

A MAGYAR JOGRENDSZER ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA: TÍZ ÉV TAPASZTALATAI

A magyar jogrendszer és az uniós jog közötti viszonyt alapvetően a megfelelés és meg nem felelés fogalmi kettősében lehet értelmezni. Ebből kiindulva a magyar jogrendszer állapotát a rendelkezésünkre álló információk alapján olyan módon lehet jellemezni, hogy annak ellenére, hogy megfelelési teljesítményét jogalkotási és jogalkalmazási szinten egyaránt általában megfelelőnek tekinthetjük, egyes területeket, illetve a megfelelés egyes aspektusait nézve jelentős hiányosságokat fedezhetünk fel. Visszatérő probléma, amely elsősorban a jogalkalmazást jellemzi, hogy a megfelelési kötelezettség teljesítésére hiányosan, a magyar jogba való átültetés által okozott problémákat nem teljes körűen megoldva kerül sor, ami végső soron a magyar jogrendszer számára okoz rendszerszintű problémákat. A jogalkotás területén hasonló gyakorisággal jelentkező probléma, hogy elsősorban a gazdaságsszabályozás területén megszokottá vált a jogszabályoknak az uniós jog megsértésének tudatában, illetve annak szándékában történő elfogadása. Az uniós kötelezettségek szempontjából opportunizációnak minősülő gyakorlat célja, hogy a magyar állam, illetve a magyar állam által favorizált egyének számára hozzáférést biztosítson a jogsértés pozitív hozadékaihoz. Ennek egyre gyakoribb ismétlődése rendszerszintű elégtelenségekre enged következtetni a magyar jogrendszerben.

E tanulmány célja, hogy az Európai Unió jogát a nemzeti jogrendszerek megkezdhetetlen, mélyre hatoló elvárásokat megfogalmazó, azokat alakítani és formálni képes kereteként értelmezve megvizsgáljuk a magyar jogrendszer állapotát. Vizsgálódásaink során abból az alapfeltevésekből indultunk ki, hogy az elsődlegesen a tagállamoknak címzett uniós jog a tagállamok jogrendszereit alapvetően a megfelelés és nem megfelelés (a szokásos idegen nyelvű szóhasználatban *compliance* és *non-compliance*) fogalmi kettősében érzékeli és értékeli. Arra a kérdésre kerestünk választ, hogy a magyar jogrendszer az uniós jognak való meg nem felelésére vonatkozó információk, valamint azok elemzése alapján a magyar jogrendszer a meg nem felelés egyes esetei által valójában nem befolyásolt megfelelő teljesítményéről, vagy a magyar jogrendszer teljesítményét alapvetően befolyásoló rendszerszintű elégtelenségekről kell beszélnünk. Feladatunk nem volt egyszerű, mivel mindkét vizsgált jogrendszer tekintélyes terjedelméhez mérten a meg nem felelés ismert, illetve gyanít-

ható esetei elhanyagolható jelentőségű, elszigetelt fejleményeknek tűnhetnek. Azok tartalmi szempontú elemzése sem volt képes biztosabb fogódzót nyújtani, hiszen a korrigálhatónak tűnő, minőségbeli kérdéseket feszegető, akár technikai jellegűnek is minősíthető hiányosságok nem feltétlenül jeleznek rendszintű elégtelenségeket.

Az írás a következőképpen épül fel. Először megvizsgáljuk az uniós jog mint a tagállami jogrendszereket közrefogó keret legfőbb jellemzőit. Ennek során külön foglalkozunk a tagállami jogrendszerekre vonatkozó megfelelési kötelezettség alapjául szolgáló, annak mélységét jól jelző, az EUSZ 4. cikk 3. bekezdésében foglalt hűség elvéből eredő követelményekkel. Ezt követően térünk rá annak vizsgálatára, hogy a magyar jogrendszer jelen állapotában – figyelembe véve különösen a 2010 utáni változásokat – mennyiben teljesíti megfelelési kötelezettségeit, illetve hogy ennek fényében milyen következtetést vonhatunk le annak általános állapotát és teljesítményét tekintve. Az általános trendek, már amennyiben sikerült ilyeneket felállítani, nagyrészt megbízható teljesítményről árulkodnak. A problémák elsősorban az egyes esetek elemzésekor kerülnek felszínre. Ezek egy része technikai: megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, annak próbálnak is eleget tenni, viszont a megfelelés, illetve a hazai jogrendszerbe való beültetés részletkérdései nem kapnak kellő figyelmet. Az ilyen módon keletkezett belső törésvonalak rendszerszintű problémákat okozhatnak a magyar jogrendszer számára. Másik részük érdemi: több példáját találtuk az uniós kötelezettségeket obstruáló, opportunista jogalkotási gyakorlatnak, amelyekben nem volt kizárható a jogalkotó rosszhiszemősége. Kérdés, hogy ezek az utóbbi példák mennyiben tekinthetők olyan trendalkotó gyakorlatnak, amely alapján a magyar jogrendszer teljesítményét alapvetően befolyásoló rendszerszintű elégtelenségekről beszélhetünk.

1. AZ UNIÓS JOG MINT A TAGÁLLAMI JOGRENSZEREK KERETE

Az elsődlegesen a közös politikák körében megfogalmazott kötelezettségek hatékony kikényszerítését¹ jelentő funkcionalitásával² jellemezhető uniós jog a tagállami jogrendszerekkel fennálló viszonyát a megfelelés és a nem megfelelés fogalmi kettősében értelmezi. Ez egyenesen következik az EUSZ 4. cikk 3. bekezdésében foglalt hűség elvéből, amely különböző alakokat öltve, érdemi, illetve eljárási kötelezettségeket megfogalmazva szorítja keretek közé a tagállamok magatartását, ideértve az azok akaratnyilvánításának legfőbb formáját adó jogrendszereit is. A hűség háromszatú³

¹ Lásd a 26/62. sz. *van Gend*-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EU:C:1963:1]; 6/64. sz. *Costa*-ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1964:66]; 106/77. sz. *Simmmenthal*-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49], és Mathias KUMM: „The Moral Point of Constitutional Pluralism” in Julie DICKSON – Pavlos ELEFThERiADIS (szerk.): *Philosophical Foundations of European Union Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 216–246, 229.

² Jürgen HABERMAS: „The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship” in Ciaran P. CRONIN – Pablo DE GREIFF (szerk.): *The Inclusion of the Other* (Cambridge, MA: MIT Press 2000) 106. Lásd általánosságban Pierre PESCATORE: *The Law of Integration* (Leiden: Sijthoof 1974); Joseph H. H. WEILER: „The Transformation of Europe” *Yale Law Journal* 1991/8. 2403–2483.

³ Az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, a tagállamok megtesznek uniós kötelezettségeik teljesítésének érdekében minden általános vagy különös intézkedést, valamint segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartoz-

elve igazodást, önmegtartóztatást, valamint együttműködést vár a tagállamoktól, amely a tagállami jogrendszerek szintjén az uniós jogi kötelezettségeknek való folytonos és aktív megfelelés, az azok hatékony érvényesítése és kikényszerítése, valamint az érvényesülésük megakadályozásától való tartózkodás elvárásaiban konkretizálódott.⁴ A hűség elve mellett párhuzamosan érvényesül az uniós jog hatékony tagállami kikényszerítésének (érvényesítése, érvényesülése)⁵ (*effet utile*) az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakított elve, amely a nemzeti jogrendszerek olyan területein érvényesíti a megfelelés kötelezettségét, amelyekben a tagállamok jogi szabályozási autonómiát élveznek (például tagállami eljárási szabályok és jogorvoslati eszközök).⁶

Az uniós jog adta megfelelési kötelezettségből valódi, azok megfelelő működéséhez hozzájárulni képes minőségi elvárások is származnak a tagállami jogrendszerek számára.⁷ Az uniós jog különösen elvárja, hogy a hatálya alá eső tagállami jogszabályok és jogalkalmazási aktusok megfeleljenek az uniós jogban védett alapvető jogoknak, az egyenlő bánásmód követelményének, a jogbiztonság követelményének, a szerzett jogok védelmét rögzítő elvnek, valamint az arányosság elvének.⁸ Az EuB ítélkezési gyakorlata – az arányosság elvének alkalmazása körében – számos, jogállami keretek között alapvetőnek tűnő, a jogi szabályozás minőségét érintő követelményt fogalmazott meg.⁹ Az arányosság elvéből következik az az általános elvárás is, hogy a jogosultságok gyakorlását feltételekhez kötő tagállami jogszabályoknak kellően pontos, világos és objektíve meghatározott tartalmúnak kell lenniük, kellő módon keretek közé kell szorítaniuk az alkalmazásuk során megengedett mérlegelési jogkörből eredő választási lehetőségeket, valamint a kapcsolódó hatósági döntésekkel szemben lehetővé kell tenniük a bírói felülvizsgálat lehetőségét.¹⁰ Ugyaninnen ered az is, hogy a tagállami jogszabályoknak alaposan előkészítetteknek, hatásukat tekintve megfelelően célzottaknak, valamint pontosan szabályozottaknak kell lenniük.¹¹ Általában előnyt

kodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Lásd az EuB definícióját, C-354/99. sz. *Bizottság kontra Írország* ügyben 2001. október 18-án hozott ítélet [EU:C:2001:550], 46. pont; 22/70. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [EU:C:1971:32], 21. pont.

⁴ Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2014) 16.

⁵ Magában foglalva az uniós jog által biztosított jogok hatékony védelmének elvét is.

⁶ Lásd C-6/90. és 9/90. sz. *Frankovich* egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet [EU:C:1991:428], 36. pont; 148/78. sz. *Ratti*-ügyben 1979. április 5-én hozott ítélet [EU:C:1979:110], 21. pont; C-432/05. sz. *Unibet*-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2007:163], 44. pont.

⁷ Catherine BARNARD: „Derogations, Justifications and the Four Freedoms: is State Interest Really Protected?” in Catherine BARNARD – Okeoghene ODUDU (szerk.): *The Outer Limits of European Union Law* (Oxford: Hart 2009) 273–295, 294.

⁸ Lásd C-367/98. sz. *Bizottság kontra Portugália* ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2002:326], 40–41. pontok; C-463/00. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EU:C:2003:272], 62–63. pontok.

⁹ Lásd C-375/12. sz. *Bounaich*-ügyben 2014. március 13-án hozott ítélet [EC:C:2014:138], 69. pont; C-222/97. sz. *Trummer and Mayer* ügyben 1999. március 16-án hozott ítélet [EU:C:1999:143], 31–32. pontok; C-326/12. sz. *van Caster*-ügyben 2014. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2014:2269], 49. pont.

¹⁰ Lásd C-483/99. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2002:327], 50–52. pontok; C-463/00. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügy (8. lj.) 74–76. pontok.

¹¹ Lásd C-483/99. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy (10. lj.) 48. pont; C-463/00. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügy (8. lj.) 72. pont.

élvezhetnek a tagállami jogrendszerek azon megoldásai, amelyek csökkentik az érintett jogalanyok terheit, illetve elősegítik jogaik érvényesítését és gyakorlását.¹²

2. AZ UNIÓS JOG ÉS A MAGYAR JOGRENDSZER: ELSZIGETELT NEGATÍV JELENSÉGEK VAGY RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁK?

Az uniós jogból eredő megfelelési kötelezettség következtében az uniós tagság megkerülhetetlen és mélyre hatoló formális és érdemi alkalmazkodási kényszert hozott a magyar jogrendszer számára. Ez az alkalmazkodási kényszer nem abszolút, azonban terjedelmét az uniós jog határozza meg, azt kiterjesztő módon értelmezi. A megfelelési kötelezettség elvileg folyamatos, feltétel nélküli és visszavonhatatlan, ezért a hazai jogalkotónak és a jogalkalmazó szervezeteknek az uniós kötelezettségek implementálása során, illetve bármely olyan helyzetben, mikor tevékenységük a tagállami magatartások rendkívül széles körét lefedő uniós jog hatálya alá esik, feladataikat kiemelt körültekintéssel kell ellátniuk. Bár a vonatkozó uniós elvi és konceptuális keret funkcionalitása, illetve annak a hatékony kikényszerítés/érvényesülés elvárására történő alapozása mint (jog)rendszer-filozófia nem tűnik kielégítőnek, az uniós jog közvetett és közvetlen jogi mechanizmusokon keresztül történő kikényszeríthetőségének állandó fenyegetése nem sok választást hagy, mint hogy a magyar jogrendszer az uniós jognak való megfelelés kötelezettségére saját megfelelő teljesítményének egyik alapvető mércéjeként tekintsen.

Mindezek ellenére a magyar jogrendszer állapotának az uniós jog adta értelmezési keret fényében történő értékelése nem egyszerű feladat. A szóban forgó jogrendszerek mérete következtében vonzóbb lehet a magyar jogrendszer megfelelő működése mellett állást foglalni, hiszen a meg nem felelés egyes esetei elhanyagolható jelentőségű, elszigetelt fejleményeknek tűnhetnek. Másrészt a meg nem felelés, az uniós jog szempontjából kirívó, nagyobb súlyú esetei könnyen értelmezhetők a magyar jogrendszer egészét érintő rendszerszintű problémák tüneteiként, annak ellenére, hogy azok általában a szokásos mechanizmusokon keresztül korrigálhatók, és legtöbbször jogi részletkérdéseket, vagy azokkal kapcsolatos technikai (például jogértelmezési) problémát érintenek. A trendállítás sem problémamentes, hiszen az uniós joggal való konfliktusok felderítése esetről esetre történik, a meg nem felelés elszigetelt példáit csaknem lehetetlen egy egységes érvényes narratíva alá rendezni, illetve az uniós kötelezettségek tényleges és potenciális körének rendkívüli szélessége következtében még az uniós jog megsértésének viszonylag jelentékeny mértéke és viszonylagos gyakorisága sem feltétlenül utal valamely trendszerű fejleményre. További jelentős módszertani probléma, hogy a magyar jogrendszer jogalkalmazási oldalának az uniós jognak való megfelelésére¹³ vonatkozóan rendkívül nehéz pontos adatokat kapni, így a magyar

¹² Lásd C-39/11. sz. *VBV*-ügyben 2012. június 7-én hozott ítélet [EU:C:2012:327], 33. pont; C-311/08. sz. *SGI*-ügyben 2010. január 21-én hozott ítélet [EU:C:2010:26], 71. pont.

¹³ Pl. a közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabályok milyen mértékben érvényesülnek a hatósági döntéshozatalban, az uniós jogot értelmező európai bírósági ítéletek megjelennek-e valamilyen módon a hazai jogalkalmazás valóságában, eleget tesznek-e a tagállami eljárási szabályok és jogorvoslati eszkö-

jogrendszer egészének állapotára vonatkozó megállapításaink szükségszerűen torzítottak lesznek, illetve azokat elsősorban a hazai jogalkotás gyakorlatára kell érteni.

