

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-Ertekezések.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,<sup>1</sup> amely megteremtette a magyarországi jogharmonizáció jogalapját és lendületet adott annak a koordinációs és tényleges jogösszehangolási tevé-

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Ez a felelősség háromféle tevékenységet jelent: módszertanit, tervezésit és tartalmi ellenőrzésit. 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.<sup>4</sup>

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.

<sup>2</sup> Erre nézve lásd részletesen NÉMETH ANITA: Kis magyar jogharmonizációs tükrök. *Európai Tükrök*, 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.

<sup>3</sup> Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (9) bekezdés b) pontját.

<sup>4</sup> 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 jogterületek<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 jogszabály<sup>7</sup> vagy annak egyes rendelkezései kifejezetten a csatlakozási szerződés hatályba lépésének napjához kötött feltétellel léptek hatályba vagy helyeződtek hatályon kívül,<sup>8</sup> amellet,

<sup>5</sup> „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.”

<sup>6</sup> Az Európai Unió Kiadó Hivatala által szolgáltatott adat, időpontja: 2024. március 18.

<sup>7</sup> Forrás: Új Jogtár. Lekérdezés időpontja: 2024. március 3.

<sup>8</sup> 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 ágazati 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

### 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-

<sup>9</sup> 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról.

<sup>10</sup> 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 Szerződések<sup>11</sup> 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 kötelezettségzegések közül súlyos jogsértésnek tekinti, amit az EUMSZ. 260. cikk szerinti pénzbírság összegére vonatkozó javaslatnál is ekként vesz figyelembe.<sup>12</sup> 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 kötelezettségzegési 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,<sup>13</sup> míg az utóbbi esetében négy alkalommal.<sup>14</sup> Az Alap-

<sup>11</sup> Jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban EUSz.), illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban EUMSZ.), valamint az Európai Atomenergia szerződés.

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye – Az EK-szerződés 228. cikkének végrehajtása, SEC/2005/1658, 16.1. pont.

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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 összeegyeztethetlenséget,<sup>16</sup> a szolgáltatásnyújtás szabadságának sérelmét,<sup>17</sup> a letelepedés szabadságával ellentétes voltát,<sup>18</sup> vagy az áruk szabad mozgásába ütközését.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> Ezen ügyeknek a talán legismertebb lenyomata a *Cartesio* ügyben hozott ítélet, amelyben a Bíróság azt állapította meg, hogy a letelepedés szabadságával nem ellenétes, hogy a magyar jog nem tette lehetővé a gazdasági társságok számára székhelyük más tagállamba történő áthelyezését.<sup>21</sup>

### 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.

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> C-177/20. sz. *Grossmania*-ügyben 2022. március 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2022:175), a C52/16. sz. *SEGRO* és C113/16. sz. *Günther* egyesített ügyekben 2018. március 6-án meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:157).

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> A C-108/09. sz. *Ker-Optika*-ügyben 2010. december 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:725).

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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).<sup>22</sup> Ez a fajta harmonizációs tevékenység adott esetben egyes ágazati jogszabályok eltűnését, vagy egyfajta karcsúsodását, kiüresedését eredményezheti.

Ez történt a korábbi nemzetközi magánjogi kódexünkkel is,<sup>23</sup> 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 szabályozás<sup>24</sup> 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 mozgásterjedelmét: maradvány hatáskörben, végrehajtási hatáskörben vagy saját hatáskörben hozza-e meg az egyes rendelkezéseket.<sup>25</sup> 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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 1979. évi 13. tvr. a nemzetközi magánjogról.

<sup>24</sup> 2017. évi XXXVII. törvény a nemzetközi magánjogról.

<sup>25</sup> 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 650<sup>26</sup> 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 GDPR<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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-

<sup>26</sup> Forrás: *Új Jogtár*. Letöltés időpontja: 2024. március 5.

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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-

<sup>29</sup> 2019. évi XXXIV. törvény az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról – indokolás.

<sup>30</sup> 2019. évi XXXIV. törvény – az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról.

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> Ez nemcsak a törvénynek az irányelvet korábban átültető, most rendeleti szintre került szabályainak hatályon kívül helyezését vonta maga után, hanem a magyar szabá-

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1805 rendelete a befagyasztást és az elközbást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről (lásd SZOMORA ZSOLT: *Hatályba lépett az első büntetőjogi tárgyú európai uniós rendelet.* <https://jogaszegylet.hu>).

