékvezető egyetemi tanár, dékán,
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Polgári Jogi Tanszék

HATÁRON INNEN ÉS TÚL – TÁRSASÁGOK AZ UNIÓS ÉS A NEMZETI JOG MOZGÁSTERÉBEN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Szikora.279>

Összefoglaló

20 éve csatlakozott Magyarország az Európai Unióhoz. A tanulmány ehhez kapcsolódóan tekinti át az Európai Unió társasági jogának főbb pontjait, külön kitérve a társasági jogi irányelvekre, az uniós társasági formákra és az EU legújabb kezdeményezéseire, az uniós és a tagállamok nemzeti jogszabályainak viszonyára. A jogharmonizáció és jogegységesítés keretében az európai társasági jog célja, hogy elősegítse a társaságok hatékony működését és versenyképességét, szabad mozgását a belső piacon. Napjainkban a változó gazdasági, társadalmi és jogi környezetben a társasági szabályoknak is igazodniuk kell az új kihívásokhoz. A megoldáshoz vezető úton sok kérdés és kritikai észrevétel is megfogalmazódik, amelyekre választ keresünk.

Kulcsszavak: Európai Unió; európai társasági jog; összehasonlító jog; jogharmonizáció; kodifikáció; társasági jogi irányelvek.

Bevezetés és előkérdések az uniós csatlakozásunk huszadik évfordulóján

Az európai gazdasági vérkeringésbe nem az Európai Unióhoz való csatlakozás napján került be Magyarország, de kétségtelenül az a nap, amelytől tagállamként a társasági jogunknak is szerves része és közvetlen hatásgyakorlója az uniós joganyag.

S hogyan formálja az uniós jog a nemzeti jogokat? Kölcsönhatással vagy irányítottan közös útra tereléssel? Sikerül-e a hazai társasági jogunkba megfelelően integrálni a kívánt joganyagot? Meddig terjedhet az EU fennhatósága? Szabályozott

vagy szabad a verseny? Számos kérdést tehetünk fel, amelyre igyekszünk választ adni és éberek maradni, hogy tudjuk követni a jogalkotási dömpinget.

Ebben a tanulmányban Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása aporóján a társasági jog néhány alapkérdését járom körül. Az EU társasági joga egy olyan gazdasági, társadalmi és jogi háló, amelynek szövetét a nemzeti (tagállami) jogszabályok, az Európai Unió jogalkotási aktusai, a kapcsolódó bírósági döntések képezik. Az ehhez kapcsolódó nemzetközi összehasonlító jogi kutatások eredményei és a tudományos megerősítés, az európai összhang megteremtésére irányuló törekvések pedig külső támaszt adnak.

A tanulmányomban nem térek ki az Európai Unió alapító szerződéseire, az uniós jog elsődleges forrásaira és az EUB jogfejlesztő tevékenységére. Főképpen a másodlagos jogforrások közül a társasági joghoz kapcsolódó jogi aktusokat (irányelveket, rendeleteket) és egyéb jogi eszközöket, illetőleg nem jogi aktusokat mutatom be, koncentrálna a legújabb eredményekre, illetve a kritikus kérdésekre.

1. Európa térképén: kihívásokkal teli út a magyar uniós csatlakozásig

Egy visszatekintés, értékelés lehetőséget ad arra és el is várja, hogy a napi jogalkotási és jogalkalmazási aktualitásoktól kissé elszakadva, azokon felülemelkedve, de nem megkerülve igyekezzünk a témát bemutatni.

SÁRKÖZY TAMÁS – két évvel hazánk uniós csatlakozása előtt – a magyar gazdasági jog stratégiájáról írt cikkében alaptézisként megállapította, hogy a magyar gazdasági jog fejlődése alapvetően evolutívnek tekinthető. Ennek kiindulópontjaként az 1875-ös Kereskedelmi törvényt határozta meg, rámutatva arra is, hogy több töréspont és irányváltás jellemezte ezt a fejlődési ívet. A magyar modern gazdasági jog alapvetően az osztrák-magyar perszonál-, illetve réalunió alapjaira épült. Az I. világháború és Trianon okozta területvesztés a gazdaság gyengülését is magával hozta, a II. világháborút követően pedig szovjet nyomásra a tervgazdálkodás, a szocialista gazdasági jogrendszer és a társadalmi tulajdon jellemezte délibáb jelent meg a gazdasági jog horizontján, amelynek képe csak a nyolcvanas évek végén kezdett valóságos gazdasági képet mutatni.

Az 1989-es politikai rendszerváltozást követően a polgári piacgazdaság a magántulajdon és piaci verseny talaján szökkent szárba, amely már néhány évvel korábban vert gyökeret a gazdasági rendszerváltozás idején. Így némi lépéselőnyben is volt hazánk a többi (poszt)szocialista országgal szemben.

Az ezredforduló éveit az Európai Unió nyugat-európai modern piacgazdasági mechanizmusának átvételére való felkészülés, majd az uniós csatlakozást követő-

en a jogharmonizáció határozta meg, amely napjainkban, az Európai Unió tagállamaként közvetlenül jelen van Magyarországon is.¹

2. Dinamikus uniós jogalkotói kedv, változó fogadtatás

Az Európai Unió jelentősebb társasági jogi aktivitásának kezdete a hetvenes-nyolcvanas évekre datálódik. Az EU joga hosszú idő óta gyakorol hatást a nemzeti társasági jogokra. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata fontos szerepet játszik a jogformálódásban. A jogharmonizáció mellett valószínű, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának köszönhetően a közeljövőben további változásokat fogunk érezni az uniós társasági jogban. (Ez a szegmens szerves része az európai társasági jognak, de jelen írásban erre nem térek ki.)

A jogi kultúrák és nemzeti jogok különbözőségének feloldása összetett feladat. A jogközelítés folyamatos aktivitást kíván, mert új kihívások, új elemek jelennek meg, ezért ez a jövőben sem tartóztatható fel. Figyelni kell azonban arra, hogy a jogegységesítésnek nem a legnagyobb, hanem a szükséges mértékig kellene terjednie. A gyakorlatban működő társasági formációknak meg kellene adni a megfelelő jogi hátteret, a kialakuló igényekre reagálva, az uniós és a társasági érdekek egyensúlyát megtartva.

A jogharmonizáció során egy egységes társasági jog kialakítása az Unión belül nem cél, de nem is megvalósítható. Törekvések vannak az átláthatóbb, jobban követhető, a lényeges elemekben kevesebb eltérést mutató jogi irányra, meghagyva azokat a különbségeket, amelyek színesítik az európai képet, teret engednek a versenynek, anélkül, hogy akadályoznák az alapjogok érvényesülését.

Az irányelvekben rögzített követelmények elsősorban a társaságokkal kapcsolatban az információ nyilvánosságát és hitelességét próbálják előmozdítani, a megfelelő tájékozódás elérése érdekében. A magyar társasági jog igyekszik lépést tartani ezekkel az elvárásokkal, nem szem elől tévesztve a magyar társasági jog versenyképességének biztosítását. A hazai joganyagba már beépültek az érintett szabályok, emellett az uniós elvárásoknak megfelelő időszakos felülvizsgálat szintén állandósult, így a jogharmonizáció folyamatos feladat elé állítja a magyar jogalkotót is.²

¹ SÁRKÖZY TAMÁS: A magyar gazdasági jog stratégiájáról. *Gazdaság és Jog*, 2002/10. szám, 3–4.

² Lásd A gazdasági társaságokról és a bírósági cégeljárásról szóló törvények koncepciója (A Kodifikációs Bizottság vitaanyaga), 2004. I/2. pont.

Az együttműködési akarat a jogközelítés keretében adott. A gazdasági tevékenység határokon átívelő jellege a vállalatok szempontjából egyaránt sokkal hangsúlyosabbá vált.

A kezdetben dinamikus uniós jogalkotói kedv az elmúlt években hullámszó aktivitást mutat. Új témák kerültek az előtérbe, mint például a digitális társasági jog, a fenntarthatóság. A jogharmonizációs eszközök, az Unió kezdeményezte hivatalos eljárások, jogalkotási aktusok és a tagállamok társasági joggal foglalkozó kutatóinak, gyakorlati szakembereinek „projektjei” párhuzamosan jelen vannak, néhol találkoznak, máskor alternatív utakat kerestek.³

Vajon miért vált az elmúlt időszakban egyre nehezebbé az európai társasági jogot érintő jogalkotási kezdeményezések megvalósítása? Látható, hogy más irány felé terelődik a társasági jog fókusza. Ez az irány sikeresebb lesz? Az egységesítési törekvések között nem a meglévő tagállami szabályok összefésülése, hanem valami magasabb cél érdekében kreált új topikok borzolják a gazdasági szereplők kedélyét.

Az utóbbi idők sikertelen kezdeményezéseinek apropóján kimondható, hogy az egységes uniós társasági formák szorgalmazására irányuló uniós törekvések rendre ellenállásba ütköztek, egészben vagy részben megbuktak, illetve elgyengültek. (Ezekre a későbbiekben még kitérek.)

3. A belső piac navigátora: az európai társasági jog

3.1. Korlátozásoktól mentes mozgás a belső határok nélküli térségben

Az EU-n belül egy belső határoktól és korlátoktól mentes egységes piac megvalósítása a cél, amely biztosítja a jogi személyek szabad mozgását. A szabad áru- és tőkemozgáson alapuló, az Európai Unió keretein belül létrehozott belső piac kialakítását jelentősen befolyásolta a társasági jog, ezért annak vizsgálatát ezen szempontok figyelembevételével célszerű végezni és a nemzetközi dimenziójú megközelítése elméleti és gyakorlati szempontból is fontos.

A társaságok jelentős része országhatárokon átívelő tevékenységet végez, a termelési folyamatok nemzetközivé váltak, a piaci versenykörülmények között az EU alapkoncepciója a gyakorlatban is megtestesül.⁴

³ Lásd: Report of the Reflection Group On the Future of EU Company Law, *Working Paper Series*, No. 126, 5/2011, Brüsszel, 2011. április 5., 16–27.

⁴ A társasági jog jogharmonizációs vonatkozásairól lásd még például: GOMBOS KATALIN: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020., KISFALUDI ANDRÁS: *Jogharmonizáció a kereskedelmi társaságok jogában*. In: VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Európai közösségi jogi*

A gazdasági társaságok szabályainak harmonizációja során egyes fontosabb alapítási, szervezeti és működési jellemzőkre helyezik a hangsúlyt. A nemzeti jogok közelítésével, a hasonló szabályok miatt egyszerűbbé tehető a más tagállambeli cégalapítás vagy részesedésszerzés. Egyes működési költségek kiegyenlítődnének, a hitelezővédelem is hasonló megoldásokon alapul, a tagok egymás közötti viszonya, illetve a társasághoz fűződő kapcsolataik a lényegi pontokon hasonlóak, és így a befektetők is jobban érezhetik az egységes piac előnyeit.⁵

3.2. Az európai üzleti környezet fejlesztése

A Bizottság „Európa 2020” stratégiája⁶ a változó gazdasági környezethez és társadalmi igényeihez igazodó európai üzleti környezet javítására szólított fel. Az európai vállalkozások, befektetők és munkavállalók számára kialakított modern, hatékony társasági jogi és vállalatirányítási kereteknek a fenti célkitűzésekhez kell igazodnia. A priorizált téma-területeket átfogó felülvizsgálatnak vetették alá, amelyeknek fő motiválója a 2003. évi, az Európai Unióban a társasági jog korszerűsítéséről és a vállalatirányítás javításáról szóló cselekvési terv⁷ volt, amelyből több kezdeményezés már megvalósult. Nem sokkal később, 2005-ben és 2006-ban tartott konzultáció is meghatározó állomást jelentett a cselekvési terv jövőbeli reálizálásában. Ezt követően 2012-ben újabb fejlemények történtek, amelyek a Bizottság véleménye szerint további lépéseket kellett tenni.⁸

Az uniós társasági jogban az elmúlt évtizedekben jelentős előrelépések történtek. A harmonizáció több kérdéskörre kiterjed, például a nyilvános vételi ajánlatok, a részvényesek és mások érdekeinek védelme, a nyilvánosan működő részvénytársaságok tőkéjének létrehozása és fenntartása, a fióktelepekre vonatkozó adatköz-

elemek a magán- és a kereskedelmi jogban, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001, 99–248., PAJOR-BYTOMSKI MAGDALENA: Jogharmonizáció a kereskedelmi jog néhány témakörében. In: VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Európai közösségi jogi elemek a magán- és a kereskedelmi jogban*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001, 249–299., MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *Európai társasági jog*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004., SÁNDOR ISTVÁN: Az európai társasági jog követelményei és a magyar társasági jog. *Gazdaság és Jog*, 1997/2. szám, 3–9., SÁRKÖZY TAMÁS: A gazdaság joga, mint az Európai Unióhoz való csatlakozás hajtóereje. *Gazdaság és Jog*, 1998/7-8. szám, 9–16.

⁵ MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): i. m. 78.

⁶ Az Európai Bizottsági közleménye: *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*, COM(2010) 2020 végleges, 16–17.

⁷ Az Európai Bizottsági közleménye: *A társasági jog korszerűsítése és a vállalatirányítás javítása az Európai Unióban – Terv az előrelépéshez*, COM(2003) 284 végleges.

⁸ Az Európai Bizottsági közleménye: *Cselekvési terv: Európai társasági jog és vállalatirányítás – a részvényesek nagyobb szerepvállalását és a fenntartható vállalatokat szolgáló modern jogi keret Strasbourg*, 2012. 12. 12. COM (2012) 740 final. 2.

lési kötelezettségek, az egyesülések és szétválások, a részvényesek jogai és a kapcsolódó területek, digitális megoldások, fenntarthatóságához kapcsolódó jelentéstétel. Elvitathatatlan eredmény az uniós társasági jogi formák megszületése: az európai részvénytársaság (SE), az európai gazdasági egyesülés (EGE) és az európai szövetkezet (SCE), azonban nincs előrehaladás egyes egyszerűsítési kezdeményezésekben és néhány statútumra vonatkozó javaslatot töröltek.

4. A haladást meghatározó irányítótáblák: a társasági jogi irányelvek

A társasági joghoz kapcsolódó irányelvek az alapszabadságok érvényesülését szolgáló és azt elősegítő jogi eszközök, amelyek a tagállamok társasági joggal összefüggő rendelkezéseinek összehangolásával a letelepedés és a tőkemozgás akadályát képező gátakat lebontását célozza meg.⁹ Az Európai Unió tagállamaként folyamatosan integrálni kell az uniós irányelveket a belső jogba, ez a társasági jogra kiemelten is vonatkozik.¹⁰

A Társasági jogi lexikon az irányelvek két csoportra osztja:¹¹

- a társaság alapításához kapcsolódó irányelvek: első irányelv, második irányelv, tizenkettedik irányelv;
- a társaság működéséhez kapcsolódó irányelvek: harmadik irányelv, hatodik irányelv, hetedik irányelv, negyedik irányelv, nyolcadik irányelv, tizedik irányelv, tizenharmadik irányelv.

A társasági jogi irányelvek közül az elsőt 1968-ban fogadták el, ezt követően több irányelv született, amely kezdetben az időrendhez igazodó, sorszámozott formában jelentek meg. Azóta ezeket többször módosították és egy részüket 2017-ben kodifikálták. Az alábbiakban ezeket az irányelveket felsoroljuk, a kodifikációban érintetteket pedig külön szedve sorakoztatjuk fel.

⁹ NAGY BARNA KRISZTINA: Társasági jogi irányelv. In: DÚL JÁNOS – LEHOCZKI ZÓRA ZSÓFIA – PAPP TEKLA – VERESS EMŐD (szerk.): *Társasági jogi lexikon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 264.

¹⁰ VÉKÁS LAJOS: A Polgári Törvénykönyv első hét évéről. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/3. szám, 101.

¹¹ NAGY BARNA KRISZTINA: i. m. 262.

4.1. Társasági jogi irányelvek a 2017/1132/EU irányelv konszolidációja után

A 2017. július 20-án hatályba lépő 2017/1132/EU irányelv,¹² amely egyesítette a hatályon kívül helyezett irányelvek tartalmát (azokat tartalmában nem módosította, nem egészítette ki), így a társasági jog szabályainak jelentős részét egy irányelvben gyűjtötte össze, beleértve a társaságok alapítását és működését is.¹³

Az irányelv már meglévő jogszabályokat kodifikál, ezért a tagállamok nemzeti jogukba való külön átültetését nem igényelte.

Az irányelv eredetileg az alább felsorolt korábbi uniós társasági jogi irányelveket kodifikálta, anélkül, hogy tényleges tartalmukat módosította volna:¹⁴

- Az első irányelvet a tőkeegyesítő társaságok alapításáról, semmisségéről és szerveik képviseleti jogáról (68/151/EGK; 1968. március 9.) több alkalommal módosították, 2009-ben újrakodifikálták (2009/101/EK irányelv), majd ezt a jogszabályt a társasági jog egyes vonatkozásairól szóló 2017/1132/EU irányelv váltotta fel.¹⁵

- A második irányelvet a részvénytársaságok alapításáról, alaptőkéjének védelméről és módosításáról (77/91/EGK; 1976. december 13.) hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2012/30/EU irányelv. Ez utóbbi helyébe lépő 2017/1132/EU irányelvet 2019-ben módosították a digitális eszközök és folyamatok társasági jogban való használatával összefüggésben.¹⁶

- A harmadik irányelv a részvénytársaságok egyesülésére vonatkozik. A 78/855/EGK irányelvet (1978. október 9.) hatályon kívül helyezte a 2011/35/EU irányelv 2011. április 5-én. Később ezt a jogforrást is hatályon kívül helyezte a 2017/1132/EU irányelv.¹⁷

- A részvénytársaságok szétválásáról szóló hatodik irányelvet (82/891/GK; 1982. december 17.) újrakodifikálta a 2017/1132/EU irányelv.

- A tizedik irányelvet a részvénytársaságok határokon átlépő, nemzetközi egyesüléséről (2005/56/EK; 2005. október 26.) hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2017/1132/EU irányelv.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1132 irányelve (2017. június 14.) a társasági jog egyes vonatkozásairól (HL L 169, 2017.6.30., 46.)

¹³ A társasági jog egyes tőkeegyesítő társaságokat érintő vonatkozásai. Összefoglaló a 2017/1132/EU irányelv – a társasági jog egyes tőkeegyesítő társaságokat érintő vonatkozásainak kodifikációja c. dokumentumról. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/certain-aspects-of-company-law-concerning-limited-liability-companies.html>

¹⁴ Lásd még: MOHAI MÁTÉ: Társasági jogunk uniós háttéréről. *Európa Jog*, 2020/2. szám, 22.

¹⁵ UDO BUX – ALEXANDRU-GEORGE MOȘ – MARIUSZ MACIEJEWSKI: *Company Law*. 05/2024, 2. https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_2.1.11.pdf.

¹⁶ BUX – MOȘ – MACIEJEWSKI: i. m. 2.

¹⁷ CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *Az európai magánjog forrásai*. Pázmány Press, Budapest, 2021, 35–36.

– A tizenegyedik irányelvet a fióktelepekkel kapcsolatos közzétételi kötelezettségekről (89/666/EGK; 1989. december 22.) is a 2017/1132/EU irányelv kodifikálta újra.

4.2. További társasági jogi irányelvek (amelyeket nem érintett 2017/1132/EU irányelv)

– A tőkeegyesítő társaságok évről-évre vonatkozó 78/660/EGK, negyedik irányelvet (1978. július 25.) hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2013/34/EU irányelv (2013. június 26.).

– A hetedik irányelvet a konszolidált évről-évre vonatkozó 83/349/EGK; 1983. június 13.) több módosítást követően hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2013/34/EU irányelv.

– A nyolcadik irányelvet a könyvvizsgálói tevékenység engedélyezéséről (84/253/EGK; 1984. április 10.), a 2000-es években felülvizsgálták és új irányelvet fogadtak el 2006-ban (2006/43/EK irányelv, 2006. május 17.).

– A tizenkettedik irányelvet illetően az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságokról szóló 89/667/EGK irányelvet a 2009/102/EK irányelv váltotta fel 2009. szeptemberétől.

– A tizenharmadik irányelv a nyilvános vételi ajánlattétellel megvalósuló vállalatfelvásárlásra vonatkozik; ez az ún. „takeover” irányelv (2004/25/EK; 2004. március 30.).¹⁸

4.3. A 2017/1132/EU irányelv módosításai és „továbbélése”

A 2017/1132/EU irányelvet is többször módosították, felülvizsgálták és kiegészítették az alábbi irányelvekkel:¹⁹

– A digitális eszközök és folyamatok társasági jog terén történő használatáról szóló 2019/1151/EU irányelv.²⁰ A 2019. június 20-i irányelv legtöbb rendelkezésének

¹⁸ Az irányelvekről lásd még: AUER ÁDÁM – BAKOS KITTI – BUZÁSI BARNABÁS – FARKAS CSABA – NÓTÁRI TAMÁS – PAPP TEKLA: *Társasági jog*. Lectum, Szeged, 2011. 608–632., PAPP TEKLA: *Az Európai Unió társasági jogi normái*. Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár, JATEPress, Szeged, 2005., CSEHI: i. m. 26–32.

¹⁹ Company law and corporate governance. EU rules and activity in this area, Informal Company Law Expert Group, action plan on company law and corporate governance. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance_en; és <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/certain-aspects-of-company-law-concerning-limited-liability-companies.html>.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1151 irányelve (2019. június 20.) az (EU) 2017/1132 irányelvnek a digitális eszközök és folyamatok társasági jog terén történő használatát tekintetében történő módosításáról.

átültetési határideje 2022 augusztusában lejárt, kivéve néhány cikk esetében, amelyeknél a határidő 2023 augusztusa.

Az Európai Bizottság 2023. március 29-én irányelvjavaslatot fogadott el a társasági jog területén igénybe vehető digitális eszközök és folyamatok használatának további kiterjesztéséről és korszerűsítéséről.²¹ Az irányelvjavaslat az üzleti környezet átláthatóságát kívánja javítani az egységes piacon, több, megbízhatóbb, naprakész vállalati információ közzétételével és a vállalatoknak az adminisztratív terheknek csökkentése mellett. A javaslat jelenleg az Európai Parlament és a Tanács előtti megvitatás fázisában tart.

– A határokon átnyúló átalakulásokról, egyesületekről és szétválásokról szóló 2019/2121/EU irányelv²² (kifejtését lásd a következő alpontban).

– A 2019/1023/EU irányelv,²³ annak érdekében, hogy a tagállamok számára lehetővé tegye a 2017/1132/EU irányelv egyes cikkei alóli kivételek engedélyezését (a megelőző szerkezetátalakítási keretek kialakítása érdekében).²⁴

4.4. A határokon átnyúló átalakulások, egyesületek és szétválások újabb szabályai (2019/2121/EU irányelv)

2018-ban az Európai Bizottság megállapította a határokon átnyúló átalakulások, egyesületek és szétválások vonatkozásában azon uniós jogi keret hiányosságát, amely miatt a vállalkozások a más tagállamok piacához való hozzáférése, így azok hatékony működése, a változó környezethez való alkalmazkodásának lehetősége korlátozott volt.²⁵

²¹ Proposal for a Directive to further expand and upgrade the use of digital tools and processes in company law. https://commission.europa.eu/publications/proposal-directive-further-expand-and-upgrade-use-digital-tools-and-processes-company-law-all_en?prefLang=hu.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2121 Irányelve (2019. november 27.) az (EU) 2017/1132 irányelv határokon átnyúló átalakulásokról, egyesületek és szétválások tekintetében történő módosításáról.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1023 irányelve (2019. június 20.) a megelőző szerkezetátalakítási keretéről, az adósság alóli mentesítésről és az eltiltásokról, valamint a szerkezetátalakítási, fizetésképtelenségi és adósság alóli mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedésekről, és az (EU) 2017/1132 irányelv módosításáról (Szerkezetátalakítási és fizetésképtelenségi irányelv).

²⁴ *A társasági jog egyes tökeegyesítő társaságokat érintő vonatkozásai.* Összefoglaló a 2017/1132/EU irányelv – a társasági jog egyes tökeegyesítő társaságokat érintő vonatkozásainak kodifikációja c. dokumentumról. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/certain-aspects-of-company-law-concerning-limited-liability-companies.html>

²⁵ Végző előterjesztői indokolás a tökeegyesítő társaságok határokon átnyúló átalakulásáról, egyesüléséről, szétválásáról és egyéb jogharmonizációs célú törvénymódosításról szóló 2021. évi CXXIV. törvényhez – Indokolások Tára, 2021/137. Általános indokolás 1. pont.

2019 novemberében elfogadták a 2019/2121/EU irányelvet a 2017/1132/EU irányelv határokon átnyúló átalakulások, egyesülések és szétválások tekintetében történő módosításáról, továbbá a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesülésére vonatkozó további szabályokat, amely során a Parlament jelentős módosításokat hajtott végre.