A következőkben az uniós jognak való megfelelési kötelezettség a hazai jogalkotás, valamint a hazai jogalkalmazás körében történő érvényesülését fogjuk vizsgálni. Ezt követi egy rövidebb kitekintés a magyar gazdaságsszabályozás egyes területein megszilárdulni látszó, a megfelelési kötelezettséggel ellentétben álló gyakorlatra. Ami a jogalkotás és jogalkalmazás általános állapotát illeti, nagyrészt megbízható jogalkotói és jogalkalmazói teljesítményről beszélhetünk. Amennyiben azonban az egyes esetek szintjén vizsgálódunk, észrevehető, hogy az uniós jognak való megfelelést az a korábban már megfigyelt felemáság jellemzi, amelynek lényege, hogy megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, annak próbálnak is eleget tenni, azonban a megfelelés, illetve a hazai jogrendszerbe való beültetés részletkérdései nem kapnak kellő figyelmet. A hazai jogalkotás teljesítményét az is befolyásolja, hogy különösen a gazdaságsszabályozási területen eseti szinten észlelhetők olyan fejlemények, amelyek az uniós kötelezettségek szándékos obstrukciójáról, rosszhiszemű, illetve alacsony minőségű szabályozási beavatkozásról, valamint az uniós jogsértések opportunisták megközelítéséről árulkodnak. Ezek a trendekbe is igazíthatóan látható fejlemények felvetik annak lehetőségét, hogy a magyar jogrendszer az uniós jogi keret adta kötelezettségeket figyelembe véve rendszerszintű elégtelenségekkel küzd.

2.1. JOGALKOTÁSI SZINTŰ MEGFELELÉS

Az uniós jogból eredő közvetlen és közvetett jogalkotási, jogszabály-módosítási, valamint deregulációs kötelezettségek teljesítése során Magyarország (korábban a Magyar Köztársaság) hagyományosan kiemelt gondossággal járt el.¹⁴ Ez következett egyrészt abból, hogy az *acquis* átvétele az uniós tagság elnyerésének lényeges feltétele volt.¹⁵ E célt szem előtt tartva a csatlakozást megelőzően a hazai jogszabályok az uniós kötelezettségeknek való minél gyorsabb és minél pontosabb megfeleltetése egyértelmű kormányzati prioritást élvezett.¹⁶ Ugyancsak szerepe lehet annak, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése érdekében kialakított hazai intézményi és eljárási mechanizmus, keresztülvágva a kormányzati döntéshozatal szokásos rendszerén, mélyen beágyazódva lett képes a jogalkotási szintű megfelelés kikényszerítésére.¹⁷ Magyarazatként végül megemlíthető, hogy a Bizottság megfelelési prioritásait értelmez-

zők hatékonyságára és egyenlőségére vonatkozó uniós jogelvek követelményeinek, konfliktus esetén a hazai jogalkalmazásban érvényt szereznek-e az uniós jog közvetlenül hatályos rendelkezéseinek, ill. a közigazgatási és bírói közvetett hatály elvéből következő jogértelmezési kötelezettség érvényesül-e egyáltalán.

¹⁴ Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to the New Member States” *Journal of Common Market Studies* 2008/2. 293–313.

¹⁵ Az Európai Tanács 1993. június 21–22-i következtetései (Koppenhágai Következtetések), SN 180/1/93 REV 1, 7. pont.

¹⁶ Lásd 2282/1996. (X. 25.) Korm. hat.; 2212/1998. (IX. 30.) Korm. hat.

¹⁷ Lásd Réka SOMMSICH: „The Process and Methodology of Coordinating the Transposition of EU Law in Hungary” in Márton VÁRJU – Ernő VÁRNAY: *The Law of the European Union in Hungary* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 112–150.

ve a kormányzat számára egyértelművé válhatott, hogy az átültetési hiányosságok meghatározott küszöbérték¹⁸ alatt tartása megkímélheti a felesleges, esetlegesen kényelmetlen hírveréssel járó konfliktusoktól, valamint az is elkerülhető, hogy a Bizottság fokozott figyelemmel kövesse a belföldi szakpolitikai és szabályozási folyamatokat.

2.1.1. A MEGFELELÉSRE VONATKOZÓ STATISZTIKÁK

A tagállamok átültetési és megfelelési teljesítményét nyilvánosan és összehasonlíthatóan bemutató, a Bizottság által fenntartott egységes belső piaci eredménytábla¹⁹ megerősíti, hogy a vizsgált adatokat nézve a jogalkotási szintű megfelelést tekintve a magyar jogrendszer állapota – önmagában, valamint más tagállami jogrendszerekkel összehasonlítva is – megfelelőnek tekinthető. Tíz évvel a csatlakozást követően ez a teljesítmény már nem tudható be kizárólag a csatlakozáskor elvárt megfelelés egyenes és közvetlen utóhatásának.²⁰ Ahogyan az alábbi ábrából (1. ábra) kitűnik, annak ellenére, hogy a 0,5%-os, korábban 1%-os átültetési deficitküszöb nem érvényesült következetesen, a magyar teljesítmény megfelel az EU-tagállamok átlagos teljesítményének. A Bizottságnak az eredménytábla elkészítésekor kilenc irányelv átültetésének elmaradásáról volt tudomása, amelyek közül egyik átültetésének késedelme sem haladta meg a két év időtartamot. Az irányelvek átültetésének átlagos késedelme jelenleg 5,1 hónap, amely jelentősen az EU-átlag (7,4) alatt van, és amelyet a korábbi adathoz képes (7,4 hónap) a Bizottság jelentős csökkenésként értékelt. Az eredménytábla szerint egyetlen irányelv átültetésének késedelme sem haladta meg az egy év időtartamot.

A magyar megfelelési deficit (2. ábra) sem utal különösebb problémára. A Bizottság értékelése szerint annak ellenére, hogy a jelenlegi 0,6%-os hiány csekélyebb növekedést jelent és nem éri el 0,5%-os célértéket, még mindig a 0,7%-os EU-átlag alatt van.

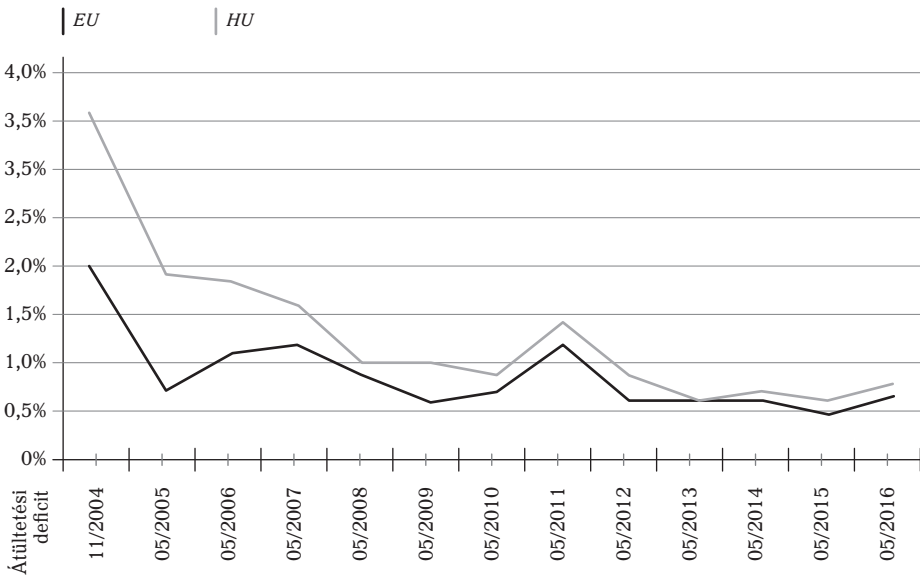
A kötelezettségzegési eljárások dinamikusabb adatai (3. ábra) már kissé árnyaltabb képet adnak a jogalkotási szintű megfelelés állapotáról. A kezdeti, gyakorlatilag az új csatlakozás tényéből eredő jó teljesítményt a kötelezettségzegési eljárások számának jelentős növekedése követte egy 2009. novemberi csúccsal (32). Továbbá míg az eljárások húszas értékek körül rögzült száma kezdetben jóval alacsonyabb volt az uniós átlagnál, az uniós átlag meredek csökkenésével, a magyar teljesítmény kiemelkedően pozitív értékelésének lehetősége is megszűnt. Az alábbi táblázat némiképp nyers adatait a következőképpen árnyalják a Bizottság rájuk vonatkozóan tett észrevételei. A 2015 májusában folyamatban lévő eljárások száma (20), amely az uniós átlag (27) alatt található, 6 új eljárás megindításából, valamint 11 korábbi eljárás lezár-

¹⁸ Az ún. *Egységes Piaci Intézkedéscsomag* (COM(2011) 206 végleges) előtt 1%, azóta 0,5%.

¹⁹ Lásd ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/hungary/index_en.htm#maincontentSec1. Az eredménytábla további elemeiből is vonhatók le következtetések a megfelelés jelen állapotára vonatkozóan. A megfelelést érintő információk cseréjében általában jól teljesít Magyarország (az ún. *pilot*-eljárásokban a válaszadásra nyitva álló határidők hossza, ill. az IMI-ben [*Internal Market Information System*] való közreműködést tekintve). Az egységes belső piac működéséhez szükséges intézményrendszer vizsgált elmeiben (SOLVIT, kapcsolattartási pontok) viszont egyértelmű gyengeségek mutathatók ki. A Bizottság által mért közbeszerzési mutatók is elégtelen teljesítményről árulkodnak.

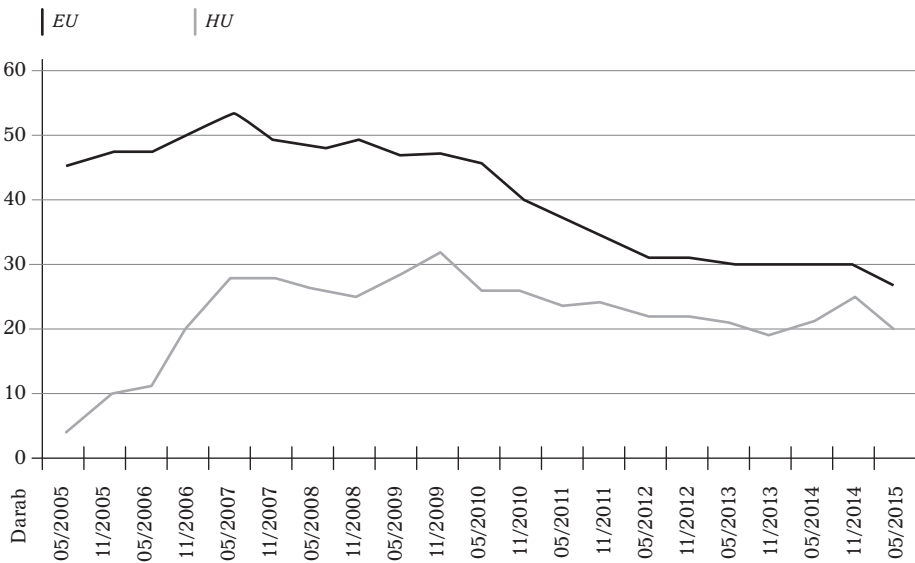
²⁰ Lásd FALKNER–TREIB (14. lj.).

1. ábra. A magyar átültetési deficit az EU-átlaghoz viszonyítva



Forrás: Európai Bizottság 2015

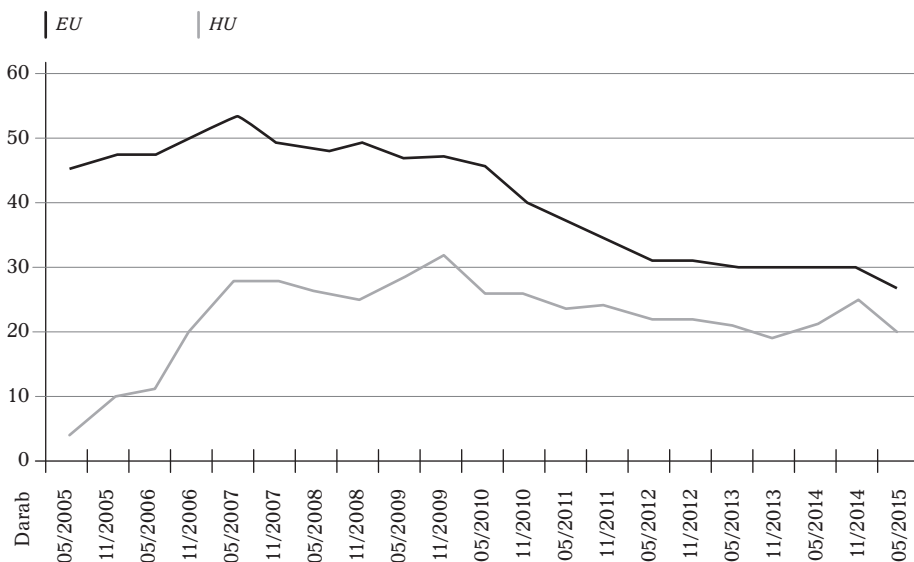
2. ábra. A magyar megfelelési deficit az EU-átlaghoz viszonyítva



Forrás: Európai Bizottság 2015

rásából adódik. A Bizottság két területen lát kiemelt gondokat: ezek a hazai szolgáltatási piac, illetve a légi közlekedési piac szabályozása. Az eljárások tartamát tekintve a Bizottság különösen abban lát problémát, hogy míg az esetek nagy részében a jogsértés megszüntetése még megfelelő időn belül megtörténik (17 esetben 25,4 hónap alatt, 11 esetben 6 hónap alatt), a fennmaradó eljárások jóval hosszabban elhúzódnak, illetve van két olyan folyamatban lévő eljárás is, amelyeknek hossza 10 év közeli. Az EuB jogsértést megállapító ítéletének való megfelelés időtartama (8,1 hónap) jóval jobb az EU-átlagnál (19,8 hónap), azonban figyelembe kell venni, hogy erre eddig csekély számú ügyben került csak sor. Az eljárások lezárásának átlagos hosszát tekintve Magyarország az uniós átlagnál jobban teljesít.

