

SOMSSICH RÉKA\*

## A JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉNEK MÓDSZERTANA ÉS ESZKÖZRENDSZERE 15 ÉVVEL A CSATLAKOZÁS UTÁN

*A csatlakozás másfél évtizedes évfordulója több terület tekintetében alkalmat adott arra, hogy a 2004 óta eltelt változások, európai uniós hatások átfogó vagy legalábbis meghatározó szempontrendszer mentén történő áttekintése megtörténjen. A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése esetében első látásra nem feltétlenül lenne indokolt egy ilyen számvetés, hiszen a módszertant és eszközrendszert valójában a belépés napjára készre kellett fejleszteni ahhoz, hogy a koordinációs mechanizmus, a megfelelés-ellenőrzés és az utánkövetés rendszere megfelelően adaptáltan alkalmazható legyen a tagként való működés során is, és ez utána folyamatosan biztosított legyen. Miért lehet mégis egy ilyen áttekintés hasznos és konklúziókkal kecsegtető? Ennek három indoka is adható. Egyrésztől érdemes azt elemezni, hogy a tagként való működésre kidolgozott mechanizmus mennyiben változtatta be a hozzá fűzött reményeket, és mennyiben igényelt kiigazítást. Másodsorban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy maga az uniós jog is változik, változó fókuszú, és az újabb megközelítések újabb kihívásokat, alkalmazkodási kényszert eredményeztek. Végül, fontos szempontja lehet egy ilyen számvetésnek az is, hogy a magyar rendszer, eljárási rend mennyiben felel meg az uniós jog által elvárt vagy ajánlott módszertannak, amennyiben ez utóbbiról egyáltalán beszélhetünk.*

### MAGYARORSZÁG JOGHARMONIZÁCIÓS TELJESÍTMÉNYE SZÁMOKBAN

Az Európai Bizottság, mint a Szerződések őre, a jogharmonizációs teljesítményeket, az uniós jog alkalmazásának eredményeit rendszeresen ellenőrzi, összesíti és értékeli. Ezeknek az átfogó értékeléseknek két nagyobb platformja van. Az egyik, az uniós jog alkalmazására vonatkozó éves monitoring jelentés, melynek legutóbbi kiadványa 2018-ra nézve tartalmaz adatokat, és amely az uniós jog egésze tekintetében vizsgálja az időben történő irányelvi átültetés, a megfelelő irányelvi átültetés vagy az uniós jog egyéb rendelkezésének való megfelelésre vonatkozó adatokat, így elsősorban a megindított kötelezettségszegési eljárások számának alakulását az eljárás egyes szakaszaiban.<sup>1</sup>

\* Egyetemi tanár, ELTE ÁJK, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [somssichreka@ajk.elte.hu](mailto:somssichreka@ajk.elte.hu).

<sup>1</sup> Monitoring the Application of European Union Law 2018 Annual Report, elérhető: [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en)

E jelentés alapján mennyiségi mutatók tekintetében Magyarország a csatlakozás óta általában a középmezőnyben foglal helyet, és ebben egészen 2004 óta nem tapasztalható elmozdulás. A 2018. évi teljesítéseket tükröző éves jelentés szerint ez évben 22 új kötelezettségszegési eljárás indult Magyarországgal szemben, amivel a 28 tagállam vonatkozásában a 14. helyen állt a legkevesebb eljárást maga mögött tudó Észtország (11) és a legtöbb eljárással érintett Ciprus (27) között.<sup>2</sup> Ezzel szemben összesen csupán 2 indoklással ellátott véleményt bocsátottak ki hazánkkal szemben, amivel az Dániával, Észtországgal, Franciaországgal és Hollandiával megosztott második helyen áll a 28 tagállam között az egyetlen indokolással ellátott véleményt kapott Málta után. E tekintetben Spanyolország került az utolsó helyre, 19 második körös bizottsági felszólítással.<sup>3</sup>

2018. december 31-én összesen 50 kötelezettségszegési eljárás volt nyitva Magyarországgal szemben, ami a mezőny első felére, a 11. helyre sorolja. Az általános trenddel ellentétben ugyanakkor esetünkben nem az átültetés elmaradása miatt indított eljárások (17) teszik ki az ügyek nagyobb részét, hanem a helytelen átültetés miatt indult tartalmi vizsgálatok (20) és viszonylag meghatározó a szerződések, rendeletek, határozatok megsértése miatti eljárások száma (13).<sup>4</sup> Az összevetés végett érdemes megjegyezni, hogy a hat évvel ezelőtti állapotot nézve például nagyon hasonló helyzet látható 42 nyitott eljárással, ami akkor a 12. helyet jelentette,<sup>5</sup> 2016-ban pedig Magyarország kevesebb eljárással (32) a 16. helyen állt.<sup>6</sup>

A Bizottság által alkalmazott másik eszköz a belső piaci eredménytábla (*single market scoreboard*), ami kifejezetten a belső piaci irányelvek, valamint 2015 óta ezen felül a belső piac működését elősegítő intézményi mechanizmusok, eszközök megfelelő érvényesülését vizsgálja és tartja nyilván. Így például nézi, hogy a tagállamok mennyire megfelelően működtetik a hatóságokat összekapcsoló belső piaci információs rendszert (*Internal Market Information System – IMI*) vagy a belső piaci jog helytelen hatósági alkalmazásából fakadó problémák megoldására létrehozott SOLVIT rendszert. Ennek oka – ahogyan azt a Bizottság több dokumentumában is rendszeresen hangsúlyozza – hogy a belső piaci joganyag hatékony érvényesülésének egyik záloga, hogy a polgárok számára megfelelő jogorvoslati mechanizmusok, alternatív vitarendezési eszközök álljanak rendelkezésre a kötelezettségszegési eljárás mellett, amely kevésbé képes az egyéni panaszok gyors és hatékony kezelésére.<sup>7</sup> E mechanizmusok hatékony működésének figyelemmel kísérése az elmúlt évek belső piaci monitoringja során ugyanolyan jelentőséget nyert, mint az

<sup>2</sup> Annual Report 18.

<sup>3</sup> Annual Report, 19.

<sup>4</sup> Annual Report, 20.

<sup>5</sup> Monitoring the Application of European Union Law 2011 Annual Report, 12.

<sup>6</sup> Monitoring the Application of European Union Law 2016 Annual Report, COM(2017) 370 final, 25.

<sup>7</sup> A Bizottság közleménye – Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén (C/2016/8600), 4. pont. A belső piaci korlátok hatékony és gyors felszámolására irányuló kezdeményezéseknek a belső piac megfelelő működése szempontjából betöltött szerepére nézve lásd még Jacques PELKMANS – Anabela CORREIA DE BRITO: *Enforcement in the EU Single Market* (Brussels: CEPS 2012).