<sup>34</sup> 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 rendeletehhez kellett igazítani, adott esetben le kellett szűkíteni.<sup>35</sup>

Természetesen a rendeletehhez 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 kötelezettségzegési eljárások közül ilyen volt a C-400/19. sz. ügy, amelyben a mezőgazdasági termékekre kötelezően bevezetett árrés sértette a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló 1308/2013/EU rendeletet.<sup>36</sup> 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,<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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)<sup>39</sup> kerülnek be a köztudatba. Ilyen a *Digital Markets Act*,<sup>40</sup> a *Digital Services Act*,<sup>41</sup> illetve a *AI Act* tervezete.<sup>42</sup> 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.

<sup>35</sup> A pénzügyi közvetítőrendszert, valamint az államháztartást és a gazdasági stabilitást érintő egyes jogszabályok módosításáról szóló 2019. évi CXVIII. törvény indokolása.

<sup>36</sup> A Bíróság 2021. március 11-én a C-400/19. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2021:194).

<sup>37</sup> A C-255/14. sz. *Chmielewski*-ügyben 2015. július 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:475).

<sup>38</sup> A C-330/14. sz. *Szemerey*-ügyben 2015. december 17-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:826).

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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).

<sup>41</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról.

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

### 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.<sup>44</sup> Ezért nem is lehetnek az átültetés megfelelő eszközei a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy egyéb nem normatív aktusok.<sup>45</sup>

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,<sup>46</sup> míg

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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 irányelv<sup>47</sup> után azonban már önálló törvénybe került.<sup>48</sup> De ide sorolhatók a digitális adásvétel, illetve szolgáltatásnyújtással kapcsolatos irányelvek,<sup>49</sup> amelyek közül már az alapvetően a hibás teljesítés szabályait érintő előbbi sem a Ptk.-ba, hanem iker-irányelvvel együtt önálló kormányrendeletbe került.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> Hasonló okokból került az ún. Panasztörvény<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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-

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> <https://www.kornyezeti-hatasvizsgalat.hu/hirek/36-ipari-kibocsatasokrol-iranyelv-atultetese>.

<sup>52</sup> A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

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 eszközeihez, amikor egy-egy uniós gazdasági szabadságot vagy annak részkerdését általános jelleggel másodlagos jogforrásban szabályozta, sok esetben az európai bírósági joggyakorlatot kodifikálva. Az ilyen kezdeményezések részben rendeletekben öltöttek testet, mint a kölcsönös elismerési rendelet,<sup>55</sup> 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 irányelv<sup>56</sup> 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 tilalmi egy úgynevezett kerettörvénybe kerültek,<sup>57</sup> 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 kötelezettségzegési 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-

<sup>54</sup> Forrás: Új Jogtár, lekérdezés időpontja: 2024. március 23.

<sup>55</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/515 rendelete (2019. március 19.) a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott áruk kölcsönös elismeréséről és a 764/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

<sup>56</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról

<sup>57</sup> 2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól.

dult).<sup>58</sup> 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 eljárással<sup>59</sup> és az összes nyitott eljárás tekintetében is a középmezőnytől fölfelé, a 18. helyre került.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup> 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 végrehajttá-

<sup>58</sup> [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_en](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en)

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Ibid., 29.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> A bizottsági határozatok egy része egyes irányelvek vagy rendeletek által jogalkotási aktusok útján szabályozott területeken magával a Bizottsággal való együttműködés technikai, adminisztratív aspektusait rendezi elsősorban információcserék, tagállami tájékoztatás vonatkozásában. Az ilyen határozatok a tagállami feladattelepítés, feladatellátás szempontjából okoznak megoldandó problémát.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup>

A hatályos magyar jogban 112 olyan jogszabály azonosítható, amely határozatoknak való jogharmonizációs kötelezettségeknek tesz eleget.<sup>66</sup>

### *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,

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> A 442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről például kilenc ilyen határozatnak való megfelelést szolgálja.

<sup>66</sup> 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 kötelezettségszegési ítélet esetén, annak nem teljesítése pénzbírsághoz vezető újabb eljárást vonhat maga után, míg előzetes döntéshozatali ügyben egyértelművé vált összeegyeztethetlenség, harmonizációs tevékenység korrekciójának hiánya miatti kötelezettségszegési 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.<sup>67</sup>

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 magán-személyekkel 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.<sup>68</sup> 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

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> 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,<sup>70</sup> 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

<sup>69</sup> A határozat (22) pontja.

<sup>70</sup> 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.”<sup>71</sup>

Az önkéntes harmonizáció példájaként említi még az előzetes egyezség lehetőségét is kartell ügyekben.<sup>72</sup> Ezeket a harmonizációs döntéseket tehát célszerűségi szempontok indokolták.