3. ábra. A Magyarországgal szemben indított kikényszerítési eljárások száma az EU-átlaghoz viszonyítva

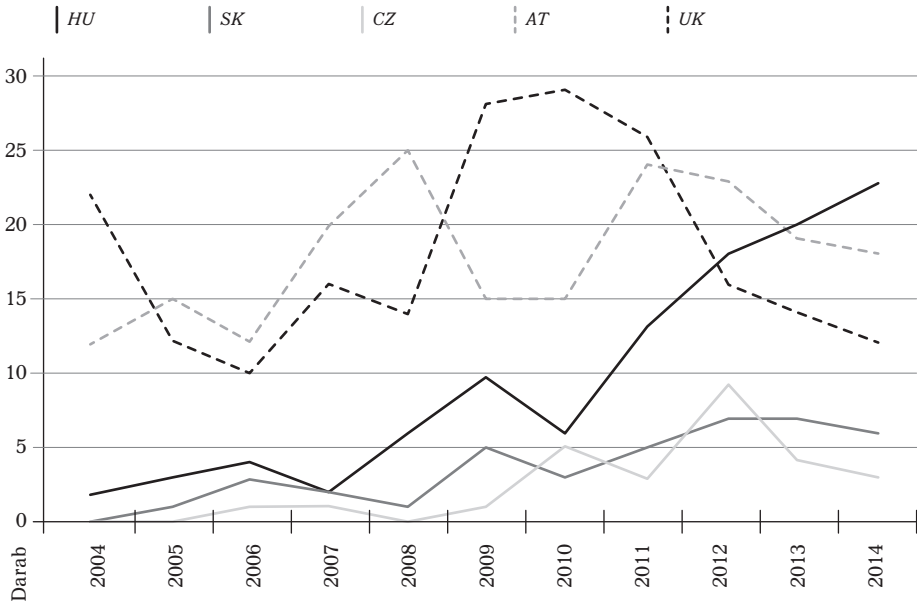


Forrás: Európai Bizottság 2015

A magyar jogrendszer jogalkotási szinten nyújtott teljesítményének általános pozitív értékelését tovább árnyalhatja, amennyiben figyelembe vesszük a hazai bíróságok által az EuB-hoz intézett előzetes döntéshozatali kérésekre vonatkozó, a hasonló méretű és státuszú tagállamokkal összehasonlítva kiemelkedőnek tekinthető adatokat.²¹ Ezekből az adatokból nem kizárólag az uniós jog hazai beágyazódottságára, illetve a meghatározó aktorok, különösen a bíróságok aktív, az uniós jogi kötelezettségekkel szembeni tükröző szerepvállalására lehet következtetni. Mivel az uniós jog értelmezését érintő kérdések nagyobb hányada az uniós jog és a tagállami jogszabályok

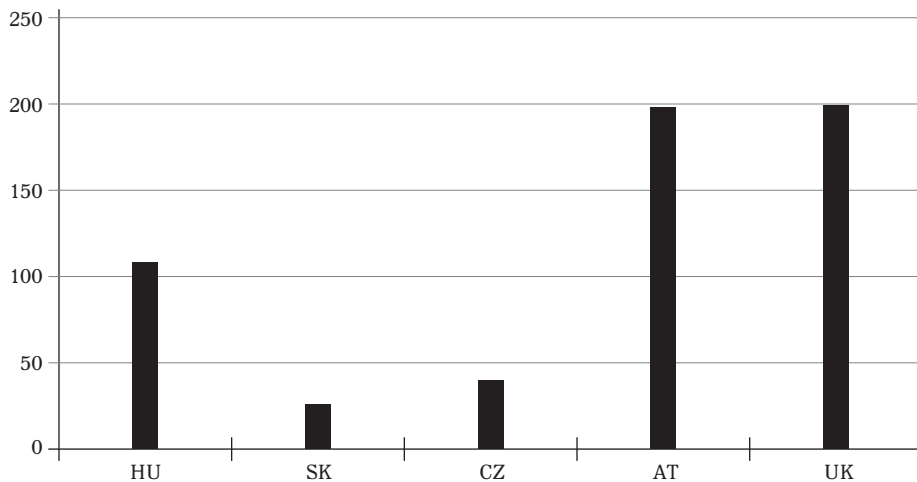
²¹ Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése (2014) (Luxembourg: EuB 2015).

4.1. ábra. A magyar bíróságok által az EuB-hoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügyek száma éves bontásban (összehasonlítva más tagállamok adataival)



Forrás: Az Európai Unió Bírósága 2004–2014

4.2. ábra. A magyar bíróságok által az EuB-hoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügyek száma (összehasonlítva más tagállamok adataival)



Forrás: Az Európai Unió Bírósága 2004–2014

közötti konfliktusból ered, az előzetes döntéshozatali kezdeményezések az uniós jognak való jogalkotási szintű meg nem felelés, az átültetési és megfelelési adatok, illetve a kötelezettségsszegési eljárásokra vonatkozó adatok által le nem fedett, jelentéke-nyebb mennyiségű példáira utalhatnak (4.1. és 4.2. ábra).²²

2.1.2. EGYES KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK

Az egyes kötelezettségsszegési eljárások körülményei ugyancsak segíthetnek a magyar jogrendszer megfelelési teljesítményének teljesebb értelmezésében.²³ A Hulladék-irányelv²⁴ át nem ültetése következtében indított kötelezettségsszegési eljárás 2013-as lezárása²⁵ egy közel három éven keresztül húzódó jogsértő állapotnak vetett véget, amely alatt a magyar kormány radikális módon átszabta a hazai hulladék-piacot,²⁶ és csak ennek lezárása után – mintegy konzerválva az új piaci viszonyokat – mutatott hajlandóságot az ágazati irányelv átültetésére. Ez utóbbiban szerepe lehetett a Bizottság által az EuB-hoz benyújtott keresetnek is, amelyben a Bizottság Magyarországgal szemben pénzbírság kiszabását kérte.²⁷ Az ügy példája rámutat arra, hogy Magyarország készen áll arra, hogy helyi érdekeket követve huzamosabb ideig ellenszegüljön világosan lefektetett jogalkotási kötelezettségei teljesítésének. A hulladékpiac szabályozási eszközökkel időközben megvalósított átalakítása, amelynek során a más tagállamban honos piaci szereplők annak egy részéről kiszorultak, értékelhető olyan módon is, hogy Magyarország rosszhiszeműen eljárva, egyedül saját érdekeit nézve, a Belső Piac alapelveinek számító egyenlő bánásmód követelményét megsértve mulasztotta el a Hulladék-irányelv implementálását. Az etilalkohol előállításának (a pálinkafőzés) jövedéki adóztatását érintő kötelezettségsszegési ügy annyiban kapcsolódik ide, hogy az EuB ítélete, illetve a magyar állam által védekezéséként előadott kevésbé meggyőző érvek alig hagynak kétséget afelől, hogy az éppen hivatalba lépő új kormány társadalmi támogatottságát megerősítő magyar jogszabály elfogadásakor tudott volt, hogy az megsérti a korábban egyébként már implementált irányelv szabályait.²⁸

2.1.3. POLITIKAI REAKCIÓ AZ UNIÓ FELŐL

A jogszabályok uniós kötelezettségek tudott, illetve feltehetően szándékos megsértésével történő elfogadásának gyakorlata az Unió számára viszonylag hamar felismerhetővé vált. A 2012-es hármas kötelezettségsszegési eljáráscomag szimbolikus

²² Lásd C-210/06. sz. *Cartesio*-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EU:C:2008:723] és C-378/10. sz. *VALE*-ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2012:440]. Ellenpéldaként lásd a C-32/14. sz. *Sugar*-ügyben 2015. október 1-én hozott ítéletet [EU:C:2015:637], amelyben az uniós joggal összeegyeztethetőnek találták a bírósági végrehajtás, és abban a közjegyzők részvételének törvényi szabályait.

²³ Ugyanitt figyelembe veendő a gazdaságsszabályozás alább elemzett fejleményei is.

²⁴ A hulladékokról szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 312, 2008. 11. 22., 3. o.

²⁵ C-310/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2013. augusztus 8-án hozott végzés [EC:C:2013:556].

²⁶ 2012. évi CLXXXV. tv. a hulladékról, 81. §.

²⁷ C-310/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. június 27-én benyújtott kereset, HL C 366, 2012. 07. 27., 38. o.

²⁸ C-115/13. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy 2014. április 10-én hozott ítélet [EU:C:2014:253].

aktusa²⁹ világos figyelmeztetés volt Magyarország számára, hogy jogsértéseivel átlépett egy határt.³⁰ A közelmúltban az alapvető uniós értékeket sértő tagállami magatartások elleni fellépés új mechanizmusainak kialakítására tett kísérletek mögött is egyértelműen a magyarországi, az Unió által megkérdőjelezett jogalkotásban lecsapódó fejlemények álltak. Ezek szükségességét a magyarországi alkotmányos változásokat vizsgáló 2013. július 3-i európai parlamenti állásfoglalás,³¹ az ún. koppenhágai dilemmára³² hivatkozva nyomatékosította. A Bizottság által előterjesztett, „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret”, bár elviekben egy európai problémára kíván egy európai szintű választ adni, elsősorban Magyarországra utalt, mikor „egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett” olyan eseményekről tett említést, amelyek súlyos aggodalomra adnak okot azt illetően, hogy a szóban forgó tagállamokban nem tartják tiszteletben a jogállamiság elvét, és következésképpen a jogállamiság elve által védett alapvető értékeket.³³ A Tanács már sokkal visszafogottabban fogalmazott, és saját mechanizmusának szükségességét a jogállamiság megsértésének általános elvi lehetőségére alapozta.³⁴

Az Európai Parlament legutóbbi, 2015. június 10-i állásfoglalása³⁵ különösen kemény kritikával illette a magyarországi jogalkotásban bevett egyes politikai és jogi gyakorlatokat. Külön elítélte a kormánynak azt a gyakorlatát, amely a szabályozással történő beavatkozást olyan nemzeti konzultációk lebonyolításával készíti elő, amelyek nemcsak a felelős kormányzás elvárása, hanem az alapvető európai értékek megsértésének lehetőségét is magukban foglalják. Kihangsúlyozta, hogy a kormány fellépésének megágyazó politikai folyamatokban, tekintve, hogy Magyarország mint tagállam az Unió működtetésében teljes szerepvállalással vesz részt, nem szerencsés elhallgatni a magyar állam szerepét és ezzel párhuzamosan felnagyítani az uniós intézmények, illetve a közös politikák felelősségét valamely társadalmi feszültséget keltő

²⁹ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: „Az Európai Bizottság gyorsított jogsértési eljárásokat indít Magyarországgal szemben” *IP-12-24*, europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_hu.htm.

³⁰ Az alkotmányos jelentőségű jogszabályok kapcsán kialakult konfliktusról lásd Jakab András – Szilágyi Emese írását a sarkalatos törvényekről a jelen kötetben. Lásd még ezzel kapcsolatban az Európai Parlament 2012. február 16-i „A közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről” (2012/2511(INI)) és 2013. július 3-i „Az alapvető jogok helyzetéről (magyarországi standardok és gyakorlatok)” (2012/2130(INI)) szülő állásfoglalásait.

³¹ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása (30. lj.) 73–84. pontok. Eredetileg a 2012. december 12-i „Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2010–2011)” állásfoglalásban (2011/2069(INI)) tett ilyen tartalmú felhívást az Európai Parlament.

³² A csatlakozást követően a tagállamoktól az Unió nem képes olyan szigorral kikényszeríteni a közös értékek és normák követését, mint a tagjelölt országokkal szemben, az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalásának (30. lj.) 73. pontja.

³³ Európai Bizottság – Közlemény: „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 végleges”, eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158. A Bizottság új mechanizmusát először a nemrég kormányt váltó Lengyelországgal szemben alkalmazta, Európai Bizottság – Fact Sheet: „College Orientation Debate on Recent Developments in Poland and the Rule of Law Framework” MEMO/16/62 2016.

³⁴ A Tanács 2014. december 16-i következtetései a jogállamiság tiszteletben tartásának biztosításáról, 16862/14 COR 1.

³⁵ Az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalása „A magyarországi helyzetről” (2015/2700(RSP)), amely kihangsúlyozta, hogy Magyarországgal nem kiemelten, hanem az összes tagállamra egyaránt vonatkozó kötelezettségek kikényszerítése kapcsán foglalkozik.

helyzet kialakulásáért. Az állásfoglalás egyértelműen kinyilvánította, hogy a tagállamoknak teljes mértékben eleget kell tenniük az uniós jogban lefektetett kötelezettségeiknek, illetve hogy jogszabályaiknak, beleértve az alkotmányt is, ki kell fejezniük az olyan alapvető európai értékeket, illetve azoknak meg kell felelniük, mint a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelme.³⁶ A Parlament úgy értékelte, hogy a 2015-ös év ezeket az értékeket érintő magyarországi fejleményei „összességükben véve a jogállamiság ellen irányuló rendszerszintű fenyegetést jelentenek”.

2.1.4. AZ ALAPSZABADSÁGOK ÉS AZ ÚJ FÖLDTÖRVÉNY

A földtulajdon megszerzésének hazai újraszabályozása kapcsán értelmezésünk szerint tetten érhető az uniós kötelezettségek a magyar érdekeket védő obstrukciójának szándéka, illetve az az uniós jognak való megfelelés körében gyakran jelentkező probléma, hogy a jogalkotó legjobb szándéka szerint sem képes eleget tenni maradéktalanul megfelelési kötelezettségének. A csatlakozáskor – jogos hazai társadalmi és gazdasági érdekeket is követve – kialakult derogáció világosan jelezte, hogy a földtulajdon szabályozása konfliktusokhoz vezethet az uniós jog és a magyar jogrendszer között. A Csatlakozási Szerződés X. mellékletének 3. pont 2. bekezdése alapján Magyarország számára megengedett volt, hogy a csatlakozás időpontjától számított hét éven keresztül fenntartsa azokat a Csatlakozási Okmány aláírásakor már hatályban lévő jogszabályi rendelkezéseket, amelyek korlátozták a Magyarországon nem helyben lakó, illetve magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek, valamint a jogi személyek földtulajdonszerzését. A derogáció alkalmazása az egyenlő bánásmód követelményéből adódóan nem volt korlátoktól mentes.³⁷ Már ekkor is érvényesültek azok az általános uniós követelmények, amelyek szerint, amennyiben a földtulajdon megszerzése előzetes engedélyezési eljárás lefolytatását igényli, ezeknek az eljárásoknak objektív, huzamosabb ideig fenntartott, átlátható és a nyilvánosság számára megismerhető szempontokon kell alapulniuk, amelyek alkalmazása során mellőzni kell a diszkriminációt.³⁸

A derogáció teljes időtartamában fennmaradhatott, illetve 2011-ben azt további három évvel meghosszabbították. Lejártakor a *Mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv.* szabályozta újra a földtulajdon megszerzésé-

³⁶ Magyarország kapcsán kifejezetten lásd az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalásának (30. lj.) 72. pontját.

³⁷ Az egyenlő bánásmód követelményéből adódóan nem lehetett a Csatlakozási Szerződés aláírásakor hatályban lévő, a más tagállamok állampolgárainak, ill. a más tagállamok joga szerint létrejött jogi személyek földtulajdon szerzésére vonatkozó korlátozásokat tovább szigorítani, ill. a más tagállamban honos személyek nem részesülhettek harmadik államokban honos személyeknél kedvezőtlenebb elbánásban. A derogáció személyi hatálya nem terjedt ki azokra a más tagállamban honos személyekre, amelyek önálló vállalkozóként gazdálkodó tevékenységet kívánnak folytatni, és legalább három év hosszan folyamatosan jogszerűen Magyarországon tartózkodtak és ott gazdálkodó tevékenységet folytattak. Külön kiemelt követelmény volt, hogy e személyi körrel szemben nem érvényesíthetők olyan anyagi jogi és eljárási követelmények, amelyek Magyarországon honos személyekre nem vonatkoznak.