átültetése, azért is, mert a tapasztalatok azt mutatták, hogy a polgárok, vállalkozások ténylegesen igénybe is veszik ezeket.<sup>8</sup>

A belső piaci eredménytábla a jogforrások közül kizárólag az irányelvekre összpontosít, konkrétan az 1000 körüli belső piaci irányelv esetében vizsgálja azt, hogy hány százalék az át nem ültetett irányelvek aránya (átültetési deficit), milyen változás következett be az elmúlt hat hónapban az átültetési hajlandóságban az egyes tagállamok esetében, hány olyan irányelv van, melynek már több mint két éve lejárt az átültetési határideje, és amelyek esetében ezért a Bizottság zéró toleranciát alkalmaz, mekkora az átlagos késedelme a tagállamnak az átültetésben, valamint mekkora azoknak az irányelveknek a százalékos számaránya, amelyek esetében kérdéses az átültetés megfelelése. A 2018. november 30-i lejárátú és 2018. december 10-ig notifikált (vagyis a Bizottság számára hivatalosan lejelentett) irányelvek tekintetében Magyarország 0,9%-os deficittel (ami 9 nem notifikált irányelvet jelent) a 20. helyen áll, némileg visszaesést mutatva az előző évi teljesítményéhez képest (0,6%), de még mindig az 1%-os tolerált deficit határ alatt maradván, amely felett ebben az időszakban hét tagállam foglalt helyet (Németország, Luxemburg, Románia, Ausztria, Belgium, Ciprus és Spanyolország).<sup>9</sup> Fontos továbbá megjegyezni, hogy Magyarországnak nincs két éven túl lejárt határidejű irányelvre vonatkozó elmaradása, és az összes tagállam közül a legkevesebb olyan belső piaci irányelvvvel rendelkezett (3), amelyek még bizottsági vizsgálat alatt állnak az átültetés teljessége szempontjából (az Egyesült Királyságnak 22, Svédországnak 19, Ciprusnak 18, Belgiumnak 17 ilyen irányelve volt). Ugyanakkor viszonylag magas Magyarország esetében azoknak az irányelveknek a számaránya, amelyeket a Bizottság szerint helytelenül ültettek át (1,2%). Ezzel Magyarország bőven a 0,5%-os elvárt küszöb és a 0,8%-os uniós átlag felett van, és viszonylag a sor végén, a 25. helyen áll (Csehország, Spanyolország és Horvátország előtt, amelyek a legmagasabb hiányt adják).

Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a kimutatások mindkét esetben tisztán a számok alapján állnak, és nem tükrözik a kötelezettségszegési eljárások esetében azok gazdasági, politikai érzékenységét, társadalmi visszhangját vagy uniós jogi szempontból jelentőségüket. Az is látható, hogy a Bizottság – különösen a belső piaci irányelvek esetében – elsősorban az időben megtörténő átültetést vizsgálja, ami mennyiségi megfelelést mutat, de minőségi értékelést nem tükröz.

## A MAGYARORSZÁGI JOGHARMONIZÁCIÓ AZ UNIÓS MÓDSZERTANI AJÁNLÁSOK FÉNYÉBEN

Meglepő, de egészen 2004-ig semmiféle ajánlás, iránymutatás nem létezett uniós szinten a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére nézve. A Bizottság a teljesítések szempontjából csupán az eredményeket értékelte, a megvalósításban a tag-

<sup>8</sup> Philippe DE LOMBAERDE – Edgar J. SAUCEDO ACOSTA (szerk.): *Indicator-based Monitoring of Regional Economic Integration* (Cham: Springer 2017) 14.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm).

államok nem kaptak módszertani segítséget, gyakran nem is alakítottak ki egységes módszertant vagy koordinációs mechanizmust. Meghatározó módon változtatott ezen a 2004-ben bekövetkezett jelentős mértékű bővítés és az azt megelőző csatlakozási folyamat, bizonyos szempontból már az eggyel korábbi 1995-ös csatlakozás is. Ezek a csatlakozó országok ugyanis egy hatalmas mennyiségű joganyag szisztematikus és teljeskörű, ugyanakkor a jogrendszerükbe koherensen illeszkedő átvételét nem tudták volna másképpen megoldani, mint hogy a tevékenységet átgondolt, kiépített rendszerbe terelik. Ezeknek a kiépített rendszereknek a talaján tudtak később továbbfejlődni és átalakulni a tagállami működésben funkcionáló jogharmozási koordinációs és ellenőrző mechanizmusok is azzal, hogy már nem egy nagy mennyiségű joganyag integrálása volt a feladat, hanem az egyes uniós jogi aktusokhoz kötődő egyedi programozást kellett megvalósítani.<sup>10</sup> Azokban az országokban, amelyekben a csatlakozás előtt sem volt átfogó a programozás és ellenőrzés rendszere, az új mechanizmus is nehezebben épült ki.<sup>11</sup>

A magyar jogharmozási mechanizmus, amelynek kereteit a csatlakozást követő időszak vonatkozásában a kezdetekben az európai uniós tagságból eredő jogharmozási feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről szóló 1036/2004 (IV. 27.) Korm. határozat fektette le, három alapvető elven nyugodott: központi koordináció, jogi aktushoz kötődő egyedi programozás, valamint megfelelőségvizsgálat. Láthatóan ugyanezeket a szempontokat tükrözi a Bizottságnak néhány hónappal később, 2004 júliusában elfogadott ajánlása „A belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről”<sup>12</sup> is, amely a Bizottság első, azóta is hatályos és hivatkozott módszertani iránymutatása a jogharmozási kötelezettségekre nézve – és nem titkoltan az addigi tapasztalatok alapján – a tagállami (és vélelmezhetően az akkor csatlakozó országok) „helyes gyakorlatából” meríti és fogalmazza meg javaslatait.<sup>13</sup>

2010-ben a 2004-es jogharmozási kormányhatározatot egy azonos című kormányrendelet váltotta (a továbbiakban: kormányrendelet),<sup>14</sup> így jogszabályi szintre került az uniós jognak való megfelelés jogszabályelőkészítési feladatainak meghatározása. A 2010-es szabályozás arra is lehetőséget adott, hogy a csatlakozásra készített kormányhatározathoz képesti tapasztalatokat feldolgozza, azokra megol-

<sup>10</sup> Réka SOMSSICH: „The Precess and Methodology of Coordinating the Transposition of EU Law in Hungary” in Ernő VÁRNAY – Márton VARJU (szerk): *The Law of the European Union in Hungary – Institutions, Processes and the Law* (Budapest: HVG-Orac 2016) 122–150.

<sup>11</sup> Csehország például kifejezetten gyenge központi koordinációs rendszerrel bírt, nehezen épült ki a végrehajtó hatalomban egy uniós koordinációs, ellenőrző mechanizmus és ez a transzpozíciós teljesítményén is látható volt a csatlakozást követő években (Antoaneta DIMITROVA – Dimiter TOSHKOV: „Post-Accession Transposition and Implementation between Administrative Coordination and Political Bargaining” *European Online Papers* 2009/2. 13–16.; Radoslaw ZUBEK: *Core Executive and Europeanization in Central Europe* (New York: Palgrave Macmillan 2008) 152., 155.; Dimiter TOSHKOV: „Compliance with EU law in Central and Eastern Europe” *L’Europe en formation* 2012/2. 99.).

<sup>12</sup> A Bizottság ajánlása a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről (SEC/2004/0918 végleges).

<sup>13</sup> Lásd az ajánlás (17) preambulumban bekezdését.