Az új szabályrendszer lehetővé teszi, hogy a társaságok digitális eszközöket használjanak a társasági jogi eljárásokban, emellett biztosítékokat szolgáltat a csalások ellen és védi az érdekelt feleket, és a határokon átvívelő társasági mobilitásról és szerkezetátalakításról is rendelkezik. Ennek az irányelvnek az átültetési határideje 2023 januárjában járt le.²⁶

Magyarországon a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló átalakulásáról, egyesüléséről, szétválásáról és egyéb jogharmonizációs célú törvénymódosításról szóló 2021. évi CXXIV. törvény a 2019/2121/EU irányelvnek való megfelelést szolgálta.²⁷ A törvény – a korábbi szabályozáshoz²⁸ viszonyítva, azt kiegészítve – átfogóan, új normatív megoldással foglalja össze az átalakulására, egyesülésére és szétválására vonatkozó rendelkezéseket.

Mindez bizakodásra adhat okot a vállalkozások számának növekedésével és az új piacokhoz való jutással kapcsolatban.²⁹

4.5. Új kezdeményezések a vállalati fenntarthatóságért

A vállalati fenntarthatóság, a vállalati társadalmi felelősségvállalás fogalma és tartalma változik, bár határai körvonalazhatók, nem mutatnak egy egységes rendszert. A jog keresi a helyét ebben a képlekeny mátrixban.

Az ESG teljesítményértékelési mutatók a vállalatok értékelésének egyik legmeghatározóbb pontjává léptek elő, erről átlátható és ellenőrizhető módon számot kell adni.

²⁶ Company law and corporate governance. EU rules and activity in this area, Informal Company Law Expert Group, action plan on company law and corporate governance. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance_en.

²⁷ 2021. évi CXXIV. törvény a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló átalakulásáról, egyesüléséről, szétválásáról és egyéb jogharmonizációs célú törvénymódosításról. A törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2022. augusztus 1-jén lépett hatályba. Ennek bizonyos rendelkezéseit módosította: a gazdaság versenyképességének növelése érdekében történő törvénymódosításokról szóló 2023. évi XXXIX. törvény.

²⁸ 2007. évi CXL. törvény a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről (hatályát veszette: 2022. 9. 01.)

²⁹ BORSOS TIBOR: A tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló átalakulása, egyesülése, szétválása az új törvényi szabályozás tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2022/7-8. szám, 54. és 57.

Egy újabb intézkedéscsomag az átláthatóság jegyében, amely a társaságokra – alaptevékenységük mellett, azon túl – jelentős adminisztratív terhet ró, előírja, hogy szolgáltatassanak információkat, adatokat. Annak ellenére, hogy éppen az az egyik kiemelt cél az EU-ban a vállalkozások működésének megkönnyítése, adminisztratív terheinek csökkentése. Természetesen a cél nemes, de a vállalatok egyelőre az újabb kötelezettséget látják benne, bár vannak élelmesebbek, akik a márkaépítés részévé teszik, közvetlenül is nyereséget remélve.

Látható, hogy az EU bekeményít, és az eddig önkéntesen vállalt fenntarthatósági intézkedések közvetlenül kötelezővé válnak.

A jogalkotó a cél elérésének érdekében komplex jogi támogatással jogi keretrendszert kíván teremteni.

4.5.1. Előzmények

A részvényesek hosszú távú szerepvállalásának ösztönzése

A 2017/828/EU irányelv új – bár nem előzmény nélküli – célt határozott meg, amely a részvénytársaságokban a befektető részvényesek hosszú távú szerepvállalásának ösztönzésére irányul. Ezt ültette át hazánkban a hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzéséről és egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2019. évi LXVII. törvény.³⁰

Intézkedések a vállalatirányítás fenntarthatóság-központúvá tétele érdekében

2020 decemberében megjelent a felelős vállalatirányításról szóló jelentés.³¹ Ezzel egyidejűleg zajlott a vállalati átvilágításról és a vállalati elszámoltathatóságról szóló – a felelős vállalatirányításhoz kapcsolódó – kezdeményezés.³²

A pénzügyi és gazdasági tevékenységek után az EU a nem pénzügyi információk közzétételével támaszt adatszolgáltatási igényt, végrehajtandó, konkrét kötelezettségek teljesítésének elvárásával, az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra élesítve a figyelmet.³³

³⁰ Lásd még a témában: BODZÁSI BALÁZS: A hosszú távú részvényesi (befektetői) szerepvállalás ösztönzésére irányuló uniós törekvések. *Fontes Iuris*, 2018/2. szám, 32–39.

³¹ Jelentés (2020.12.02.), 2020/2137(INI).

³² Jelentéstervezet a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a vállalati átvilágításról és a vállalati elszámoltathatóságról 2020/2129(INL), Jogi Bizottság. Előadó: LARA WOLTERS (2020. 11. 19.)

³³ Jelentés (2020. 12. 02.), 2020/2137(INI) 16.

4.5.2. Vállalati fenntarthatósági jelentéstételi kötelezettségek változása – önkéntesből kötelező forma³⁴

Érintett jogszabályok:

- Nem pénzügyi beszámolási irányelv (*Non-Financial Reporting Directive, NFRD*) – 2014/95/EU;³⁵
- Vállalati fenntarthatósági beszámolási irányelv (*Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD*) – 2022/2464/EU;³⁶

Az NFRD/CSRD összehasonlításból is láthattuk,³⁷ hogy a fenntarthatósági jelentés elkészítése már egyre szigorodó jogi előírás végrehajtása, túlmutat az önkéntes teljesítésen. Mindazzal, hogy tartalmát és terjedelmét kiterjesztik, a CSR fogalma tágul és jogi legitimációt kap. Az eddigi önkéntes tevékenységeket, amelyek a CSR részeként, mint a jogi megfelelésen túli tevékenységek jelentek meg, a folyamatok formálódása közben bevonják a jogkövetkezményekkel ellátott keretrendszerbe. Véleményem szerint ezeket nehéz elválasztani egymástól, így a jogi megfeleléssel járó tevékenységek is a CSR részévé válnak.

Mindezzel egy jelentős állomáshoz értünk és tekintettel arra, hogy a végső cél egyelőre idealisztikus, nem tudjuk, hogy hol van a végállomás. Mindenesetre várjuk a fejleményeket, a hatásvizsgálatok eredményeit és nem utolsósorban a vállalatok reakcióit.

4.5.3. A szabályozás alanyai

AUER ÁDÁM írásában a felelős társaságirányítás és szociális felelősségvállalás kapcsolódási pontjait tárja fel és felteszi a kérdést: mi tekintő vállalatnak, a szociális felelősségvállalás alanyának, megjegyezve, hogy az alanyi kör nem csupán a társasági for-

³⁴ Részletes kifejtését lásd: SZIKORA VERONIKA: Önkéntesből kötelező – látélet a vállalati társadalmi felelősségvállalás térhódításáról. *Gazdaság és Jog*, 2023/1–2. szám, 32–40.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU irányelve (2014. október 22.) a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról. HL L 330: 1–9. (2014. 11. 15.). A 2014/95/EU irányelv 2014. december 6-án lépett hatályba. Az érintett vállalkozások az irányelv alkalmazását 2018-tól, a 2017. pénzügyi évvel kapcsolatos információkra vonatkozóan kezdték meg.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2022/2464 irányelve (2022. december 14.) a 537/2014/EU rendeletnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és 2013/34/EU irányelvnek a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról, HL L 322: 15–80. (2022. 12. 16.) A 2022/2014 irányelv 2023. január 5-én lépett hatályba. Az érintett vállalkozások az irányelv alkalmazását 2025-től, a 2024. pénzügyi évvel kapcsolatos információkra vonatkozóan kezdik meg.

³⁷ SZIKORA (2023): i. m. 37–38.

mákra korlátozódik.³⁸ Ezt az új uniós szabályok azóta már igyekeznek megválaszolni, bár ezt nem hagyományos társasági jogi megközelítésben, hanem inkább a gazdaságban elfoglalt helyük, bevételeik határozza meg, és joganyagonként is változó. A vállalatcsoportosulások speciális helyzete is kérdésként vetődik fel. A vállalatcsoportosulások működését a közös üzletpolitika határozza meg, a „részt vevő szereplők piaci különállása csak látszólagos”.³⁹

Egyre felfokozottabb a hangulat a fenntarthatósággal kapcsolatos beszámolással kapcsolatban, az egész világon. Többek között ezért is lépett fel az EU annak érdekében, hogy egy átfogó szempontrendszert dolgozzon ki, annak érdekében, hogy a tagállami fellépéseket is egy irányba terelje, illetőleg jó alapot teremthessen a nemzetközi partnereivel való együttműködéshez. A tagállamok önálló fellépéseivel összevetve az uniós beavatkozástól azt várják, hogy hozzájárul a globális szakpolitikai fejleményekhez, az európai vállalatok és más érdekelt felek érdekvédelméhez.⁴⁰

Az EU fenntartható finanszírozási stratégiájában a fenntarthatósági beszámolási követelményeket több szabály is érinti, együttesen alkotnak egy jogi keretet, amelyben kiemelt szerepet tölt be a nem pénzügyi beszámolási irányelv (NFRD), a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntartható finanszírozással kapcsolatos közzétételről szóló rendelet (SFDR) és a taxonómiai rendelet mellett. A CSRD Javaslat az NFRD-ben meghatározott fenntarthatósági beszámolási követelményekre épült, és azokat felülvizsgálta a fenntartható finanszírozásra vonatkozó tágabb keretben is (az SFDR-t és a taxonómiai rendeletet is), az európai zöld megállapodás célkitűzéseinek szem előtt tartása mellett.⁴¹

5. Az európai uniós társasági formák létrehozatala és tervezetei

A jogharmonizáció mellett elindult egy olyan folyamat is, amely már túllép ezen a szinten, és a jogegységesítés az önálló európai társasági formák kialakításában

³⁸ AUER ÁDÁM: A felelős társaságirányítás és a vállalatok szociális felelősségvállalásának fejleményei az Európai Unióban III. rész. *Céghírnök*, 2012/8. szám, 5–6. Lásd még: PÁZMÁNDI KINGA: A jogi személyek nyilvántartási rendszere az Európai Unió egyes tagállamaiban, és Magyarországon. *Magyar Jog*, 2015/4. szám, 202–209.

³⁹ PÁZMÁNDI KINGA: Konzernjog az új Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 2013/7–8. szám, 25–30., SÁRKÖZY TAMÁS: *A magyar társasági jog Európában – a társasági- és konzernjog elméleti alapjai*. HVG-ORAC, Budapest, 2001, 295–353., PÁZMÁNDI KINGA: Vállalatcsoport. In: Sárközy, Tamás (szerk.): *Polgári jog. A jogi személy. Az új Ptk. magyarázata II/VI*. Budapest, HVG-ORAC, 2018, 88–111.

⁴⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2013/34/EU irányelvnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és az 537/2014/EU rendeletnek a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról {SEC(2021) 164 végleges} – {SWD(2021) 150 végleges} – {SWD(2021) 151 végleges} Brüsszel, 2021.04.21. COM(2021) 189 végleges 2021/0104(COD) Indokolás 1.

⁴¹ Javaslat (2021.04.21.) COM(2021) 189 végleges Indokolás 1.

jelenik meg. Ezeknek a sui generis társasági formáknak a létrehozásáról, közvetlenül alkalmazandó uniós (közösségi) rendeletek szólnak, amelyek a nemzeti társasági jogok különbözőségeit és behatárolt területi alkalmazását kívánják feloldani az európai dimenziójú gazdasági társaságok megszületése érdekében.⁴²

Az uniós társasági jog tehát a harmonizáción túlmenően sajátos uniós társasági jogi formát is meghatároz, mely jogi eszközöket gyakran nevezik „28. rendszernek”. Ezek a rendeletek nem a meglévő nemzeti jogot harmonizálják, módosítják vagy helyettesítik, hanem alternatív jogi formákat hoznak létre.⁴³

Három társasági forma esetében az uniós javaslat megvalósult. Ezek az európai gazdasági egyesülés, az európai részvénytársaság és az európai szövetkezet. Ezeken túl más társasági formákra is tettek javaslatot, előkészületek folytak az egységes „európai kft.”-re, az európai kölcsönös biztosító egyletre és az európai egyesületre és az európai zártkörű társaságra is.

5.1. Az Európai Parlament szerepe az uniós társasági formák létrejöttében

Többszöri jogszabálmódosítást követően 2007 februárjában a Parlament felszólította a Bizottságot, hogy az európai részvénytársaság statútumának felülvizsgálata érdekében terjesszen elő javaslatot az európai zártkörű társaságról, a kvv. szektor igényeinek kielégítésére.

Az európai társulásra, illetve az európai biztosító egyesületekre vonatkozó két rendeletjavaslat visszavonását követően a Parlament arra szólította fel a Bizottságot, hogy vegye újra napirendre ezeket a kérdéseket, az alapítványokra és a társulásokra vonatkozó megfelelő jogi keret létrehozását is szorgalmazta. Az európai biztosító egyesületek statútumáról szóló, 2013. március 14-i állásfoglalásában a Bizottság számára ajánlásokat fogalmazott meg a Parlament az európai biztosító egyesületek statútumával kapcsolatban.⁴⁴

Hosszú éveket követően, 2023 szeptember 5-én elfogadták, majd 2024 márciusában a Parlament megszavazta a határokon átnyúló európai egyesületekről szóló

⁴² A Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról, 7. pont.

⁴³ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság zöld könyve a fogyasztók és a vállalkozások javára szolgáló európai szerződési jog felé történő előrehaladás szakpolitikai választási lehetőségeiről (COM(2010) 348 végleges) (2011/C 84/01) C 84/5.

⁴⁴ P7_TA(2013)0094 Az európai biztosító egyesület statútuma. Az Európai Parlament 2013. március 14-i állásfoglalása a Bizottsághoz intézett ajánlásokkal az európai biztosító egyesület statútumáról [2012/2039(INL)].

javaslatot,⁴⁵ amelytől azt remélik, hogy javítani fogja a belső piac működését a jogi és adminisztratív akadályok felszámolásával, egyenlő versenyfeltételeket megteremtve a több tagállamban működni kívánó nonprofit szervezetek számára.⁴⁶

A Bizottság 2012-ben javaslatot tett az európai alapítvány, „Fundatio Europea” (FE) statútumára, hogy megkönnyítse közhasznú munkavégzést az EU-ban. A tervezet végül nem járt sikerrel. A projekt újjáélesztése sem rövid, sem középtávon nem várható és konkrét alternatívák megfogalmazását sem halljuk azóta sem, bár a szociális vállalkozások tekintetében az Európai Unió potenciálisan fontolóra vehetne olyan intézkedéseket, amelyek részben hasonló kérdéseket kezelnek.⁴⁷

Az Európai Parlament 2012 júniusában állásfoglalást adott ki az európai társasági jog jövőjéről, amelyben konkrét feladatokat jelölt meg a Bizottság számára. A Parlament kifejtette, a tagállami jogszabályok értelmében meglévő társasági formákat uniós társasági formákkal kell kiegészíteni és tovább fejleszteni a meglévőket. Sürgette a Bizottságot az SPE statútumának elfogadására.⁴⁸

5.2. Uniós társasági formák

Az uniós társasági jogi formák – mint az SE vagy az SCE – kérdése és azok felülvizsgálatának szüksége állandósult, a 2010-es évektől erősödő – az EU a jövőbeli társasági jogára irányuló – figyelem nem lankad. A reflexió eredményei azt mutatják, hogy szükséges és indokolt áttekinteni az egyenlő versenyfeltételeknek, valamint a jobb és egyszerűbb szabályozás iránti igényeknek való megfelelést.⁴⁹

5.2.1. Európai részvénytársaság (Societas Europaea, SE)

Az európai részvénytársaság (SE) jogi személyiséggel rendelkező, részvénytársasági formában létesített sui generis társasági forma.⁵⁰

⁴⁵ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a határokon átnyúló európai egyesületekről. COM/2023/516 final.

⁴⁶ BUX – MOŞ – MACIEJEWSKI: i. m. 7.

⁴⁷ STEFANIE JUNG: *The (temporary) end of the Fundatio Europaea (FE)*. Trusts & Trustees, Volume 27, Issue 6, July 2021, 446–449. DOI: <https://doi.org/10.1093/tandt/ttab064>

⁴⁸ Az Európai Parlament 2012. június 14-i állásfoglalása az európai társasági jog jövőjéről [2012/2669(RSP)] 2013/C 332 E/15 (2013.11.15., C 332 E/79.), BUX – MOŞ – MACIEJEWSKI: i. m. 7.

⁴⁹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazása, Brüsszel, 2012.2.29. COM(2012) 72 final 4.

⁵⁰ A Tanács 2001. október 8-i 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság statútumáról. [1. cikk (3) bekezdés]

Az SE szabályozási szintjei:⁵¹

- az európai részvénytársaság alapszabályáról szóló 2157/2001/EK tanácsi rendelet, valamint a munkavállalói részvételtől szóló 2001/86/EK irányelv,
- az irányadó közösségi joganyag szerint elfogadott tagállami rendelkezések (Magyarországon a 2004. évi XLV. törvény az európai részvénytársaságról),
- a székhely szerinti nemzeti jognak a részvénytársaságokra vonatkozó jogszabályai.

Az Európai Unió hivatalos honlapján ösztönzik az európai jogi személyiségű vállalkozási formák alapítását, az alapvető követelmények ismertetése mellett.⁵²

Előnyként említik, hogy:

- Egynél több EU-országon belüli üzletvezetésnek egyszerűbb a működése, könnyebben átszervezheti tevékenységét egyetlen európai márkanév alatt, és még ehhez külön leányvállalati hálózat létrehozása sem szükséges. De lehetőség van arra is, hogy az európai társaság tulajdonosa egy vagy több leányvállalatot hozzon létre, amelyek egyben európai társaságok is.

– Nagyobb mobilitás az egységes piacon (például: az SE bejegyzett székhelyét áthelyezheti egy másik EU-országba, anélkül, hogy fel kellene számolnia, kivéve a fizetéseptelenségi eljárások alatt lévő cégeknél).⁵³

- Egy átlátható keretrendszerben jobban követhető a munkavállalók bevonása a vállalkozás működtetésébe.

Az SE létrehozásával lehetőség nyílik arra, hogy a vállalkozások különböző európai országokban azonos, uniós szabályrendszer alapján működjenek. Általánosságban megállapítható, hogy az európai vállalatokra vonatkozó uniós szabályok minden tagországban azonosak. Az európai részvénytársaság székhelye szerinti országtól függően azonban bizonyos szempontokra eltérő szabályok vonatkozhatnak. Ezek a szabályok például hatással lehetnek arra, hogy mely hatóságokkal kell kapcsolatba lépni, vagy milyen szabályokat kell betartani a munkavállalói részvétellel kapcsolatban. Egyes országok magasabb tőkekövetelményeket írhatnak elő, de legalább 120.000 EUR jegyzett tőkével kell rendelkeznie a társaságnak.

⁵¹ A témában lásd még: RIBAI CSILLA: Az Európai Részvénytársaság. *Európai Műhelytanulmányok*, 95. 2004, HORVÁTHY BALÁZS: Megjegyzések a Societas Europaea koncepciójához. *Jogtudományi Közöny*, 2003/1. szám, 33–45.

⁵² https://europa.eu/youreurope/business/running-business/developing-business/setting-up-european-company/index_en.htm

⁵³ Az SE évente többször is megváltoztathatja székhelyét. Bár az SE székhelyének ugyanabban a tagállamban kell lennie, mint a központi irodájának, ezt a szabályt az EUB ítélezési gyakorlata (például a Centros-ügy) gyengítette. Gyakran választott célország Ciprus vagy Luxemburg, amelyek társasági, adó- és munkajogi szempontból rugalmasabb jogszabályokat kínálnak. Lásd: Societas Europaea: The main advantages of establishing a European Company, eBook, October 13, 2022, <https://accace.com/european-company-main-advantages-establishment/>.

Az SE alapítására annak a tagállamnak a jogszabályai vonatkoznak, amely tagállamban az SE székhelye van. Az SE a cégnyilvántartásba történő bejegyzés napján jön létre.

Az European Trade Union Institute 2014-ben szolgáltatott információi alapján kétezeret meghaladó SE számot publikált, megállapítva, hogy európai részvénytársasági statútum 2004. októberi bevezetése óta az SE-k száma évről évre folyamatosan emelkedett. Felhívta a figyelmet arra a tényre is, hogy ezek egy része azonban nem, vagy csak nagyon kevés alkalmazottal működött („üres/mikro SE-k”). Az SE-k kevesebb mint egyhatedét azonosította úgy, hogy ötnél több alkalmazottat foglalkoztatnak („normál SE-k”). A gyakorlatban azonban a „normál SE-k” száma valószínűleg jóval magasabb, mivel az SE-jogszabályok elégtelen közzétételi szabályai miatt továbbra is hiányoznak a foglalkoztatási információk.⁵⁴

Az SE egy globális szereplő képét adva szimbolizálja a vállalat nemzetközi (pontosabban európai) megközelítését, és ezért vonzó az európai vállalkozók számára, akik határokon átnyúló üzleti tevékenységüket szeretnék fejleszteni. Az SE struktúra elfogadásával a társaságok kinyilvánítják, hogy európai talajon és globális hatókörrel rendelkező vállalatok kívánnak lenni.

Az EU-ban néhány nagyvállalat már SE-re változtatta jogi formáját, például a Zalando SE, a Puma SE, a BASF SE, a Fresenius SE, az MAN SE, a SCOR SE, a Strabag SE vagy a Porsche SE.⁵⁵

5.2.2. Az európai szövetkezet (European Cooperative Society; SCE)

Az európai szövetkezet jogi személyiséggel rendelkező uniós társasági jogi forma, amelynek tagjai megőrizve autonómiájukat, egymás között kötött ügyletek révén törekszenek gazdasági és társadalmi tevékenységük fejlesztésére, továbbá saját szükségletük kielégítésére úgy, hogy tagjai kölcsönös javát szolgálja.

A statútum könnyíteni kívánja a szövetkezetek határokon átnyúló és több nemzetre kiterjedő tevékenységét ezzel a választható jogi formával, amely mellett természetesen a nemzeti szövetkezet jogi forma rendelkezésre áll.⁵⁶

Az SCE-t 30.000 euró minimális tőkével lehet létrehozni. Ezt a követelményt sokan akadályként értékelik, legalábbis azok a természetes személyek, akik kismé-

⁵⁴ Total number of registered European Companies (SEs). <https://www.worker-participation.eu/European-Company-SE/Facts-Figures/Archive-of-SE-facts-figures2/Total-number-of-registered-European-Companies-SEs>

⁵⁵ Societas Europaea: The main advantages of establishing a European Company, eBook, October 13, 2022.

⁵⁶ Az európai szövetkezetekről szóló 1435/2003/EK rendelet 10. §.

retű SCEket kívánnának létrehozni, míg mások szerint ez szükséges, mert az elegendő tőke egy vállalat pénzügyi megbízhatóságának egyik indikátora.⁵⁷

Az SCE jogforrási háttere:⁵⁸

- a) az európai szövetkezet statútumáról szóló 1435/2003/EK tanácsi rendelet, a munkavállalók részvételére vonatkozó 2003/72/EK sz. irányelvvel;
- b) a közösségi jogszabályokra tekintettel elfogadott hazai norma (2006. évi LXIX. törvény);⁵⁹
- c) a részletszabályokat rendező szövetkezeti alapszabály.

Az SCE létrehozásának lehetőségei:⁶⁰

- legalább öt természetes személy és bármely társasági formába tartozó szervezet által, amelyek különböző országokban működnek,
- két vállalat vagy öt – legalább két tagállamban lakóhellyel rendelkező – természetes személy által,
- egy másik tagállamban létesítményekkel rendelkező nemzeti szövetkezet átalakításával,
- különböző tagállamok joga alá tartozó két vagy több szövetkezet egyesülésével.

Az SCE-rendelet előírta, hogy a hatálybalépését követő öt éven belül a Bizottságnak be kell számolnia annak alkalmazásáról. Ezért 2010ben elkezdték a felülvizsgáltot.⁶¹ A jelentéshez szükséges adatok összegyűjtése céljából az Európai külső tanulmányt⁶²

⁵⁷ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazása, Brüsszel, 2012. 2. 29. COM(2012) 72 final 11.

⁵⁸ RÉTI MÁRIA: Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról, figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre. *Európai Jog*, 2007/1. szám 33–42. és 2007/2. szám, 27–36.

⁵⁹ 2006. évi LXIX. törvény az európai szövetkezetekről. A törvény – a (2) és (3) bekezdésben foglaltak kivételével – 2006. augusztus 18. napján lépett hatályba és az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvénnyel megállapított rendelkezéseinek az európai szövetkezet a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvénynek a szövetkezetekre vonatkozó különös átmeneti rendelkezései szerint köteles megfelelni.

⁶⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazása, Brüsszel, 2012. 2. 29. COM(2012) 72 final, 4.

⁶¹ A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai szövetkezet statútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2003. július 22-i 2003/72/EK tanácsi irányelv felülvizsgálatáról (COM(2010) 481, 2010. 9. 16.).