A magyarországi önkéntes versenyjogi harmonizációnak volt a magyar *Allianz-ügy*<sup>73</sup> 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*-nek<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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 irányelv<sup>76</sup> szerint csak fogyasztói szerződésekben kellett érvényesülnön, ezzel

<sup>71</sup> TÓTH TIHAMÉR: Jogharmozáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2. szám, 80.

<sup>72</sup> TÓTH: i. m. 80.

<sup>73</sup> C-32/11. sz. Allianz-ügyben 2013. március 14-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:160).

<sup>74</sup> 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>

<sup>75</sup> SOMSSICH RÉKA: A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszközrendszere 15 évvel a csatlakozás után. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2. szám, 36–52.

<sup>76</sup> 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*”.<sup>77</sup>

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 hatásra<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>

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,<sup>80</sup> hanem mindenekelőtt arra, hogy az ilyen normáit érintetlenül hagyja.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> 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).

<sup>78</sup> Lásd például az áruk adásvételéről szóló (EU) 2019/771 irányelvet, ami a korábbi, minimum harmonizációt engedő 1999/44/EK irányelvet váltotta fel.

<sup>79</sup> Lásd VÉKÁS LAJOS: Az uniós fogyasztói szerződési jog megújítása és az új irányelvek átültetése. *Magyar Jog*, 2021/2. szám, 65–75.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> 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,<sup>82</sup> a robbanóanyag pre-kurzorok visszaélés-szerű használata,<sup>83</sup> vagy az on-line szerencsejáték fogyasztók védelme és a kiskorúak távoltartása.<sup>84</sup> De ilyen a későbbi szerkezetátalakítási irányelvnek megágyazó<sup>85</sup> bizottsági ajánlás<sup>86</sup> a fizetésképtelenségi jog területéről, aminek hatására Magyarország például 2015-ben bevezette a magáncsöd intézményét.<sup>87</sup>

Más ajánlások nem azzal a céllal születnek, hogy kötelező instrumentummá váljanak, hanem kifejezetten opcionális követést kínálnak kötelezően alkalmazandó normákhoz.<sup>88</sup>

---

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.

<sup>82</sup> A Bizottság (EU) 2019/553 ajánlása (2019. április 3.) az energiaágazatban érvényesítendő kiberbiztonságról.

<sup>83</sup> A Bizottság (EU) 2017/1936 ajánlása (2017. október 18.) a robbanóanyag-prekurzorok visszaélés-szerű felhasználásának megelőzését célzó azonnali lépésekről.

<sup>84</sup> 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).

<sup>85</sup> az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1023 irányelve (2019. június 20.) a megelőző szerkezetátalakítási keretekről, 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.

<sup>86</sup> A Bizottság ajánlása (2014. március 12.) az üzleti kudarc és a fizetésképtelenség új megközelítéséről (2014/135/EU).

<sup>87</sup> BÓKA JÁNOS: A fizetésképtelenségi jog harmonizációjának lehetőségei az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2016/5. szám, 1–10.

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> Emiatt módosítani kellett az akkori jogalkotási törvényt,<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup>

Az uniós jogi környezetben magára a Magyar Szabványügyi Testületre is rakódnak 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.<sup>92</sup>

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.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Lásd a törvény 6.§-át.

<sup>90</sup> 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.

<sup>91</sup> Lásd a 2001. évi CXII. törvény indokolását.

<sup>92</sup> Lásd 151/2004. (V. 14.) Korm. rendelet az európai szabványügyi szervezetekkel és az Európai Unió tagállamai nemzeti szabványügyi testületeivel való együttműködésről.

<sup>93</sup> 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,<sup>94</sup> 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,<sup>95</sup> 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.<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup>

Szintén kötött szövegű hivatkozást tartalmaz az IRM rendelet arra nézve, ha az adott jogszabály tervezetének az uniós jog értelmében az Európai Bizottsággal, az

<sup>94</sup> 61/2009. (XII. 11.) IRM rendelet 88–95.§-ai.

<sup>95</sup> Lásd az IRM rendelet 92.§ (3) bekezdésének a) pontját.

<sup>96</sup> Lásd az IRM rendelet 92.§ (3) bekezdésének b) pontját.

<sup>97</sup> 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,<sup>98</sup> a szolgáltatási irányelv<sup>99</sup> írják 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*”.<sup>100</sup>

Az Unió működésének magját jelenti tehát az uniós jog. Azt ezt meghatározó normák érvényre juttatása pedig e működés feltétele és alapja. Mindezért nem közömbös, hogy az EU kötőanyagát jelentő jogi normákat miképpen építi be egy

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

<sup>100</sup> 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 beemelési 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.*