<sup>14</sup> Az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet.

dást kínáljon. Így például jóval részletesebb szabályokat tartalmaz a jogharmonizációs javaslatra, programozásra nézve, mint a korábbi szabályozás, a javaslat készítésének kötelezettségét arra az az esetre is előírja, amikor tényleges jogalkotási feladat nem keletkezik, mert a hazai jog eleve megfelel az uniós elvárásoknak.<sup>15</sup> Külön foglalkozik a szakaszos átültetés, illetve végrehajtás programozásának módszerével, vagyis azzal az esettel, amikor az uniós aktushoz kapcsolódó hazai jogalkotási feladatok több, egymást követő időszakban valósulnak meg.<sup>16</sup> Ezen felül pontosítja a jogharmonizációs javaslat elkészítésének határidejét, amennyiben azt az uniós jogi aktus jellemzői vagy kötelezettségszegési eljárás indokolják.

A kormányrendelet elemzését az alábbiakban a 2004-es bizottsági ajánlás fényében végezzük el. A bizottsági ajánlás kapcsán ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az kizárólag az irányelvek (azon belül is kifejezetten a belső piaci irányelvek) átültetésének helyes gyakorlatával foglalkozik, míg a kormányrendelet az uniós jognak való megfelelés minden esetét át kívánja fogni, sőt tudatosan külön nevesíti az uniós jognak való megfelelés három altípusát: az uniós jogi aktus átültetéséhez, annak végrehajtásához, valamint az uniós jognak való megfeleléshez szükséges egyéb jogalkotási feladatokat. Ebből egyúttal az is egyértelműen látható, hogy a Bizottság kizárólag az irányelvi átültetés kapcsán fogalmaz meg általános módszertani fogódzókat, míg az ellenőrzés során az uniós jog más jellegű megsértéseit ugyanolyan szigorral vizsgálja. Ez különösen annak fényében érdekes, hogy az utóbbi időben meghatározóvá vált a rendeleti szintű átfogó jellegű szabályozás, amely sajátos adaptációs megközelítést igényel, sajátos módszertannal. Emellett egyes jelentősebb rendeletekhez készít útmutatót,<sup>17</sup> de eddig nem bocsátott ki általános érvényű dokumentumot. A tagállami mechanizmus azonban kénytelen az uniós jognak való megfelelést valamennyi esetét egységesen kezelni.

A bizottsági ajánlás melléklete 31 pontba foglalja a tagállamok figyelmébe ajánlott helyes gyakorlatokat. Ezek az ajánlások tartalmukat és céljukat tekintve nagyobb csoportokba, tematikai egységekbe bonthatóak. Az alábbiakban ezeknek a jól elkülöníthető jellemzőknek a bemutatására teszünk kísérletet úgy, hogy valamennyi ajánlási csoporthoz kapcsolódóan ismertetjük a magyar mechanizmus vonatkozó elemét vagy azonosítjuk ennek hiányát. Ezen felül igyekszünk azonosítani az ajánlás egyes hiányosságait is.

<sup>15</sup> A kormányrendelet 2. § (2) bekezdése.

<sup>16</sup> A kormányrendelet 2. § (4) bekezdése.

<sup>17</sup> Lásd az (EU) 2018/302 (geo-blocking) rendelethez készített kérdés-felelek formájában megjelenő segédanyagot, valamint a GDPR-hoz készített részletes iránymutatást (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak „Erősebb védelem, új lehetőségek – a Bizottság iránymutatása az általános adatvédelmi rendelet 2018. május 25-től történő közvetlen alkalmazásáról” COM(2018) 43 final).

## A KÖZPONTI KOORDINÁCIÓ SZÜKSÉGESSÉGE

Számos tanulmány megállapította, részben a 2004-ben csatlakozott országok példáján is, hogy ahol kiépített, erős központi koordinációs mechanizmusban történik jogharmonizációs ügyek intézése, a jogharmonizációs teljesítmények is jobbak.<sup>18</sup> Ugyanakkor – ahogyan erre Dimitrova és Thoskov is utalnak – ez a megállapítás csak azokra a jogharmonizációs kötelezettségekre igaz, amelyek nem bírnak politikai érzékenységgel, ez utóbbiak esetében ugyanis nem a jól működő koordinációs rendszeren áll a teljesítés megtörténte.<sup>19</sup>

Az ajánlás 24., illetve 28. pontja azt az elvárást támasztja, hogy egy magas rangú (miniszteri vagy államtitkári pozícióban lévő) kormánytag legyen felelős az összes belső piaci irányelv nemzeti jogba történő átvételének ellenőrzéséért és a tagállam átvételi eredményeinek javításáért, illetve magát az átültetést egy minisztérium vagy kormányzati szerv hangolja össze az átvételért egyébként felelős minisztériumokkal. Az ajánlás programozási, nyomonkövetési, ellenőrzési és jelentési feladatokat telepítene a központi koordinatív szervhez.

A magyar megoldásnak a központi koordináció kezdetektől – már a csatlakozást megelőző időszakban – jellemzője volt, és ezt tükrözi a kormányrendelet is. A jogszabályalkészítésért felelős miniszter a jogharmonizációs javaslatot egyezteteti az igazságügyért felelős miniszterrel, akinek a végleges jogharmonizációs javaslatot is meg kell küldeni a minisztérium által működtetett és fenntartott jogharmonizációs adatbázisban való rögzítés végett. A javaslat később csak kezdeményezésére vagy egyetértésével módosítható. A kormányrendeletben ez ugyan nem jelenik meg, de a hatékony koordináció és a tényleges működés megköveteli, hogy a központi koordináció valójában már a jogharmonizációs javaslat megküldése előtt megkezdődjön azzal, hogy a koordináló tárca felmérje, mely uniós jogi aktusok kerültek kihirdetésre, és igénylik azt, hogy esetükben jogharmonizációs javaslat készüljön, ezért a szaktárca rendszeres elektronikus értesítést kapnak az újonnan kihirdetett és programozásra váró uniós jogi aktusokról.<sup>20</sup>

Bár tagállamonként változó, hogy a koordinációs feladatokat mely tárca látja el, és sok esetben ez egybeesik az európai ügyek összehangolásáért megbízott minisztériummal vagy szervvel, Magyarországon kézenfekvő volt, hogy a jogalkotás koherenciájáért egyébként is felelős tárca legyen az, és ez mindvégig változatlan maradt függetlenül attól, hogy az uniós ügyek általában hova tartoztak a kormányzati rendszeren belül.

Az ajánlás 29. pontja a koordináció sarokkövének tekinti, hogy valamennyi, az átültetésért felelős minisztériumon vagy szerveken belül jelöljék ki az átvétel ellenőr-

<sup>18</sup> Radoslav ZUBEK: „Complying with transposition commitments in Poland: collective dilemmas, core executive and legislative outcomes” *West European Politics* 2005/3. 592–619; Peter HILLE and Christoph KNILL: „It’s the bureaucracy, stupid: The implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries, 1999–2003” *European Union Politics* 2006/4. 531–552.

<sup>19</sup> DIMITROVA–TOSHKOV (11. lj.) 5.