⁶² *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE)* (Tanulmány az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i

készítettet, amelyet 2010 szeptemberében bocsátottak rendelkezésére. 2011-ben az elkészült tanulmánnyal kapcsolatban nyilvános konzultációt indítottak. A Bizottság kilátásba helyezte SCERendelet esetleges felülvizsgálatát. A 2011 októberében elfogadott közleményében⁶³ javasolta az SCERendelet egyszerűsítését, célzottan a nemzeti jogoktól való függetlensége miatt, azt remélve, hogy így könnyebbé válik majd a szociális szövetkezetek esetében annak alkalmazása.⁶⁴

2011 novemberében az uniós és EGT-tagállamokban összesen 24 bejegyzett SCE működött, Magyarországon csupán három.⁶⁵

5.2.3. Európai gazdasági egyesülés (European Economic Interest Grouping, EEIG)

Az európai gazdasági egyesülés (magyar rövidítése: EGE). Az európai gazdasági egyesülést, mint társasági formát, a Tanács 2137/85/EGK rendelete intézményesítette.⁶⁶

Az egységes piac megvalósítása és erősítése érdekében indokoltá vált egy olyan jogi keret biztosítása, amely megkönnyíti a gazdasági élet résztvevőinek a határokon átnyúló együttműködését, a gazdasági integrációt, a nehézségek csökkentését. Magyarországon megalkották a jogharmonizációs kötelezettségből eredő törvényt,⁶⁷ amelynek – a harmadik Gt. hatálybelépésétől – egyetlen szakasza szól az EGE-ről az uniós rendeletre való utalás mellett.⁶⁸

1435/2003/EK rendelet alkalmazásáról): Vezetői összefoglaló és I. rész: Szintézis és összehasonlító jelentés: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sce_final_study_part_i.pdf és II. rész: Nemzeti jelentések: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sce_final_study_part_ii_national_reports.pdf.

⁶³ COM(2011) 682: http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm.

⁶⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazása, Brüsszel, 2012.2.29. COM(2012) 72 final, 4.

⁶⁵ Ezekből öt Olaszországban; hét Szlovákiában; egy-egy Franciaországban, Liechtensteinben, Hollandiában, Spanyolországban és Svédországban; három Magyarországon, kettő Németországban és kettő Belgiumban.

⁶⁶ A Tanács 2137/85/EGK rendelete (1985. július 25.) az európai gazdasági egyesülésről (HL L 199/1., 17/1. 1985.7.31., 83–91.).

⁶⁷ 2003. évi XLIX. törvény az európai gazdasági egyesülésről, valamint a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény és a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény jogharmonizációs célú módosításáról. A törvény (a 2. bekezdés kivételével) 2004. január hó 1. napján lépett hatályba.

⁶⁸ Lásd még: TÓTH RÓBERT: Európai Gazdasági Egyesülés. *Céghírnök*, 2003/12. szám, 13-14.; MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: Európai Gazdasági Egyesülés. In: HARSÁNYI GYÖNGYI – MISKOLCZI BODNÁR PÉTER – UJVÁRINÉ ANTAL EDIT: *Társasági jog*. Novotni, Miskolc, 2008, 328.

EGÉ-t magán- vagy közjogi jogállással rendelkező társaságok vagy más jogi személyek, illetve természetes személyek hozhatnak létre valamely uniós ország jogának megfelelően, az EU-ban lévő székhellyel, legalább két olyan taggal, akik különböző uniós országokból származnak.⁶⁹

A magyarországi székhelyű európai gazdasági egyesülés alapítására, szervezetére és működésére a Tanács 2137/85/EGK rendeletét kell alkalmazni a 2003. évi XLIX. törvény 1. § (2)-(5) bekezdésében foglalt kiegészítésekkel. A magyarországi székhelyű európai gazdasági egyesülés cégbejegyzéssel a bejegyzés napján jön létre.⁷⁰

A KSH a Jogi személyiségű európai gazdasági vállalkozások közé az alábbiakat sorolja⁷¹

- Magyarországi székhelyű európai gazdasági egyesülés
- Európai részvénytársaság (SE)
- Európai szövetkezet (SCE)
- Európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC)

Magyarországon 2014 és 202 között a „Jogi személyiségű európai gazdasági vállalkozás”-ok száma 30 és 36 között mozgott.⁷²

5.3. Zsákcák: nem megvalósult tervek

5.3.1. Európai zártkörű társaság

Az európai zártkörű társaság (Societas Privata Europaea, SPE) hasonlít az európai részvénytársasághoz, azzal az eltéréssel, hogy hiányoznak azok az adminisztratív, bürokratikus és költséges jegyek, amelyek alapján – a korábbi remények szerint – egy népszerű alternatív társasági forma lehetett volna. A hosszú, fordulatokkal teli szabályozás-tervezet útja végül nem zárul sikerrel.

A tervezetet a Parlament 2009-ben tárgyalta, azonban – több tagállam ellenálása miatt – nem fogadták el. Hosszú tárgyalások után sem tudtak megállapodni a tagállamokkal, a vita tárgyat képezte például a székhely és a fő iroda különválasz-

⁶⁹ Összefoglaló a 2137/85/EGK rendelet – az európai gazdasági egyesülés c. dokumentumról. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/european-economic-interest-grouping.html>.

⁷⁰ Magyarországi székhelyű európai gazdasági egyesülés. https://www.ksh.hu/apps/meta.leiras?p_lang=HU&p_ot_id=300&p_obj_id=0491;B&p_id=138

⁷¹ A gazdasági szervezetek gazdálkodási forma szerinti osztályozása. https://www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_menu_id=310&p_almenu_id=301&p_ot_id=300&p_level=2&p_obj_id=0491;AJ

⁷² Központi Statisztikai Hivatal Összefoglaló táblák (STADAT). https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0002.html.

tásának lehetősége, illetőleg a munkavállalói részvétel szabályozása. Ennek ellenére a Bizottság nem változtatta meg az álláspontját, miszerint az európai kis- és közép vállalkozásoknak szükségük van uniós szintű támogatásra, különösen az akkori gazdasági helyzetre tekintettel.⁷³

5.3.2. Egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság

Az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság (SUP, *Societas Unius Personae*) – az európai részvénytársaságtól (SE) eltérően – nem egy önálló szupranacionális jogi forma, hanem egy nemzeti jogokban megjelenő kis klón, amely – az alapkoncepció szerint – az irányelv útmutatásai alapján a nemzeti egyszemélyes kft.-k létesítését ösztönözte volna.

2014 áprilisában a Bizottság az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságokról szóló irányelvre irányuló javaslatot benyújtotta, amelynek célja az egyetlen tulajdonossal rendelkező társaságok megalapításának megkönnyítése lett volna az Európai Unióban.⁷⁴

Az irányelvtervezet a vállalkozások, különösen a kkv.-k határokon átnyúló tevékenységeit és az egyszemélyes társaságok más tagállambeli leányvállalatként történő létrehozását kívánta elősegíteni, hogy bekerüljenek a belső piac vérkeringésébe, és hogy éljenek annak lehetőségeivel. Ennek érdekében az egyszemélyes társaságok alapítására vonatkozó egységes szabályozási keretet kívánt bevezetni.

A Bizottság 2015. március 7-én visszavonta a javaslatot. Ezt követően, 2015. május 28-án az Európai Tanács megállapodásra jutott az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságról szóló irányelvtervezet kompromisszumos szövegéről. Ez a szöveg alkotta a Tanács általános megközelítését, amely az Európai Parlamenttel folytatandó tárgyalások alapjául szolgált.⁷⁵

Lehetett látni a folyamatot, ahogyan jelentős mértékben megváltoztatták a tervezet tartalmát, a Tanács törölte az eredeti bizottsági javaslatból a vállalkozás székhelyének és tevékenységi helyének szétválasztásával kapcsolatos rendelkezé-

⁷³ SÁNDOR ISTVÁN: Változási tendenciák a társasági jogban a 21. század elején. *Gazdaság és Jog*, 2011/1. szám, 18.

⁷⁴ Európai Bizottság, Brüsszel, 2014.4.9., COM(2014) 212 final, 2014/0120 (COD). Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságokról.

⁷⁵ Egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságok: a Tanács megállapodott az általános megközelítésről. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/05/28-29-compet-single-member-private-companies/> (Letöltés ideje: 2015. 10. 12., azóta az oldal már nem elérhető).

seket. Ehhez hasonlóan a munkajogi vonatkozások is a meglévő nemzeti jogszabályok hatálya alatt maradnak.⁷⁶

Az eredeti elképzelés szerint az új társasági forma tehát az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerében jön volna létre. Ezeknek a társaságoknak az induló tőkéjére (amely legalább egy euró), szervezetére és minden fontosabb kérdésre vonatkozó követelményt követendőként megadtak volna. Az a nemzeti kft.-t, amely eleget tett volna ezen előírányzatoknak, a „SUP” megnevezést kapta volna (minden tagállamban), és a kft. altípusként működött volna.⁷⁷

A fenti törekvések és módosításokat követően, a javaslatot végül 2018-ban visszavonták.⁷⁸

6. Az összehasonlító jogból levont tapasztalat és a mintakövetés

6.1. Mit tekintünk modellnek, mintának?

Az összehasonlító jogi kutatásokból levont következtetések jelentőségét nem kell ehelyütt bizonyítani, ez a társasági jogban különösen hasznos és tanulságos. Mintákat követünk, a nemzetek szabályozási környezetéből adódó különbségeket pedig igyekszünk a piaci versenyben kamatoztatni.

Más európai jogrendek alapvető struktúráját a formálódó európai jogi térség szemszögéből szükséges vizsgálni és tisztelni kell azok történelmi tapasztalatait, a fejlődésük egyes lépcsőit, jogi és tudományos stílusukat, és ennek tudatában fejleszthetjük saját hagyományunkat.⁷⁹

A nemzeti modellek hatással lehetnek más nemzetek jogára és kölcsönhatásba kerülnek Európai Unió társasági jogával. Az uniós szabályok formálják a tagállamok szabályozási profilját.⁸⁰

⁷⁶ Európai Bizottság, Brüsszel, 2014.4.9., COM(2014) 212 final, 2014/0120 (COD). Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságokról (A továbbiakban: Javaslat) 6. fejezet, 16. cikk (1)-(5).

⁷⁷ Egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságok: a Tanács megállapodott az általános megközelítésről. Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/05/28-29-compet-single-member-private-companies/> (2015. 5. 28. frissítve: 2015. 6. 08.) (Letöltés ideje: 2015. 10. 12.); SCHMIDT, JESSICA: Die Societas Unius Personae (SUP) – eine neue „europäische“ Option für Familienunternehmen? *Zeitschrift für Familienunternehmen und Stiftungen*, 2016/6. szám, 232.

⁷⁸ BUX-MOŞ-MACIEJEWSKI: i. m. 7.

⁷⁹ ARMIN VON BOGDANDY: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben, *Magyar Jog*, 2012/4. szám, 251.

⁸⁰ Részletes kifejtését lásd: SZIKORA VERONIKA: Társasági jogi szabályozási modellek Európában. *Gazdaság és Jog*, 2018/5. szám, 9–16.

KISFALUDI ANDRÁS véleménye szerint Magyarország kellően nyitott a fő nemzetközi irányok követésére, erre a nemzetgazdaságunk mérete is predesztinálja. Az általánosan elfogadott fejlődési irányokat a gazdasági viszonyokat szabályozó joganyag formálásában is figyelembe vesszük, hogy legalább a jogi háttér miatt ne szenvedjünk hátrányokat a nemzetközi gazdasági szintéren.

6.2. Az európai társasági jogi mintaszabályozás alternatív útja: *a European Model Company Act*

„Az EMCA célja, hogy inspirációt biztosítson a társasági jog számára az európai tagállamoknak és azon túl.”⁸¹

Az európai társasági jogi mintaszabályozás (European Model Company Act, EMCA – Európai társasági modelltörvény) a tagállami fejleményeket is figyelembe vevő, korszerű és rugalmas modellt, szabadon választható utat kívánt nyújtani a jogalkotóknak és a jogalkalmazóknak. A kezdeményezés nem a nemzeti társasági jogok közvetlen harmonizálására törekedett, hanem a különféle nemzeti rendszerek sajátosságainak megértését kívánta előmozdítani.⁸²

2007 szeptemberében a dániai Aarhusi Egyetemen tartotta első ülését a PAUL KRÜGER ANDERSEN és THEODOR BAUMS professzorok kezdeményezésére létrejött EMCA-csoport, amely egy európai társasági modelltörvény megalkotását tűzte célul.

A csoport tagjai elismert, társasági joggal foglalkozó tudósokból áll, akik széleskörű tapasztalattal rendelkeznek nemzeti és uniós szintű jogszabályok kidolgozásában is. Magyarországról Kisfaludi András vett részt a csoport munkában, aki az 2013-as magyar Ptk. kodifikációs munkájában is meghatározó jog- és véleményformáló szerepet töltött be.⁸³ Az EMCA-csoportban mind a 27 tagállamot egy-egy

⁸¹ PAUL KRÜGER ANDERSEN – JAN BERTIL ANDERSSON: *European Model Companies Act (EMCA)*, 2017. (First edition); Nordic & European Company Law Working Paper LSN Research Paper Series No. 16-26., 1-400. Online elérhető: <https://cesifn.it/wp-content/uploads/2018/09/EMCA.pdf>), rövid verzió: 1–87. <https://pure.uva.nl/ws/files/42103448/22019834.pdf>

⁸² THEODOR BAUMS – PAUL KRÜGER ANDERSEN: *The European Model Company Law Act Project*, March 1, 2008, ECGI – Law Working Paper, No. 97/2008, DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1115737>, THEODOR BAUMS: *Europäische Modellgesetze in Gesellschaftsrecht*. Institut for Law and Finance, Working paper series, No. 75, 01/2008. (1-10.) Online elérhető: https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/142/file/ILF_WP_075.pdf. Lásd még: TOBIAS KAHNERT: *Rechtsetzung im Europäischen Gesellschaftsrecht, Harmonisierung, Wettbewerb, Modellgesetze*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2012, 207–282.

⁸³ SZIKORA VERONIKA: Kisfaludi András jogformáló kéznyoma a Ptk. kodifikáció társasági jogot érintő pontjain. In: TÖKEY, BALÁZS (szerk.): *Liber Amicorum – Ünnepi tanulmányok Kisfaludi*

szakértő tag képviseli. A munkacsoport ad hoc jelleggel, a megvitatandó témától függően más szakértőkkel is kiegészülhet.⁸⁴

Az EMCA első „végleges” szövegének-tervezetét 2015 szeptemberében mutatták be a bécsi Gazdasági Egyetemen a European Company and Financial Law Review által szervezett nemzetközi konferencián.⁸⁵

Az EMCA-debütálásán elhatározták, hogy „a tervezet még nem teljes mértékben érett meg a főpróbára, így kisebb-nagyobb átdolgozásra van szükség”. Az EMCA célja egy alternatív út felkínálása a társasági jogharmonizáció és jogközelítés intézményesített lehetőségei (és kötelezettségei) mellett, amelynek egyes részeit (akár az egészet is), az egyes nemzeti társasági jogok fejlesztésére is fel lehet használni. Az EMCA a normaszöveg mellett magyarázatokat is tartalmazott.

VENTORUZZO szerint az EMCA nagyratörő projektjére, mint bátor és üdvözlendő kezdeményezésre kell tekinteni, az EMCA angol nyelvű szövegének elkészülte fontos lépés a további viták és az európai integráció felé. Azzal a hasonlattal élt, amely szerint EMCA egy újszülött, amit most a vízbe dobták, de meg kell könnyíteni az előrehaladását, hogy simán ússzon az európai jog gyakran veszélyes áramlataiban.⁸⁶

Többen az EMCA előfutárának a Principles of European Contract Law (PECL) és a Draft Common Frame of Reference of European Private Law (DCFR) dokumentumokat tekintik, illetve az Amerikai Egyesült Államokban elkészített modelltörvénnyel (Model Business Corporation Act) hasonlítják össze.⁸⁷

Az EMCA végleges verzióját 2017 márciusában Rómában adták át „hivatalos és ünnepélyes” keretek között a nyilvánosságnak.⁸⁸

Az EMCA-projekt hasznossága és hatékonysága tekintetében eltérők a vélemények. Néhányan pesszimisták, sőt annak legitimitását is vitatják, mások jó kezdeményezésnek és követendőnek tartják, amely – nyilvánvalóan – közvetetten kihat a jogközelítés megvalósulására.

András 65. születésnapjára. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2023, 98–105., THEODOR BAUMS – KISFALUDI ANDRÁS: Az Európai Társasági Modelltörvény. *Magyar Jog*, 2009/5. szám, 308–317.

⁸⁴ BAUMS – ANDERSEN: i. m. 8., ANDREA VICARI: *European Company Law*. De Gruyter, Berlin, Boston, 2021, 30.

⁸⁵ Lásd még: *The European Model Company Act (EMCA) Draft*, 2015., 16., MARCO VENTORUZZO: *The New European Model Company Act*. Online publikálva: 2015. 10. 14.: <https://corpgov.law.harvard.edu/2015/10/14/the-new-european-model-company-act/>

⁸⁶ VENTORUZZO: i. m. 2.

⁸⁷ VERESS EMŐD: Bemutatták az Európai Társasági Modelltörvény tervezetét. <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/09/europai-tarsasagi-modelltorveny-tervezete>, publikálás ideje: 2015 szeptember 24.

⁸⁸ ANDERSEN: i. m. 1.

Az EMCA átütő sikert nem ért el mostanáig, ám az mindenképpen leszögezhető, hogy egy terjedelmes és komoly jogi tartalmú művet hoztak létre a projekt résztvevői, amelynek bizonyosan lesznek értékelhető hozadékai.

Az EMCA-t olyan dinamikus „jogszabály”-ként lehet tekinteni, amelyet folyamatosan fejleszteni lehet a modern vállalkozások változó környezetének és piaci feltételeinek megfelelően. Az EMCA a hagyományos merev jogalkotással szemben megfogalmazott kritikák egy részét kiküszöböli, az európai társasági jog informálisabb és organikusabb konvergenciáját kínálhatja majd.⁸⁹

A csoport független a gazdasági szervezetektől, valamint a tagállamok kormányaitól és az Európai Bizottságtól. Az EMCA nem rendelkezik és nem is törekszik politikai erő megszerzésére. Az EMCA projekt nem az EU Bizottság projektje, azonban információ zajlik közöttük, a Bizottság munkatársai képviseltethetik magukat a munkacsoport ülésein. Az EMCA hatása így végső soron a minőségén és hasznosságán múlik majd.⁹⁰

Abstract

BEYOND AND WITHIN BORDERS – COMPANIES IN THE EU AND NATIONAL LAW

Hungary joined the European Union 20 years ago. In connection with this, the article reviews the main points of EU company law, with special reference to company law directives, EU company forms and the latest initiatives of the EU, as well as the relationship between EU and national legislation. Within the framework of legal harmonisation and unification, the aim of European company law is to promote the efficient operation and competitiveness of companies and their free movement within the internal market. In today's changing economic, social and legal environment, company rules also need to adapt to new challenges. On the way to its solution, there are also many questions and critical remarks to which we are looking for answers.

Keywords: *European Union; European Company Law; Comparative Law; Harmonisation of law; Codification; Company Law Directives.*

⁸⁹ ANDERSEN: i. m. 1.

⁹⁰ BAUMS – ANDERSEN: i. m. 8., ANDERSEN: i. m. 2.

DR. SZUCHY RÓBERT

egyetemi tanár, rektorhelyettes,

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

Kereskedelmi Jogi Tanszék

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGFEJLESZTŐ HATÁSA A MAGYAR ENERGIAJOGRA

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Szuchy.305>

Összefoglaló

Az Európai Unió (EU) energiapolitikái és szabályozási keretei jelentős hatást gyakoroltak Magyarország energiajogára. Ez a tanulmány azt vizsgálja, hogy az EU szabályozásai hogyan befolyásolták a magyar energiajog fejlődését, különös tekintettel az energiahatékonyságra, a megújuló energiaforrásokra, az energiaellátás biztonságára és a piac liberalizációjára. A téma összetettsége és a kiterjedt jogszabályi környezet miatt nem volt lehetséges minden aspektust kimerítően tárgyalni, így a tanulmány a legjelentősebb területekre fókuszál, különös hangsúlyt helyezve a magyar implementációra. Az energiajog egy fejlődő terület, amely egyre nagyobb jelentőséggel bír a klímaváltozás elleni küzdelem és az EU energiafüggőségének csökkentése szempontjából. Történelmileg az energiaszabályozás a 19. századi szén- és olajpiacokból indult, majd a második világháború után kiterjedt a nukleáris, víz-, szél- és egyéb megújuló energiákra is. Ma az energiajog számos területet ölel fel, mint az energiakitermelés, az elektromos áram termelése, szállítása és elosztása, a fogyasztóvédelem, valamint az innovatív energia megoldások, például a decentralizált energiatárolás, az okos hálózatok és az elektromobilitás. Az EU-s energiajog forrásai közé tartoznak az Euratom Szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), valamint az irányelvek és rendeletek, amelyek célja egy egységes energiapiac létrehozása. Összességében az EU szabályozási keretei mélyrehatóan befolyásolták a magyar energiajog fejlődését, elősegítve egy integráltabb, hatékonyabb és fenntarthatóbb energiapiac kialakulását Magyarországon. A magyar implementáció során számos intézkedés és jogszabály született, amelyek szoros összhangban vannak az EU előírásaival, így biztosítva a nemzeti energiapolitika és a közös uniós célkitűzések harmonizációját.

Kulcsszavak: energiahatékonyság; megújuló energia; piaci liberalizáció; uniós szabályozás; magyar energiajog; energiaellátás biztonsága; jogharmonizáció.

1. Szabályozás és harmonizáció

Az Európai Unió energiapolitikája és szabályozási keretei jelentős hatást gyakoroltak a tagállamok, így Magyarország energiaügyi rendszerére is. Az EU célja egy integrált, biztonságos, versenyképes és fenntartható energiapiac létrehozása, amely biztosítja az energiaellátás megbízhatóságát, hozzájárul a környezetvédelmi célok eléréséhez és támogatja az energiahatékonyság növelését. E tanulmány célja, hogy átfogóan vizsgálja, milyen hatással volt az EU szabályozása a magyar energiajog fejlődésére, különös tekintettel az energiahatékonyságra, a megújuló energiaforrásokra, az energiaellátás biztonságára és a piac liberalizációra.

Az Európai Unió energiapolitikájának és szabályozásának a magyarországi energiajogra gyakorolt hatásának vizsgálata során számos fontos terület került elemzésre, azonban a téma komplexitása és a jogszabályok széles köre miatt nem volt lehetséges minden egyes aspektust teljes körűen áttekinteni. Jelen tanulmány célja a leglényegesebb területek kiemelése és azok mélyreható elemzése, valamint annak bemutatása, hogy az EU szabályozás milyen hatást gyakorolt a magyar energiajog fejlődésére. Az elemzett területek jól tükrözik azokat a főbb változásokat és irányokat, amelyek meghatározták Magyarország energiapolitikai és jogi környezetének alakulását az elmúlt években.

1.1. Az energiajog fogalma és helye a jogrendszeren belül

1.1.1. Az energiajog fogalma

Az energiajog napjainkban egy új jogterületnek (vagy éppen jogágnak) tekinthető.¹ Nincsen egy egységes akadémiai szakirodalma, amely e területet kezelné. Ez a helyzet is hozzájárul ahhoz, hogy sok a félreértés azzal kapcsolatban, hogy mi is az energiajog valójában. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy számos országban évszázadok óta találkozhatunk olyan rendelkezésekkel, amelyek az „energiát” szabályozzák, jogi formában. Már a 19. században és különösen a 20. század elején is számos energetikai tárgyú szabályozás született, különösen a szén, majd pedig az olaj

¹ RAPHAEL J. HEFFRON: *Energy Law: An introduction*. Springer, 2015, 132. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-14191-6>

szabályozására vonatkozóan. A későbbiek során terjed ki a szabályozás – alapvetően a II. világháború után – a nem fosszilis energiahordozókra, úgymint a nukleáris energia, a vízenergia, a szél és a más egyéb megújuló energiaforrások szabályozása. Napjainkban az energiajog egyre nagyobb jelentőségre tesz szert, ha csak a klímaváltozás elleni harcot, vagy az Európai Unió energiafüggőségét vesszük figyelembe. Az ellátásbiztonság kérdése is egyre nagyobb szerepet kap napjainkban.