³⁸ C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyekben 2002. március 5-én hozott ítélet [EU:C:2002:135], 32-33. pontok; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet, [EU:C:2003:283], 44–52. pontok.

nek feltételeit. Rendelkezéseiből kitűnik, hogy figyelemmel voltak a vonatkozó uniós követelményekre,³⁹ azonban amennyire azok engedték, a jogalkotó igyekezett kivonni a magyarországi földeket az integrált európai tőkepiacról.⁴⁰ A törvény 10. §-a – összhangban az uniós joggal – rögzíti, hogy föld tulajdonjogát főszabályként földművesnek minősülő belföldi természetes személy, valamint tagállami állampolgár szerezheti meg.⁴¹ A 9. § értelmében bizonyos kivételekkel jogi személyek nem szerezhhetnek földtulajdont. Jogi személyek számára a törvény 11. §-ában biztosított tulajdonszerzési lehetőség csak rendkívül szűk személyi körre vonatkozik, illetve arra csak valamely közérdekű cél megvalósítása érdekében kerülhet sor.

A jogi személyek gazdasági célú földtulajdonszerzésének ilyen módon történő kizárása nagy valószínűséggel megvalósítja a tőke szabad mozgásának korlátozását. Ennek igazolhatósága nem egyértelmű. Egyik oldalról a tagállamokat ebben a körben széles szakpolitikai mérlegelési lehetőség illeti meg, amely amennyiben a törvény által megjelölt közérdekű célok súlyát és természetét nézzük, kellő alapot adhat az új törvény szigorú rendelkezéseinek.⁴² Azzal, hogy a tilalom nem teljes körű, valamint hogy megjelöli a kivételt megalapozó indokokat, a jogalkotó tudatos kísérletet tett arra, hogy elkerülje a tilalom aránytalanságának későbbi esetleges megállapítását. Ezzel ellentétben a 9. és 11. § értékelhető úgy is, hogy azok a tagállamokat megillető mérlegelési szabadság ellenére a jogi személyek gazdasági célú földtulajdonszerzésének túlzott mértékű, ezért nem megengedhető tilalmát foglalják magukban, amely tényen a tilalom alóli kivételek, mivel azok más helyzetekre vonatkoznak, nem változtatnak. Az EuB ítélkezési gyakorlata nem támogatja az általános hatályú korlátozásokat, mivel a releváns közérdekű célok kevésbé korlátozó intézkedések révén is megvalósulhatnak.⁴³

További problémát okozhat, hogy a törvény a jogi személyek közül a Magyarországon bevett egyházakat különleges bánásmódban részesíti. Az uniós jog szempontjából ugyanis aggályos lehet, hogy a bevett egyház hazai jogi kategóriája a belföldön elismert egyházak körére korlátozza a tulajdonszerzés lehetőségét, kizárva ezzel a más tagállamban elismert egyházakat. A diszkrimináció ezen esetét nem valószínű, hogy igazolni tudja majd az a lehetséges felvetés, hogy a magyar állam és társadalom szempontjából a belföldön elismert egyházak értelemszerűen kiemelt szerepet élveznek. A magyar állam a bevett egyházak különleges kezelésével gyakorlatilag leválasztja a

³⁹ Pl. a C-370/05. sz. *Festersen*-ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet [EU:C:2007:59], 29–48. pontjai értelmében a tartózkodási követelményt nem magyarországi honosságú személyek esetében nem lehetett fenntartani. A C-213/04. sz. *Burtscher*-ügyben 2005. december 1-én hozott ítélet [EU:C:2005:731] 50. pontja értelmében viszont a magyar szabályozás jogszerűen követelheti meg, hogy a vonatkozó közigazgatási eljárásban a kérdéses személy felfedje állampolgárságát, ill. hogy nyilatkozzon a tervezett földhasználatról.

⁴⁰ Az ingatlan tulajdonának megszerzése a tőke szabad mozgásának körében értelmezendő jogügylet, lásd C-567/07. sz. *Sint Servatius* ügyben 2009. október 1-én hozott ítéletet [EU:C:2009:593].

⁴¹ A tv. az egy személy által tulajdonolható földtulajdon legmagasabb mértékét is szabályozza.

⁴² Lásd C-452/01. sz. *Ospelt*-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EU:C:2003:493] 24, 43–45. pontok. Lásd még a C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 34. pontját és a C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 46. pontját.

⁴³ Lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 35. és 37. pontok; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 52. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 49–50. pontok; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy (42. lj.) 43–45. pontok.

közérdekű célokból végzett tevékenységek hazai piacát az európai piacról, illetve saját állampolgárait is akadályozza abban, hogy föltulajdon más tagállamban bejegyezett egyháznak történő átruházásával vallás- és lelkiismereti szabadságukat gyakorolják.

A földtulajdon megszerzésének adminisztratív korlátozásai körében a törvény előírja, hogy a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződést a mezőgazdasági igazgatási szervvel előzetesen jóvá kell hagyatni (9. §). Az előzetes hatósági jóváhagyási eljárás célja, hogy a földtulajdon megszerzését annak „az érvényességi és hatályosulási feltételeknek” való megfelelése szempontjából megvizsgálja, valamint azt ugyanezen szempontok alapján ellenőrizze. A vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlat fényében, amelyet a jogalkotó feltehetően figyelembe vett, az előzetes hatósági engedélyezés kikötése önmagában nem tekinthető aggályosnak.⁴⁴ Az uniós jog szempontjából szintén kedvező megítélés alá esik a törvény 30. §-a, amely szerint a mezőgazdasági igazgatási szervnek döntését közölnie kell a felekkel és a döntéssel szemben jogorvoslatként bírói felülvizsgálat kezdeményezhető.⁴⁵ Feltételezhető, hogy a jogorvoslat lehetősége egyedül akkor lesz összeegyeztethető az uniós jog elvárásaival, amennyiben megfelel az AB a törvény alkotmányossági vizsgálata során ennek kapcsán tett kikötéseinek.⁴⁶ Jóval problematikusabb a törvénynek az a rendelkezése, amely széles mérlegelési lehetőséget engedve a mezőgazdasági igazgatási szervnek azon az általános alapon teszi lehetővé számára a földadás-vétel engedélyezésének megtagadását, ha az „ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne”.⁴⁷

A helyi földbizottság által kiadott, a mezőgazdasági igazgatási szerv döntéséhez szükséges állásfoglalás szabályozása komoly aggályokat vethet fel az uniós jogban. Ennek azonban feltétele, hogy a földbizottsági állásfoglalás a tulajdonszerzés előzetes engedélyezési eljárása olyan részének minősüljön, amely érdemben képes befolyásolni az uniós gazdasági alapszabadságokból eredő jogok gyakorlását. Az AB értékelését figyelembe véve, amely a helyi földbizottságok közreműködését a hatósági eljárásban közvetettnek és magánjogi természetűnek tartotta, ez nem egyértelmű. Mindazonáltal

⁴⁴ C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 32-33. pontok; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 42. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 49-50. pontok; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy (42. lj.) 44-52. pontok.

⁴⁵ Lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 38. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 51. pont.

⁴⁶ A 17/2015. (VI. 5.) AB hat., ABH 2015, 773. megállapította, hogy a jogorvoslatához való az *Alaptörvény*be foglalt jog csak abban az esetben nem sérül, amennyiben: „a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálnak a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálnak a bírósági felülvizsgálat során, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető.” Ezzel kapcsolatban, lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 38. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 51. pont.

⁴⁷ Az uniós jog szempontjából nem egyedül a szempontok általánossága és bizonytalansága okozhat gondot. A tv. által megengedett, két fórum előtt is zajló, a magánautonómiába mélyre hatoló beavatkozás – különösen, ha figyelembe vesszük a tv. végén szabályozott kikényszerítési eszközöket és szankcionálási lehetőségeket (lásd kül. C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 54-58. pontok) – aránytalannak és így az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősülhetnek (lásd C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy (42. lj.) 38. pont; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 58. pont).

a helyi földbizottságok jogkörének szabályozása lehetne jobban körülhatárolt.⁴⁸ A törvény 24. §-a értelmében a helyi földbizottság jogkörét „a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján”, valamint számos, meglehetősen általánosan megfogalmazott szempont figyelembevételével gyakorolja.⁴⁹ Olyan nehezen megragadható tényezőket és körülményeket is értékelhet, mint hogy az adás-vételi szerződés alkalmas-e a törvény tulajdonszerzési korlátozásainak megkerülésére, az érintett személy elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát, illetve hogy az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e.⁵⁰

A földbizottságok közreműködésének szabályozása további, az uniós jog szempontjából problémás elemeket is tartalmaz. A törvény az állásfoglalást tekintve nem ír elő külön indoklási kötelezettséget, valamint nem rendelkezik külön – a települési önkormányzat képviselő-testülete elé terjeszthető kifogás kivételével – az azzal szemben gyakorolható jogorvoslatokról.⁵¹ A földbizottságok összeférhetetlensége és elfoglaltsága vonatkozásában csak minimális szabályokat tartalmaz (68. §).⁵² A törvény eredetileg a tulajdonszerzés felett a kifejezett és a hallgatólagos vétó (27. § (1) bekezdés) lehetőségét egyaránt biztosította a földbizottságoknak. Az utóbbit az okszerű értékelés, valamint az érdemi felülbírálat követelményeinek megsértése következtében az AB alkotmányellenesnek minősítette.⁵³ Valószínű, hogy a hallgatólagos vétó lehetősége az uniós jog fentebb ismertetett követelményeit is megsértette volna.⁵⁴

2.2. JOGALKALMAZÁSI SZINTŰ MEGFELELÉS

A magyar jogrendszeren belül a jogalkalmazás általános teljesítményéről – különösen, ami az uniós kötelezettségek közigazgatási hatóságok általi megvalósítását és azon belül is a horizontális kötelezettségek teljesítését illeti – megbízható adatok hiányában nem egyszerű véleményt alkotni. A rendelkezésre álló információk alapján a bírói jogalkalmazás teljesítményét az uniós megfelelési kötelezettség fényében általán-

⁴⁸ A hatóságok számára biztosított túlságosan tág mérlegelési jogkör az EuB szerint ellentmond annak a követelménynek, hogy annak gyakorlása során nem történik tiltott diszkrimináció, C-452/01. sz. *Ospelt-ügy* (42. lj.) 46-47. pontok.

⁴⁹ A C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 38. pont értelmében el kell kerülni, hogy az engedélyek kiadásának feltételeit a nemzeti jog elégtelenül szabályozza, ill. hogy azok teljesítése a jogalanyok számára igazolhatatlan súlyú terheket jelentsen.

⁵⁰ A mezőgazdasági igazgatási szerv ugyanezen szempontok figyelembevételével bírálhatja felül a földbizottság állásfoglalását.

⁵¹ Lásd a jogorvoslati lehetőségek kapcsán az AB által megállapítottakat és az EuB hivatkozott ítélezési gyakorlatát (46. lj.).

⁵² Az AB az *Alaptörvény* alapján ezt nem tartotta aggályosnak. Kérdéses, hogy az uniós jog, abból a szempontból, hogy biztosított-e a megkülönböztetéstől mentes döntéshozatal lehetősége, ugyanilyen következtetést enged-e meg, lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 34. pont; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 48. pont.

⁵³ 17/2015. AB hat. (46. lj.).

⁵⁴ Lásd 46. és 47. lj.

ban megfelelőnek lehet minősíteni.⁵⁵ Bár voltak adaptációs problémák és továbbra is lehet hiányosságokról beszélni, az ítélkezési gyakorlat, különösen a Kúria (korábban a Legfelsőbb Bíróság) elvi döntései, kellőképpen megteremtette az uniós jog hazai bírói alkalmazásának feltételeit.⁵⁶ A hazai bíróságok előtt ismertek az olyan főbb jogalkalmazási elvek, mint az uniós jog elsőbbsége és közvetlen hatálya,⁵⁷ elismert az uniós rendeletek közvetlen alkalmazandósága,⁵⁸ rögzültek az előzetes döntéshozatal kérése jogának és kötelezettségének főbb paraméterei,⁵⁹ valamint ismertek az uniós jog alapján a nemzeti bíróságokat terhelő jogértelmezési kötelezettségek.⁶⁰ A magyar bíróságok kiemelten kezelnek olyan jelentős uniós jogi vetületű területeket, mint az adószabályozás, illetve a menekültpolitika.⁶¹ Az uniós jognak a hazai bírói jogalkalmazás rendszerébe való kellő integrálódására utal a magyar bíróságok összehasonlításban is figyelemre méltó előzetes döntéshozatal indítványozási hajlandósága.⁶² Ennek értékelésekor azonban mindenképpen figyelembe kell venni, hogy az odafordulás hajlandóságát számos, egymástól nem független tényező határozhatja meg,⁶³ illetve ebből a szempontból az ügyben eljáró bíró motivációja sem közömbös.⁶⁴

A megfelelési kötelezettség teljesítése szempontjából érdemes külön kezelni a csatlakozást követő pár év történéseit az utóbbi időszak fejleményeitől. Bár a taggá válást követően az uniós jogi kötelezettségek teljesítése – az alapszerződési szinten elfogadott derogációkon túl – nem ismer kegyelmi időszakot, a kezdeti, később többnyire orvosolt tévedésekkel⁶⁵ szemben megengedőbbek lehetünk, mivel azok elsősorban a rutintalanságnak tudhatók be, illetve belül esnek egy komoly terhet jelentő adaptációs időszakban elfogadható hibahatáron. Az utóbbi pár évben felbukkant rossz gyakorlatok viszont már nem kezelhetők hasonló engedékenységgel. Ezek közül kiemelendő az Alapjogi Charta alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezéseket félreértelmező előzetes döntéshozatali indítványok példája, amely tévedés okát már nem kereshetjük a rutintalanságban.⁶⁶ A jelenleg az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyamat-

⁵⁵ Márton VARJU: „The Judicial Reception of EU Law” in VARJU–VÁRNAY (17. lj.) 183–222.

⁵⁶ VARJU (5. lj.).

⁵⁷ Lásd EBH 2006. 1442.

⁵⁸ Lásd BH. 2006. 35; Kfv. I. 35.052/2007/7; Kfv. I. 35.055/2007/5.

⁵⁹ Lásd BH 2006. 235; BH 2006. 216; EBH 2006. 1442.

⁶⁰ Lásd Kfv. I. 35.165/2008/7; Kfv. IV. 37.177/2008/4.

⁶¹ Ezt az ilyen ügyekben tett előzetes döntéshozatali indítványok száma, ill. a bennük foglaltak jelentősége is mutatja, lásd Éves Jelentés (2014) (21. lj.).

⁶² 4.1. és 4.2. ábra.