<sup>20</sup> Korábban egyértelműen rögzítette ezt a jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005. (IK. 8.) IM irányelv 18. pontja, ami heti rendszerességű értesítést írt elő.

zéséért és a kapcsolattartásért felelős tisztviselőket, akik egymás között egyfajta hálózatot hoznak létre. A kormányrendelet értelemszerűen nem foglalkozik a tárcaikon belüli strukturális, szervezeti viszonyokkal, de a valóságban a rendszer nem is működhet másként, mint kijelölt, állandósult koordinátori hálózat útján. A minisztériumi kapcsolattartók szerepe még megjelent a később nem frissített, ma már nem hatályos, jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló igen részletes 2005-ben elkészült útmutatóban,<sup>21</sup> és valójában ma is ezen az alapon működik.

## RENDSZERES BESZÁMOLÁSI ÉS TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

Az ajánlásnak másik alappillére a folyamatos monitoring. A helyes gyakorlatok értelmében valamennyi miniszter rendszeres (például havi) jelentést kap az összes minisztérium/kormányzati szerv átvételi eredményeiről. Az átvételi eredményeket a miniszterek ülésein rendszeresen megtárgyalják.<sup>22</sup>

A kormányrendelet értelmében az igazságügyért felelős miniszter folyamatosan figyelemmel követi a jogharmonizációs programozással és a jogharmonizációs célú jogalkotással kapcsolatos egyéb feladatok teljesülését, és az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszterrel közösen (amely funkció jelenleg egybeesik) rendszeresen beszámol a Kormánynak az e feladatokban tapasztalható elmaradásokról.<sup>23</sup>

## EGYSÉGES MÓDSZERTANI IRÁNYMUTATÁSOK

Bár maga a Bizottság sokáig késlekedett egységes módszertani iránymutatások megfogalmazásával, az ajánlás 30. pontja kifejezetten kívánatosnak tartja az ilyen útmutatókat annak érdekében, hogy a közigazgatáson belül egységes megközelítés érvényesüljön. E tekintetben fájó hiányként azonosítható, hogy nem frissült, és nem került átdolgozásra a 2005-ben kiadott, már nem hatályos IM irányelv a jogharmonizációs ügyek intézéséről, amely mintegy 140 oldal terjedelemben taglalta azokat a módszertani, tartalmi és eljárási kérdéseket, amelyek segítették az egységes szemlélet kialakítását elsősorban jogtechnikai, kodifikációs, tartalmi adaptációs kérdésekben. Az útmutató közvetlenül a csatlakozást követően született, kevés tényleges tapasztalattal a tagállami működésre nézve, ezért valóban csak a szemlélet kialakítására lehetett alkalmas, az azóta eltelt több mint tíz év tapasztalatának egy új útmutatóba való megjelenítése ezért nyilvánvalóan jelentősen segítené az egységes megközelítés további finomítását, határvonalainak rögzülését.

<sup>21</sup> Lásd 7001/2005. (IK. 8.) IM irányelv 45. pontját.

<sup>22</sup> Az ajánlás 25. pontja.

<sup>23</sup> A kormányrendelet 8. § (2) bekezdése.

## KÖZPONTI ADATBÁZIS FENNTARTÁSA

Az ajánlás 31. pontja elvárja, hogy a tagállamok egy központi adatbázist tartsanak fenn az irányelvek átvételéről, és egyben részletesen meghatározza azt is, hogy ezeknek az adatbázisoknak milyen adatokat kell tartalmazniuk. Az uniós tagállamok közül talán Magyarország volt az egyik első, amely saját fejlesztésű, komplex jogharmonizációs adatbázissal rendelkezett már a csatlakozás előtt, és fejlesztett tovább a tagállami működés alatt. Maga a kormányrendelet is előírja az adatbázis fenntartásának kötelezettségét,<sup>24</sup> sőt azt is, hogy szűkített adattartalommal – kifejezetten csak az átültetést, végrehajtást megvalósító magyar jogszabály megjelenítésével – az adatbázisnak nyilvánosan elérhető felülete is legyen.<sup>25</sup>

## KORAI FIGYELMEZTETŐ RENDSZER

A határidő lejártának közeledtére való – lehetőség szerinti többszöri – figyelemfelhívás<sup>26</sup> egy preventív eszköz, amely a belső határidő mulasztást és végső soron az uniós jogi határidő megsértését hivatott megelőzni. A kormányrendelet az általános figyelemmel kíséresi kötelezettségen túl értelemszerűen nem rendezi a megelőzési mechanizmus működését, a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 82. § (8) bekezdésének c) pontja pedig úgy rendelkezik, hogy az igazságügyért felelős miniszter intézkedik a lejárt határidejű jogharmonizációs feladatok teljesítése ügyében. A gyakorlatban ez első lépésben a kapcsolattartói rendszeren keresztül a lejárt határidejű feladatok rendszeres megküldését jelenti,<sup>27</sup> későbbi fázisban ezeknek a hiányoknak közigazgatási, illetve döntéshozói szintre emelését.

Az ajánlás 33. pontja ennél is tovább megy, és egy határidő elmulasztása esetén egyúttal a nemzeti parlament tájékoztatását is előírja. A magyarországi rendszerben az Országgyűlés tájékoztatása ilyen esetekben nem merül fel, az Országgyűlés évente kap átfogó tájékoztatást az uniós ügyek, így a jogharmonizációs ügyek állásáról is,<sup>28</sup> valamint az igazságügy-miniszter rendszeresen (általában évente) beszámol az Európai Ügyek Bizottsága előtt.

<sup>24</sup> A kormányrendelet 7. § (1) bekezdése.

<sup>25</sup> A kormányrendelet 7. § (2) bekezdése, az adatbázis elérhető: <https://jogharmonizacio.im.gov.hu/>.

<sup>26</sup> Az ajánlás 32. pontja.

<sup>27</sup> 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról.

<sup>28</sup> Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 69. § (5) bekezdése.



## A PROGRAMOZÁS, JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS KORAI SZAKASZBAN TÖRTÉNŐ MEGKEZDÉSE

Az ajánlás egy rendkívül korai időpontban – már az irányelv tárgyalása során – javasolja az átültetés ütemezésének megkezdését és nevesíti azokat a szempontokat, amelyekre tekintettel a programozásnak el kell készülnie.<sup>29</sup> Sőt, a 36. pont valójában az átültető jogszabályok kidolgozásának megkezdését is elvárja már az irányelv kihirdetése előtt vagy közvetlenül azt követően.

A magyarországi mechanizmusban is azonnali a javaslat kidolgozása, de az az uniós jogi aktus kihirdetéséhez kötött, nem előzi meg azt, és semmiképpen nem kezdődik meg az uniós jogi aktus tárgyalási szakaszában. Meglepő is az ajánlás ezen elvárása, hiszen egy-egy belső piaci irányelv – amire az ajánlás vonatkozik – tárgyalása sokszor éveket vesz igénybe, maga a javaslat pedig rengeteget változik, ezért nem tűnik logikusnak az ütemezés ilyen mértékű előrehozatala. A kormányrendelet értelmében a jogharmonizációs javaslat elkészítése az aktus kihirdetését követő 30 napon belül kell, hogy megtörténjen.<sup>30</sup> Ez alól pusztán az jelenthet kivételt, ha egy elfogadott, de még ki nem hirdetett uniós jogi aktus kivételes sürgős intézkedést igényel,<sup>31</sup> ez esetben is elvárás azonban, hogy az aktus legalább elfogadott legyen.