Az energiajogi tárgyú publikációk száma Európában a '80-as évektől kezdve növekedésnek indult, Magyarországon azonban rendkívül kevés tudományos igényű, tisztán energiajogi publikáció jelent meg.² Ugyanakkor természetesen számos olyan egyéb kiemelkedő mű született hazánkban is, amelyeknek a tárgya energiajogi kérdéseket érintett. Jellemzően e művek a környezetjog, agrárjog vagy éppen az adózás területéről kerültek ki.³

1.1.2. Az energiajog szabályozási területe

Létezik-e olyan egyáltalán, hogy az EU energiajoga? Ez már számos más energiajogász által⁴ is megfogalmazásra került. Lehet, hogy az EU-s energiajog nem több annál, mint hogy az egyes általános EU-s jogi szabályokat az energetikai szektorra is alkalmazzuk? A közös piacra vonatkozó szabályok közé tartozik az áruk, személyek, szolgáltatások szabad mozgása, a környezetvédelem és most már a klímavédelem is. De ugyancsak az EU-s szabályok közé tartozik a letelepedés szabadságának a biztosítása is, ahogy az e területre vonatkozó szabályok hatással vannak az adott területen tevékenykedő vállalkozásokra és személyekre.

A kérdésre adandó válasz megközelíthető úgy, hogy az energiajog elkülönítése, kiemelése azon az alapon is indokolt lehet, hogy az adott terület milyen mértékben érint meg egy speciális, jelen esetben az energetikai szektort. Ez mind szabályozási, tudományos, üzleti, kereskedelmi és jogi szinten is elkülönül jelenleg az EU-ban, és az e területen felmerülő problémákra az EU – más ipari és kereskedelmi szektoroktól – elkülönült szabályozási megoldásokat alkalmaz.

E speciális szabályozási tárgy biztosíthatja azt az alapot, hogy e tárgykört speciálisan, külön kezeljük más jogterületektől, ahogy azt számos jogtudós meg is

² Tisztán energiajog tárgyúnak tekintendő például az alábbi kötetet: FAZEKAS ORSOLYA (szerk.): *A magyar villamosenergia szektor működése és szabályozása I.* Complex Kiadó, Budapest, 2010.

³ PL.: FODOR LÁSZLÓ: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból.* Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2014.

⁴ KIM TALUS: *EU Energy Law and Policy: A Critical Account.* Oxford University Press, 2013, 1. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199686391.003.0001>

tette az elmúlt több mint húsz év során. Ugyancsak gyakorló jogászok százai specializálódtak e területre.

Meg kell jegyezni, hogy kevés olyan jogterület van az egyes iparágak közül, amely külön figyelmet érdemelt ki. Természetesen a fuvarozási jog, vagy éppen a tengerjog, a hajózási jog például ilyen területnek mondható, de kevésbé tekinteném jogágnak a papírgyártás jogát, vagy az autóipari szabályozást, még akkor sem, ha e területekre vonatkozóan is rendkívül széles EU-s és nemzeti jogi szabályozás vonatkozik. Ugyanakkor az energiajog és az energetika jelentős mértékben meghatározta a 20. századot.

Vizsgáljuk meg tehát, hogy melyek azok a főbb területek, amelyekre az energiajog kiterjed.

Az első ilyen kör az un. „*upstream*” piac, amelyet magyarra fordítva „kitermelésnek” is nevezhetünk. E körbe tartoznak bele nemcsak a kőolaj és a földgáz kitermelésére vonatkozó szabályok, de ide sorolhatjuk a szén, az urán és a nem hagyományos szénhidrogének kitermelését is, úgymint a palaolaj- vagy a palagáz kitermelése, és az erre vonatkozó jogi szabályozást.

A második fő terület a villamosenergia-termelés, hagyományos (pl.: szén, kőolaj, nukleáris forrás), megújuló (szél, nap, víz) és egyéb alternatív erőforrásokból (pl.: geotermikus).

A harmadik nagy szabályozási kör az energiaforrások szállítása és eljuttatása a felhasználókhoz. Ide tartozik a földgáz és a villamos energia elosztására vonatkozó szabályozás is. E körbe tartozik a vezetékes kőolaj, a földgáz szállítása és a villamos energia felhasználókhoz történő eljuttatása is. E körbe tartoznak továbbá a határkeresztező kapacitásokra vonatkozó szabályozások is. Ugyancsak ide tartozik a szénhidrogének készletezése és a gáztárolás is. És ugyancsak ide sorolhatjuk a megújuló energiák szabályozására és támogatására vonatkozó kérdéseket is.

A negyedik nagy szabályozási körbe a fogyasztóvédelmi kérdéseket sorolhatjuk, amelyre számos példa van a harmadik energiacsomagon belül.

Az ötödik körbe az energetikához kapcsolódó, energetikai érintettségű szabályokat, mint például a termékek energiafogyasztását előíró, részben környezetvédelmi „címkézési” rendelkezések.⁵

És hetediként, mint a legfrissebb szabályozási terület, az energiajog a modern, innovatív, jövőbe mutató energetikai kérdéseket is szabályozza – amelyekről később még szólni fogunk –, és amely szabályozás körvonalai a 2016. decemberében

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/30/EU irányelve (2010. május 19.) az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának címkézéssel és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről [HL L 153., 2010.6.18., 1.]

közreadott „*Európai Unió Tiszta Energia Csomagja*”⁶ (CEP) elnevezésű energetikai szabályozási keretben is megjelent már. E körbe olyan új szabályozások tartoznak bele, mint a decentralizált energiatárolás, vagy éppen az okos mérés vagy az okos hálózatok.

És végezetül, de nem utolsó sorban ide tartozik az ún. e-mobilitás kérdésköre is: a gépjárművek villamosenergiával történő ellátásához kapcsolódó szabályozási kérdések, amely önmagába egy rendkívül nagy szabályozási terület, és más egyéb közlekedést érintő területekkel is összefügg.

A CEP egy átfogó jogszabálysomag, amelynek célja az EU energiapiacának korszerűsítése, az energiahatékonyság növelése, a megújuló energiaforrások arányának növelése és az energiafogyasztók jogainak erősítése. A csomag részeként több fontos irányelv és rendelet született.

2. Az Európai Unió energijogának forrásai

Azt követően, hogy meghatároztuk azokat a főbb területeket, amelyekre az energijogi szabályozás kiterjed, vizsgáljuk meg, hogy melyek azok a jogforrások, amelyek az energijog kereteit meghatározzák.

2.1. Elsődleges jogforrások

Elsősorban vizsgáljuk meg az EU energijogának elsődleges forrásait. Az első ilyen forrás az Euratom Szerződés volt.⁷ Az ötvenes évek során a „hagyományos” energia területén bekövetkező általános hiányt ellensúlyozandó, a hat alapító tagállam (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország) a nukleáris energiában kereste az energiafüggetlenség kulcsát. Mivel a nukleáris energiába való beruházás költségei meghaladták az egyes tagállamok lehetőségeit, az alapító országok az Euratom keretein belül fogtak össze. A szerződés általános célja, hogy előmozdítsa az európai atomenergia-ipar létrehozását és növekedését, mégpedig úgy, hogy valamennyi tagállam részesülhessen az atomenergia fejlődése által kínált előnyökből, és biztosítani lehessen az energiaellátás biztonságát. Ezzel egyidejűleg a szerződés garantálja a lakosság fokozott védelmét, és megtiltja a polgári célú felhasználásra szánt nukleáris anyagok katonai célokra történő fel-

⁶ Az EU „Clean Energy for All Europeans” csomagja, közismert nevén a “Clean Energy Package” – Communication from the Commission: Clean Energy For All Europeans Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 860 final, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/9937>.

⁷ Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom).

használását. Fontos megjegyezni, hogy az Euratom hatásköre kizárólag a nukleáris energia polgári és békés célú alkalmazására terjed ki.

Az Euratom Szerződés, amelynek kezdeti célja az volt, hogy összehangolja a tagállamokban a nukleáris energia békés célú felhasználására indított kutatási programokat, napjainkban a nukleáris energiával kapcsolatos ismeretek, infrastruktúra és finanszírozás összevonását segíti elő. Központi ellenőrzés keretében gondoskodik a nukleáris energiaellátás biztonságáról.

A másik és napjaink legfontosabb forrása az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ),⁸ vagy másik nevén Lisszaboni Szerződés. Az EUMSZ számos energetikát érintő kérdést szabályoz, úgymint a versenyjogi kérdések, különösen az erőfölénnyel való visszaélés és a kartellek tilalma, az állami támogatások tilalma és szabályozása, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, amelyek az energetikai terén különös jelentőséggel bírnak. Egyúttal ez EUMSZ már specifikus részt tartalmaz az energetikai szabályozás területén is.

A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében – a következők: az energiapiac működésének biztosítása, az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül, az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének támogatása; valamint az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása.⁹

A Szerződések egyéb rendelkezései alkalmazásának sérelme nélkül, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében megállapítja a fentiekben felsorolt területeken elérendő célkitűzések eléréséhez szükséges intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően kell elfogadni.

Az EUMSZ egyúttal biztosítja, hogy az EU-s szabályozás nem befolyásolhatja a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.

Az EUMSZ rendelkezik továbbá arról is, hogy amennyiben az energetikára vonatkozó szabályozás elsődlegesen adózási természetű, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva a Tanács állapítja meg a vonatkozó szabályokat.

⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [HL C 326, 26.10.2012, p. 47.]

⁹ EUMSZ 194. cikk

2.2. Másodlagos jogforrások

A másodlagos jogforrások közé alapvetően azok a jogforrások tartoznak, amelyek az egységes energiapiac megteremtésére irányulnak.

2.2.1. Villamosenergia-tranzit irányelv

A villamosenergia-tranzit irányelv¹⁰ hátterében az áll, hogy európai szabályozó felismerte, hogy az átviteli hálózatok közötti villamosenergia-szállításra vonatkozó szerződések feltételeit az érintett társaságoknak kell megállapítaniuk, melyeknek tisztességeseknek kell lenniük, és közvetlen, illetve közvetett módon sem hozhatnak létre olyan körülményeket, amelyek a Közösség versenyre vonatkozó szabályaival ellentétesek.

A szállítási szerződések megkötésének könnyítése érdekében a Bizottság egyeztető eljárás kidolgozásáról gondoskodik, amelyet bármelyik fél kérelme esetén alkalmazni kell, anélkül, hogy az ilyen eljárás eredményének jogilag kötelező ereje lenne, mivel közelíteni kell egymáshoz a tagállamok által elfogadott, a villamos energia szállítását érintő rendelkezéseket.

A tagállamok az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelően megteszik a szükséges intézkedéseket a nagyfeszültségű átviteli hálózatok közötti villamosenergia-tranzit elősegítésére. Az irányelv hatálya a nagyfeszültségű villamosenergia-átviteli hálózatokra és a tagállamokban e hálózatokért felelős, a mellékletben felsorolt társaságokra terjed ki.

2.2.2. Szénhidrogénkutatási irányelv

Szintén nagyon fontos másodlagos jogforrás a szénhidrogének kutatására vonatkozó egységes szabályozás, amelyet a szénhidrogének kutatására vonatkozó irányelv¹¹ határoz meg.

A szabályozás szerint lépéseket kell tenni, hogy megkülönböztetéstől mentesen lehessen hozzájutni a szénhidrogének kutatásához, feltárásához és kitermeléséhez, valamint ezek gyakorlásához, olyan feltételek mellett, amelyek nagyobb versenyre

¹⁰ A Tanács irányelve (1990. október 29.) az átviteli hálózatokon keresztül történő villamosenergia-tranzitról [HL L 313., 1990.11.13., 30.]

¹¹ Az európai parlament és a tanács 94/22/EK irányelve (1994. május 30.) a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről [HL L 164., 1994.6.30., 3.]

ösztönöznek ebben az ágazatban, és hogy támogassák a tagállamok készletei kutatásának, feltárásának és kitermelésének a lehető legjobb módszereit, valamint erősítsék a belső energiapiac integrációját.

A fenti célból közös eljárási szabályokat szükséges alkotni annak érdekében, hogy a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére jogosító engedélyek kiadására vonatkozó eljárások nyitva álljanak valamennyi, a szükséges alkalmassággal rendelkező vállalkozás előtt; mivel az engedélyek megadásának objektív és nyilvános kritériumok alapján kell történnie; mivel egyébként az engedélyek megadásának feltételeit az eljárásban részt vevő vállalkozásoknak már előzetesen ismerniük kell.

2.2.3. Villamosenergetikai irányelvek

A villamosenergia-piac integrációja során az egyik első és legfontosabb lépés volt – az első energiacsomagnak nevezett szabályozási csomag részeként – az első villamosenergia irányelv¹² elfogadása.

Az irányelv a piac liberalizációja keretében fokozatos piacnyitást írt elő, amelynek meghatározták a minimális mértékét. Ennél az egyes tagállamok a saját döntésük függvényében magasabb mértéket is előírhattak az irányelv implementálása során. A piaci liberalizáció mellett arra is volt lehetőség, hogy azzal párhuzamosan a közüzemi szolgáltatási kötelezettség is megmaradjon a fogyasztók ellátásának a biztosítása érdekében.

Az első irányelv az energiaágazat teljes területét átfogta a termelésétől kezdve a fogyasztók szintjéig. Ez az irányelv közös szabályokat mondott ki a villamos energia termelésére, szállítására és elosztására vonatkozóan. Meghatározta a villamosenergia-ágazat szervezésével és működésével, a piachoz való hozzáféréssel, a versenytárgyalási felhívásoknál alkalmazandó feltételekkel és eljárásokkal, valamint az engedélyek kiadásával és a rendszerek működésével összefüggő szabályokat.

Az új termelő kapacitások kialakítása vonatkozásában két eljárást kínált fel. Az egyik az engedélyezési eljárás volt, amely szerint az engedély kiadásának a feltételeit nyilvános szabályoknak kell rögzítenie, és az engedély iránti kérelem elutasítása esetén jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani. A versenyeztetési eljárás alapján rendszeres időközönként közzé kell tenni, hogy mennyi új kapacításra van szükség és melyek a szerződés megkötésének a feltételei. Az energiaellátás folyamatosságának a biztosítása érdekében valamennyi tagállamban szükséges egy rendszerirányító

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról [HL L 27., 1997.1.30., 20.]

kinevezése, amely gondoskodik a rendszer egyenletes terheléséről és amelynek adatszolgáltatási feladatai is vannak.¹³

Ugyancsak az energiapiac egységesítését szolgálta a második energiacsomag részeként elfogadott második villamos energia irányelv,¹⁴ amely alapján tovább bővült a piacnyitás lehetősége. Az új termelői kapacitások létesítésére vonatkozóan a tagállamok engedélyezési eljárást kell alkalmazniuk, amely megfelel az objektivitás, az átláthatóság és megkülönböztetéstől mentesség követelményeinek. A tagállamok vagy az általuk erre felkért, átviteli hálózatot tulajdonló vállalkozások a hatékonyság és a gazdasági egyensúly figyelembevételével, a tagállam által megállapított időtartamra szólóan egy vagy több átvitelirendszer-üzemeltetőt jelölnek ki. Azelosztói engedélyesek kijelölésének ugyancsak meg kell történnie.

Ez az irányelv az elosztói engedélyesek vonatkozásában további szétválasztási szabályokat ír elő. Ha az elosztórendszer-üzemeltető egy vertikálisan integrált vállalkozás része, legalább jogi formájában, szervezeti, valamint döntéshozatali szempontból függetlennek kell lennie a nem az elosztással kapcsolatos, további tevékenységektől. Ezek a szabályok nem keletkeztetnek kötelezettséget arra, hogy az elosztórendszer eszközeit tulajdonjogi szempontból elválasszák a vertikálisan integrált vállalkozástól. Továbbá, ha az elosztórendszer-üzemeltető egy vertikálisan integrált vállalkozás része, szervezeti és döntéshozatali szempontból függetlennek kell lennie a nem az elosztással kapcsolatos, további tevékenységektől.

A második energiacsomag a fokozatos piacnyitást tűzte ki célul. A második irányelvcsomag implementálási határideje 2004. július 1-e volt. Az egyenlő versenyfeltételek hiánya és a szétválasztási szabályok elégtelen volta miatt azonban egy 2007-ben készült bizottsági tanulmány azt tárta fel, hogy a piaci liberalizáció valójában nem tudott megvalósulni, amely miatt 2009-ben egy újabb irányelvcsomagot fogadtak el. Ez a harmadik energiacsomag, melynek része a 72/2009/EK¹⁵ irányelv.

A harmadik energiacsomag eredményeként egy szigorú ún. „tulajdonosi szétválasztás” valósul meg, amely alapján a villamosenergia- és földgázhálózatok üzemeltetését el kell választani az energiaszolgáltatói és az energiatermelői tevékenységektől. Az irányelv egyes részletes szabályainak az ismertetésére később kerül majd sor.

¹³ ÁRVA ZSUZSANNA: *Energiapolitika*. NKE, Budapest, 2014. 4.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 176., 2003.7.15., 37.]

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 211., 2009.8.14., 55.]

2.2.4. Gázpiaci irányelvek

Hasonlóan a villamosenergia-piachoz, a földgáz piacon is a piacnyitás a három energiacsomagnak megfelelően történt. Az első fő szabályozás a 98/30/EK irányelv¹⁶ volt, amelyet a 2003-ban elfogadott második energiacsomag követett.

Majd a harmadik energiacsomag részeként 2009-ben fogadták el a 2009/73/EK irányelvet,¹⁷ amely a földgázpiac hatályos szabályanyagát tartalmazza. Ez az irányelv közös szabályokat állapít meg a földgázszállításra, -elosztásra, -ellátásra és -tárolásra vonatkozóan. Meghatározza a földgázágazat szervezetével és működésével, a piacra jutással, valamint a földgázszállítási, -elosztási, -ellátási és -tárolási engedélyek kiadására vonatkozó eljárásokkal és a hálózatok üzemeltetésével összefüggő szabályokat. Az irányelvnek a földgázra vonatkozó szabályait – beleértve a cseppfolyósított földgázt (LNG) is – megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni a biogázból és a biomasszából származó gázok, valamint egyéb gázfajták esetében is, amennyiben ezek a gázfajták műszakilag megfelelő módon és biztonságosan a földgázhálózatba juttathatók és azon keresztül szállíthatók.

Egyúttal itt érdemes megjegyezni, hogy az EU Tiszta Energia csomagja részeként – amelyeket egyesek a „negyedik energiacsomagnak” is tekintenek – mind a villamos-energia, mind a földgáz szabályok módosításra kerültek, megteremtve a hatályos szabályozást.

2.2.5. Egyéb irányelvek és rendeletek

Számos egyéb irányelv és rendelet is szabályozza az EU energia piacát. Ezek közül példaként emelném ki az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló 2014/94/EU irányelvet,¹⁸ amely ugyan közlekedés fókuszú, azonban vitathatatlanul energiajogi tárgyú. Az irányelv külön részt szentel a villamos energiának, mint lehetséges alternatív üzemanyagforrás. Valamint visszaul a villamos energia irányelvre, azáltal, hogy a szabályait annak az irányelvnek a szabályaival összhangban kell alkalmazni.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve (1998. június 22.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról [HL L 204., 1998.7.21., 1.]

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 211., 2009.8.14., 94.]

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/94/EU irányelve az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről [HL L 307., 2014.10.28., 1.]

Szintén energetikai tárgyú irányelv¹⁹ a szén-dioxid geológiai tárolásáról szóló szabályozás. A szén-dioxid (CO₂) geológiai tárolásával megelőzhetők és jelentősen csökkenthetők az éghajlatváltozás káros hatásai. Az irányelv arra vonatkozó szabályokat határoz meg, hogy ennek végrehajtására biztonságos módon kerüljön sor. A szén-dioxid-leválasztásról és -tárolásról szóló irányelv (úgy is hivatkozott mint: CLT-irányelv) olyan jogi keretet hoz létre, amely a CO₂ környezetvédelmi szempontból biztonságos geológiai tárolásán keresztül segíti az éghajlatváltozás kérdésének kezelését.

A rendeletek közül példaként emelném ki az EU földgázellátásának biztonságát növelő intézkedésekről szóló 994/2010/EU rendeletet.²⁰ A földgáz az Európai Unió energiaszerkezetének alapvető alkotóeleme, amely az elsődleges energiaellátás egynegyedét teszi ki, és főleg a villamosenergia-termelésben, a fűtésben, valamint ipari alapanyagként és közlekedési üzemanyagként hasznosítják. Európa gázfogyasztása az utóbbi tíz évben gyorsan növekedett. Mivel egyúttal a belső termelés is csökkent, a gázimport még gyorsabb ütemben nőtt, ezért fokozódott az importfüggőség és a gázellátás-biztonsági szempontok kezelésének szükségessége. E rendelet célja a földgázellátás biztonságának megőrzése az ellátási zavarok megelőzésének és ilyen zavar esetén összehangolt fellépésnek, valamint a földgáz belső piaca megfelelő és folyamatos működésének biztosításával. A rendelet közös keretet hoz létre, amelyen belül a gázellátás biztonsága a földgázvállalkozások, az uniós tagállamok és a Bizottság közös felelőssége. Ezenfelül átlátható mechanizmust biztosít a szolidaritás szellemében a tagállami, regionális vagy európai szinteken jelentkező vészhelyzetre való reakció összehangolására.

2.3. Nemzetközi szerződések

Az irányelveken és a rendeleteken túlmenően, az Európai Unió számos partnerségi és együttműködési megállapodást kötött. E szerződések is jelentősen meghatározzák az Európai Unió energetikára vonatkozó szabályrendszerét és fejlődési irányait.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/31/EK irányelve (2009. április 23.) a szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2000/60/EK, a 2001/80/EK, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1013/2006/EK rendelet módosításáról [HL L 140., 2009.6.5., 114.]

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 994/2010/EU rendelete (2010. október 20.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 2004/67/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 295., 2010.11.12., 1.]

A nemzetközi szerződések közül külön példaként érdemes kiemelni az Energiaközösséget létrehozó szerződést.²¹ Az Energiaközösséget létrehozó szerződés megteremti az Európai Unió 28 tagállamát, valamint 6 balkáni államot és területet tömörítő belső villamosenergia- és földgázpiacot. Az Energiaközösséget létrehozó szerződés integrált energiapiacot (villamosenergia- és földgázpiacot) hoz létre az EU és a többi szerződő fél között.

Az Energiaközösség tagjai az EU, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró, Szerbia és az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 1244. határozata értelmében az Egyesült Nemzetek Koszovói Ideiglenes Igazgatási Missziója (a továbbiakban Koszovó). Ezenkívül a Miniszteri Tanács kérésére egy vagy több európai uniós tagállam is részt vehet az Energiaközösségben. Harmadik országok megfigyelőként működhetnek közre.

A szerződés hatálya az érintett országok és Koszovó területére terjed ki. A szerződés 2006. július 1-jén lépett hatályba és érvényességi ideje 10 év. Az alkalmazás időtartamát 2013. október 24-én a Miniszteri Tanács egyhangú döntése által egy újabb tíz éves időtartamra meghosszabbították.

Az Energiaközösség céljai a következők: a beruházásoknak kedvező stabil jogi és piaci keretrendszer létrehozása, amely lehetővé teszi a megbízható és folyamatos energiaellátást; egységes szabályozási tér megteremtése a hálózati energiával való kereskedelem számára; az ellátás biztonságának növelése a térségben és kapcsolatok kialakítása a szomszédos országokkal; a hálózati energiával és az ahhoz kapcsolódó energiahatékonysággal kapcsolatos környezetvédelmi helyzet javítása és a megújuló energiák fejlesztése; a hálózati energia piacán folyó verseny fokozása.

Az Energiaközösség tevékenységeiben központi helyet foglal el a közösségi jogszabályok – azaz a közösségi vívmányok – energiára, környezetvédelemre, versenyre és a megújuló energiaforrásokra vonatkozó részének valamennyi részes államban történő végrehajtása, valamint egyes általános európai műszaki rendszerbiztonsági normák tiszteletben tartása, például az energiatovábbítás vagy a határokon átvívelő kapcsolatok terén.

A bécsi székhelyű állandó Titkárság többek között adminisztratív támogatást nyújt az Energiaközösség intézményeinek és felülvizsgálja, hogy a felek megfelelően teljesítik-e kötelezettségeiket. Az Energiaközösség (kötelező érvényű) határozatokat és (nem kötelező érvényű) ajánlásokat fogad el. Ezeket az intézkedéseket az esettől függően az Európai Bizottság javaslata alapján (a közösségi joganyag alkalmazása) vagy valamely szerződő fél javaslata alapján (egyéb tevékenységek) hozzák meg, és

²¹ A Tanács 2006/500/EK határozata (2006. május 29.) az Energiaközösséget létrehozó szerződés Európai Közösség általi megkötéséről [Hivatalos Lap L 198., 2006.7.20.].

egyszerű többséggel (a közösségi joganyag alkalmazása), kétharmados többséggel (piacok működési mechanizmusa) vagy egyhangúlag (belső energiapiac) fogadják el.

Amennyiben valamely fél szerződéses kötelezettségeit súlyosan és tartósan megszegi, a Miniszteri Tanács egyhangú döntéssel megvonhat bizonyos szerződéses jogokat az adott féltől.

A nemzetközi egyezmények közül kiemelendő még a Nemzetközi Energia Charta egyezmény 2015-ből.²²

2.4. Esetjog és a bírói gyakorlat

Amikor energiajogról beszélünk, nem szabad megfeledkeznünk az Európai Bizottság akár állami támogatásokra vonatkozó, akár versenyjogi területen meghozott határozatairól sem, amelyek jelentős mértékben meghatározzák az energiajog fejlődési tendenciát és gyakorlatát.