⁶³ András OSZTOVITS – Katalin GOMBOS: „Preliminary References and Hungarian Courts: Procedural Context, Trends and Quality” in VARJU–VÁRNAY (17. lj.) 223–240, és általában Morten BROBERG – Niels FENGER: „Variations in Member States’ Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanations?” *European Law Journal* 2013/4. 488–501.

⁶⁴ Pl. nem képes értelmezni az uniós jogot, képes értelmezni az uniós jogot, de versengő tényezőket is figyelembe vesz, nagyon is képes értelmezni az uniós jogot, viszont nem akar felelősséget vállalni, felelősséget akar vállalni a döntéséért és ebben megerősítést kér az EuB-tól.

⁶⁵ Lásd pl. a C-328/04. sz. *Vajnai*-ügyben 2005. október 6-án hozott végzést [EU:C:2005:596], és általában Márton VARJU – Flóra FAZEKAS: „The Reception of EU law in Hungary” *Common Market Law Review* 2011/6. 1945–1984.

⁶⁶ C-199/14. sz. *Kárász*-ügyben 2014. szeptember 25-én hozott végzés [EU:C:2014:2243]; C-45/14. sz. *Balázs*-ügyben 2014. június 19-én hozott végzés [EU:C:2014:2021]; C-332/13. sz. *Weigl*-ügyben 2014. január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:31]; C-641/12. és C-10/13. sz. *Dutka* egyesített ügyekben 2014.

ban lévő, *Repcevirág*-ügyként ismert kártérítési, később alapjogvédelmi aggályokat is felvető jogvita magyar bíróságok általi kezelése a jogalkalmazási megfelelés súlyos, egyébként nem ismeretlen hiányosságaira utal.⁶⁷ A devizahiteles szerződések tisztességtelenségét rendező *Kásler*-ügy⁶⁸ kapcsán súlyos gazdasági és társadalmi következményekkel járó mulasztásként értékelhetjük, hogy a Kúria a jogbiztonság elvére, illetve az EuB korábbi gyakorlatára hivatkozva nem kérdezett rá az EuB által adott jogértelmezés időbeli hatályának korlátozhatóságára, illetve annak tisztázását sem kérte, hogy a szerződések tisztességtelensége utólagos vizsgálatának a magyar jogban a vonatkozó uniós jogi elvárásokat figyelembe véve milyen eljárási és intézményi rendben kell megtörténnie.

2.2.1. AZ UMTS-ÍTÉLET

Az uniós kötelezettségek bírói recepciójának legáltalánosabb problémája, hogy olyan esetekben sem történt meg a megfelelési kötelezettség hiánymentes, illetve ellentmondások nélküli teljesítése, mikor annak személyi feltételei is adottak voltak. Természetesen el kell ismerni, hogy az uniós jog átültetésre váró rendelkezései sokszor nincsenek tekintettel a befogadó jogrendszer sajátosságaira, illetve sokszor túlzott általánosságuk miatt rendkívül nehéz megállapítani, hogy az adott ügyben milyen konkrét eredményeket várnak el. A megfelelési kötelezettség hiányos teljesítésére jó példát szolgáltatnak az uniós versenyjognak a tagállami bíróságok által gyakorolt felülvizsgálati jogkör terjedelmére vonatkozó követelményét befogadó ítéletek. Az *UMTS*-ügyben a Fővárosi Bíróság helyesen észlelte recepciós kötelezettségét, azonban azt is észrevette, hogy az uniós jog tagállami jogorvoslatokra vonatkozó, a tagállami jogba való átültetésre váró elvárásai, valamint a vonatkozó tagállami közigazgatási jogi doktrína között csaknem feloldhatatlan ellentét áll fenn.⁶⁹ Ennek feloldásához a következőképpen fogott hozzá. Miután rögzítette, hogy a felülmérlegelés tilalma által nagymértékben korlátozott, a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során a közigazgatási bíróságot megillető jogkör összhangba hozható az uniós jog jóval szélesebb körű bírói felülvizsgálatot elváró, alapjogi követelményeket is tartalmazó elvárásaival,⁷⁰ úgy döntött, hogy ezt az összhangot a magyar közigazgatási bíróságok felülvizsgálati jogkörük terjedelmének megállapításakor a vonatkozó jogi rendelkezések „megfelelő módon” történő értelmezésével teremthetik meg. Ez utóbbi az alkalmazandó jogszabályok, a bírói felülvizsgálatra vonatkozó hazai jogi doktrína, az uniós jog elvárásai, valamint a jogbiztonság érvényesítendő követelményei között valamilyen új egyensúly megteremtését foglalta magában. Az ilyen módon előkészített egyensúlyteremtési-gyakorlatot az ítélet sajnos nem vezette

január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:30]; C-488/12, C-489/12, C-490/12, C-491/12. és C-526/12. sz. *Nagy* egyesített ügyben hozott végzés [EC:C:2013:703].

⁶⁷ *Repcevirág Szövetkezet v. Magyarország*, no. 70750/14, folyamatban lévő ügy.

⁶⁸ C-26/13. sz. *Kásler*-ügyben 2014. április 30-án hozott ítélet [EU:C:2014:282].

⁶⁹ 7. K. 30467/2005/45.

⁷⁰ A hatékony bírói jogvédelem uniós követelménye megkövetelni, hogy a bírói felülvizsgálat kiterjedjen a közigazgatási határozat alaki és eljárási vetületeire, valamint annak érdemére, ill. vonatkozzon a benne foglalt ténymegállapításokra, valamint a mérlegelési jogkörben tett értékelésekre.

végig. Pragmatikus döntése, amely a hazai doktrína félretételét, illetve az uniós elvárások érvényesítését hozta magával, komoly kétséget vet fel azt illetően, hogy a bírói felülvizsgálat alkotmányos korlátait, különösen a felülmérlegelés tilalmát a továbbiakban mennyire lehet komolyan venni.

2.2.2. A MENARINI-ELV RECEPCIÓJA

Hasonló okokból lehet hiányérzetünk a versenyhatósági határozatok bírói felülvizsgálatának terjedelmét meghatározó *Menarini*-elv⁷¹ egyébként bátor meghonosítása kapcsán. Bár a *Menarini*-ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságától származik, az uniós jog és a strasbourgi ítélkezési gyakorlat között e területet jellemző intenzív áthatások következtében itt is az uniós követelményeknek való megfelelés egyik esetéről van szó. A Kúria által kimunkált, vitatható jogértelmezési konstrukció egyértelművé teszi a probléma uniós jogi vetületét. A Kúria vonatkozó ítélete⁷² a következő technikai jellegű előfeltevésekre próbálta alapozni a tisztességes eljárásához való alapvető jog szempontjából kiemelkedően fontos teljes körű bírósági felülvizsgálat elvének átültetését az attól eltérő, a bírói felülmérlegelés tilalmát szigorúan értelmező hazai jogi környezetbe. Az ítélet elvi jelleggel rögzítette, hogy mivel a versenyhatóság határozatát a tisztességes eljárásához való jog által meghatározott jogi környezetben „vádiratnak” kell tekinteni, az eljáró közigazgatási bíróság felülvizsgálati jogkörét nem a nyilvánvaló okszerűtlenség a határozatban foglalt hatósági mérlegelési jogkörben hozott döntéseket védő standardja, hanem az okszerűség annak még szorosabb lehetőségét kereső tesztje alapján gyakorolja. Más szóval azt kell vizsgálni, hogy a bizonyítékok értékelésének, illetve a jogszabályok értelmezésének és alkalmazásának van-e a versenyhatóság által alkalmazottnál okszerűbb módja.

A Kúria jogértelmezési konstrukciója nem követte az *UMTS*-ítéletnek a vonatkozó jogszabályok és jogelvek közötti viszony újra-egyensúlyozását sürgető, nem teljesen következetesen végigvitt, azonban alkotmányos szempontból talán megnyugtatóbb megoldását. Következtetését, amely szerint a versenyhatósági határozatok bírói felülvizsgálata során el kell tekinteni a bírói felülvizsgálat terjedelmét szűkre szabó hazai szabályoktól, valamint lehetőséget kell teremteni arra, hogy a mérlegelési jogkörben hozott versenyjogi határozatok a hazai bírói gyakorlatban követett elvektől eltérő teljes körű felülvizsgálata megtörténjen, a következő módon alapozta meg. A Polgári perrendtartás a bírói felülmérlegelés tilalmát rögzítő szabályát (Pp. 339/B. §) nem a strasbourgi ítélkezési gyakorlatra történő közvetlen hivatkozással, hanem az EU Alapjogi Chartájának a *Menarini*-elvvel összhangban értelmezett 47. és 51. cikkének alkalmazásával törte át, méghozzá egyedül az uniós jog hatálya alá tartozó versenyjogi ügyekben. A probléma uniós jogi vonatkozásának kidomborításával a Kúria két stratégiai előnyt is realizált. Az egyik, hogy a Pp. alkotmányos jelentőségű szabályától való eltérésre az uniós jog a magyar jogban közvetlenül érvényesülő, ezért a strasbourgi esetjoghoz képest magasabb legitimációs potenciállal rendelkező rendel-

⁷¹ *Menarini v. Olaszország*, 2011. szeptember 27-i ítélet, no. 43509/08.

⁷² Kfv. III. 37.690/2013/29.

kezései alapján került sor. A másik, hogy az uniós jog elsőbbségének elvéből következően csupán a Pp. vonatkozó rendelkezésének az adott ügyben történő félértékelését kellett kimondani a Kúriának, amellyel így ítéletében elkerülhette a Pp. 339/B. § általános megkérdőjelezését.

A *Menarini*-elv ilyen módon történő megvalósulása azonban felvet pár rendszer-szintű problémát, illetve azokat megválaszolatlanul hagyja. Azzal, hogy az ítélet elsősorban azzal foglalkozott, hogy az előtte fekvő ügyben hogyan lehet feloldani a fenti jogalkalmazási dilemmát, elmulasztotta, hogy elvi szinten is állást foglaljon arról, hogy a magyar jogi doktrína hogyan egyeztethető össze az európai jog követelményeivel. Bár az ügyre vonatkozó következtetései világosak, elvi szinten nem túl megnyugtatók azok a megállapításai, hogy bár a közigazgatási bíróságok kiterjesztetten értelmezett felülvizsgálati jogköre ellentétes a Pp. vonatkozó rendelkezésével, „nem kifogásolható és nem jogszerűtlen” amikor a bíróság részletesen értékelve a bizonyítékokat mind a tények, mind a jogi megítélés szempontjából újra mérlegeli az ügyet. A kérdés tisztázása azért is szükséges lett volna, mivel ennek segítségével a Kúria kísérletet tehetett volna a felülmérlegelés tilalmának és a teljes felülvizsgálat követelményének fogalmi elhatárolására. Álláspontunk szerint mindkét, a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó elvet a bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek – különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve – fényében kell értelmezni, amely alapján a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a bíró a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntse el az ügyet. Más szóval a teljes felülvizsgálatot nyújtó bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a szabályokat, amelyek általánosan meghatározzák feladat- és hatáskörét. Ennek következtében a teljes felülvizsgálat követelménye nem jelentheti a felülmérlegelési tilalom abszolút jogszerűtlenségét.⁷³ Ebből az összefüggésből természetesen nem következik, hogy a túlságosan szűk körűen értelmezett felülmérlegelési tilalom, amelyet a vonatkozó alkotmányos és egyéb szabályok sem támasztanak alá,⁷⁴ ne sértene a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő teljes felülvizsgálat követelményét. A jövőre nézve lényeges kérdés, hogy az ilyen, az adott ügy eldöntésére koncentrálnó, defenzív (a recepció tényét védeni próbáló) érveléssel el fogunk-e jutni a vitatott magyar jogi doktrína alkotmányos problémák megoldását is kívánó általános felülvizsgálatához, illetve hogy ez utóbbit az uniós jog konceptuálisan szegényes, a finom megoldásokra nem igazán nyitott konfliktusszabályaival kell-e megvalósítani.

Az ítélet másik fájó hiányossága, hogy nem próbálja meg rendezni a *Menarini*-elv recepciójának azt a rendszerszintű problémáját, hogy a jogállamiság és a jogegyenlőség elvei alapján nem megengedhető hasonló jogviták eltérő jogi kezelése, és ezzel ilyen ügyekben az eltérő jogorvoslat nyújtása, függően attól, hogy azok a hazai jog, illetve az uniós jog hatálya alá esnek. Ez a kérdés már a korábbi ítélezési gyakor-

⁷³ A *Menarini*-ítélet egyértelműen kritizálható amiatt, hogy elvárásait anélkül vezette fel, hogy teljes körűen értékelt volna a tisztességes eljáráshoz való alapjog, valamint a bírói hatalom politikai-alkotmányos korlátai közötti egyensúlyt, ill. hogy kitért volna arra, hogy az érintett nemzeti jogrendszerekben meglehetősen eltérő módon alakulnak a közigazgatási bíróságok hatalmának határai.

⁷⁴ Az *UMTS*-ítélet szóhasználatát követve a vonatkozó szabályok közötti viszony újraegyensúlyozásával elvileg megteremthető a felülmérlegelés tilalmának egy megengedőbb értelmezése.

lat kapcsán is felmerült,⁷⁵ illetve más tagállamok jogrendszerében is jelentkezett.⁷⁶ Felvethető, hogy a Kúria által követett értelmezési konstrukció sikere, amely az adott ügyben feloldotta a Pp. vonatkozó szabálya és az uniós jog közötti konfliktust, egyben annak kudarcát is jelentette. Az ítélet azon elemei, amelyek az ügy uniós jogi vetületeinek kihangsúlyozásával megteremtették a Charta alkalmazásának lehetőségét, illetve a *Menarini*-elv alkalmazását az uniós versenyjog hatálya alá tartozó ügyekre szűkítették le, jog- és alkotmányellenessé tették a Kúria által megvalósított részleges recepciót. A magyar jogrendszer számára további kellemetlen következmény, hogy a jogegyenlőség helyreállítása, amennyiben elfogadjuk, hogy a magyar, illetve az uniós versenyjog hatálya alá eső versenyjogi ügyeket a bírói felülvizsgálat lehetőségét nézve azonos jogi elbánásban kell részesíteni, egyedül az európai követelmények teljes átvételével lehetséges. Ez nem feltétlenül jelent nem kívánt kényszert, feltéve, hogy az *UMTS*-ügyben előrebocsátott alkotmányos újra-egyensúlyozás megvalósítható. Ellenkező esetben a magyar jogrendszernek két rossz közül kell választania: az alkotmányos keretek között gyakorolt bírói felülvizsgálat sérti a jogegyenlőség elvét, illetve a bírói felülvizsgálat lehetősége jogsértően nagy terjedelemben áll a jogalanyok rendelkezésére. Összességében tehát a megfelelési kötelezettség hiányos teljesítése a magyar jogrendszer számára okoz rendszerszintű problémákat.