## MEGFELELŐSÉGVIZSGÁLAT, MEGFELELÉSI TÁBLA

Az ajánlás érdekes módon nem kezeli az átültetési célú jogszabályok uniós joggal való tényleges összeegyeztethetősége vizsgálatának egy, a jogszabályelőkészítőtől független részleg, szerv vagy minisztérium általi kötelező lefolytatását olyan elemnek, mint ami a belső piaci harmonizáció hatékony megvalósulásának biztosítója. Ez különösen azért meglepő, mert a pusztán az időbeli végrehajtásra összpontosító koordinációs rendben a minőségi szempontok könnyen áldozatul eshetnek a gyors átültetésnek, a mennyiségi szemléletnek.<sup>32</sup>

Az ajánlás 38. pontjában csupán a megfelelési táblázatok készítésének és a jogszabály tervezetekhez való csatolásuk kívánatossága jelenik meg, de nem esik szó tényleges megfelelésévizsgálatról. A kormányrendelet 6. §-ában egyértelműen kötelezővé teszi megfelelési táblázatok készítését és azoknak a jogszabálytervezetekhez való csatolását, sőt 2. mellékletében mintát is tartalmaz a táblázatra, kötelező formai és tartalmi elemeire nézve. Ennek előírása azért is fontos, mert az utóbbi időben egyre több irányelv várja kötelezően el egyébként is megfelelési táblázatok készítését, sőt az uniós kötelezettségeknek való megfelelés ilyen módon történő alátámasztása politikai nyilatkozatok szintjén is egyértelműen

<sup>29</sup> Az ajánlás 35. pontja.

<sup>30</sup> A kormányrendelet 3. § (3) bekezdése.

<sup>31</sup> A kormányrendelet 3. § (4) bekezdése.

<sup>32</sup> Тoшкoв (11. l.) 100.

megjelent.<sup>33</sup> Ebből a szempontból a megfelelési táblázatok általános jellegű, nemzeti jogszabályban történő előírása mintegy megelőzte ezt az irányvonalat.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a magyar rendszer kezdettől fogva nagy hangsúlyt fektet az ütemezés biztosítása és a teljesítés nyomonkövetése mellett a jogharmonizációs célú jogszabálytervezetek tartalmi vizsgálatára. A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet 82. § (8) bekezdésének cc) alpontja az igazságügyért felelős miniszter feladatává teszi, hogy a jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéshez kapcsolódóan nyilatkozzon arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával. Ez a jogosultság törvény és a kormányrendelet esetében mindig is egyfajta vétőjogot biztosított az igazságügyi tárca részére, mivel a korábbi jogalkotási törvény szerint is törvényt a kormány tagja az igazságügyi miniszterrel együtt terjesztett az Országgyűlés elé, kormányrendeletre pedig az egyetértése volt szükséges,<sup>34</sup> azonban ilyen jellegű megállítási joga nem volt az igazságügyi tárcának miniszteri rendeletek esetében, ahol csak véleményezési joggal bírt.<sup>35</sup> Vagyis a rendelet elviekben úgy is elfogadható volt, hogy az adott tervezetet az igazságügyi tárca nem találta összeegyeztethetőnek az uniós joggal. Mivel az uniós jogi harmonizáció jelentős része miniszteri rendeleti szintű szabályozáshoz kapcsolódik, ez a hiányosság gyengítette a megfelelésgvizsgálat hatékony érvényesülését. Ezen változtatott az új jogalkotási törvény, amely kifejezetten előírta, hogy amennyiben „a Kormány tagja rendeletének tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet, a vitás kérdésben a Kormány jogszabály előkészítéséért felelős tagja és az igazságügyért felelős miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt”.<sup>36</sup> A megfelelésgvizsgálat eszközzrendszere ezzel a módosítással tehát teljeskörűvé vált.

## A „CSOMAGBAN VALÓ ÁTÜLTETÉS” ÉS AZ ÚGYNEVEZETT „GOLD-PLATING” TILALMA

Az ajánlás egyetlen konkrét módszertani javaslatot fogalmaz meg a 39. pontjában – ezt is az időben való átültetésre tekintettel –, amikor is azt ajánlja, hogy a tagállamok kerüljék az irányelv átvételéhez nem szükséges kiegészítő rendelkezések hozzáadását. Ha ez mégis megtörténik, indokolni kell a rendelkezés szükségességét, és alá kell támasztani, hogy az nem fog az átvétel késéséhez vezetni. Csupán az ajánlás bevezető, (22) preambulum-bekezdéséből derül ki, hogy valójában kétféle tilalom jelenik meg a 39. pontban. Az egyik, amikor az a tagállamok az átültetést „szélesebb jogalkotói gyakorlat keretében foglalják,” vagyis az egy nagyobb jogalkotási

<sup>33</sup> A tagállamok és a Bizottság 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (2011/C 369/02) és az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (2011. október 27-i) együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (2011/C 369/03).

<sup>34</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 24. § (2) bekezdésének a) és b) pontja.

<sup>35</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 24. § (2) bekezdésének c) pontja.

<sup>36</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 16. § (3) bekezdése.

csomag részeként és nem önálló, kizárólag az irányelv átültetését szolgáló előterjesztésként jelenik meg. A feltételezés ugyanis az, hogy egy ilyen esetben az átültetés áldozatául eshet a kapcsolódó rendelkezésekkel kapcsolatos esetleges politikai vitáknak. A magyarországi jogharmonizációtól azonban – elsősorban törvényi szintű átültetés esetén – nem idegen az az átültetési forma, hogy a jogharmonizációs célú módosítások mellett megjelennek az egyébként szükséges, első jogilag indokolt módosítások is, adott esetben olyankor is, amikor a törvényjavaslat címe kifejezetten egy szabályozási terület jogharmonizációs célú módosítása. Sőt, sok esetben a szükséges a jogharmonizációs célú rendelkezések számos törvény különböző okokból történő módosítását szolgáló, úgynevezett „salátatörvényekbe” kerülnek. Ekként a magyarországi gyakorlat láthatóan nem felel meg az ajánlás e pontjának, de hozzá kell tenni, hogy nem kimutatható, hogy ez a gyakorlat az átültetés tényleges akadályát okozta volna.