Ugyancsak nagy jelentőséggel bírnak és az európai energiajog forrásának tekinthető az Európai Unió Bírósága (EUB) jogfejlesztő értelmezése és esetjoga is.

2.5. Jogirodalom

És végezetül, de nem utolsó sorban, érdemes kiemelni az energiajog fejlődése kapcsán azon jogtudósok és más gyakorló jogászok munkásságát, akik az elmúlt több mint harminc éven igen sokat tettek nemcsak az energiajog értelmezéséhez és alkalmazásához, hanem az energiajog fejlesztéséhez is.

3. A magyar energiapiac jogtörténeti előzményei

3.1. A szabályozás kezdetei

A hatályos szabályozás bemutatást megelőzően érdemes visszatekinteni a magyar szabályozás előzményeire. A hazai jogtörténetben az első – részben – villamos energetikai tárgyú szabályozással már 1888-ban találkozhatunk, ekkor született meg ugyanis az első törvény a távirda, a távbeszélő és egyéb villamos berendezésekről.²³ E szabályozás – a technológia kezdetleges volta miatt – még egy körbe sorolt minden „vezetékekkel működő” berendezést, így a távírót és villamosvezetékét

²² <http://www.energycharter.org/process/international-energy-charter-2015/overview/>

²³ 1888. évi XXXI. törvénycikk a távirda, a távbeszélő és egyéb villamos berendezésekről.

is. Érdekesség, hogy a magánterületek (ingatlanok) esetében a villamosvezeték elhelyezését a terület birtokosának engedélyéhez kötötték – ellentétben a modern jogunknak a vezetékjog, mint szolgalmi jognak a felfogásával –, sőt az engedély elmulasztását büntették.²⁴ Közterületeken azonban a vezetékek elvezetését engedték, ügyelvén arra, hogy a kábelkötegek egymást ne zavarják vagy akadályozzák.²⁵

Ehhez képest már az 1930-as években – nyilván a technológia gyors fejlődésének is köszönhetően – egy rendkívül modern villamos energetikai szabályozás született az 1931. évi XVI. törvénycikk formájában.²⁶ Azon túlmenően, hogy részletesen kidolgozott módon szabályozta az engedélyezésre vonatkozó szabályokat, fejlett és részletes rendelkezéseket határozott meg az árszabályozás vonatkozásában is. Eltérő fogyasztói kategóriákat hozott létre,²⁷ valamint az árszabályozás – napjaink modern árszabályozásához hasonlóan – meghatározta, hogy az árak megállapítása során milyen tényezőket lehet figyelembe venni.

Külön érdekessége a szabályozásnak az áremelés lehetővé tételének a szabályozási rendszere. A megállapított villamos energia árának az emelésére csak az „anyagárak” és a munkabérek megváltoztatása esetén kerülhetett sor és ennek is feltétele volt, hogy az áremelést előzetes engedélyeztetés után lehetett csak végrehajtani.²⁸ Az 1931. évi XVI. törvénycikk az ún. „közszállítások” tevékenységi körhöz képest *lex specialis*-nak volt tekinthető.²⁹

²⁴ 1888. évi XXXI. törvénycikk 11. §-a: „A ki közterület által, vagy mások tulajdonát képező magánterület által elválasztott telkén vagy birtokán előzetes engedély nélkül távirda, távbeszélő vagy villamos jelző berendezést létesít, vagy engedély nélkül fenntart, vagy a ki a magánhasználatu távirdát a magánhasználat természetével ellenkező módon használja, kihágást követ el és a közmunka- és közlekedésügyi miniszternek illetve megbízott közegének indítványára 50 forinttól 300 forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.”

²⁵ 1888. évi XXXI. törvénycikk 14. §-a: „A közterületeken a villanyvilágítások, ugyszintén bármely másféle villanyvezetékek csak úgy létesíthetők és helyezhetők el, hogy azoknak berendezése és nevezetesen a villamáraknak vezetése által a közhasználatu távirdák, távbeszélők és villamos jelzők működése meg ne akadályoztassék és meg ne zavartassék.”

²⁶ 1931. évi XVI. törvénycikk a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról.

²⁷ 1931. évi XVI. törvénycikk 37. § (1) bekezdés: „A villamos energiáért fizetendő árat az engedélyokiratban foglalt árszabás (11. § (1) bekezdés 7. pontja) az egyes fogyasztó csoportokra külön-külön állapítja meg.”

²⁸ 1931. évi XVI. törvénycikk 39. § (1) bekezdés: „Az árszabás megváltoztatását az érdekelt felek csak a munkabérek és az anyagárak lényeges változása esetében kérhetik.”

²⁹ SZLADITS KÁROLY: *Magyar magánjog mai érvényben*. Kötelmi jog. III. kötet, II. kiadás, Grill Károly Könyvkiadó, Budapest, 1941, 31.

3.2. Magánautonómia és az állami beavatkozás

A törvénycikk szabályozásban már megjelent az állam, mint szabályozó részéről az az igény, hogy mindazon villamos-energiához kapcsolódó eszköz és berendezés, amelyek nem az „*egyes házak belsejében*” vannak, azokat az „*állam által fenntartott*” jogoknak tekintette. A „*házakon belülre*” nem terjed ki a szabályozás, azt meghagyta a magánautonómia keretében, ugyanakkor mindent, ami e körön kívül volt található, azt engedélyhez kötötte.³⁰

3.3. Az engedélyezés kezdetei

A szabályozás egy kettős engedélyezési rendszert vezetett be. „Azon »közhasználatu« távirdáknak és távbeszélőknek mások részére való engedélyezése, melyek a magyar korona területén tulmenőleg terveztetnek vagy ezen területen belül egyenként tizezernél több lakossal bíró oly városokat, illetve községeket kötnének össze, melyek állami távirdával vagy állami távbeszélővel már ellátva vannak, a törvényhozást illeti meg; minden más esetben az engedélyezés a közmunka- és közlekedésügyi minister hatásköréhez tartozik”.

3.4. Az első villamos energetikai törvény

Az 1931. évi XVI. törvénycikk – összhangban a kor fejlett magánjogi jogalkotásával – egy meglehetősen előrehaladott, a kor igényeinek megfelelő, modern szabályozást alkotott, amelyben a hatályos szabályozási logika elemei is megjelennek. Világosan elkülöníti a köz- és a magánszféra határait. Amíg a közsféra esetében számos részletes szabályt alkalmaz, addig a magánszféra esetében a magánautonómiának nagy szerepet hagy.

A villamos energiaszolgáltatás azon egyéb feltételi tekintetében, amelyekre nézve az engedélyokirat nem rendelkezik, e törvény korlátai között a felek megál-

³⁰ 1888. évi XXXI. törvénycikk 1. §: „A távirda, a távbeszélő és villamos jelzők, illetve ezeknek felállítása, berendezése és üzletbentartása – azoknak kivételével, melyek az egyes házak belsejében, ugyszintén más köz- vagy magánterület által el nem választott telken avagy összefüggő birtokon a közhasználat kizárásával terveztetnek, s melyeknek létesítése és használata semmiféle engedélyhez kötve nincs – az államnak fenntartott jogai közé tartoznak. Ennélfogva bárki másnak arra, hogy a magyar korona területén távirdát, távbeszélőt vagy villamos jelzőt létesíthessen, berendezhessen és üzletben tarthasson, a jelen törvényben megállapított engedélyt előzetesen kell kieszközölnie.”

lapodása irányadó.³¹ A szabályozás elkülöníti a „közhasználatú villamosművet”, valamint a saját „használatú villamosművet”. A mai szabályozási szóhasználattal összhangban használja az „engedélyes” kifejezést is. A szabályozás kimondja, hogy villamos energiát ellenérték fejében csak az szolgáltathat, illetve csak az láthat el vezeték útján, aki rendelkezik a közhasználatú villamosmű (vállalat) létesítésre és fenntartására engedéllyel.³² Nyilván még e szabályozás esetében nincs elkülönítve a hálózat és a szolgáltató (a hálózatokhoz való szabad és egyenlő hozzáférés majd csak sokkal később jelenik meg egyáltalán és a gyakorlatban majd a 2000-es évek körül kezd csak megjelenni), a vezeték tulajdonosa egyben az a vállalat volt, aki a villamos energiát is szolgáltatta.

Ellenérték fejében való szolgáltatás céljára csak az fejleszthetett és vezethetett villamos energiát, akinek közhasználatú villamosmű (vállalat) létesítésére és fenntartására engedélye volt (engedélyes). Az engedély szólhatott villamos energia fejlesztésére, vezetésére és elosztására vagy ezeknek a tevékenységeknek valamelyikére vagy meghatározott csoportjára. Engedélyt engedélyokirat kiállításával a kereskedelemügyi miniszter adhatott.

A szabályozás során engedélyeztetni kellett az ún. „közhasználatú” villamosműveket, amely engedélyek meghatározott területre szóltak (hasonlóan, mint a jelenleg hatályos hazai szabályozás esetén az egyetemes szolgáltatásra jogosító engedély³³). Egyúttal a szabályozás kizárólagosságot biztosított az engedély birtokosának, ugyanis a törvényi szabályozás kimondta, hogy ugyanerre a területre, az engedély hatálya alatt más szolgáltató engedélyt nem kaphatott. Ugyanakkor lehetővé tette, hogy e területen más a termelt villamos energiáját átvezesse (a vezetékjogra vonatkozó szabályokból következően) és villamos energiát – az akkori szóhasználatból élve – „fejlesszen”, azaz termeljen.

A kizárólagossági jog nem terjedt ki a közforgalmú vasutak és fuvarozásra rendelt más vállalatok üzemi energiaszükségletének ellátására. Ugyanezt a szabályt kellett alkalmazni az említett vállalatok üzemi céljára szolgáló területen felmerülő, nem üzemi természetű energiaszükségletre, feltéve, hogy azt ugyanaz a villamosmű elégíti ki, amely a szorosan vett üzemi szükségletet fedezi. Tehát itt már megjelenik az önfogyasztásnak a szabályozása, amelyet a hatályos, saját maga által termelt, ún. „szigetüzemű” termelés kivon a szabályozás hatálya alól, bizonyos vállalatok esetében.

³¹ 1931. évi XVI. törvénycikk 40. § (1) bekezdés.

³² 1931. évi XVI. törvénycikk 2. §.

³³ A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény („Vet.”) 48. §-a.

3.5. Kisajátítás és vezetékJog

A korabeli szabályozás helyesen ismerte fel a közzsféra és a magánszféra határát, azáltal, hogy a kisajátításra és tulajdont korlátozó vezetékJogra, mint szolgáalomra kellően modern szabályozást alkotott.

Közhasználatú villamosmű létesítése vagy átalakítása végett az 1881. évi XLI. törvénycikkben szabályozott kisajátításnak volt helye az 1907. évi III. tc. 8. §-ának első és harmadik bekezdésében meghatározott célokra és az ott megjelölt korlátok között, továbbá magántulajdonban álló ingatlanokra is az energiatelep, az átalakító- és kapcsolóberendezések létesítése céljára. Amennyiben a kisajátítás tárgya városok tulajdonát képező ingatlan, az érdekelt várost előzőleg meg kellett hallgatni.

Nem lehetett a kisajátítási jogot megadni templomra, temetőre, vallási vagy kegyeleti célt szolgáló más létesítményre, művészi vagy történelmi becsű épületre és emlékműre, természeti emlékre, továbbá azokra a területekre, amelyeket jelentékeny honvédelmi érdek megóvása céljából a honvédelmi miniszter a kisajátítási jog alól kivesz. Olyan területre, amelynek rendkívüli természeti szépsége a villamosmű létesítése folytán egyébként veszendőbe menne, a kereskedelemügyi miniszter a kisajátítási jogot megtagadhatta vagy megadását az építkezések és a berendezések elhelyezési módja tekintetében megállapított oly feltételek megtartásától tehette függővé, amelyek a védett érdek biztosítására alkalmasak.

Ha az átalakító- vagy kapcsolóberendezést a villamosmű telepén kívül valamely épület lakás céljára nem használt helyiségében oly módon lehetett elhelyezni, hogy az ily elhelyezés az épület rendeltetésszerű használatát egyáltalán nem, vagy csak elenyészően csekély mértékben befolyásolja, kisajátítás helyett az elhelyezést használati szolgáalom alapításával lehetett biztosítani. A használati szolgáalom alapítását az 1881. évi XLI. tc. 14. §-a szempontjából nem lehetett részleges kisajátításnak tekinteni.

Ha az említett berendezést be nem épített területen kellett létesíteni és az elfoglalt terület oly csekély volt, hogy önálló jószágtestté alakítása esetében önmagában sem mezőgazdasági, sem építkezési célra nem lett volna felhasználható, az a telek viszont, amelyen az ily berendezést létesítik, ezzel értékében lényeges csökkenést nem szenved, az engedélyes a szükséges terület kisajátítása helyett építményi jog alapításával élhetett. Ily építményi jog esetében az ingatlan tulajdonosa az építményt az építményi jog megszűnése után nem válthatta meg.

A használati szolgáalom fejében évi járadékot, az építményi jog fejében építménybért kellett fizetni. A használati szolgáalom fejében járó évi járadékot az elfoglalt helyiségért vagy helyiségrészért a használati szolgáalom alapítása idején elérhető bérösszeg mértékéhez képest – a tűzbiztosítási díj esetleges emelkedésének hozzászámításával – kellett megállapítani. Az építménybért az ingatlanért az építményi

jog megalapítása idején elérhető haszonbér arányában kellett megállapítani, de figyelembe kellett venni az egész ingatlanért elérhető haszonbérnek az építményi jog folytán beálló csökkenését is. A járadékot és a meg nem váltott építménybért biztosítani kellett.

A használati szolgálatom és az építményi jog alapítására egyebekben a kisajátításra vonatkozó jogszabályok megfelelően irányadók voltak. A járadék, az építménybér és ezek biztosítása tekintetében a kisajátítás esetében fizetendő kártalanításra vonatkozó szabályokat kellett megfelelően alkalmazni.³⁴

3.6. Fogyasztóvédelmi szabályok

Bár a korabeli jogszabály a „fogyasztóvédelem” kifejezést még nem használta, de az „engedélyes és fogyasztó közötti” cím egyértelművé teszi, hogy olyan rendelkezéseket tartalmaz a törvény ezen része, amelyek a fogyasztók érdekeit szolgálják.

A villamos energiáért fizetendő árat az engedélyokiratban foglalt árszabás (11. § (1) bekezdés 7. pontja) az egyes fogyasztói csoportokra külön-külön állapította meg. Az árszabást általában a fogyasztók, különösen a termelési célokra fogyasztók érdekeinek figyelembevételével úgy kellett megállapítani, hogy az energiafogyasztás várható mértékéhez képest az üzemi, az üzleti és a karbantartási kiadások rendes mértékének és a befektetett tőke tekintetében a háramlásra figyelemmel szükséges vagy egyébként helyénvaló tőketörlesztésnek fedezésén felül a befektetett tőke megfelelő gyümölcsoztetése is biztosított legyen.

Az engedélyes az engedélyokiratban az egyes fogyasztói csoportok részére megállapított árszabásban foglalt árak keretein belül egyes fogyasztóknak különleges természetű, különösen termelési célokat szolgáló fogyasztásuk figyelembevételével külön árengedmény adhatott. Az ily árengedmény a fogyasztás természetének és időbeli eloszlásának, valamint a fogyasztás mértékének és a csatlakozás műszaki és gazdasági feltételeinek megegyezése esetében az egyes csoportokon belül minden fogyasztóval szemben hatályos volt. Az adott engedményekről jegyzéket kellett készíteni. Ezt a jegyzéket évente be kellett mutatni a kereskedelemügyi miniszternek.

Az engedélyes a fogyasztóval szemben az árszabás értelmében megszabottnál nagyobb árat szerződéssel csak a kereskedelemügyi miniszter jóváhagyásával köthetett ki. Az e tilalomba ütköző szerződés semmis volt.³⁵

³⁴ 1931. évi XVI. törvénycikk 22-23. §.

³⁵ 1931. évi XVI. törvénycikk 33. §.

Ugyancsak fejlett versenyjogi gondolkodásra vall az a rendelkezés is, amely megtiltotta, hogy bizonyos eszközöket csak és kizárólag a „szolgáltatótól” lehessen beszerezni.

4. A magyar piacnyitás

A rendszerváltás utáni Magyarország a gazdasági átalakulás során az energiaipar területén is jelentős változtatásokra kényszerült. A központi tervezésű gazdasági rendszer helyett a piacgazdaság alapjainak megteremtése és a piaci mechanizmusok bevezetése vált szükségessé. Az energiapiac liberalizációjának kezdetei az 1990-es évek elejére tehetőek, amikor a kormányzat megkezdte az állami tulajdonban lévő vállalatok privatizációját és a piaci szabályozási keretek kialakítását.

A magyar energiapiac megnyitásának egyik első lépése az állami tulajdonban lévő energiaipari vállalatok privatizációja volt. Ennek célja a hatékonyság növelése, a verseny elősegítése és a magántőke bevonása volt.

Ennek egyik fontos mérföldköve volt a Magyar Villamos Művek (MVM) privatizációja. Az MVM, Magyarország legnagyobb villamosenergia-termelő vállalata, több lépésben került privatizációra. Az 1990-es évek közepén az MVM részvényeinek egy részét értékesítették, hogy növeljék a piaci versenyt és javítsák a vállalat működési hatékonyságát.

Ezzel párhuzamosan az országos villamosenergia-elosztási rendszer hatékonyságának növelése érdekében a regionális áramszolgáltatók privatizációjára is sor került. Az áramszolgáltatók privatizációja lehetővé tette a piacra lépő új szereplők számára a versenyt, ami hozzájárult az ellátásbiztonság és a szolgáltatási minőség javításához.

A földgázipar privatizációja szintén kulcsfontosságú volt a piaci liberalizáció során. A MOL (Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.) részleges privatizációja és a gázszolgáltatók piacra lépése növelte a versenyt és az ellátásbiztonságot.

4.1. Piaci szabályozási keret kialakítása

Az energiaipari privatizációval párhuzamosan szükségessé vált a piaci szabályozási keret kialakítása, amely a verseny előmozdítását és a piaci mechanizmusok bevezetését célozta meg. Az 1990-es évek elején és közepén számos fontos jogszabály és intézményi változtatás történt, amelyek megalapozták a későbbi piacnyitás folyamatát.

Az 1994. évi XLVIII. törvény az energiaárak szabályozásáról volt az első lépés a piaci szabályozási keret létrehozásában, amely meghatározta a liberalizáció alapvető

irányelveit. A törvény célja az volt, hogy biztosítsa az energiaárak átláthatóságát és a verseny feltételeit. Ezzel közel egyidőben az energiapiac szabályozásának és felügyeletének érdekében 1994-ben megalapították a Magyar Energia Hivatalt (MEH). A hivatal feladatai közé tartozott a piaci szereplők tevékenységének ellenőrzése, az árképzés felügyelete és a verseny feltételeinek biztosítása.

Az 1990-es évek végén további intézkedésekre került sor a piaci liberalizáció előmozdítása érdekében. Ezek közé tartozott az áramszolgáltatók és a földgázszolgáltatók tevékenységének fokozatos megnyitása a verseny előtt, valamint a szabályozási keret folyamatos módosítása az EU irányelveinek megfelelően.

4.2. A villamosenergia-piac liberalizálása

A villamosenergia-piac megnyitása Magyarországon – a privatizációt követően³⁶ – több szakaszban valósult meg. Két nagy időszakot különböztethetünk meg. Az első időszakban (2003. január 1. – 2007. december 31.) az ún. „kettős piac” létezik: a közüzemi piac és a szabadpiac. Az arra feljogosított fogyasztók kiléphetnek a szabadpiacra, de akár vissza is térhetnek a közüzembe. Majd ezt követte a második főbb szakasz, a teljes piacnyitás utánI időszak, amely 2008. január 1-jétől következett be. Innentől kezdve valamennyi fogyasztó szabadon választhatja meg az energiakereskedőjét.³⁷ Ettől függetlenül a lakossági fogyasztók, a kifizetésen vételező, összes felhasználási helyük tekintetében együttesen 3x63A-nál nem nagyobb csatlakozási teljesítményű nem lakossági felhasználók és egyes közintézmények egyetemes szolgáltatásra jogosultak, amely keretében az ország területén bárhol, a jogosult felhasználó számára méltányos, összehasonlítható, átlátható ár ellenében igénybe vehet szolgáltatást.³⁸

A teljes piacnyitással tehát minden fogyasztó részére biztosított lett a szabadpiaci vételezés, és csak az arra feljogosítottak vehetik igénybe az egyetemes szolgáltatást.

A kettős piaci modell vizsgálatára – tekintettel arra, hogy ez legfeljebb jogtörténeti jelentőséggel bír – nem kívánunk kitérni. Ennél fontosabb a 2008. január 1-ét követő időszak áttekintése.

³⁶ SÁRKÖZY TAMÁS: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. HVG-ORAC Kiadó Kft, Budapest, 2009.

³⁷ GRÁBNER PÉTER: Új villamos energia törvény. *Energiafogyasztók lapja*, 2007/3. szám, 4–6.

³⁸ KISS CSABA ATTILA: Lehetőségek és kockázatok a liberalizáció után. *Magyar Energetika*, 2009/3. szám, 12–14.

4.2.1. Az egyetemes szolgáltatás

Az európai jogharmonizációval összhangban az egyetemes szolgáltatás a korábbi, ún. közüzemi szolgáltatást³⁹ váltotta fel 2008. január 1-től. Az egyetemes szolgáltatót az üzletszabályzatban meghatározott általános szerződési feltételekkel,⁴⁰ határozatlan tartalmú szerződés megkötésére irányuló szerződéskötési kötelezettség terheli.

A „*public service obligation*” (PSO), magyarul „közszolgáltatási kötelezettség”, az Európai Unió villamosenergia-szabályozásában olyan jogi kötelezettséget jelent, amelyet az állam vagy egy hatóság ró az energiavállalatokra annak érdekében, hogy biztosítsák a közérdek szempontjából fontos szolgáltatásokat. Ez a kötelezettség több fontos területre is kiterjed.

Először is, a megfizethetőségre. Az energiavállalatoknak elérhető árakat kell biztosítaniuk a fogyasztók számára, különösen a hátrányos helyzetű csoportok számára, hogy senki se maradjon villamosenergia nélkül pénzügyi okok miatt. Ez a szociális aspektus különösen fontos a társadalmi egyenlőség fenntartása érdekében.

Másodszor, az ellátásbiztonságra. A szolgáltatóknak garantálniuk kell, hogy a villamosenergia-ellátás folyamatos és megbízható legyen. Ez azt jelenti, hogy minden körülmények között biztosítaniuk kell az energia rendelkezésre állását, minimalizálva a szolgáltatás megszakításait és az áramszüneteket.

Harmadszor, a minőségi előírásokra. Az energiavállalatoknak biztosítaniuk kell, hogy a villamosenergia-szolgáltatás megfeleljen bizonyos minőségi követelményeknek, például a feszültség stabilitása és a szolgáltatás folyamatossága tekintetében. Ez fontos a fogyasztók bizalmának fenntartásához és az ipari folyamatok zavartalanságához.

Végül, a környezeti előírásokra. Az energiatermelőknek és szolgáltatóknak be kell tartaniuk a környezetvédelmi előírásokat, például a megújuló energiaforrások használatát és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését. Ez hozzájárul a fenntartható fejlődéshez és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez.

Összességében a PSO célja, hogy a piaci verseny mellett is biztosítsa az alapvető közszolgáltatások elérhetőségét és minőségét, így védve a fogyasztók érdekeit és támogatva a fenntartható fejlődést. Az Európai Unió jogszabályai részletesen meghatározzák, hogy milyen körülmények között és hogyan lehet ezeket a kötelezett-

³⁹ MÁRTHA IMRE: Villamos energia – közüzem vagy szabad piac? *Magyar Szemle*, 2005/11-12. szám, 51–62.

⁴⁰ OBERÁNCZ CSABA: A villamos energia egyetemes szolgáltatók 2009. évi árreése. *Energiafogyasztók lapja*, 2010/2. szám, 25–26.

ségeket alkalmazni, biztosítva, hogy a közérdek mindig előtérben maradjon az energiapiacra.

Ennek a kötelezettségnek a magyar megfelelője az egyetemes szolgáltatás, amely – az EU-s elvárásokhoz képest – szélesebb kört is magába foglal. A külön jogszabály szerinti költségvetési szerv és közfeladatot ellátó intézménye, a helyi önkormányzat és közfeladatot ellátó költségvetési intézménye, a közfeladatot ellátó egyházi jogi személy, valamint a közfeladatot ellátó alapítványi fenntartású intézmény – az egyetemes szolgáltatóhoz tett igénybejelentése esetén – közszolgáltatási kötelezettség keretében az egyetemes szolgáltatóra vonatkozó szerződéskötési kötelezettség kedvezményezettjeként, az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó árképzési szabályoknak megfelelő áron jogosult az egyetemes szolgáltatóval villamosenergia-vásárlási szerződést kötni, a lakossági fogyasztók és KKV szektor fogyasztóin felül.