2.2.3. A BARADICS-ÍTÉLET BEFOGADÁSA

Az uniós kötelezettségek hatékony érvényesítését szolgáló, a tagállamok az uniós jog megsértéséért viselt kárfelelősségét rögzítő jogelv hazai bírói recepciójával sem lehetünk teljesen elégedettek. Az ügyben eljáró magyar bíróság javára szól, hogy a jogalkotó kártérítési felelősségét el nem ismerő, ellenséges jogi környezetben kellett a recepciót megvalósítania, méghozzá olyan módon, hogy az illeszkedjen a területet meghatározó hazai jogi doktrinális környezetbe. Az új Polgári törvénykönyv ugyanis szándékosan hallgat a magyar állam jogsértő jogalkotási tevékenysége, illetve mulasztása miatt bekövetkező kárfelelősségéről. A jogszabály annak ellenére tesz így, hogy az elfogadása előtti joggyakorlat elvben utalt arra, hogy az uniós jog jogalkotási tevékenységgel – különösen uniós irányelvek átültetésének elmulasztásával – történő megsértése alapját adhatja a magyar állam kártérítési felelősségének.⁷⁷

Az előzetes döntéshozatalt kérő Fővárosi Ítéltábla a következő módon ültette be az EuB *Baradics*-ügyben hozott végzését⁷⁸ a magyar jogba.⁷⁹ Először is megállapította, hogy a magyar állam kártérítési felelősséggel tartozik az uniós irányelvek hibás átültetéséért, amely utóbbi megállapítására akkor kerülhet sor, amikor az adott ügyben

⁷⁵ Márton VARJU – András KOVÁCS: „The Impossibility of Being a National and European Judge at the Same Time” in Michal BOBEK: *Central European Judges under the European Influence* (Oxford: Hart 2014) 197–223.

⁷⁶ Lásd a hivatkozott irodalmat, VARJU–KOVÁCS (75. l.) 198.

⁷⁷ 5. Pf. 21.533/2011/7. Ezzel szemben lásd 9. Pf. 20.215/2012/4.

⁷⁸ C-430/13. sz. *Baradics*-ügyben 2014. január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:32].

⁷⁹ 3. Pf. 20.182/2014/2. Az ítélet azt is rögzítette, hogy a korábbi Ptk. (1959. évi IV. tv. a *Polgári törvénykönyvről*) 339. § 1. bek. alapján a magyar államot terhelte kárfelelősség az uniós irányelvek hibás átültetése miatt.

a magyar állam nem képes igazolni, hogy az általa alkotott jogszabályok megfelelnek az irányelvben foglaltaknak és így jogszerűek. Ezt a helyes elvi jellegű felvezetést követően az ítélet érvelése az uniós jog szempontjából meglehetősen ellentmondásos irányba fordult. Az ítéletábra egyrésztől ragaszkodott ahhoz, hogy az uniós jog megsértéséért való kárfelelősség egyenesen a (korábbi) Polgári törvénykönyvből ered. Ezzel az uniós jogban foglaltaktól eltérően határozta meg az uniós jog és a tagállami jog között, a tagállami jogorvoslati eszközök szabályozását és alkalmazását tekintve fennálló viszonyt.⁸⁰ Döntéséből ugyancsak kitűnik, hogy a kárfelelősség fennállásának feltételeit a magyar jogból, azt az uniós jog fényében értelmezve vezette le, amely azzal a következménnyel is járt, hogy az uniós ítélkezési gyakorlatban lefektetett és ott konkretizált jogi feltételek – különösen a kellően súlyos jogsértés ténye – nem kaptak kellően körültekintő értékelést. Ez nem feltétlenül jelenti az uniós követelmények jogsértő mellőzését, mivel a magyar jog nagyjából hasonló feltételeket ismer, azonban ennek révén fennáll annak a veszélye, hogy az uniós jogi szabályok átvételére azok torzításával kerül sor. További probléma, hogy az ítéletábra élve az uniós jog által az okozatosság megállapítása kapcsán elismert döntési szabadságával, úgy rendelkezett erről a kérdéstről, hogy figyelmen kívül hagyta az EuB vonatkozó, a nemzeti bíróságok döntési szabadságát körülíró ítélkezési gyakorlatát. Ennek fényében nem lehetünk biztosak abban, hogy az okozatosságnak az ítéletábra által kiválasztott formája megfelel-e az uniós jog közvetlen okozatosságot megkövetelő elvárásának. Végso problémaaként felvetendő, hogy az ítéletábra elmulasztotta figyelembe venni, hogy a magyar jogrendszer és annak alapjait adó elvek szempontjából milyen jelentősége van annak, hogy míg az uniós jogra alapozott igények esetében egy jelentős jogorvoslati eszköz a jogalanyok rendelkezésére áll, a magyar jogra alapozott igények érvényesítése során ugyanezeket a jogalanyokat nem illeti meg. A versenyjogi ítéletekhez hasonlóan itt is a recepció jogegyenlőséget sértő megvalósítását véljük felfedezni, amely orvoslására úgy kerülhet sor, hogy a magyar jogrendszer elismeri a jogalkotó jogalkotási tevékenységével okozott károkért való felelősségét.

2.3. GAZDASÁGSZABÁLYOZÁSI TRENDEK MAGYARORSZÁGON: SZABÁLYOZÁSI OPPORTUNIZMUS ÉS ROSSZHISZEMŰSÉG MINT RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMA?

Az elmúlt pár év hazai gazdaságszabályozási fejleményei nemcsak azért érdemelnek figyelmet, mert több esetben nyíltan szembementek az uniós jogi kötelezettségekkel, hanem azért is, mert a meg nem felelés olyan példáival állunk szemben, amelyek, amennyiben lehetséges trendként történő értelmezésük, rendszerszintű problémára mutathatnak rá a magyar jogrendszeren belül. A megfelelési kötelezettséget konkretizáló uniós jogi elvárások – különösen a diszkrimináció tilalma, valamint a hűség elve – kizárják, hogy egy tagállam, illetve egy adott tagállamhoz köthető piaci szereplők a gazdaság opportunistá szabályozásával a többi tagállam, illetve az Unió terhére elő-

⁸⁰ Lásd Michael DOUGAN: *National Remedies before the Court of Justice* (Oxford: Hart 2004) 4–60.

nyökhöz jusson, illetve a közösen viselendő terheket magát mintegy kivonva a közös politikákból a többi tagállamra hárítsa rá. Ugyancsak tiltott a meg nem érdemelt eredményeknek a többi tagállam, illetve az Unió kárára jogsértő magatartással történő realizálása (*free-riding*). Összességében a tagállam gazdaság szabályozó szerepében a többi tagállam, illetve az azokhoz köthető piaci szereplők érdekeire tekintettel kell, hogy eljárjon. A szabályzási tevékenység minőségére vonatkozó uniós elvárások szintén korlátok közé szorítják a tagállamok tevékenységét. Mellőzniük kell szabályozási főhatalmuk visszaélészerű, rosszhiszemű alkalmazását, valamint eleget kell tenniük olyan alapvető kiszámíthatósági, illetve a szabályozás előkészítettségét és kellő megtervezettségét érintő követelményeknek, amelyek az állammal szemben védetté teszik a szabályozás alanyainak pozícióját. Ezek az elvárások nagyban korlátozhatják a tagállamok hirtelen és korlátlan szabályozási étvágját, amely kényelmetlenül érintheti a gyors és radikális reformok mellett elkötelezett kormányok lehetőségeit.

Mikor a 2010-es évet követő időszak gazdaság szabályozási teljesítményét értékeljük az uniós jog által adott keretek fényében, a következőkre kell figyelemmel lennünk. Először is annak ellenére, hogy számos gazdaság szabályozási területen találkozhatunk az uniós jog szempontjából problematikusnak tűnő jogszabályokkal, nem feltétlenül beszélhetünk trendszerű fejleményekkel. A szóban forgó jogszabályok, egyébként a kapcsolódó szakpolitikai elképzelésekkel összhangban, a magyar gazdaság egyes szektorait érintik csak, és így a gazdaság egészének szabályozása fényében elszigetelt jelenségnek tűnhetnek. További lényeges körülmény, hogy azok bevezetésére a globális pénzügyi és gazdasági válság árnyékában került sor, amely tény valószínűsíthetővé teszi, hogy egyszeri vagy legalábbis időben körülhatárolt gyakorlatokról van szó. Másodszor annak megállapítása során, hogy a piaci viszonyok hazai szabályozásában követett szakpolitika-szabályozási célokat a magyar kormány tervezetben és tudottan kifejezett uniós kötelezettségei ellenében kívánja érvényesíteni, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szóban forgó magyar jogszabályok túlnyomó részét elvileg legitim, a tagállami hatáskörökbe tartozó szakpolitikák keretében fogadták el.⁸¹ Ugyancsak értékelendő az a körülmény, hogy a problémás szabályok igazolhatók lehetnek az általuk védett, valódinak tűnő közérdekű célok alapján, illetve olyan területeken valószínűsíthetően meg innovatívnak tűnő szabályozási beavatkozást, amelyeken az uniós elvárások nem teljesen világosak, illetve alakulóban vannak. A gazdaság szabályozási kísérletezés az uniós kötelezettségek szürke zónájában, különösen a globális pénzügyi és gazdasági válságot követő időszakban, nem jelenti egyértelműen a hűség elvének megsértését.

Mindezen körülmények ellenére a magyar jog elegendő példát látszik szolgáltatni ahhoz, hogy uniós jog által nem kívánt szabályozási opportünizmust, az uniós kötelezettségek obstrukcióját, illetve a szabályozási rosszhiszeműséget a magyar gazdaság szabályozás jellemző ismérveiként lássuk.⁸² A legtöbb esetben a szabályozási cél megvalósításának módja lesz problematikus, illetve a szabályozás végrehajtásának tágabb

⁸¹ Pl. növekedés- és exportorientált gazdaságpolitika.

⁸² Visszatekintve, a használt gépjárművek regisztrációs adója körében alkalmazott diszkrimináció is ilyen, egyes hazai gazdasági szereplők pozícióját erősítő szándékos jogsértésnek minősíthető, C-290/05. és C-333/05. sz. *Nádasdi* egyesített ügyekben 2006. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2006:652].

következményei, amely utóbbiak, annak ellenére, hogy csak egyes piaci szegmenseket érintenek, az uniós jog szempontjából jelentős, például piacok önkényes felszámolásával, illetve piaci lehetőségek bizonyos gazdasági szereplők rendelkezésére történő bocsátásával járó kötelezettségszegésnek minősülnek. Korábban láthattuk, hogy a hulladékpiac, a termőföld mint befektetés, illetve egyes termékek adózásának szabályozása során lokális érdekek érvényesítése érdekében a magyar kormány hajlandó a szándékos jogsértésre, illetve a tisztességtelen gyakorlatokat megengedő rossz minőségű szabályozási megoldások bevezetésére. Ugyanitt arra is találtunk példát, hogy a kötelezettségszegési eljárások kezelése sem feltétlenül jóhiszeműen történik. Azok elhúzódtása, illetve a jogsértés a hazai érdekek érvényesítése céljából a lehető legtovább történő fenntartása lehetővé teszik a jogsértésből eredő partikuláris előnyök maximalizálását.

2.3.1. AZ UTALVÁNYPIAC FELSZÁMOLÁSA ÉS ÚJRASZABÁSA

A béren kívüli juttatások kifizetésére használt utalványok piacának felszámolása, valamint az elektronikus utalványok újonnan kialakított piacának megnyitása jól példázza, hogy a szabályozó magyar állam miként is tekinthet uniós kötelezettségeire és azokon keresztül saját szerepére. A külföldi piaci szereplők által benépesített piac megszüntetésére 2011-ben, valódi átmeneti időszak kijelölése nélkül olyan módon került sor, hogy a korábban minden utalványt megillető adómentességet kizárólag az újonnan bevezetendő állami utalványok számára tartották fenn, illetve az inkubens piaci szereplők által kibocsátott utalványokat 51%-os adóval sújtották.⁸³ Ezzel együtt a papírutalványok piacát egy elvileg közérdekű feladatokat ellátó állami monopólium felügyelete alá helyezték. Az elektronikus utalványok (a SZÉP Kártya) új piacának kialakítását elrendelő jogszabályok⁸⁴ olyan feltételeket állítottak a piacra történő belépés elé, hogy azok a piacot, a kapcsolódó kötelezettségszegési eljárást megindító Bizottság szavaival élve, *de facto* a három magyarországi honosságú nagybank számára tartották fenn.⁸⁵ A vonatkozó jogszabályok értelmében egyedül magyarországi elsődleges letelepedésű, valamint belföldön található elsődleges ügyvezetési hellyel rendelkező társaságok kaphattak engedélyt SZÉP Kártya kibocsátására.

Annak ellenére, hogy az utalványpiac működésébe történt állami beavatkozás elvileg olyan nyomósnak tűnő közérdekek mentén történt, mint a szociális politika állami intézményeken keresztül történő megvalósításának érdeke, illetve a jövedelmek egy részének szociális politikai célkitűzések érdekében történő becsatornázása,⁸⁶ a piac átalakításának módja és eszközei kétségessé tették annak igazolhatóságát. Különösen problematikusnak tekinthető, hogy a piac radikális átalakítása valódi átmeneti időszak kijelölése nélkül történt, valamint hogy az adószabályok gyors és primitív megváltoz-

⁸³ 2011. évi CLVI. tv. egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról.

⁸⁴ 2011. évi CLVI. tv. (83. lj.), a módosított 1993. évi XCVI. tv. az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról és 55/2011. (IV. 12.) Korm. rend.

⁸⁵ C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2016. február 23-án hozott ítélet [EU:C:2016:108].

⁸⁶ Lásd 2012. évi CIII. tv. az Erzsébet-programról. A főtanácsnok az adott ügy körülményeire tekintettel nem találta meggyőzőnek a magyar szabályozás igazolása érdekében felhozott, elvben erősnek tűnő közérdekű indokokat, Bot főtanácsnok 2015. szeptember 17-i indítványa a C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben [EU:C:2016:619] 242-243. pontok.

tatásával, illetve bevételi lehetőségeik radikális beszűkítésével gyakorlatilag rákényszerítették az inkumbens piaci szereplőket, hogy üzleti terveiket hirtelen módosítsák, illetve hogy a piacot elhagyják. Ugyanígy nehezen védhető, hogy az újonnan létrehozott piacra egyedül a kormány által preferált piaci szereplőknek volt lehetőségük belépni. A Magyarország ellen ez ügyben megindított kötelezettségszegési eljárást lezáró ítéletről⁸⁷ csaknem kétséget kizárólag kitűnik, hogy a szabályozási eszközöket a magyar kormány uniós kötelezettségei szándékos obstrukciójával fogadta el.⁸⁸ Maga a tény is, hogy a nagytanácsban eljáró EuB az új piacra való belépés szabályait a főtanácsnokkal ellentétben nem a szerződési alapszabadságok, hanem a szolgáltatási irányelv⁸⁹ meglehetősen konkrét tilalmakat előíró szabályai alapján vizsgálta, megerősíti ezt. Az ítélet érveléséből kiderül, hogy a közpolitikai céljait jogszabályaiban mindig magabiztosnak tűnő módon megjelölő magyar kormány képtelen volt rámutatni, hogy a piac működésébe milyen igazolható célokat követve avatkozott be, valamint az arra vonatkozó aggályokat sem tudta eloszlatni, hogy beavatkozására egyedül abból az okból került sor, hogy saját magát, illetve az általa favorizált vállalkozásokat hozzásegítse egy értékes piachoz.