Az ajánlás e pontjának másik értelmezése az úgynevezett „gold-plating” tilalmát fogalmazza meg, vagyis „az irányelv átvételéhez szükségeseken kívüli feltételek és követelmények beemelését” az átültető jogszabályba, olyan rendelkezéseket, amelyek túllépnek az irányelv céljain, így elsősorban az irányelv hatályát terjesztik ki tagállami hatáskörökben. A Bizottság ugyanis ezt olyan technikának tartja, amely az uniós aktus célkitűzéseivel ellentétben általában költségnövelő.<sup>37</sup> A magyar jogharmonizációs célú jogalkotás során nem tipikus a „gold-plating”, sőt bizonyos esetekben, ahol élt a jogalkotó a kiterjesztéssel, előfordult, hogy felszámolásra is került.<sup>38</sup>

## ÚJ JOGHARMONIZÁCIÓS KIHÍVÁSOK

A jogharmonizációs kötelezettségekről szólva, nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a tagállami igazodást igénylő uniós jog sem változatlan sem a szabályozási technikáját, sem módszerét tekintve, és az elmúlt másfél évtized alatt is sokat alakult. Új kihívásként jelent tehát meg a csatlakozást követően az igazodás ezekhez a változó szabályokhoz, szabályozási technikákhoz. Ilyen szempontból a tagállami jogharmonizációs módszertan nem lehet statikus, hanem mindig reflektívnek kell lennie.

<sup>37</sup> Jana VALANT: *Consumer protection in the EU: policy overview*. (Brussels: European Parliamentary Research Service 2015).

<sup>38</sup> Ilyen a „fogyasztó” fogalmának változása, amely a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 2. § a) pontja értelmében a gazdasági és szakmai tevékenységi körén kívül eljáró minden, így jogi és természetes személyre egyaránt kiterjedt a törvény 2008. évi módosításáig (2008. évi XLII. törvény), amikor is a jogalkotó az uniós irányelvekkel összhangban a fogalmat a természetes személyekre szűkítette. Később a jogalkotó ezt a megközelítést részben felülbírálta, mivel 2012-ben a törvényt úgy módosította (2012. évi LV. törvény), hogy a békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában a fogalom hatálya alá vonta a civil szervezetet, egyházat, társasházat, lakásszövetkezetet, illetve mikro-, kis- és középvállalkozásokat. Később – itt viszont már harmonizációs indíttatásból – a 2018. évi LXXVI. törvénnyel - a 2018/102/EU rendelet végrehajtása érdekében – a fogalom alá bekerültek a fogyasztó pozícióban lévő vállalkozások. A Ptk-ban a fogyasztó fogalomnak a természetes személyekre való leszűkítése az új Ptk. hatályba lépéséig, 2014-ig maradt fenn.

## ÁTFOGÓ, HORIZONTÁLIS SZABÁLYOZÁSOKHOZ VALÓ IGAZODÁS

A 2000-es évek első évtizedében jelentek meg azok az új típusú uniós szabályozások, melyek kifejezett célja egy-egy terület horizontális, átfogó szabályozása volt, elsősorban az adott területen esetlegesen fennálló vagy felmerülő akadályok felszámolásának céljával. Mind irányelvek, mind pedig rendeletek születtek ilyen céllal. Ennek a jelenségnek a legjellemzőbb darabja a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv, amelynek célja, hogy megszűnjenek a letelepedés keretében nyújtott, valamint a határon átlépő szolgáltatások akadályai, így általában véve kerüljenek hatályon kívül, és csak indokolt esetben legyenek fenntarthatók az ilyen akadályokat jelentő nemzeti előírások, illetve engedélyezési rendszerek. Az irányelv – a hatálya alól kivett nevesített szolgáltatásokon kívül – valamennyi, díjazás ellenében nyújtott, önálló gazdasági tevékenységre vonatkozik. A harmonizációs kötelezettségek végrehajtása tekintetében tehát az ilyen horizontális szabályozás kettős követelményrendszert támaszt a tagállamokkal szemben. Egyrészt a horizontális uniós szabályok horizontális szintű tagállami leképezését, másrészt pedig a teljes nemzeti joganyag felülvizsgálatát abból a szempontból, hogy tartalmaz-e az irányelv szerint tiltott és megszüntetendő vagy indokolhatóan fenntartható akadályt. Ez a fajta – úgynevezett *screening* (átvilágítás) típusú harmonizáció tehát valójában a jogrendszer egészének szisztematikus, szektorális átvilágítását jelenti, és ez az irányelvi szabályokat a nemzeti jogban reprodukáló vagy azokat abba szervesen beillesztő, de alapvetően oda áthelyező hagyományos harmonizációs megoldásokhoz képest mindenképpen új és jelentősen nagyobb kihívást jelent.<sup>39</sup> Így történt ez a magyar jogban is, ahol a horizontális átültetés mellett<sup>40</sup> több mint 300 ágazati jogszabály módosult. Ezen felül, az ilyen típusú szabályozások sajátossága, hogy nem egyszeri, hanem állandó harmonizációs kötelezettséget támasztanak, az új, elfogadás előtti jogszabály tervezeteknek az irányelv fényében való folyamatos és egyedi megvizsgálását vonják maguk után.

Nagyon hasonló, átfogó átvilágításon alapuló harmonizációs feladat elé állította a tagállami jogalkotókat a GDPR azzal, hogy ebben az esetben a tagállami végrehajtás még nehezebb volt, hiszen egy közvetlenül alkalmazandó renDELETEH kellett a horizontális szabályokat és az ágazati jogszabályokat igazítani, amely közvetlenül alkalmazandó jellege folytán nem csak általános hatályú jogszabályi módosításokat tett szükségessé, hanem helyi rendeleti szinten is alkalmazkodást igényelt, mi több, az ahhoz való teljeskörű igazodás valamennyi adatkezelőre közvetett harmonizációs kötelezettséget telepített. Itt azonban a horizontális szabályozásnak, így az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek a renDELETEH való igazítása is más jellegű feladatokat rótt a jogszabályelőkészítőre, mivel a megfelelő végrehajtáshoz mintegy le kellett válogatnia azokat a szabályokat, amelyeknek a renDELETEH tárgykörébe tartozóan hatályon kívül

<sup>39</sup> Ulrik STELKENS – Wolfgang WEISS – Michael MISCHBERGER: *The Implementation of the EU Services Directive* (Asser Press – Springer 2012).

<sup>40</sup> A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény.

kell kerülniük a magyar törvényből; azokat, amelyek szükségesek a rendelet végrehajtásához; azokat, amelyek a kapcsolódó irányelv átültetését szolgálják; valamint azokat, amelyek tagállami hatáskörben maradtak, így szabályozhatóak vagy szabályozásra szorulnak.<sup>41</sup> Az átfogó *screening* jellegű harmonizáció pedig a GDPR esetében azokat az ágazati törvényeket érintette, amelyek tartalmaztak adatkezelésre nézve információt. Ez szintén a teljes jogrendszer szisztematikus átvizsgálást tette szükségessé. Az átfogó módosító törvénycsomag végül 86 ágazati törvény módosítását tartalmazta.<sup>42</sup>

## ZÁRADÉKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG

Nem újkeletű kötelezettség, hogy az irányelveket átültető tagállami jogszabályoknak utalást kell tartalmazniuk az irányelvre. Ezt a kötelezettséget valamennyi irányelv előírja a tagállamok számára. Magyarországon ráadásul a vonatkozó jogszabályok értelmében nem csak irányelvi átültetés esetén, hanem minden olyan esetben szükséges jogharmonizációs záradékot elhelyezni, amikor a nemzeti jogszabály az uniós jognak való bármilyen megfelelést szolgálja, sőt a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 11.) IRM rendelet külön meghatározza, hogy milyen szöveggel kell erre utalni az átültetést igénylő vagy a közvetlenül alkalmazandó jogi aktushoz kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazó jogszabályokban a záró rendelkezések között.<sup>43</sup>