Ezen túlmenően az egyetemes szolgáltatásra jogosult egyúttal jogosult az ún. végső menedékes jogintézménye keretében biztosított ellátásra is. Ez azt jelenti, hogy abban az esetben, ha az egyetemes szolgáltatásra jogosultak részére villamos energiát értékesítő villamos energia kereskedő gazdasági-pénzügyi ellehetetlenülése, fizetéképtelensége következik be, vagy az engedélyes által nyújtott villamosenergia-ellátás fenntartásához szükséges villamos energia beszerzése ellehetetlenül, illetve amennyiben a Hivatal az engedélyes engedélyét visszavonta, és ezáltal az érintett egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználók villamos energiával történő ellátása veszélybe kerül, az érintett egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználók ellátásának biztosítására a Hivatal végső menedékest jelöl ki.

5. A hosszútávú megállapodások

A hosszútávú megállapodások szerepe az elmúlt évtizedekben Magyarországon jelentősen átvértékelődött. A rendszerváltás előtti alapvetően az egyvásárlós modellben az erőművek kizárólag egy vásárlónak, az MVM-nek értékesíthettek. A döntően privát és gyakran külföldi tulajdonba kerülő erőművek és az MVM jellemzően hosszútávú, 20-25 éves futamidejű hosszú távú megállapodásokat (HTM) kötöttek, amely garantált támogatott megtérülést jelentettek a befektetőknek, és amely nem álltak ki az Európai Unió állami támogatási szabályainak versenyjogi próbáját.

A mai PPA megállapodások – a vállalati energiafelhasználók és a (jellemzően) szél- és napenergia-projektek fejlesztői közötti kétoldalú hosszú távú megállapodások – a fogyasztóknak ellátásbiztonságot, a fejlesztőknek pedig garantált bevételi forrást biztosítanak, ami megkönnyíti a finanszírozás megszervezését.

5.1. A hosszútávú megállapodások (HTM-ek)

A hazai privatizáció megvalósíthatósága érdekében az akkor még MVM tulajdonában álló erőműveknek hosszútávú kapacitás lekötési és villamosenergia vásárlási megállapodásokat (vagy szerződéseket) (a továbbiakban: „HTM”) kellett kötniük az MVM-el, melynek eredményeképpen a magyar villamosenergia-termelési piac mintegy 80%-át ezen szerződések által biztosították. Ennek célja nem volt más, mint a privatizációt elősegítendő, vonzóvá kívánták tenni ezen hazai erőműveket azon külföldi befektetők előtt, „akik vállalták, hogy befektetnek magyarországi erőművek építésébe és modernizálásába”. Voltak olyan HTM-ek, amelyek a privatizáció előtt kerültek aláírásra 1995 és 1996 során és azok főszabály szerint a privatizációs szerződés csomag részét is képezték, majd módosításra is kerültek. Azon HTM-ek, amelyek pedig nem ezen kategóriába estek, azok az erőművek privatizációjának előkészítése keretében kerültek aláírásra.

Az MVM és az egyes erőművek között létrejött HTM-ek kiegyensúlyozott termelési portfóliót hoztak létre, amely lehetővé tette az MVM számára, hogy eleget tegyen (i) az energiaellátás biztonságára vonatkozó kötelezettségének, továbbá, (ii) eleget tegyen mind a zsinórterhelési igénynek (széntüzelésű erőművekkel és atomerőművel), mind pedig a csúcsterhelési igénynek (gáztüzelésű erőművekkel). Ezen HTM-ek az erőművi üzembe helyezés befejezésétől számított 15-20 éves időtartamra jöttek létre és a termelők kötelesek voltak „a termelő egységek megfelelően karbantartására és üzemeltetésére.”

Ezen HTM-ek és az azokban rögzített garantált megtérülést biztosító fix díjlemek közösségi joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a Bizottság az EK Sz 88. cikk és a Csatlakozási szerződés tükrében. A Bizottság megállapította, hogy az erőművek a HTM szerződések keretében rögzített garantált megtérülése jogellenes állami támogatásnak minősülnek és előírta az állami támogatások megszüntetését.

5.2. Power Purchase Agreements (PPA-k)

Az „új típusú” hosszútávú áramvásárlási szerződések (*power purchase agreement*, a továbbiakban: „PPA szerződések”), olyan hosszú távra, 10-15-20-25 évre létrejött áramvásárlási szerződések, amelyek a megújuló energia termelője és a főszabály szerint egy nagyfogyasztó vállalat között jön létre, amely bilaterális szerződés keretében, a szerződés időintervalluma alatt, fix áron kerül a villamos energia értékesítésre a nagyfogyasztó részére. Tekintettel arra, hogy bilaterális szerződésről van szó, amely konstrukcióban a termelő és a fogyasztó közvetlenül, kereskedő

közreműködése nélkül állapodik meg, a szerződés tartalma tetszőlegesen szövegezhető, ugyanakkor a finanszírozhatóságot biztosító hosszú táv, valamint a villamos energia rögzített, fix ára ezen szerződéses konstrukciók elengedhetetlen szerződéses klauzulái.

A PPA-k, azaz áramvásárlási megállapodások hasonlóak a HTM-ekhez, de jellemzően nagyobb hangsúlyt fektetnek a megújuló energiaforrásokra. Ezek a szerződések közvetlenül összekötik az energiatermelőket, például naperőműveket vagy szélfarmokat, a nagy energiafogyasztókkal, mint például ipari vállalatokkal vagy kormányzati intézményekkel. A PPA-k lehetővé teszik a vállalatok számára, hogy zöld energiába fektessenek, miközben csökkentik üzemeltetési költségeiket és javítják fenntarthatósági mutatóikat.

Magyarországon a megújuló energiára vonatkozó szabályozások az utóbbi években jelentős változásokon mentek keresztül, aminek következtében a PPA-k is egyre fontosabbá váltak.

6. Jogharmonizáció – Az Európai Unió energijogának hazai implementációja

6.1. Az Európai Unió energiapolitikai keretei

Az EU energiapolitikai és jogalkotási tevékenysége három fő pillérre épül: az energiaellátás biztonságának javítása, a versenyképesség növelése és a fenntarthatóság előmozdítása. Ezek a célok az alábbi főbb jogszabályokban és politikai dokumentumokban öltönek testet, amelyek a magyar energijog alakulására is közvetlen hatással voltak.

Az Energiahatékonysági Irányelv:⁴¹ Az irányelv célja az energiahatékonyság növelése az EU-ban, beleértve a tagállamok energiafogyasztásának csökkentését és az energiahatékonysági intézkedések előmozdítását. Az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy dolgozzanak ki nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket és vezessenek be energiahatékonysági kötelezettségi rendszereket.

A Megújuló Energiaforrásokról szóló Irányelv:⁴² Ez az irányelv meghatározza a megújuló energiaforrások arányának növelésére vonatkozó célokat, és előírja a

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 315., 2012.11.14., 1.]

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról [HL L 328., 21/12/2018., 82.]

tagállamok számára a szükséges nemzeti cselekvési tervek kidolgozását. Az irányelv célja a megújuló energiaforrások arányának növelése a bruttó végső energiafogyasztásban.

A Villamos Energia Belső Piacáról szóló Irányelv:⁴³ Az irányelv célja az egységes, versenyképes és hatékony elektromos energia piac kialakítása az EU-ban. Az irányelv előírja a piaci liberalizációt, a harmadik felek hozzáférését az elektromos hálózathoz és a szabályozási keretek átláthatóságát.

A Földgáz Belső Piacáról szóló Irányelv (2009/73/EK):⁴⁴ Hasonlóan az elektromos energia piacáról szóló irányelvhez, ez az irányelv a földgázpiac liberalizációját, a harmadik felek hozzáférését és a verseny fokozását célozza meg.

A Nemzeti Energia- és Klímatervek (NECP): Az EU tagállamai kötelezettek nemzeti energia- és klímatervek (NECP) kidolgozására, amelyek összhangban vannak az uniós célkitűzésekkel, és amelyek célja az energiahatékonyság növelése, a megújuló energiaforrások részarányának növelése és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése.

6.2. Az EU szabályozás hatása a magyar energiatörvény fejlődésére

6.2.1. Energiahatékonyság

A hatályos Energiahatékonysági Irányelv (2012/27/EU) és a korábbi 2006/32/EK irányelv⁴⁵ hatására Magyarországon számos intézkedés született az energiahatékonyság javítására. Az irányelv előírja, hogy a tagállamok dolgozzanak ki nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket. Magyarország ennek megfelelően dolgozta ki saját Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervét. Ezen terv konkrét célokat és intézkedéseket tartalmaz az energiafogyasztás csökkentésére, mint például az épületek energetikai korszerűsítése, az ipari energiahatékonysági projektek támogatása és az energiahatékonysági beruházások ösztönzése. Ez váltotta

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg). [HL L 158., 14/06/2019., 12.]

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) [HL L 211., 2009.8.14., 94.]

⁴⁵ Az Európai Parlament és Tanács 2006/32/EK irányelve (2006. április 5.) az energia-végfelhasználás hatékonyságáról és az energetikai szolgáltatásokról, valamint a 93/76/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT vonatkozású szöveg) [HL L 114., 2006.4.27., 64.]

fel és egészítette ki a Nemzeti Energiastratégia (Nemzeti Energiastratégia 2030, kitekintéssel 2040 címmel).⁴⁶

Magyarország az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvénnyel implementálta az EU-s irányelvek előírásait a magyar jogba. E törvény alapvető célja, hogy javítsa az energiahatékonyságot és támogassa az energiahatékonysági intézkedéseket a különböző szektorokban. Az energiahatékonysági beruházások finanszírozására létrejött a Zöld Beruházási Rendszer (ZBR), amely az energiahatékonysági projektek támogatására szolgál, különös tekintettel a lakossági és középületek energiahatékonyságának javítására.

Az energiahatékonysági irányelv magyarországi implementációjának egyik legfontosabb eleme a középületek energiahatékonysági felújítása volt. Az állami és önkormányzati tulajdonban lévő épületek energiahatékonysági fejlesztése jelentős energiamegtakarítást eredményezett és hozzájárult a fenntarthatósági célok eléréséhez. Az irányelv hatására Magyarországon növekedett az energiahatékonysági beruházások aránya, ami hosszú távon hozzájárult az energiafogyasztás csökkentéséhez és a környezeti terhelés mérsékléséhez.

6.2.2. Megújuló energiaforrások

A Megújuló Energiaforrásokról szóló Irányelv szintén jelentős hatással volt Magyarország energiapolitikájára és jogszabályi környezetére. Az irányelv célkitűzéseinek megfelelően Magyarország vállalta, hogy 2020-ig a bruttó végső energiafogyasztás 13%-át megújuló energiaforrásokból fedezi, amelyet az ország teljesített is. Hazánk ennek érdekében számos jogszabályt és támogatási programot vezetett be, amelyek ösztönzik a megújuló energiaforrások, különösen a nap- és szélenergia hasznosítását.

2021-ben a megújuló energiaforrások bruttó végső energiafelhasználáson belüli részaránya 14,11% volt Magyarországon. A villamosenergia-felhasználás terén 2010 és 2021 között 7,1%-ról 13,66%-ra nőtt a megújuló energia aránya. A közlekedésen belül a 6,2%-os részarány ugyan megegyezik a 2010. évi értékkel, de valójában ebben a szektorban jelentősen nőtt a felhasználás, és a részarány a 2020. évi 11,6%-ról való visszaesése módszertani változásnak tudható be. A fűtés-hűtés területén a megújulóenergia-részarány 18,08%-ról kismértékben 17,93%-ra csökkent, melynek elsődleges oka a tűzifa magas részaránya ebben a mutatóban. Ahogy az adatok mutatják, Magyarország megújulóenergiahasznosítási lehetőségei még mindig elsősorban a fűtési szektorban kihasználtak (főként a háztartások biomassza-

⁴⁶ <https://www.enhat.mekh.hu/strategiak>

hasznosítása révén), de abszolút értékben nézve a villamosenergia- és közlekedési szektorokkal ellentétben a fűtési szektorban a megújulóenergia-hasznosítás nem tudott növekedni az elmúlt időszakban. 2021-ben a megújulóenergia-felhasználás 69,2%-a fűtési-hűtési, 20,2%-a villamosenergia-termelési, 10,6%-a közlekedési célú volt.⁴⁷

Az egyes törvényeknek a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló irányelvvel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi LV. törvény célja a megújuló energiaforrások használatának ösztönzése és a megújuló energiatermelés növelése. A törvény előírja a megújuló energiaforrások támogatásának különböző formáit, beleértve az adókedvezményeket, támogatási programokat és a zöld tanúsítványokat.

Az irányelv hatására Magyarországon jelentős beruházások valósultak meg a megújuló energiaforrások terén, különösen a napenergia és a biomassza hasznosítása terén. A magyar kormány különböző pályázati programokkal támogatta a megújuló energiaforrások elterjedését, mint például a KEHOP (Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program) és a GINOP (Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program), amelyek célja a megújuló energiatermelés növelése és az energiahatékonyság javítása.

Az Európai Bizottság által kezdeményezett irányelvek alapján Magyarország jelentős mértékben növelte a napenergia hasznosítását. A 2017-ben bevezetett METÁR rendszer (Megújuló Energia Támogatási Rendszer) célja a megújuló energiaforrások, különösen a napenergia termelésének és hasznosításának támogatása volt. A METÁR rendszer keretében a megújuló energiaforrásokból származó villamos energia termelői támogatásban részesültek, ami hozzájárult a napenergia arányának növekedéséhez a magyar energiatermelésben.

6.2.3. Az energiaellátás biztonsága

Az energiaellátás biztonsága kiemelt fontosságú kérdés az EU és Magyarország számára egyaránt. A hatályos villamosenergia-irányelv célja, hogy növelje az energiaellátás biztonságát és versenyképességét az EU-ban. Magyarország ennek megfelelően modernizálta és fejlesztette az elektromos hálózatot, valamint diverzifikálta energiaforrásait.

Az energiaellátás biztonságának javítása érdekében Magyarország kidolgozta és végrehajtotta a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról⁴⁸ szóló tervet,

⁴⁷ Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve – 2023. évben felülvizsgált változat, 9.

⁴⁸ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

amely stratégiai fontosságú intézkedéseket tartalmaz az energiaellátás biztonságának növelésére. Ennek részeként Magyarország többirányú forrásokat keresett az energiahordozók beszerzésére, beleértve a földgáz importálását különböző forrásokból és az energiaellátási infrastruktúra fejlesztését.

Az energiaellátás biztonságának növelése érdekében Magyarország részt vett az EU közös energiapolitikai kezdeményezéseiben is, mint például az Energia Unió, amelynek célja az energiaellátás biztonságának javítása, a belső energiapiac integrációja és a fenntartható energiahasználat előmozdítása. Az Energia Unió keretében Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy növeli az energiahálózatok összekapcsoltságát, fejleszti az energiainfrastruktúrát és elősegíti a megújuló energiaforrások integrációját az energiaellátási rendszerbe.

A magyar energiajogban jelentős előre lépések történtek az energiaellátás biztonságának növelése érdekében. A földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény előírja stratégiai földgáztárolók létrehozását, amelyek célja a földgázellátás zavartalanságának biztosítása. A törvény meghatározza a stratégiai tárolók működtetésének szabályait és a földgázkészletek kezelésének feltételeit, amelyek hozzájárulnak az energiaellátás biztonságának növeléséhez.

A földgázpiaci infrastruktúra fejlesztése szintén fontos szerepet játszik az energiaellátás biztonságának növelésében. Magyarország részt vett az EU által támogatott regionális energetikai projektekből, mint például az Észak-Dél Földgáz Korridor kiépítésében, amely lehetővé teszi a földgázszállítás diverzifikálását és az energiaellátás biztonságának növelését. Az infrastruktúra fejlesztése és az összekapcsoltság növelése hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország biztonságosabban és rugalmasabban kezelje az energiaellátási kihívásokat.

6.2.4. Piacliberalizáció

Az EU irányelvei az energiapiac liberalizációját és versenyképességének növelését célozzák meg. Az irányelvek meghatározták a tagállamok számára a piacok liberalizációját, a harmadik felek hozzáférését az elektromos és gáz hálózatokhoz, valamint a szabályozási keretek átláthatóságát.

Magyarország ennek megfelelően több lépést tett az energiapiac liberalizációja érdekében. Az energiaipari szektorban bevezetésre került a szétválasztás elve, amely biztosítja az energiatermelés, az energiaelosztás és az energiakereskedelem elkülönítését. Ez a szétválasztás elősegíti a verseny növelését és a piac hatékonyságának javítását.

A korábban már idézett Vet. és a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény az EU irányelveinek megfelelően kerültek elfogadásra, majd többször módosításra,

hogyan biztosítsák a piacliberalizációt és a verseny növelését. E törvények előírják a harmadik felek hozzáférését az elektromos és gáz hálózatokhoz, valamint a piac szabályozásának átláthatóságát.

A piacliberalizáció eredményeként Magyarországon megnövekedett a verseny az energiapiacra, ami hozzájárult a fogyasztói árak csökkentéséhez és az energiaellátás hatékonyságának javításához. A liberalizált piac lehetővé tette a fogyasztók számára, hogy szabadon választhassanak energiakereskedőket, ami elősegítette az energiapiac dinamizmusát és a szolgáltatások minőségének javítását.

Az EU szabályozás hatására Magyarországon megnőtt a transzparencia és a verseny az energiapiacra. A piacliberalizáció révén új piacra lépők és befektetők jelentek meg, ami hozzájárult a piaci árak stabilizálásához és a fogyasztói választék növeléséhez. A piacliberalizáció keretében bevezetett szabályozások elősegítették az átláthatóságot és a piaci szereplők közötti egyenlő versenyfeltételek biztosítását.

7. Következtetés

Az Európai Unió szabályozása jelentős hatással volt a magyar energijog fejlődésére. Az EU irányelveinek és rendeleteinek integrálása során Magyarország számos intézkedést és jogszabályt vezetett be, amelyek hozzájárultak az energiahatékonyság növeléséhez, a megújuló energiaforrások arányának emeléséhez, az energiaellátás biztonságának javításához és az energiapiac liberalizációjához. Az EU energiapolitikai célkitűzéseinek megfelelően Magyarország folyamatosan törekszik arra, hogy modernizálja energijogi kereteit és elősegítse a fenntartható, versenyképes és biztonságos energiapiac kialakítását. Az uniós jogszabályok és irányelvek integrálása nemcsak a nemzeti energiapolitika fejlődését segítette elő, hanem hozzájárult a környezetvédelmi célok eléréséhez és az energiafogyasztás csökkentéséhez is.

Az EU energiapolitika és szabályozás integrálása révén Magyarország elkötelezett az energiahatékonyság növelése, a megújuló energiaforrások arányának emelése és az energiaellátás biztonságának javítása mellett. Az EU jogszabályi kereteinek átvétele és alkalmazása nemcsak a nemzeti energijog fejlődését segítette elő, hanem hozzájárult a fenntartható és versenyképes energiapiac kialakításához is. Az Európai Unió szabályozásának hatása így hosszú távon is meghatározó lesz Magyarország energijogi rendszerének alakulásában és a nemzeti energiapolitikai célkitűzések elérésében.

Abstract

THE LEGISLATIVE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION
ON HUNGARIAN ENERGY LAW

The European Union's (EU) energy policies and regulatory frameworks have significantly impacted Hungary's energy laws. This study examines how EU regulations have influenced Hungarian energy law, focusing on energy efficiency, renewable energy sources, energy supply security, and market liberalization. The complexity of the topic and extensive legislation make it challenging to cover every aspect exhaustively, so the study highlights the most significant areas. Energy law is a developing field with increasing importance, particularly in the context of climate change and EU energy dependency. Historically, energy regulation has evolved from coal and oil in the 19th century to include nuclear, hydro, wind, and other renewables post-World War II. Today, energy law addresses diverse areas like energy extraction, electricity generation, transportation, distribution, consumer protection, and innovative energy solutions. The EU energy law sources include the Euratom Treaty, the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), directives, and regulations. These regulations aim to create a unified energy market within the EU. The study also explores the growing number of publications on energy law, though purely energy law-focused works are still rare in Hungary. Overall, the EU's regulatory framework has driven significant changes in Hungary's energy law, promoting a more integrated, efficient, and sustainable energy market.

Keywords: *Energy Efficiency; Renewable Energy; Market Liberalization; EU Regulations; Hungarian Energy Law; Energy Supply Security; Legal harmonization.*

DR. WOPERA ZSUZSA
tanszékvezető egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Polgári Eljárásjogi Tanszék
elnök, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

AZ UNIÓS JOG HATÁSA A CSALÁDJOGI PEREKRE

<https://doi.org/10.61382/MJE-Eltekezesek.2024.Wopera.335>

Összefoglaló

A tanulmány a családjog területét érintő uniós jogalkotás aktuális kérdéseit elemzi. Az uniós jogalkotás jelentős hatást gyakorolt az utóbbi években a családjogi ügyek eljárásjogi szabályozására: a joghatóságra, a határozatok elismerésére és végrehajtására és az alkalmazandó jogra. A tanulmány részletesen elemzi a Brüsszel IIb rendelet házastárs szokásos tartózkodási helyét értelmező európai bírósági joggyakorlatot és annak következményeit a magyar polgári eljárásjogra. A tanulmány részletesen elemzi továbbá a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) Brüsszel IIb rendelet szempontjából releváns rendelkezéseit, köztük pl. a joghatóság átadásával kapcsolatos szabályokat szülői felelősségi ügyekben. A tanulmány részletesen foglalkozik a külföldön egyre gyakoribb, bíróságon kívüli házasságfelbontások magyar polgári anyagi- és eljárásjogra gyakorolt hatásaival is.

Kulcsszavak: polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés; családjogi jogviták; Brüsszel IIb rendelet, házassági ügyek; szülői felelősségi ügyek, szokásos tartózkodási hely; bíróságon kívüli házasságfelbontás.

1. Bevezetés

Nem túlzás azt állítani, hogy a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a családjog az egyik olyan terület, amelyre az uniós jog a legnagyobb hatást gyakorolta az utóbbi évtizedekben és amely a legjobban átformálta e jogág nemzetközi magánjogi szabályozása mellett a polgári eljárásjogi szabályozás érintett részeit is. ALEGRÍA BORRÁS 2008-ban, a családjogot érintő uniós jogalkotás hajnalán már azt mondta, hogy „a családjog új fejezetet nyitott az európai integrá-

ció történetében. Ezen a területen rövid idő alatt napvilágot látott uniós jogalkotási aktusok megváltoztatták a családok nemzetközi magánjogi szabályozásának átfogó képét Európában.”¹ De más szerzők is hasonló véleményen voltak az uniós jogi szabályozás e szegmensét illetően,² továbbá nem elhanyagolható az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) e területet érintő kiterjedt jogértelmező és jogfejlesztő tevékenysége sem.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a családjog rendkívül szenzitív szabályozási terület, ahol a tagállamok szuverenitásfélése is igen erőteljes. E körben elegendő, ha a házasság intézményével kapcsolatos vitákra gondolunk. Erre tekintettel az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén különleges jogalkotási eljárást határoz meg a családjogi ügyekre. Az EUMSZ 81. cikk (3) bekezdése szerint „a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács állapítja meg. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.”

Kiemelendő, hogy éppen a családjog területén jött létre 2010-ben az első megerősített együttműködés, a Tanács 1259/2010/EU rendelete a házasság felbontására és különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködésről, a Róma III rendelet, mert nem sikerült elérni az egyhangúságot.³ 2016-ban a házastársak és a bejegyzett élettársak vagyoni jogi viszonyait rendező két rendeletet is megerősített együttműködés keretében fogadta el a Tanács.⁴

¹ ALEGRIÁ BORRÁS: Lights and shadows of Communitarisation of Private International Law: Jurisdiction and Enforcement in Family Matters with regard to relations with third States. In: ALBERTO MALATESTA – STEFANIA BARIATTI – FAUSTO POCAR (eds.): *The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*. Cedam, Padova, 2008, 99.

² GEERT DE BAERE és KATHLEEN GUTMAN találó megállapítása szerint a korábbi szakirodalom az európai családjogot „Hamupipőke”-ként emlegette, mert azt nyilvánvalóan elhanyagolták az európai magánjog más területeihez képest. Mára azonban az európai családjog sokkal inkább „Csipkerózsikához” hasonlítható, amely felébredt hosszú álmából az európai szintű kezdeményezéseknek, intézkedéseknek és esetjognak köszönhetően, nem is beszélve az e témával foglalkozó tudományos kutatásokról. Lásd: GEERT DE BAERE – KATHLEEN GUTMAN: The impact of the EU and the ECJ on European family law. *European Family Law*, Volume 1, 2016. 5–48. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781785363016.00014>, <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcollchap/edcoll/9781785363009/9781785363009.00010.pdf> (2024. április 12.)