Az ítélet az elektronikus utalványok piacára vonatkozó szabályokat meglehetősen egyértelműséggel a szolgáltatási irányelv világos szabályaiba ütközőnek nyilvánította,⁹⁰ a kormány igazolási kísérleteit pedig vagy azon az alapon utasította el, hogy azokat a kormány nem volt képes megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani,⁹¹ vagy hogy azok nyilvánvalóan megsértették az irányelvben foglalt arányossági követelményt.⁹² A papírutalványok piacán bevezetett változások, amelyek közül az ítélet elsősorban az új állami monopólium létrehozását érintette, hasonló megítélésben részesültek. Az EUMSZ 49. és 56. cikke alapján eljárva az EuB először elutasította azokat a kifogásokat, hogy az új állami monopólium működése, amely tevékenysége ellenértékéként a piacról bevételhez jut, nem minősülne e rendelkezések hatálya alá eső gazdasági tevékenységnek.⁹³ Az igazolásként felhívott közérdekű célok sem részesültek kedvezőbb elbánásban, mert azokat az EuB vagy azon az alapon hagyta figyelmen kívül, hogy azok az utalványpiac sajátos kontextusában nem bírnak jelentőséggel,⁹⁴ vagy hogy azokat nem támasztják alá értékelhető bizonyítékok.⁹⁵ A magyar kormány álláspontjának ilyen módon történő elutasítása megerősíteni látszik azt a gyanút, hogy az utalványpiacon a kormány a jogi szabályozás eszközét önkényesen, az adott piacot

⁸⁷ Lásd 85. lj.

⁸⁸ Lásd főtanácsnoki indítvány (86. lj.) 89–159. és 220–244. pontok.

⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 123, 2006. 12. 27., 36. o.

⁹⁰ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 46–47, 54–67, 81–88, 89–90. és 102–107. pontok.

⁹¹ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 69, 92–94. és 115–116. pontok, a helyi gazdaságba való kellő beintegrálás, a megfelelő tapasztalat és infrastruktúra megléte, ill. a fogyasztói és hitelezői igényeket kielégítő garanciák.

⁹² C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 91. pont.

⁹³ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 147–164. pontok.

⁹⁴ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 167–170. pontok.

⁹⁵ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 171–173. pontok.

tekintve nem értékelhető célokat követve vette igénybe.⁹⁶ Sajnálatos módon, mivel a nagytanács ennyire alapvető hiányosságok alapján állapította meg az uniós jog megsértését, nem kerülhetett sor a piac átalakítása jogi körülményeinek, különösen az átmeneti időszak kikötésének mellőzése, valamint az adóterhek célzatosnak tűnő átalakítása értékelésére.⁹⁷

2.3.2. A MAGÁNNYUGDÍJ-SZOLGÁLTATÁSOK PIACÁNAK RÉSZLEGES FELSZÁMOLÁSA

A magánnyugdíj-szolgáltatások piacának részleges lezárása, bár a Bizottság hivatalosan nem vizsgálta,⁹⁸ szintén aggályosnak tűnik az uniós jog szempontjából. A súlyos közpénzügyi nehézségekkel küzdő magyar kormány 2010-ben megkérdőjelezhető eszközökkel gyakorlatilag felszámolta a kötelező nyugdíjrendszer piaci szereplők által ellátott „magán” ágát, és annak vagyonát, a hozamok kifizetése mellett, a nyugdíjrendszer állami ágába irányította. A piac megszüntetése valós átmeneti időszak biztosítása nélkül, a piaci szereplőket és a fogyasztókat rosszhiszemű módon, szabályozási eszközökkel kényszerítve ment végbe, amelyet nem mentesít a legellentmondásosabb rendelkezések 2011-es kivezetése.⁹⁹ A 2010. évi C. és CI. tv.-ek¹⁰⁰ együttes hatása olyan módon lehetetlenítette el a piaci szereplők működését, hogy egy éves időszakra megszüntette ügyfelek befizetési kötelezettségét és ezzel együtt nyitva hagyta számukra a kötelező nyugdíjrendszer piaci ága elhagyásának, illetve annak állami ágába való teljes visszatérésének lehetőségét. Bár látszólag a fogyasztók döntése következtében lehetetlenült el a piac működése, valójában a fenti törvények rendelkezései alapján bekövetkezett kedvezőtlen változások vezettek el oda, hogy a nyugdíjjaikat féltő ügyfelek a piaci szolgáltatás elhagyása mellett döntöttek. Ezt tetézte a később hatályon kívül helyezett¹⁰¹ 2010. évi CLIV. tv.,¹⁰² amely azzal fenyegette meg a kötelező

⁹⁶ Ez nem jelenti azt, hogy a magyar kormány által felhívott szociális politikai indokok ne lennének általában érvényesek. Ebben az ügyben az EuB azokat azért nem vette figyelembe, mert vagy nem volt kapcsolatosak a *piacsabályozás* választott eszközével, vagy jelentőségük nem volt kellően bizonyítva. Az uniós alapszabadságok hagynak mozgásteret a tagállami szociális politikának, ill. a tagállami közpénzügyeket érintő politikáknak, viszont azok szabályozásába csak kellő jogi szaktudás mellett érdemes belevágni. Természetesen más a helyzet, ha a magyar állam uniós kötelezettségei ellenében, azok szándékos megsértésével kíván szociális politikát csinálni, ill. próbálja szabályozni a közpénzügyeket.

⁹⁷ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 174. pont. A szolgáltatási irányelv alapján lefolytatott vizsgálat mindenestre rámutatott a szabályozás szándékosan diszkriminatív voltára.

⁹⁸ A Bizottság pozícióját gyengítette, hogy a magyar kormány indokolása szerint a piac bezárására, valamint a benne megtermelt javak közpénzzé tételére azért van szükség, mert a Bizottság 2010-ben korábban ellentmondásos módon elutasította Magyarország és nyolc másik tagállam azon kérését, hogy a nyugdíjrendszereik stabilizálására felhasznált forrásokat ne vegyék figyelembe költségvetési hiányuk uniós számításakor.

⁹⁹ Ezzel a lépéssel azt tudta elérni a magyar kormány, hogy a változtatásokkal szemben indított, vagy indítandó jogi eljárások oka fogyottá váljanak. Lásd *E.B. (No. 2) v. Magyarország*, 2013. január 15-i ítélet, no. 34929/11.

¹⁰⁰ 2010. évi C. tv. a nyugdíjpenztár-választás szabadságáról; 2010. évi CI. tv. a magán-nyugdíjpenztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról.

¹⁰¹ 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról.

¹⁰² 2010. évi CLIV. tv. a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpenztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.

nyugdíjrendszer „magán” ágában való maradás mellett döntő személyeket (állampolgárokat), hogy 2011. január 31-i hatállyal elveszítik annak állami ágában fennálló jogosultságaik meghatározó részét. Az AB, amelynek felülvizsgálati jogkörei megkurttítására röviddel a kormány szabályozási beavatkozását megelőzően került sor, hatáskör hiányában elutasította a szóban forgó törvények alkotmányellenességének megállapítását kérő indítványokat.¹⁰³

2.3.3. A DOHÁNYKERESKEDELMI PIAC ÁTSTRUKTURÁLÁSA

A dohánykereskedelem piacának radikális átszabása is a már ismert módszer szerint ment végbe. A kiskereskedelmi piacon az új, némely esetben a nagykereskedelmi piacon is érdekelt kedvezményezett kör belépésére, illetve az inkubens szereplők kirotálására valós átmeneti időszak biztosítása nélkül, valamint visszaélésre, illetve diszkriminatív gyakorlatok alkalmazására lehetőséget adó alacsony minőségben szabályozott kiválasztási eljárásban került sor, amelyben az érintett személyek tulajdonhoz, illetve a gazdasági tevékenység végzéséhez való joga, valamint azok jogos elvárásai nem részesülhettek kellő védelemben.¹⁰⁴ A kormány beavatkozását jóváhagyó AB-val szemben¹⁰⁵ az Emberi Jogok Európai Bírósága alapjogsértőnek találta a korábbi piaci szereplők ilyen módon megvalósított szabályozási eszközökkel történő kizorítását.¹⁰⁶ A nagykereskedelmi piacon a monopolhelyzetet biztosító koncesszió átadása meglehetősen viharos körülmények között zajlott, amelyek kétségessé tették, hogy a kedvezményezettek kiválasztása, illetve azok nagyrészt külföldi tulajdonú versenytársai piaci lehetőségeinek beszűkítése valóban objektív, a dohánypiac működése szempontjából releváns szempontok alapján történt.¹⁰⁷ Mivel egy teljes piac átrendezése felveti az uniós jog alkalmazásának lehetőségét, nem meglepő, hogy az Európai Bizottság az egész dohánypiacot érintő vizsgálatot készít elő Magyarországgal szemben.¹⁰⁸ A fenti változtatásokkal párhuzamosan bevezetett dohányipari különadó – a vonatkozó törvény elnevezésében egészségügyi hozzájárulás – progresszív elemeinek alkalmazását a Bizottság által ebben az ügyben megindított vizsgálatban hozott határozat felfüggesztő rendelkezése alapján függesztette fel Magyarországra.¹⁰⁹

¹⁰³ 3291/2012, 3292/2012, 3293/2012, 3294/2012, 3295/2012, 3296/2012. és 3243/2012. (X. 19.) AB végzések, ABH 2012, 587–594.

¹⁰⁴ 2012. évi CXXXIV. tv. a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről.

¹⁰⁵ 3194/2014. (VII. 7.) AB hat., ABH 2014, 2228.

¹⁰⁶ *Vékony v. Magyarország*, 2015. január 13-i ítélet, no. 65681/13.

¹⁰⁷ 2014. évi XCV. tv. a dohánytermék-kiskereskedelem integrált ellátásához szükséges egyes törvények módosításáról. A tv. az ún. „megbízható” dohánykereskedők számára tartja fenn a koncessziószerzés lehetőségét.

¹⁰⁸ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: „Állami támogatás: A Bizottság két részletes vizsgálatot indít a magyarországi élelmiszerlánc-felügyeleti díj és a dohánytermék-értékesítést terhelő adó ügyében” IP-15-5375, europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_hu.htm.

¹⁰⁹ 2014. évi XCIV. tv. a dohányipari vállalkozások 2015. évi egészségügyi hozzájárulásáról. Európai Bizottság – határozat: SA.41187. Lásd www.nav.gov.hu/nav/ado/egyeb/Kozlemen_y_a_dohanyip_a20150730.html.

2.3.4. A SZERENCSEJÁTÉK-PIAC ÁTSZABÁSA

A magyar szerencsejáték-piac átalakítása hasonlóan ellentmondásos módon valósult meg. Az inkumbens piaci szereplők kiostálását, illetve a piac bizonyos piaci szereplők irányítása alá történő helyezését az a jogszabály indította meg, amely átmeneti időszak biztosítása nélkül megöszörözte a játékkermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, valamint ugyanezen tevékenységet százalékos mértékű adó bevezetésével is terhelte.¹¹⁰ Ezt követte rövidesen az a jogszabály, amelyik átmeneti időszak és kártalanítás nélkül megtiltotta a pénznyerő automaták kaszinókon kívül történő üzemeltetését.¹¹¹ Az AB a beavatkozás arányosságát nem vizsgálva, illetve tekintettel a kormány ezen a területen élvezett széles körű gazdaságpolitikai döntési szabadságára, nem talált kifogást az utóbbi törvényben.¹¹² A Szerencsejáték törvény ezt követő módosításai egyrészt megnyitották a távszerencsejáték-piacot,¹¹³ másrészt a szerencsejáték-koncessziós szerződések kapcsán bevezették az ún. „megbízható szerencsejáték-szervezőkre” vonatkozó könnyített szabályokat.¹¹⁴ Ez utóbbi meglehetősen szélesre nyitja a jogokat gyakorló miniszter mérlegelési jogkörét, amely legalábbis az uniós jog megítélése szerint, lehetőséget hagyhat a visszaélésekre, illetve a diszkriminatív gyakorlatok alkalmazására.¹¹⁵

Az EuB *Berlington*-ügyben¹¹⁶ hozott döntése bár megerősíteni látszik a magyar kormány által követett szakpolitikai irányvonalat, meglehetősen egyértelmű kritikáját adja annak, ahogyan a kormány a gazdaságsszabályozás jogi eszközeit alkalmazza egyes piacok radikális átalakítása érdekében. A szektorra vonatkozó új adóterhek kapcsán az EuB abban az esetben látja megállapíthatónak a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó uniós szabályokat, amennyiben bebizonyosodik, hogy az adóemelés következtében a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenység, abból a játékkermeket és más helységeket kizárva, az adóemeléssel egyébként nem érintett kaszinókra korlátozódik.¹¹⁷ A pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésének átmeneti időszak biztosítása és a játékkerem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül történő megtiltása kapcsán az EuB hasonló következtetésre jutott, azzal a különbséggel, hogy a kérdéses tevékenység kaszinókra való korlátozása magából a jogszabályból következett.¹¹⁸

A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolhatósága kapcsán az EuB korábbi ítélezési gyakorlata fényében meglehetősen óvatossággal járt el. Miután rögzítette, hogy a szerencsejátékokra vonatkozó tagállami szakpolitikák sokfélesége, illetve az uniós harmonizáció hiánya következtében a tagállamok széles mérlegelési lehető-

¹¹⁰ 2011. évi CXXV. tv. az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról.

¹¹¹ 2012. évi CXLIV. tv. a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv. módosításáról.

¹¹² 3121/2013. (VI. 24.) AB végzés, ABH 2013, 1842.

¹¹³ 2013. évi CXXVI. tv. egyes törvények távszerencsejáték-szervezéssel összefüggő módosításáról.

¹¹⁴ 2013. évi CLXXXV. tv. a szerencsejáték szervezésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

¹¹⁵ Ebben az ügyben a koncesszió-odaitélés szabályait és gyakorlatát is kifogásolták, azonban az EuB nem tudott foglalkozni ezzel a kérdéskörrel, mivel a magyar bíróság által előterjesztett kérdések nem erre vonatkoztak. Az ítélet mindenesetre nyitva hagyja a lehetőséget a magyar bíróság előtt, hogy a koncessziós szabályok uniós jogi megítélése kapcsán is kérdésekkel forduljon az EuB-hoz.