Az általános jogharmonizációs záradékon felül azonban több más, uniós jogból következő hivatkozás jogszabályba való illesztése árnyalja a jogharmonizációs munkát. Látható, hogy az utóbbi években, évtizedben egyre több ilyen informatív vagy akár normatív hatású rendelkezés elhelyezését várja el az uniós jog. Ezek között elsőként említendő az úgynevezett kölcsönös elismerési záradék, amely normatív hatályú záradék. A kölcsönös elismerési záradékot az egyébként (EU) 2015/1535 irányelv alapján notifikációköteles, úgynevezett műszaki szabályokba kell elhelyezni annak biztosítésként, hogy a belső piacon, az EGT-ben, EFTA tagországban vagy Törökországban jogszerűen előállított termékek forgalmazását a hazai műszaki előírás nem gátolja. A hivatkozások szövegére nézve a Bizottság alternatív ajánlásokat is fogalmazott meg,<sup>44</sup> a kölcsönös elismerési rendelet (764/2008/EK rendelet) megjelenése után pedig azt is javasolta, hogy a kölcsönös elismerési záradékot érdemes kiegészíteni a rendeletre való hivatkozással.<sup>45</sup> A záradéknak nincs normatív alapja, a kölcsönös elismerés elvét működtető egyfajta biztosíték, amely nélkül a kölcsönös

<sup>41</sup> SALGÓ László Péter: „Európai uniós jogszabály alkalmazása a magyar jogban – tapasztalatok az általános adatvédelmi rendelettel kapcsolatos magyar jogszabályalkotásról” *Fontes Iuris* 2019/1. 28–29.

<sup>42</sup> SALGÓ (30. l.) 30.

<sup>43</sup> Az IRM rendelet 32. § (3) bekezdésének a), b) pontjai.

<sup>44</sup> Commission interpretative communication on facilitating the access of products to the markets of other Member States: the practical application of mutual recognition (2003/C 265/02).

<sup>45</sup> Útmutató 1 A 98/34/EK irányelv és a kölcsönös elismerésről szóló rendelet közötti összefüggésről, Európai Bizottság, 2010.2.1.

elismerés elvének valójában ugyanúgy kell tudni érvényesülnie. A 764/2008/EK rendeletet felváltó (EU) 2019/515 rendelet<sup>46</sup> is csak preambulum bekezdésében erősíti meg, hogy a tagállamoknak világos és egyértelmű belső piaci záradékkal kell rendelkezniük műszaki szabályaikban.<sup>47</sup> A magyar jogszabályok kölcsönös elismerési záradéka visszatérő szövegű,<sup>48</sup> a 2009. évi VII. törvény 2. §-ának generál klauzula jellegű kölcsönös elismerési rendelkezését reprodukálja, de szövege nincs rögzítve a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendeletben, és a kölcsönös elismerési rendeletre nem tartalmaz kiegészítő utalást. A 2009. évi VII. törvényben szereplő generálklauzula-jellegű záradék célja egyébként az – ahogyan az a törvény indokolásából kiderül –, hogy lefedje a csatlakozás előtti olyan szabályokat is, amelyek esetében nem történt meg ilyen klauzula beépítése, valamint felhívható legyen azon későbbi jogszabályok esetében is, ahol a záradék beillesztése elmaradt, mert például utóbb derült fény arra, hogy szükséges lenne.

Míg a kölcsönös elismerési záradék egy biztosítéki rendelkezés, amely normatív erővel bír, addig más záradékok kifejezetten tájékoztató és igazolási célúak. Így elsősorban azok, amelyeket a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet 98-99. §-ában úgy kezel együttesen, mint a különböző uniós intézményekkel (Európai Központi Bank, Európai Bizottság) vagy a tagállamokkal, EGT államokkal való kötelező egyeztetés megtörténtére való hivatkozás. A rendelet meg is adja, hogy milyen felépítéssel rendelkezzen, és milyen szöveget tartalmazzon az ilyen utalás.<sup>49</sup> Ezek közül, mint leggyakoribb, kiemelendő az (EU) 2015/1535 irányelv által kötelezően előírt, műszaki szabályokat tartalmazó jogszabálytervezetek notifikációja megtörténtének a jogszabály záró rendelkezései között való rögzítése. Ismeretes, hogy egy ilyen notifikációnak az elmaradása az Európai Bíróság joggyakorlata szerint súlyos következményekkel jár, mivel azt eredményezi, hogy a tagállami jogszabály nem érvényesíthető magánszemélyekkel szemben.<sup>50</sup> Ilyen, a Bizottság irányába szükséges notifikációk, a fent már hivatkozott 2006/123/EK irányelv (szolgáltatási irányelv) szerinti bejelentések is. Ezek vagy a nemzeti jogba újonnan bevezetett,

<sup>46</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/515 rendelete (2019. március 19.) a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott áruk kölcsönös elismeréséről és a 764/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

<sup>47</sup> Lásd a rendelet (16) preambulum bekezdését.

<sup>48</sup> „Az e rendeletben meghatározott technikai jellegű előírásoknak nem kell megfelelnie az olyan berendezésnek, amelyet az Európai Unió valamely tagállamában vagy Törökországban állítottak elő, illetve hoztak forgalomba, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes valamely EFTA-államban állítottak elő, az ott irányadó előírásoknak megfelelően, feltéve, hogy az irányadó előírások a közbiztonság, valamint az emberi élet védelme tekintetében az e rendeletben meghatározottal egyenértékű védelmet nyújtanak”.

<sup>49</sup> 99. § (1) Az előzetes bejelentési záradék – az alábbi sorrendben –

a) a jogszabályra vagy az uniós bejelentési kötelezettség hatálya alá tartozó szerkezeti egységére vonatkozó merev hivatkozást és a „tervezetének” szöveget,

b) az uniós jogi aktus bejelentési kötelezettséget szerkezeti egységére vonatkozó merev hivatkozást és

c) a „szerinti előzetes bejelentése megtörtént” szöveget foglalja magában.

<sup>50</sup> C-194/94. sz. CIA Security International SA ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EU:C:1996:172).

ügynevezett értékelendő követelmények fenntartásának igényére vonatkoznak, vagyis olyan korlátozásokra, amelyek akadályozzák az irányelv szerinti szolgáltatásnyújtást, de adott esetben igazolhatók lehetnek vagy engedélyezési rendszerek fenntartására vagy módosítására irányulnak. Az Európai Központi Bankkal való konzultáció pedig a 98/415/EK határozat alapján szükséges minden olyan esetben, amikor egy tagállami jogszabálytervezet valutaügyekkel, fizetőeszközökkel, nemzeti központi bankokkal, a monetáris, pénzügyi, banki, fizetési rendszerrel és fizetési mérleggel kapcsolatos statisztikákkal, fizetési és elszámolási rendszerekkel, pénzügyi intézetek és pénzügyi piacok stabilitását jelentősen szabályokkal kapcsolatos. Ennek tényét is jelölni kell a tagállami jogszabályban, Magyarországon általában az MNB rendeletekben.