³ A jogalkotási folyamat részletesen bemutatja: WOPERA ZSUZSA: *Az európai családjog kézikönyve*. HVG-ORAC Kiadó, 2012.

⁴ A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete (2016. június 24.) a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról, továbbá a Tanács (EU) 2016/1104 rendelete (2016. június 24.) a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásának 20. évfordulója alkalmából jelen tanulmány keretei között néhány olyan, elsősorban eljárásjogi jogintézmény elemzésére fókuszálunk, amelyekre álláspontunk szerint az uniós jog kifejezetten nagy hatást – nevezhetjük ezt akár sokkhatásnak is – gyakorolt, néhány esetben teljesen átformálva a jogintézmény korábbi szabályozását, de mindenképpen szemléletváltozást generálva a jogalkalmazásban.⁵

2. A bíróság joghatóságát érintő kérdések

Nemzetközi elemmel rendelkező jogvitában a magyar bíróságnak elsőként a joghatóságának fennállása vagy annak hiánya kérdésében kell állást foglalnia. A családjog területét érintő uniós jogalkotás az 1990-es évekre datálható, amely kezdeti szakaszában a házassági ügyekre fókuszálva a joghatósági és az ezekkel szorosan összefüggő elismerés és végrehajthatóvá nyilvánítási kérdésekre koncentrált.⁶

2.1. A szokásos tartózkodási hely kapcsolólelve

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását követően a magyar jogalkalmazók számára óriási változást jelentett, hogy a bíróság joghatóságát már nem a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. szabályai alapján kellett megállapítani pl. házassági ügyekben és a házastársaknak a per során előterjesztett szülői felügyeletét érintő keresetének elbírálására, hanem arra – uniós tagállamok közötti viszonylatban – az 1347/2000/EK rendelet,⁷ a Brüsszel II rendelet rendelkezései voltak irányadók. E rendelet pedig a joghatóság elsődleges kapcsolólelveként a házastárs/házastársak szokásos tartózkodási helyét határozta meg. Az állampolgárság házassági ügyekben csak akkor jelentett – és jelent a hatályos szabályozás alapján is – kapcsolólövet, ha a házastársak közös állampolgársággal rendelkeznek.

Komoly szemléletváltást igényelt a jogalkalmazók részéről egyfelől annak elfogadása, hogy elsődlegesen nem a magyar szabályozás határozza meg a bíróság jogha-

⁵ Lásd ezzel kapcsolatban részletesen: NAGY CSONGOR ISTVÁN: Az EU nemzetközi magánjogának család- és öröklési jogi szabályai a magyar bíróságok gyakorlatában. *Családi Jog*, 2022/3. szám, 37–42.

⁶ Lásd ezzel kapcsolatban részletesen: WOPERA ZSUZSA: *Az európai családjog kézikönyve*. HVG-ORAC Kiadó, 2012.

⁷ A Tanács 1347/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

tóságát, másfelől, hogy a magyar állampolgárságon alapuló kizárólagos joghatósági szabályozást felváltotta az uniós jog által meghatározott vagylagos és döntően a házastársak szokásos tartózkodási helyén alapuló joghatósági szabályozás.

Megállapítható, hogy napjainkban a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi jogviták elsődleges joghatósági kapcsolóelvét a házastárs, gyermek, tartásra jogosult⁸ stb. szokásos tartózkodási helye vált, de a határon átnyúló öröklési jogvitákban⁹ is főszabály szerint ez határozza meg az eljáró hatóság joghatóságát.

A 2022. augusztus 1-jétől a házassági és szülői felelősségi ügyekben alkalmazandó hatályos uniós jogforrás, a Brüsszel IIb rendelet¹⁰ – hasonlóan más rendeletekhez és a vonatkozó hágai egyezményekhez – szintén nem ad fogalommeghatározást a szokásos tartózkodási hely tekintetében.

Míg a Brüsszel IIa rendelet¹¹ szülői felelősségi ügyekre irányadó joghatósági rendelkezések esetében az EUB már nem sokkal a rendelet hatálybalépését követően értelmezte a gyermek szokásos tartózkodási helyét¹² meghatározó szempontokat,¹³ addig a házassági ügyekben a házastárs szokásos tartózkodási helyének értelmezésével az EUB alig foglalkozott.¹⁴

⁸ Lásd erre vonatkozóan pl. a Tanács 4/2009/EK rendelete a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről (tartási rendelet) 3-4. cikkei.

⁹ Lásd erre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről (öröklési rendelet) 4. cikkét.

¹⁰ A Tanács (EU) 2019/1111 rendelete (2019. június 25.) a házassági és szülői felelősségi ügyekben a joghatóságról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint a gyermekek jogellenes külföldre viteléről (átdolgozás).

¹¹ A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

¹² Az EUB elsőként az „A” felperes ügyben hozott ítéletében hivatkozott arra, hogy a rendelet 8. cikke értelmében a gyermek szokásos tartózkodási helyét az adott ügy konkrét tényállásában szereplő valamennyi körülmény alapján kell megállapítani. Ezek körében a gyermek valamelyik tagállamban való fizikai jelenlétén kívül más olyan tényezőkre is figyelemmel kell lenni, amelyek arra engednek következtetni, hogy ez a jelenlét semmiképpen sem ideiglenes vagy alkalmi jellegű, és hogy a gyermek tartózkodása együtt jár a szociális és családi környezetbe való, bizonyos fokú beilleszkedéssel. C-523/07. számú „A” által indított ügyben 2009. április 2-án hozott ítélet.

¹³ Lásd erre vonatkozóan részletesen: WOPERA ZSUZSA: *Az európai családjog gyakorlata*. Wolters Kluwer Budapest, 2017, és WOPERA ZSUZSA: A szokásos tartózkodási hely meghatározásának kritériumai a határon átnyúló házassági- és szülői felelősséggel kapcsolatos ügyekben. *Európai Jog*, 2013/2. szám, 1–10.

¹⁴ A Hadadi C-168/08. számú ügy volt az, amelyben a Bíróság részletesen elemezte a házastársak közös állampolgárságának joghatósági kapcsolóelvét, e mellett mindössze a Mikołajczyk C-294/15. számú ügyben érintette a házassági ügyek joghatósági kapcsolóelvéit, általánosságban. A Hadadi-

A Brüsszel IIa rendelet hatálybalépése után 16 évvel, 2021. november 25-én hirdetett ítéletet az EUB az IB és FA közötti C289/20. sz. ügyben. Ebben az ügyben az EUB-nak abban kellett állást foglalnia, hogy a rendeletnek a házassági ügyekre irányadó 3. cikke értelmezhető-e úgy, hogy abban az esetben, ha a házastárs hosszú időn keresztül párhuzamosan két tagállamban él, két szokásos tartózkodási hellyel rendelkezzen.

Az ügyben a francia állampolgárságú férj ír állampolgárságú feleségével 1994-ben kötött házasságának felbontását kezdeményezte 2018-ban Franciaországban, ahol a keresetlevél benyújtását megelőzően már több mint 7 évig dolgozott; ott rendelkezett állandó munkahellyel. Franciaországban bejelentett lakóhelye volt, ahol édesapja lakásában lakott, de a családnak az országban nyaralója is volt. A férj ugyanakkor rendszeresen hazatért Írországba, amely 1999-től a család közös lakóhelyéül szolgált. Az első fokon eljáró francia bíróság szerint nem állt fenn a bíróság joghatósága, mert az, hogy a férj munkahelye Franciaországban volt, nem támasztotta alá kellőképpen, hogy a szokásos tartózkodási helyét szintén ezen országban kívánta kialakítani az egyébként nyilvánvaló pénzügyi, adminisztratív és életviteli következmények ellenére sem. A felperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró francia bíróság megállapította, hogy a férj Írországhoz való kötődése nem zárja ki a Franciaországhoz való kötődést évek óta fennálló munkavégzésére is tekintettel. A francia bíróság megállapította, hogy a férj ténylegesen évek óta két tartózkodási hellyel rendelkezik, amelyek közül az egyik az írországi családi tartózkodási hely, a másik pedig a franciaországi szakmai tartózkodási hely, így a felperest Franciaországhoz kötő kapcsolódási pontok a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint nem alkalmi vagy eshetőséges jellegűek.¹⁵

A kérdést előterjesztő francia bíróság abban kért értelmezést az EUB-tól, hogy amennyiben a ténybeli körülményekből kitűnik, hogy az egyik házastárs az életét két tagállam között osztja meg, a Brüsszel IIa rendelet 3. cikke értelmében és alkalmazása céljából tekinthető-e úgy, hogy e házastárs két tagállamban rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel, miáltal e két állam bíróságai egyaránt joghatósággal rendelkeznek arra, hogy a házasság felbontásáról határozzanak?

Az EUB hangsúlyozta, hogy a szokásos tartózkodási hely fogalma alapvetően ténykérdésként kezelendő, így a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia az adott ügyet jellemző valamennyi ténykörülmény alapján, hogy azon nemzeti bíróság tagállamának területe, amelyhez a felperes fordult, megfelele annak a helynek, ahol a kérelmező a Brüsszel IIa rendelet 3. cikke (1) bekezdése a) pontjá-

ügyről lásd részletesen: WOPERA ZSUZSA: A Hadadi-ügy. A kettős állampolgárság megítélése a házassági perek joghatósági szabályaiban. *JeMa*, 2010/1. szám, 66–76.

¹⁵ C-289/20. sz. ügyben IB és FA között 2021. november 25-én hozott ítélet 19. pontja.

nak hatodik franciabekezdése értelmében vett szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik.¹⁶

Az EUB egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szokásos tartózkodási hely fogalmát főszabály szerint két elem jellemzi: nevezetesen egyrészt az érintett arra irányuló szándéka, hogy érdekeltségeinek szokásos központját egy meghatározott helyen alakítsa ki, másrészt pedig az érintett tagállam területén való, kellő mértékben állandó jellegű jelenlét.

Az EUB utalt arra, hogy annak elismerése, hogy egy házastárs egyidejűleg több tagállamban is szokásos tartózkodási hellyel rendelkezhet, sértené a jogbiztonságot azáltal, hogy növelné a házassági kötelék felbontása tárgyában joghatósággal rendelkező bíróságok előzetes meghatározásához kapcsolódó nehézségeket, és bonyolultabbá tenné azt, hogy a bíróság, amelyhez fordultak, ellenőrizhesse a saját joghatóságát. Az EUB tehát egyértelművé tette, hogy az olyan házastárs, aki az életét két tagállam között osztja meg, e tagállamok közül csak egyben rendelkezhet szokásos tartózkodási hellyel, és így csupán azon tagállam bíróságai rendelkeznek joghatósággal a házassági kötelék felbontása iránti kérelem elbírálására, amelynek területén e szokásos tartózkodási hely található.¹⁷

2.2. A szokásos tartózkodási hellyel kapcsolatos egyes eljárásjogi kérdések

A magyar jogalkalmazás szempontjából kiemelendő, hogy a szokásos tartózkodási helyet megalapozó tényeket, körülményeket minden ügyben egyedileg kell vizsgálnia a bíróságnak, ezért indokolt a keresetlevél záró részében (Pp. 170. § (3) bekezdés b) pont) ezeket lehetőség szerint minél részletesebben előadni. Ha az alperes vitatja a magyar bíróság joghatóságának fennállását, az ezeket alátámasztó tényeket elő kell adnia ellenkérelme érdemi részében az alaki védekezés körében (Pp. 199. § (2) bekezdés a) pont). Amennyiben az alperes jogi képviselő nélkül jár el a személyi állapotot érintő perben, a bíróság joghatóságát vitató nyilatkozatait a perfelvételi tárgyaláson szóban is előadhatja (Pp. 432. § (4) bekezdés).

E helyütt arra is indokolt kitérni, hogy a Brüsszel IIb rendelet hatálya alá tartozó ügyekben a Pp. 176. § (1) bekezdése a) pontja alapján a keresetlevél visszatartására nem kerülhet sor, mert a kizárt és kizárólagos joghatóság a Brüsszel IIb rendelet alapján nem értelmezhető; a bíróságnak a felperesi és alperesi tényelőadások alapján kell határoznia a joghatósága kérdésében. Amennyiben a bíróság azt állapítja meg, hogy nem állnak fenn a szokásos tartózkodási hely megál-

¹⁶ IB és FA C-289/20. sz. ügyben hozott ítélet 52. pontja.

¹⁷ IB és FA C-289/20. sz. ügyben hozott ítélet 46, 59–62. pontjai.

lapításának feltételei, és emiatt a magyar bíróságnak nincs joghatósága, a Pp. 240. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja alapján az eljárás megszüntetésének van helye. A Pp. 240. § (1) bekezdés c) pont alkalmazására pl. házassági ügyekben kerülhet sor, ahol a bíróság joghatósága perbebocsátkozással nem alapozható meg, mert arra a Brüsszel IIb rendelet rendelkezései nem adnak lehetőséget.¹⁸

2.3. A bíróság joghatósága kapcsolt keresetek esetén

Az előző pontban érintett témakörrel szorosan összefügg a házassági keresethez kapcsolt, járulékos kérdésekben fennálló joghatóság kérdése, amikor a magyar bíróság joghatósága pl. a Németországban élő magyar állampolgárságú házastársak közös állampolgársága esetén a Brüsszel IIb rendelet 3. cikk b) pontja alapján fennáll a házasság felbontására, de a házastársak a házasságból született gyermekek felügyelete gyakorlásának rendezését is kéri, akiknek a szokásos tartózkodási helye Németországban van. Ebben az esetben a Brüsszel IIb rendelet 10. cikke alapján lehetőség van arra, hogy a házastársak mint a szülői felelősség jogosultjai megállapodjanak abban, hogy a magyar bíróság a szülői felügyelet rendezésére is joghatósággal rendelkezzen, de ebben az esetben a joghatósági kikötést tartalmazó megállapodásukat csatolni kell a házassági bontókeresethez, mert a magyar bíróság joghatósága ennek hiányában csak a házasság felbontására áll fenn.

Ennél érdekesebb kérdésként merül fel, hogy abban az esetben, ha a magyar bíróság joghatósága külföldön élő házastársak esetén a házastársak közös magyar állampolgársága alapján fennáll a házasság felbontására, tényállásos bontóperben van-e eljárásjogi lehetőség arra, hogy a szülői felügyeletre vonatkozó joghatósági megállapodás hiányában a bíróság a Pp. 459. § (1) bekezdése alapján adott felhatalmazás alapján döntsön a felügyelet kérdésében is olyan gyermekek esetén, akik Magyarországon nem rendelkeznek szokásos tartózkodási hellyel? Itt utalnunk kell arra, hogy ezekben a perekben arra is van lehetőség, hogy a szülői felelősség jogosultjai, ha korábban nem is kötöttek joghatósági megállapodást, azt az eljárás folyamán kifejezett módon (nem hallgatólagosan) megtegyék (Brüsszel IIb rendelet 10. cikk (1) bekezdés b) pont ii) alpont).¹⁹ Ha azonban ilyen megállapodás nem jön létre és az alperes kifejezetten kifogásolja a magyar bíróság joghatóságát, akkor a nemzeti jog feljogosító rendelkezése alapján a bíróság eljárhat-e a szülői felügye-

¹⁸ Lásd erre vonatkozóan részletesen: WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A Brüsszel IIb rendelet kommentárja*. ORAC Kiadó, Budapest, 2023.

¹⁹ Lásd erre vonatkozóan részletesen VÁRAI-JEGES ADRIENN magyarázatát a Brüsszel IIb rendelet 10. cikkéhez. In: WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A Brüsszel IIb rendelet kommentárja*. ORAC Kiadó, Budapest, 2023. 108–112.

lete tárgyában? A válasz egyértelműen nem a feltett kérdésre, mert a nemzeti jog rendelkezése nem alapozhatja meg bíróság joghatóságát,²⁰ mivel az ellentétes lenne az ügyre alkalmazandó Brüsszel IIb rendelet szülői felelősségi ügyekre meghatározott joghatósági szabályaival. Ennek a helyzetnek az eljárásjogi kezelése tette szükségessé a Pp. 242. § (2a) bekezdésének beiktatását, ilyen esetekben megteremtve az eljárás részleges megszüntetésének lehetőségét.

2.4. A joghatóság átadása más tagállam bíróságának

A Brüsszel IIa rendelet egyik jelentős újítása volt szülői felelősségi ügyekben, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekére figyelemmel a rendelet 15. cikke lehetővé tette, hogy a rendelet szerint joghatósággal rendelkező bíróság kezdeményezze a joghatóság átadását egy, a rendelet szerint joghatósággal nem rendelkező bíróságnak, de amelyhez a gyermeket szoros kötelék fűzi, így alkalmasabb az ügy tárgyalására. Ennek a lehetőségnek egy uniós normában történő megengedése az angol-szász jogból ismert *forum non conveniens* doktrína alkalmazását jelentette, amely jól példázza a szülői felelősség terén kialakított joghatósági szabályok rugalmasságát.²¹

²⁰ Ezt állapította meg az EUB C-604/17. számú PM és AH közötti ügyben hozott végzésében is. Ebben az ügyben a Franciaországban élő bolgár állampolgárságú házastársak kérték Bulgáriában a házasságuk felbontása mellett a szülői felügyelet és a kapcsolattartás rendezését. A gyermek szokásos tartózkodási helye Franciaországban volt. A bolgár bíróság megállapította a joghatóságát a szülői felügyeletet és kapcsolattartást érintő keresetekben is, hivatkozva a bolgár eljárásjog azon rendelkezésre, amely lehetővé teszi, hogy a bíróság a házassági bontóperben hivatalból döntsön a szülői felügyelet gyakorlása, a kapcsolattartás és a gyermek tartása kérdésében. Az EUB végzésében egyértelművé tette, hogy a Brüsszel IIa rendelet 3. cikke szerint a házassági perre joghatósággal rendelkező bíróság nem rendelkezik joghatósággal a házastársak gyermekére vonatkozó felügyeleti és kapcsolattartási jogról való határozathozatalra, ha a gyermek e bíróság megkeresésekor más tagállamban rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel.

²¹ Az EUB többször is behatóan foglalkozott a *forum non conveniens* doktrína alkalmazása és az uniós jog kapcsolatával, így pl. a Brüsszel I. rendelet tárgyi hatályával kapcsolatos Andrew Owusu C-281/02. sz. ügyben hozott ítéletében. Itt a Bíróság kifejtette, hogy a Brüsszeli Egyezmény 2. cikke kógens jellegű, és az általa kimondott alapelvtől csupán az Egyezményben kifejezetten előírt esetekben lehet eltérni. Márpedig nyilvánvaló, hogy a *forum non conveniens* tételen alapuló áttételi okról a szerződés létrehozói nem rendelkeztek, noha a Dánia, Írország, valamint az Egyesült Királyság csatlakozásáról szóló, 1978. október 9-i egyezmény kidolgozása során, mint ez az ezen egyezményről szóló, SCHLOSSER által közreadott jelentésből (HL 1979. C 59., 71. o., 77. és 78. pont) kitétnék, folyt vita a kérdésben. A jogbiztonság elvének tiszteletben tartása – amely a Brüsszeli Egyezmény egyik célja – nem lenne teljesen biztosítva, ha az Egyezmény alapján joghatósággal rendelkező bíróságnak meg kellene engedni az *forum non conveniens* kifogása alkalmazását. Ugyanis a Brüsszeli Egyezmény preambuluma értelmében az Egyezmény célja a Közösségben az ott lakóhellyel rendelkező személyek jogvédelmének megerősítése, olyan közös joghatósági sza-

Ha a joghatóság elfogadására felkért bíróság átveszi az ügy tárgyalását, a korábban eljáró bíróság megállapítja joghatósága hiányát és az eljárást megszünteti. Fontos hangsúlyozni, hogy az ügy átadására csak akkor kerülhet sor, ha az ügy sajátos körülményei folytán ez a szolgálja a gyermek érdekeit, mely szempontot mindkét bíróságnak vizsgálnia kell.

A joghatóság átadásának lehetőséget a Brüsszel IIb rendelet 12. cikke is biztosítja, sőt 13. cikkében azt az esetet is szabályozza, amikor a joghatósággal nem rendelkező bíróság felkéri az ügyet tárgyaló, joghatósággal rendelkező bíróságot a joghatóság átadására. A gyakorlat azt mutatja, hogy a Brüsszel IIa rendelet 2005. évi hatálybalépését követően néhány évnek el kellett telnie ahhoz, hogy a tagállami bíróságok meglássák a szabályozásban rejlő lehetőséget. Előfordultak azonban olyan esetek, amikor a joghatósággal rendelkező bíróság a joghatóságot, adott esetben több éve tartó eljárást követően olyan tagállami bíróságnak adta át és az vette át, ahová az egyik szülő a gyermeket jogellenesen vitte el. Ez a megoldás teljes mértékben ellentétes a Brüsszel IIb rendelet és „jogelődei” szabályozási koncepciójával, amelyek jogellenes elvitel vagy visszatartás esetén a joghatóság fennmaradását tűzik ki célul. A rendeletek *perpetuatio fori*-t (fórum fennmaradása, folytonossága) teremtenek a gyermek jogellenes elvitele avagy visszatartása esetére, ami azt jelenti, hogy azon tagállam bíróságainak a joghatósága marad fenn a szülői felelőséggel kapcsolatos ügyekre, melynek területén a gyermek a jogellenes elvitt megelőzően jogszerűen rendelkezett szokásos tartózkodási hellyel, vagyis azok a jogellenes elvitel után is megőrzik joghatóságukat, mely joghatóság pedig csak szigorú feltételek teljesülése esetén szállhat át a gyermek „jogellenes” tartózkodási helye szerinti tagállam bíróságaira.

Kiemelendő, hogy sem a Brüsszel IIa, sem a Brüsszel IIb rendelet – értelemszerűen – nem tartalmaznak eljárási szabályokat arra, hogy a nemzeti eljárásjogokban milyen eljárásjogi keretek között kerülhet sor a joghatóság átadására. A legkritikusabb elemnek azt gondolom, hogy amennyiben nem a felek kérelmére kerül sor a joghatóság átadásának kezdeményezésére, hanem hivatalból, az azzal egyet nem értő fél számára milyen jogorvoslati lehetőség áll rendelkezésre? Abban az esetben, ha hivatalból kerül sor a joghatóság átadásának kezdeményezésére, és a megkere-

bályok előírásával, amelyek biztosítják a joghatóság valamely meghatározott jogvita ügyében eljáró különböző nemzeti bíróságok közötti megosztásának egyértelműségét. Márpedig a *forum non conveniens* elméletének alkalmazása, amely széles mérlegelési lehetőséget biztosít az eljáró bíróságnak annak megítélésében, hogy valamely külföldi fórum alkalmasabban valamely jogvita érdemi eldöntésére, érintheti a Brüsszeli Egyezményt, különösen annak 2. cikkével felállított joghatósági szabályok előreláthatóságát és így a jogbiztonság elvét, mint ezen Egyezmény alapját. A Bíróság 2005. március 1-jén Andrew Owusu kontra Villa Holidays BalInn Villas cégneven eljáró N. B. Jackson és mások között C-281/02. sz. ügyben hozott ítéletének (37)-(42) pontjai. [EBHT 2005 I-01383.]

sett külföldi bíróság átveszi a joghatóságot, az átadó bíróság az eljárást megszünteti. E végzés ellen ugyan van helye fellebbezésnek, de az annak való helytadás esetén sincs arra eljárásjogi lehetőség, hogy az átvevő bíróság az ügyet „visszaadja” a joghatóságot átadó tagállami bíróságnak. Ez a helyzet súlyosan sérelmes lehet a Brüsszel IIb rendelet joghatósági szabályai alapján eljárást kezdeményező fél számára és álláspontom szerint ellentétes a tisztességes eljárás elvével is.

Ezt a helyzetet kívánta orvosolni a 2022. évi XXIV. törvény a 473/A. § Pp.-be történő iktatásával. E szerint a joghatóság átadásának kezdeményezése előtt a joghatóságot átadni szándékozó bíróságának még az átadással kapcsolatos előírt intézkedések megtétele előtt az átadás megengedhetőségéről végzést kell hozni, amely fellebbezéssel támadható. A joghatóság átadásával kapcsolatos intézkedések megtételére csak e végzés jogerőre emelkedését követően kerülhet sor.

3. A külföldön, bírósági közreműködés nélkül felbontott házasságok jogi hatásai

Az előzőekben a joghatósággal összefüggésben olyan kérdéseket tárgyaltunk, amelyek az elmúlt 20 évben nagy hatást gyakoroltak nemzetközi magánjogi és polgári eljárásjogi szabályainkra. Jelen részben az uniós jogból eredő azon hatásokkal kívánok foglalkozni, amelyek jelenleg még kisebb mértékben, de a jövőben biztosan nagy hatással lehetnek a magyar jogra: ez az ún. „*out of court divorces* vagy *private divorces*” kérdésköre. 2022-ben született meg ebben a tárgyban az EUB első döntése,²² amely egyértelmű szempontokat határozott meg a bírósági közreműködés nélkül felbontott házasságok jogi megítélését illetően.