¹¹⁶ C-98/14. sz. *Berlington*-ügyben 2015. június 11-én hozott ítélet [EU:C:2015:386].

¹¹⁷ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 37–42. pontok.

¹¹⁸ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 50–63. pontok.

séggel rendelkeznek a szakpolitikai célokat, valamint a megvalósítani kívánt védelmi szintet tekintve, elfogadta legitimnek a magyar állam által felhozott, a szóban forgó jogszabályok által követett közérdekű célokat, valamint elutasította, hogy a magyar állam célja egyedül bevételeinek növelése lett volna.¹¹⁹ Maga az arányosság kapcsán különösen annak vizsgálatát tartotta fontosnak, hogy a magyar szabályozás a benne foglalt célokat „ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánja elérni”.¹²⁰ Ez a magyar állam számára azzal az előnnyel járt, hogy a szerencsejáték-piac átalakításának vizsgálata, legalábbis ebben a körben, nem az arányosság szigorúan értelmezett követelménye alapján fog megtörténni.¹²¹ Ennek ellenére pontosan e könnyített jogi vizsgálat alkalmazása során kapott nyilvánosságot az a lényeges, a magyar állam szándékait jól láttató körülmény, hogy a kaszinókon kívüli pénznyerőautomata-piac szabályozási eszközökkel történő ellehetetlenítésével párhuzamosan a kaszinópiac „megbízható” szereplői a magyar állam szabályozási beavatkozása következtében új piaci lehetőségekhez jutottak.¹²²

Az igazolhatóság kérdéséhez kapcsolódó alapjogi problémák vizsgálata, amelynek során az EuB-ot mintha kevésbé fogta volna vissza a szerencsejátékok szabályozása körében a tagállamokat megillető szabadság, még világosabbá tette, hogy a magyar állam által a szerencsejáték-piac újraszabályozása körében (is) követett gyakorlat mennyire aggályos. Az EuB, feltehetően némi iróniával, az Európai Emberi Jogi Bíróság által a magyar dohánypiac átalakítása kapcsán hozott ítéletre¹²³ hivatkozva állapította meg a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek megsértését. Álláspontja szerint az olyan engedélyek visszavonása esetén, amelyek azok jogosultjait valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítják fel, a nemzeti jogalkotó köteles e jogosultak javára az ahhoz való alkalmazkodást lehetővé tevő, megfelelő időtartamú átmeneti időszak vagy ésszerű kompenzációs rendszer előírására.¹²⁴ Ugyancsak rögzítette, hogy a jogalkotó által korábban elfogadott rendszernek való megfelelés érdekében költséges beruházásokat végrehajtó gazdasági szereplők érdekeit jelentősen érintheti e rendszer idő előtti megszüntetése, és ez még inkább így van, amennyiben a rendszer megszüntetése hirtelen és előre nem látható módon történt, anélkül hogy az új jogszabályi környezethez való alkalmazkodáshoz szükséges időt hagytak volna számára.¹²⁵

A *Berlington*-ügyben az EuB az uniós kötelezettségeiről megfeleledkezni látszó magyar államnak végül azt is felrótta, hogy mivel a pénznyerő automaták üzemeltetésének kaszinókra való korlátozása „műszaki szabálynak” minősül, azt a 98/34/EK irányelv alapján a Bizottságnak be kellett volna jelenteni.¹²⁶

¹¹⁹ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 56. pont.

¹²⁰ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 64. pont.

¹²¹ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 67–70. pontok.

¹²² C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 67–70. pontok.

¹²³ *Vékony v. Magyarország* (106. lj.).

¹²⁴ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 74–91. pontok, kül. a 85. és a 87. pontok. A tulajdonjog védelmének kérdését az EuB a (gazdasági tevékenység szabad végzését magában foglaló) szolgáltatási szabadság korlátozásának kérdésébe olvasztotta, uo. 89–91. pontok.

¹²⁵ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 74–91. pontok, kül. a 85. és a 87. pontok.

¹²⁶ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 93–100. pontok.

2.3.5. AZ ÉLELMISZER-KISKERESKEDELEM PIACÁBA VALÓ BEAVATKOZÁS

Az élelmiszer-kiskereskedelem piacának szereplőivel szemben alkalmazott szabályozási bánásmód a korábbiakhoz hasonló trendeket követett. Viszonylag jól elhatárolódik az új szabályozási terhekkal sújtott (nagyobb méretű, külföldi tulajdonú üzlethálózatok), illetve az azok által kedvezményezett piaci szereplői kör (kisebb méretű, magyarországi honosságú üzlethálózatok). Annak ellenére, hogy a szabályozási beavatkozás mögött minden esetben fellelhető volt valamilyenféle közérdekű cél (például a kiskereskedelmi piacon a verseny élénkítése, az épített környezet védelme, vagy az élelmiszerbiztonság), a szabályozási eszközök maguk, illetve azok végrehajtása felvetették, hogy az uniós kötelezettségek obstrukciójával, szabályozási opportunizmussal, illetve a rosszhiszemű szabályozói magatartással (is) állunk szemben. Az igénybe vett szabályozási eszközök között itt is megtaláljuk a szelektíven (diszkriminatív módon) – meghatározott piaci szereplői körnek hátrányokat, míg azok versenytársainak előnyöket biztosítva – alkalmazott közpénzügyi terheket.¹²⁷ A magyar állam azon védekezése, hogy ezek progresszív, nem pedig szelektív terhek,¹²⁸ megalapozott is lehetne, amennyiben a vonatkozó szabályok eredeti formájukban nem tettek volna nyilvánvalóan különbséget belföldi, illetve más tagállamokban honos piaci szereplők között. A *Hervis*-ítélet fényében ugyanis a progresszivitás közvetett adók körében történő, egyébként nem túl szokványos alkalmazása általában nem ütközik az uniós alapszabadságokba. Egyes adók progresszív elemei abban az esetben lesznek jogellenesek, amennyiben valamely, az uniós jog szempontjából releváns ténybeli elemek (például az adó progresszív jellege következtében a más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok kapcsolt vállalkozásai, hátrányt szenvednek az adott tagállamban honos vállalkozásokhoz képest) fennállása bebizonyosodik, valamint a korlátozás nyomós közérdekre hivatkozva nem igazolható.¹²⁹ Ahogyan korábban is jeleztük, az adóterhek szelektivitása az uniós állami támogatási jog megsértését is felveti.¹³⁰ Az élelmiszer-kiskereskedelem szereplőire 2014-ben kivetett eredeti formájában meglehetősen extrém progresszivitású, és ezért szelektívnek tartott élelmiszerlánc-felügyeleti díjat¹³¹

¹²⁷ Lásd a dohányipari egészségügyi hozzájárulás kérdését, ill. a pénznyerő automaták üzemeltetőinek címzett külön adóterheket (109. és 110. l.). A médiapiacon is találkozhatunk hasonló, a magyar állam által védhető, progresszív adónak minősített teherrel (a 2014. évi LXXIV. tv. az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények módosításáról ún. reklámadót bevezető rendelkezései), amelyet azonban a Bizottság egyes piaci szereplők pozícióját a versenytársaik rovására erősítő, szelektív piacsabályozási eszközként, az uniós állami támogatási jog alapján vizsgál (Bizottság – határozat: SA.39235). A Bizottság a letelepedés szabadságának esetleges megsértése kapcsán is vizsgálódik (Európai Bizottság – Sajtóközlemény: „Állami támogatás: A Bizottság részletes vizsgálatot indít a Magyarország által bevezetett reklámadó kapcsán” IP-15-4598). A hírközlési szektorra kivetett különadó kapcsán is vizsgálódott az Európai Bizottság, azonban az EuB egy másik ügyben időközben meghozott ítéletének fényében úgy döntött, hogy keresetétől eláll (C-462/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2013. november 22-én hozott végzés [EU:C:2013:818]).

¹²⁸ Amellyel arra is utal, hogy e terhek bevezetése elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozó gazdaságpolitikai kérdés.

¹²⁹ C-385/12. sz. *Hervis*-ügyben 2014. február 5-én hozot ítélet [EU:C:2014:47] 37–41. pontok.

¹³⁰ Lásd a dohányipari egészségügyi hozzájárulás, valamint a reklámadó ügyét (109. és 127. l.).

¹³¹ 2014. évi LXXIV. tv. (127. l.). Az 50 milliárd forint feletti nettó éves árbevétellel rendelkező vállalkozások díját jóval nagyobb mértékben emelte meg, mint a kisebb piaci részesedéssel bíró versenytársaikét.

a Bizottság jelenleg is vizsgálja, illetve vizsgálatát megindító határozatában annak felfüggesztését rendelte el.¹³² A magyar állam szinte azonnal reagált a Bizottság kifogásaira és módosította a vonatkozó jogszabályt.¹³³ Reményei szerint a díj 0%-os sávjának eltörlésével az egyéb progresszivitását¹³⁴ megőrző díj uniós jogba ütköző szelektivitásának veszélye megszűnt.

Az élelmiszer-kiskereskedelmi piac egyes szereplőinek szabályozási eszközökkel történő megszorogatásában ugyancsak szerepet kaptak az olyan *ad hoc* módon bevezetett, időleges hátrányt okozó intézkedések, mint az állam által szorgalmazott kistermelői gyümölcskartell,¹³⁵ illetve mikor a béren kívüli juttatások kifizetésére használt utalványok piacának átalakítása során az új utalványok elfogadását huzamosabb ideig egyedül a hazai tulajdonú kiskereskedelmi láncok számára engedélyezték.¹³⁶ A piaci viszonyokba történő jelentősebb beavatkozás lehetőségét vonták maguk után a kereskedelmi célú helységek létesítésére vonatkozó szigorított szabályok.¹³⁷ Alkalmazásuk gyakorlata viszonylag egyértelműen kimutatta, hogy a szigorítás mögött a hazai tulajdonú kereskedelmi hálózatok piaci pozíciója versenytársaik hátrányára történő erősítésének szándéka állt.¹³⁸ A kapcsolódó közigazgatási döntéshozatali rendszert feltehetően szándékolatlan szabályozták olyan módon, hogy annak az uniós jog megsértésének lehetőségét felvető működése rendkívül alacsony mértékben volt átlátható, illetve hogy a kapcsolódó mérlegelési jogkört a lehető legkevesebb korlátozás mellett lehessen gyakorolni. Az engedély kiadásának jogkörét az ország egész területére nézve a felelős miniszter gyakorolhatta, amelynek során olyan nehezen körülhatárolható tényezőket is figyelembe vehetett, mint a helyi és más kereskedelmi lehetőségek aktuális helyzete.

A kereskedelmi tv. párhuzamosan elfogadott módosítása (2014. évi CXII. tv. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. tv.-nek a tisztességes piaci magatartás megvalósulása érdekében a vállalkozások működésével összefüggő módosításáról) a két egymást követő évben profitot be nem valló, 15 milliárd forint feletti nettó árbevétellel rendelkező vállalkozásokat kereskedelmi tevékenységük végzésének kötelező felfüggesztésével fenyegeti. Ez utóbbi ügyében a Bizottság 2016 februárjában kért tájékoztatást a magyar államtól.

¹³² Bizottság – határozat: SA.40018.

¹³³ 2015. évi XLVI. tv. az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. tv. módosításáról.

¹³⁴ Az árbevétel 0,1%-át kell kifizetni minden érintett piaci szereplőnek.

¹³⁵ Lásd www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2013-as_sajtokozlomenyek/8198_hu_dontott_a_gvh_a_dinnye_kartell_ugyben.html. Ilyennek tekinthető még a kormány által 2015 októberében megkezdett terv, amely 400 négyzetméter feletti üzlethelyiségekben 1 fő per 70 négyzetméterben határozta volna meg a minimálisan alkalmazandó kereskedelmi dolgozók számát, magyaridok.hu/gazdasag/csak-az-elelmiszeruzletekben-lesz-kotelezo-letszameloiiras-96835/.

¹³⁶ Lásd nol.hu/gazdasag/erzsebet_utalvany_utan_szep_kartyat_is_elfogadhat_a_tesco-1315548. Bár a vasárnapi nyitvatartás szűkebb kereskedői kör számára való engedélyezése az uniós jog alapján elvileg nem vet fel problémát (lásd 145/88. sz. *Torfaen*-ügyben 1989. november 23-án hozott ítélet [EU:C:1989:593]) bevezetésének indokai között nem kizárt, hogy megtalálnánk a külföldi tulajdonú kiskereskedelmi láncok piaci pozíciója gyengítésének szándékát.

¹³⁷ 2012. évi CLVII. tv. településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról.

¹³⁸ Lásd tdr.444.hu/2015/11/30/az-elelmiszerpiacot-akartak-atrendezni-a-plazastoppal. A kérelmek elbírálására vonatkozó adatokat a minisztérium egyedül közérdekű adatigénylés révén volt hajlandó kiadni.

3. ÖSSZEZGZÉS

Magyarország uniós csatlakozásával a magyar jogrendszernek magára kellett vállalni az uniós jognak való megfelelés (*compliance*) terhét. A magyar jogrendszer vonatkozó kötelezettségei teljesítése során nyújtott teljesítményére úgy tekinthetünk, mint amely megengedi, hogy következtetéseket vonjunk le annak általános állapota vonatkozásában. Vizsgálódásaink során komoly nehézséget okozott annak megítélése, hogy eseti hiányosságokkal, illetve rendszerszintű problémákat is felvető elégtelenségekkel állunk szemben, illetve hogy az uniós és a magyar jogrendszer közötti súlyosnak tűnő megfelelési konfliktusok viszonylag könnyen minősíthetők át mindkét jogrendszer szempontjából csekély súlyú, jogi részletkérdéseket, illetve technikai jellegű problémákat felvető eseti jogvitákká. Mindezek ellenére a rendelkezésre álló információk alapján megállapíthatónak találtuk, hogy a magyar jogrendszer uniós megfelelési kötelezettsége fényében általában véve megfelelő, nagyrészt megbízható teljesítményt nyújt. Alapvetően pozitív értékelésünket két jelentősnek ítélt hiányosság árnyalja. Az egyik, hogy sok esetben annak ellenére, hogy megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, azt próbálják is teljesíteni, a megfelelési kötelezettségnek nem sikerül maradéktalanul eleget tenni, illetve az uniós kötelezettségek a hazai jogrendszerbe történő illesztése nem valósul meg aggálytalanul. A másik, hogy elsősorban a gazdaságszabályozás területén több esetben megállapíthatónak tartottuk, hogy a magyar jogalkotó szándékosan megszegte uniós kötelezettségeit, illetve nem állt tőle távol az uniós kötelezettségek szempontjából opportunistának, vagy rosszhiszeműnek minősíthető szabályozási gyakorlatok követése. Példáink rámutattak, hogy ez utóbbi körben rendszeres gyakorlatokról, magatartási trendekről beszélhetünk, amelyek a magyar jogrendszer egészét érintő problémaként is értékelhetőek.