Végül külön kezeli és nevesíti az IRM rendelet az állami támogatási záradékot,<sup>51</sup> amit abban az esetben kell elhelyezni a jogszabályban a jogharmonizációs záradékot követően, amennyiben a jogszabállyal létrehozott támogatási forma valamely uniós aktus vagy az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá tartozik. Ez a típusú hivatkozás is tájékoztató célú.

#### AZ ÁTÜLTETÉSI RÁTÁT, ILLETVE MEGFELELŐSÉGET JAVÍTANI KÍVÁNÓ BIZOTTSÁGI KEZDEMÉNYEZÉSEK

A Bizottság, amellett, hogy rendszeresen ellenőrzi a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését – és ezen belül mindenekelőtt az irányelvek időben történő átültetését –, maga is újra és újra fellép olyan kezdeményezésekkel, amelyeknek célja e teljesítések elősegítése. Gyakran ezek az új eszközök egyúttal új megközelítést is visznek a tagállamok jogharmonizációs módszertanába. Az ilyen, megfelelést elősegítő eszközök (*compliance monitoring tools*) kifejlesztése és favorizálása a Bizottság részéről mindenképpen újabb jelenségnek tekinthető.

Ilyen például, hogy a megfelelési táblázatok készítése például már nemcsak ajánlás formájában jelenik meg, hanem egyes irányelvek – és egyre nagyobb számban – a notifikációs kötelezettség részeként írják elő a megfelelési táblák megküldését. Sőt, a C-453/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletről egyúttal egy olyan értelmezés is kiolvasható, hogy a megfelelési táblázatok a notifikáció értelmezését segítő, szinte állandó, de legalábbis a megfelelés tényleges alátámasztása érdekében ajánlott kísérő dokumentumok.<sup>52</sup> Ezek a kezdeményezések a tagállamok oldalán egyúttal újfajta technikai kötelezettségként jelentek meg, a magyar harmonizációs rendszert azonban ezek az új terhek nem érintik, mivel a kormányrendelet eleve valamennyi irányelv esetében kötelezettségként írja elő a megfelelési táblák készítését. A *compliance monitoring tools* csoportjába tartoznak továbbá a Bizottság által egyes irányelvek vagy rendeletek átültetéséhez, végrehajtásához készített irány-

<sup>51</sup> 96–97. §

<sup>52</sup> C-452/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2019. július 8-án hozott ítélet (EU:C:2019:573) 51. pontja.

mutatások (*guidance documents, guidelines*) is, amelyek meghatározzák az átültetés, végrehajtás irányát, gyakran módszertanát is.<sup>53</sup> Az iránymutatásokhoz képest egy komolyabb szintet képviselnek a Bizottság által az egyes jogszabályokhoz melléklet úgynevezett végrehajtási tervek (*implementation plans*), amelyek nem csak a tagállamok előtt álló, az implementációval kapcsolatos egyes kihívásokat veszik sorra vagy adnak útmutatást, de annak során találkozókat, eszmecseréket biztosítanak, esetenként a tagállamok oldaláról vállalt jelentési vagy előrehaladási beszámolási kötelezettséggel.<sup>54</sup> Ez utóbbi azonban jelenleg egyelőre viszonylag ritkán használt eszköz. Végül, a jogharmonizáció módszertanát jelentősen befolyásolhatják az átültetés, végrehajtás időszakában a Bizottság által egyes nagyobb jogalkotási csomag kapcsán rendszeresen szervezett munkacsoporti ülések.<sup>55</sup>

Ezen felül a Bizottság – bár a 2004-es ajánlást formálisan nem módosítja, a tagállami ügynevezett „jó gyakorlatokat” ajánló jelleggel 2011 óta rendszeresen közlésezi honlapján.<sup>56</sup>

## BEFEJEZŐ GONDOLATOK

A 2014-2019 közötti ciklusban csak az Európai Parlament 708 jogszabály elfogadásában vett részt a Tanáccsal a Bizottság javaslata alapján,<sup>57</sup> zömében rendes jogalkotási, kisebb mértékben konzultációs vagy egyetértési eljárásban. Ehhez a számhoz még hozzáadódtak a Bizottság által elfogadott aktusok (felhatalmazás alapján elfogadott, illetve végrehajtási rendeletek, irányelvek vagy határozatok, valamint – kisebb mértékben – eredeti hatáskörben elfogadott aktusok). Ezeknek a nagyságrendje csak 2019-ben 1462 aktust jelentett, és a korábbi esztendőben is hasonló mennyiséget képviselt. Továbbá ezekhez társulnak a Tanács saját hatáskörben hozott, az Európai Parlament bevonása nélkül elfogadott aktusai. Bár ez utóbbiak nem mindegyike támasztott jogalkotási kötelezettséget a tagállamok oldalán, a számok fényében jól látszik, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése mennyiségi kérdés is, amellett, hogy az egyes aktusok kezelése során a minőségi szempontok sem szorulhatnak háttérbe. A magyarországi mechanizmusban például kiemelkedő szerepe van a szerves harmonizációnak, vagyis az uniós előírások magyar jogba való simulékony beillesztésének, a magyar jog sajátosságaihoz igazítottan, és ettől csak akkor indokolt eltérni, ha az uniós szabályozás – annak jellemzői miatt – jobban építhető önállóan a magyar jog rendszerébe.

<sup>53</sup> Monitoring of the Application of European Union law, 2018 Annual Report, Part I. General statistical overview, 5.

<sup>54</sup> Monitoring of the Application of European Union law, 2018 Annual Report, Part I. General statistical overview, 6.

<sup>55</sup> Monitoring of the Application of European Union law, 2018 Annual Report, Part I. General statistical overview, 7.

<sup>56</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/feedback/best\\_practices/index\\_en.htm#-maincontentSec5](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/feedback/best_practices/index_en.htm#-maincontentSec5).

<sup>57</sup> European Parliament: Facts and Figures, April 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS\\_BRI\(2019\)635515\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS_BRI(2019)635515_EN.pdf).



Ami a harmonizációs feladatok gördülékeny és időben történő elvégzését, vagyis a mennyiségi megközelítést illeti, a fentiekből látható volt, hogy a magyar rendszer alapvetően megfelel a bizottsági ajánlásoknak, sőt már az ajánlás megjelenése előtt megfelelt, talán az sem kizárt, hogy bizonyos „jó gyakorlatok” előképe volt. A megfelelően strukturált és gyors reagálású koordinációs és megfelelőségvizsgálati rendszer nem csak a külső megfelelés szempontjából fontos, hanem a tekintetben is, hogy képes a belső végrehajtás szempontjából problémás vagy nehezen kezelhető kérdések korai és tudatos azonosítására is.

Mindenesetre a koordinációs, ellenőrző mechanizmus bármilyen kiépített és olajozottan működő, nem lehet merev és változatlan, annak folyamatosan igazodnia kell az uniós jog változó jellemzőihez.