3.1. Bíróságon kívüli házasságfelbontás külföldi modelljei

Az elmúlt 10 évben egyre több uniós tagállam joga teszi lehetővé, hogy a házastársak a házasságuk felbontását bíróságon kívül is kérhessék közjegyző, anyakönyvvezető vagy más fórum előtt. A tagállami szabályozások eltérőek a tekintetben, hogy a házasságot felbontó hatóságnak kell-e érdemi vizsgálatot lefolytatnia a házasság felbontása előtt vagy a hatóságnak lényegében a felek magánjogi megállapodást nyilvántartásba vevő funkciója van. A következőkben bemutatunk néhány külföldi megoldást.

²² C-646/20. sz. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Standesamtsaufsicht és TB közötti ügy.

Olaszországban 2014-től van lehetőség bíróságon kívüli házasságfelbontásra, amelyre az olasz jog kétféle lehetőséget biztosít. Lehetővé teszi, hogy a felek ügyvédi közreműködéssel tárgyalási megállapodást (*convenzione di negoziazione assistita*) kössenek. Ez a lehetőség olyan házaspárok számára lehetséges, akik közös megegyezéssel kívánnak különválni vagy a házasságukat felbontani, vagy házasságuk polgári jogi joghatásait megszüntetni, illetve a különválásuk vagy házasság felbontásuk feltételeit módosítani, abban az esetben is, ha vannak kiskorú gyermekeik vagy már nagykorú, de pl. fogyatékoságuk miatt eltartásra és gondozásra szorulnak.²³ Ha a házaspárnak nincsenek kiskorú, vagy olyan gyermekeik, akik már nagykorúak, de eltartásra szorulnak, a házaspárok számára arra is lehetőség van, hogy az anyakönyvvezető (anyakönyvi hivatal) előtt olyan megállapodást kössenek, amely megerősíti különválásukat vagy házasságuk felbontását vagy házasságuk polgári jogi joghatásainak megszüntetését illetve a különválásuk vagy házasság felbontásuk feltételeinek módosítását.²⁴

Spanyolországban 2015-től van lehetőség a közjegyző előtti házasságfelbontásra.²⁵ A törvény felhatalmazza a közjegyzőket arra, hogy mind belföldi, mind nemzetközi ügyekben engedélyezzék a házasság közös megegyezéssel történő felbontását. E célból a házastársaknak szabályozási megállapodást kell kötniük (Ptk. 87. cikk). A közjegyző nem állíthat ki közokiratot a házasság felbontásáról, ha az egyezség hátrányos az egyik házastársra nézve, vagy ha vannak eltartásra szoruló kiskorúak vagy megváltozott cselekvőképességű kiskorúak. A közjegyző akkor sem bonthatja fel a házasságot, ha a felek nem jelennek meg előtte személyesen. A gyakorlatban azonban ez utóbbi követelmény 2021-ben megszüntetésre került, amely lehetővé teszi különleges meghatalmazott részvételét az eljárásban.²⁶

Portugáliában is lehetőség van a házasság közös megegyezéssel való felbontására az anyakönyvi hivatalokban, ha a kérelemhez csatolják a pár közös vagyonának megosztásáról, a házastársi közös lakás használatáról, a tartásra szoruló házastárs tartására vonatkozó megállapodást és a megállapodás a gyermekekkel kapcsolatos

²³ Decreto legge 12 settembre 2014 n. 132. 2. és 6. §-ok <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2014-09-12;132!vig> (2022. 3. 11.)

²⁴ Decreto legge 12 settembre 2014 n. 132. 12. § <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2014-09-12;132!vig> (2022. 3. 11.)

²⁵ MARTA REQUEJO ISIDRO: Private International Law of Out-of Court Divorce. The Spanish Case in a Nutshell. <https://eapil.org/2023/03/14/private-international-law-of-out-of-court-divorce-the-spanish-case-in-a-nutshell/> (2024. 4. 18.)

²⁶ MARTA REQUEJO ISIDRO: Private International Law of Out-of Court Divorce. The Spanish Case in a Nutshell. <https://eapil.org/2023/03/14/private-international-law-of-out-of-court-divorce-the-spanish-case-in-a-nutshell/> (2024. 4. 18.)

szülői felelősség gyakorlásáról, vagy az ezt szabályozó bírósági ítéletről szóló igazolást, ha erről korábban bíróság döntött.²⁷

Franciaországban az igazságszolgáltatás korszerűsítéséről szóló, 2016. november 18-i törvény²⁸ 2017. január 1-jétől lehetővé teszi, hogy a házastársak házasságuk megegyezéssel történő felbontását és az azzal összefüggő járulékos kérdéseket bíróságon kívüli eljárásban is rendezhessék, kivéve, ha a kiskorú gyermek meghallgatása válik szükségessé. A jogi képviselővel eljáró felek végrehajtható házasság-felbontási egyezséget kötnek, amelyet közjegyző vesz nyilvántartásba. Az eljárásban mindkét félnek jogi képviselővel kell eljárnia, ahol a jogi képviselők készítik elő a házasság-felbontásra vonatkozó egyezséget, amelyet a felek 15 napos „elállási” időt követően írhatnak alá, ezt követően az ügyvédek ellenjegyzik az okiratot. A megállapodást rögzítő okiratot ezt követően közjegyző nyilvántartásba veszi, ezzel biztosítva végrehajthatóságát. A házasság felbontása a közjegyzőnél történő nyilvántartásba-vétel napján szűnik meg. A közjegyző az eljárásban csak az eljárási szabályok betartását ellenőrzi, és értesíti a feleket, ha a közrend sérelmét észleli. A közjegyző ezt követően olyan igazolást bocsát ki, amely lehetővé teszi a volt házastársak vagy ügyvédjük számára, hogy az anyakönyvi nyilvántartásba bejegyezhessek a házasságuk felbontását. Nincs lehetőség ilyen egyszerűsített eljárásban a házasság felbontására, ha az ítéltképesége birtokában lévő gyermek kéri a meghallgatását a Polgári Törvénykönyv 388-1. cikkének megfelelően. Ha a gyermek a meghallgatását kéri, az ügyvédeknek a bíróság elé kell terjeszteniük az ügyet, hogy a bíró meghallgathassa a gyermeket, vagy intézkedhessen a meghallgatásáról. Ebben az esetben, a házasság felbontásáról és a járulékos kérdésekről is a bíróság hoz határozatot.²⁹

Lettországban is felbonthatja a házasságot a házastársak közös kérelme alapján közjegyző, amelyet a közjegyzőkről szóló törvény szabályoz. Közjegyző akkor bontja fel a házasságot, ha a házastársak megegyeztek a házasság felbontásáról, nincs közös kiskorú gyermekük vagy közös vagyonuk, vagy amennyiben közös kiskorú gyermekük vagy közös vagyonuk van, írásban megállapodtak a közös kiskorú gyermek felügyeletéről, a kapcsolattartásról, a gyermek tartásáról és a közös vagyon megosztásáról.

²⁷ A házasság felbontásának anyagi jogi hátterét a Código Civil Decreto-Lei n.º 47344 tartalmazza. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075> A statisztikák szerint Portugáliában a házasságok 68,7%-át közös megegyezéssel bíróságon kívül a Conservatória do Registo Civil hatóság előtt bontják fel. <https://www.expatica.com/pt/living/love/getting-a-divorce-in-portugal-1174558/#overview> (2024. március 18.)

²⁸ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle 4. 03.11.)

²⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033418805> (2024. 3. 11.).

Észtországban az anyakönyvi hivatal vagy a közjegyző a házastársak egyetértése esetén mondhatja ki a házasság felbontását. A házasság felbontásának jogi következményei is meghatározhatók a házastársak közötti megállapodásban. Amennyiben a házastársak között nem jön létre egyezség a házasság felbontásának körülményeiben, nincs lehetőség peren kívüli megoldásra.³⁰

A fentieken kívül Görögországban, Romániában és Szlovéniában is van lehetőség bíróságon kívüli házasság-felbontásra.³¹

3.2. Az EUB C-646/20. sz. ügyében hozott ítéletének következtetései

A Bíróság 2022. november 15-én hirdetett elsőként ítéletet olyan ügyben, amelynek tárgya bíróságon kívüli házasságfelbontásról hozott döntés értelmezése volt. A C-646/20. sz. *Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Standesamtsaufsicht és TB közötti ügyben* az eljárás tárgyát az a kérdés képezte, hogy bejegyezhető-e további elismerési eljárás nélkül a német házassági anyakönyvbe a házasság Olaszországban, a házastársak által az anyakönyvvezető előtt tett egybehangzó nyilatkozatával történt házasságfelbontás.³² Az EUB a tekintetben is egyértelmű szempontokat adott, hogy mikor minősül határozatnak, illetve közokiratnak vagy megállapodásnak egy házasságot felbontó bíróságon kívüli döntés.

Az EUB világossá tette, hogy a bíróságon kívül hozott döntés jogi minősítése nem a tagállami nemzeti jog besorolásán alapul, mert a rendelet szerinti „határozat” kifejezést autonóm módon, az uniós jogban önállóan és egységesen kell értelmez-

³⁰ Az egyes tagállamok bíróságon kívüli házasság felbontással kapcsolatos információi megtalálhatók: https://e-justice.europa.eu/45/HU/divorce_and_legal_separation?init=true (10. pont) (2022. 3. 11.) Lásd továbbá: MALTE KRAMME: *Private Divorce in Light of the Recast of the Brussels IIbis Regulation*. *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 18. kötet. 2021/3. szám, 101. DOI: <https://doi.org/10.9785/gpr-2021-180304>

³¹ Az egyes tagállamok bíróságon kívüli házasság felbontással kapcsolatos információi megtalálhatók a https://e-justice.europa.eu/45/HU/divorce_and_legal_separation?init=true portál 10. menüpontja alatt.

³² Az ügy tényállása szerint a német és olasz kettős állampolgárságú TB 2013. szeptember 20-án házasságot kötött az olasz állampolgárságú RDvel Németországban, ahol a házasságkötést bejegyezték a berlini házassági anyakönyvbe. A gyermektelen házastársak első alkalommal 2017. március 30-án jelentek meg az olasz anyakönyvvezető előtt a 132/2014. sz. törvényerejű rendelet 12. cikke szerinti házasságfelbontással kapcsolatos peren kívüli eljárás lefolytatása céljából. Nyilatkozatuk megerősítése céljából második alkalommal 2017. május 11-én is megjelentek. A házasság felbontására harmadik alkalommal történő megjelenésüket követően került sor 2018. február 15-i hatállyal. Amikor TB a házasság felbontásának elismerését és bejegyzését kérte a berlini anyakönyvbe, az eljáró hatóságok bizonytalanok voltak a döntés jogi minősülését illetően, ezt követően került sor az EUB előtti eljárás kezdeményezésére.

ni, emiatt az ilyen, bíróságon kívüli hatóságok által hozott határozatokat a rendelet szerint automatikusan el kell ismerni a többi tagállamban.³³

Az EUB egyértelművé tette, hogy a házasság felbontására vonatkozó olyan megállapodások, amelyeket valamely bíróság vagy bíróságon kívüli hatóság a nemzeti jogszabályoknak és eljárásoknak megfelelően lefolytatott érdemi vizsgálatot követően hagyott jóvá, „határozatoknak” minősülnek. Ezzel szemben az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban kötelező joghatással bíró más házasság-felbontási megállapodásokat közokiratként vagy megállapodásként kell elismerni.³⁴ Ebből következően éppen ez az érdemi vizsgálat különbözteti meg e határozatokat az e rendeletek értelmében vett közokiratoktól és megállapodásoktól.³⁵

Az EUB megállapította, hogy a szóban forgó esetben az olasz anyakönyvvezető jogszabály által létrehozott hatóság, amely e tagállam joga értelmében hatáskörrel rendelkezik arra, hogy jogilag kötelező erővel kimondja a házasság felbontását és a vonatkozó olasz jog értelmében az anyakönyvvezetőnek személyesen és legalább 30 napos időközzel kétszer szerzi be mindkét házastárs nyilatkozatát, ami azt jelenti, hogy meggyőződik arról, hogy a házasság felbontásába való beleegyezésük érvényes, szabad és tájékozott döntés eredménye. Az anyakönyvvezető ezeken felül vizsgálta a házasság felbontására vonatkozó megállapodás tartalmát, amely során meggyőződött arról, hogy e megállapodás kizárólag a házasság felbontására vagy a házasság polgári jogi hatásainak megszüntetésére irányult, vagyonátruházásra nem, és arról, hogy a házastársaknak nincsen kiskorú gyermekük, sem cselekvőképtelen, súlyos fogyatékkal élő vagy eltartott nagykorú gyermekük, tehát a megállapodás ilyen gyermekekre nem vonatkozik. Ha az anyakönyvvezetőnek kétségei vannak afelől, hogy valamelyik házastársnak a házasság felbontásába való beleegyezése szabad és tájékozott döntés eredménye, ha a megállapodás vagyonátruházásra vonatkozik, vagy ha a házastársaknak olyan gyermeke van, aki nem gazdaságilag független nagykorú gyermek, nem jogosult a házasság felbontásának kimondására.³⁶

³³ Az EUB a C-646/20. sz. *Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Standesamtsaufsicht és TB* közötti ügyben hozott ítéletének 41. és 49. pontjai.

³⁴ Az EUB a C-646/20. sz. *Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Standesamtsaufsicht és TB* közötti ügyben hozott ítéletének 59-60. pontjai.

³⁵ Az EUB a C-646/20. sz. *Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Standesamtsaufsicht és TB* közötti ügyben hozott ítéletének 61-66. pontjai alatt rámutatott arra is, hogy Brüsszel IIa rendelet (14) preambulumbekzdésének és 65. cikkének keletkezéstörténetéből az következik, hogy a rendelet elfogadásával az uniós jogalkotó nem arra törekedett, hogy új szabályokat alakítson ki és vezessen be, hanem kizárólag arra, hogy „világossá tegye” azt a kritériumot, amely lehetővé teszi a „határozat” fogalmának a „közokirat” és a „felek közötti megállapodás” fogalmától való megkülönböztetését, vagyis az érdemi vizsgálat kritériumát.

³⁶ Uo. 64-65. pontok.

Mindezekre tekintettel az EUB megerősítette, hogy az eredeti eljárás helye szerinti tagállam anyakönyvvezetője által kiállított házasságot felbontó okirat, amely a házastársak által kötött és általuk az e tagállam jogszabályaiban előírt feltételeknek megfelelően ezen anyakönyvvezető előtt megerősített, házasság felbontására vonatkozó megállapodást tartalmaz, a rendelet értelmében vett „határozatnak” minősül.

3.3. A Brüsszel IIb rendelet szabályozási megoldásai a bíróságon kívül hozott házassági és szülői felelősséget érintő döntésekre

A külföldön, bíróságon kívül felbontott házasság és esetlegesen az azzal együtt szabályozott szülői felelősségi kérdések elismerésével és végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket a Brüsszel IIb rendelet a szerint rendezi, hogy ilyen kérdésben hozott határozatról vagy közokiratról, megállapodásról van-e szó.

Amennyiben a házasságot felbontó és a járulékos kérdésekben való döntés az előző pontban idézett szempontok szerint határozatnak minősül – mert az eljáró szerv joghatósággal rendelkezett a rendelet szerint a házassági ügyre és adott esetben járulékaira és eljárása során érdemi vizsgálatot folytatott le –, arra a Brüsszel IIb rendelet IV. fejezetének 1. szakaszában foglalt általános rendelkezések irányadóak. A rendelet az ipso iure elismerés elvét követi, mely szerint valamely tagállamban hozott határozatot a többi tagállamban külön eljárás előírása nélkül el kell ismerni, az exequatur eljárás megszüntetése miatt pedig valamely tagállamban hozott határozatot (pl. a szülői felelősség rendezéséről), amely az adott tagállamban végrehajtható, egy másik tagállamban is az, anélkül, hogy végrehajthatóvá kellene nyilvánítani.

A rendelet 38. cikke a házassági ügyek tekintetében meghatározza azokat az okokat, amelyek esetében meg kell tagadni a határozat végrehajtását (38. cikk). Az elismerést pl. meg kell tagadni, ha az elismerés nyilvánvalóan ellentétes a tagállam közrendjével.

A rendelet szemléletéből, preambulumbekzdéseiből,³⁷ az EUB fent idézett gyakorlatából következően álláspontom szerint nem szolgálhat alapul a közrendi klauzula alkalmazására az, hogy a kérelmező házasságát külföldön nem bíróság bontotta fel.

Ha a házasságfelbontás mellett a szülői felügyeletet érintő kérdésekben is határozott a közjegyző vagy anyakönyvvezető, a rendelet 39. és 41. cikkei alapján az elismerés és végrehajtás megtagadható pl. azon az alapon, hogy a határozat meghozatalára anélkül került sor, hogy az ítélekképessége birtokában lévő gyermek

³⁷ Lásd pl. (55) preambulumbekzdést.

száma számára biztosították volna a véleménynyilvánítás lehetőségét (39. cikk (2) bekezdés).

Ha a bíróságon kívüli szerv nem végez érdemi vizsgálatot a házasság felbontása és a szülői felelősségi kérdések eldöntése során, döntése közokiratnak vagy megállapodásnak minősül a rendelet szerint, és arra a rendelet IV. fejezet 3. szakaszában foglaltak irányadók. A rendelet 64. cikke szerint ezek a rendelkezések csak azokra a közokiratokra és megállapodásokra alkalmazandók, amelyek esetében az eljáró szerv a rendelet II. fejezete szerint joghatósággal rendelkezik. Például a közjegyző a gyermekek tekintetében csak akkor hozhat döntést, ha pl. a gyermekek szokásos tartózkodási helye alapján joghatósággal rendelkezik.

Ez azt jelenti, hogy a rendelet csak akkor teszi lehetővé a közokiratok és megállapodások határokön átnyúló mozgását, ha a közokiratot kiállító, illetve a közokiratot vagy megállapodást nyilvántartó hatóság a rendelet II. fejezete alapján joghatósággal rendelkezik.³⁸

A 65. cikk szerinti további feltétel, hogy a közokirat vagy megállapodás az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban jogi kötelező erővel bírjon.

Felmerülhet kérdésként, hogy az elismerés és végrehajtás tekintetében mennyiben van jelentősége annak, hogy határozat vagy közokirat/megállapodás? Annak ellenére, hogy a rendelet több preambulumbekkezdése is utal e két döntési forma egyenértékűségére,³⁹ alapvető különbség van több tekintetben is.

Pl. a közokiratok és megállapodások esetén az azokhoz csatolandó tanúsítvány nem állítható ki, ha arra utaló jelek vannak, hogy a közokirat vagy megállapodás ellentétes a gyermek mindenek felett álló érdekével (66. cikk (3) bekezdés). A szülői felelősségi ügyben hozott közokirat vagy megállapodás elismerését, vagy végrehajtását meg kell tagadni, ha az ilyen elismerés a gyermek mindenek felett álló érdekére figyelemmel ellentétes azon tagállam közrendjével, ahol az elismerésre hivatkoznak (68. cikk (2) bekezdés a) pont). Ezek a kritériumok a határozatok esetében hiányoznak a rendeletből.

A tanulmány terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy e kérdés további anyagi jogi és eljárásjogi részleteibe bocsátkozzunk, de álláspontom szerint komoly hatással lesz a magyar jogalkalmazásra, ha magyar bíróságnak kell majd pl. a külföldön, bíróságon kívüli házasságfelbontások esetén szabályozott szülői felügyelet megváltoztatásáról döntenie. Ebben az esetben mi alapján, hogyan fogja tudni értékelni a bíróság például a Ptk. 4:170. § (1) bekezdés szerinti lényeges körülmény-

³⁸ *Gyakorlati útmutató a Brüsszel IIb rendelet alkalmazásához*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2023, 140.

³⁹ Pl. (70) preambulumbekkezdésben.

változást, ha külföldi hatóság nem folytatott le érdemi vizsgálatot, döntése nem tartalmaz indokolást vagy nem kérte ki az ítélőképes gyermek véleményét?

Összegzés

Az uniós jog kétségtelenül nagy hatással volt a családjog területét érintő magyar jogalkotásra⁴⁰ és jogalkalmazásra.⁴¹ A tanulmányban mindössze két olyan szabályozási kérdésre fókuszáltunk, amelyen ez a hatás markánsan érezhető volt, nem érintve egyéb, rendkívül fontos kérdéseket, mint pl. az ítélőképes gyermek véleménynyilvánítási lehetőségének biztosítását vagy a végrehajtási szabályok alakulását az uniós jogegységesítés hatására. Kérdés ugyanakkor, hogy például a joghatóság terén az uniós jog által favorizált kapcsolóelv, a szokásos tartózkodási hely a családjogi jogviták esetében valóban szorosabb kötődést jelent-e egy adott tagállamhoz, mint az állampolgárság?⁴² Nem lett volna célszerűbb megtalálni a megfelelő egyensúlyt a tényleges életvitel helye és az állampolgárság mint joghatósági kapcsolóelv között? A házassági ügyek terén az állampolgárság egyértelműen hátrányban van a szokásos tartózkodási hellyel szemben, különös tekintettel arra, hogy ezekben az ügyekben joghatósági megállapodásra sincs lehetőség.

Álláspontom szerint a hatályban lévő uniós jogi aktusok időszakos felülvizsgálata és átdolgozása során indokolt lenne ezekre, a mindennapokban megjelenő jogkeresői igényekre is nagyobb figyelemmel lenni, mert az uniós jogalkotás EUMSZ 81. cikkében rögzített egyik célja éppen az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés erősítése, amely a családjogi viták rendezése során még erőteljesebb igényként jelentkezik.

⁴⁰ Lásd példaként legutóbbi jogalkotás terén: a szülői felelősséget érintő nemzetközi igazságügyi együttműködésről szóló 2021. évi LXII. törvényt.

⁴¹ Lásd ezzel kapcsolatban NAGY CSONGOR ISTVÁN: Az EU nemzetközi magánjogának család- és öröklési jogi szabályai a magyar bíróságok gyakorlatában. *Családi Jog*, 2022/3. szám, 37–42.

⁴² Külföldi szakirodalomban lásd pl.: STEVE ZAMMIT BRIFFA: *Habitual residence: a more appropriate and convenient private international law personal connecting factor than either domicile or nationality?* Malta, 2011. <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/5191>.

Abstract

THE IMPACT OF EU LAW ON FAMILY LAW MATTERS

The study analyses the current issues of EU legislation affecting the field of family law. In recent years, EU legislation has had a significant impact on the procedural regulation of family law matters: jurisdiction, recognition and enforcement of decisions and applicable law. The study analyses in detail the case-law of Court of Justice of the European Union interpreting the habitual residence of the spouse of the Brussels IIb Regulation and its consequences for the Hungarian civil procedure law. The study analyses the relevant provisions of Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure from the point of view of the Brussels IIb Regulation, including e.g. rules related to the transfer of jurisdiction in matters of parental responsibility. The study also deals with the effects of out-of court divorces, which are increasingly common abroad, on Hungarian civil substantive and procedural law.

Keywords: *judicial cooperation in civil matters; family law matters; Brussels IIb Regulation; matrimonial matters; matters of parental responsibility; habitual residence, out-of court divorce.*

- DR. BÁNDI
GYULA** *A jövő nemzedékek szószólója*
tanszékvezető egyetemi tanár, DsC.
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar,
Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék
- DR. BODZÁSI
BALÁZS** *közjegyző, egyetemi docens*
Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Polgári Jogi Tanszék
- DR. BOÓC
ÁDÁM** *intézetvezető egyetemi tanár, dékánhelyettes*
Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Magánjogi Tudományok Intézete
- DR. CZINE
ÁGNES** *alkotmánybíró, tanszékvezető egyetemi tanár*
Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Büntetőeljárásjogi Tanszék
- DR. F. ROZSNYAI
KRISZTINA** *egyetemi tanár, dékánhelyettes*
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék
- DR. HORVÁTH
ISTVÁN** *habilitált egyetemi docens, tanszékvezető*
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék
- DR. KRUZSLICZ
PÉTER** *egyetemi adjunktus*
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
igazgató, Károli Gáspár Református Egyetem Bocskai István Szakkollégium
- DR. LAJER
ZSOLT** *ügyvéd, egyetemi adjunktus*
Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdasági Jogi Tanszék
- DR. NAGY
CSONGOR
ISTVÁN** *egyetemi tanár, University of Galway, Szegedi Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi Tanszék
kutatóprofesszor, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont*
- DR. SOMSSICH
RÉKA** *egyetemi tanár, dékánhelyettes*
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar,
Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék
- DR. SZIKORA
VERONIKA** *tanszékvezető egyetemi tanár, dékán*
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék
- DR. SZUCHY
RÓBERT** *egyetemi tanár, rektorhelyettes*
Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Kereskedelmi Jogi Tanszék
- DR. TRÓCSÁNYI
LÁSZLÓ** *egyetemi tanár, rektor*
Károli Gáspár Református Egyetem,
a Magyar Jogász Egylet elnöke
- DR. WOPERA
ZSUZSA** *tanszékvezető egyetemi tanár*
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék
a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet elnöke

