

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LXV. ÉVFOLYAM • 2024 • 2. SZÁM

A magyar jogrendszer és az európai uniós tagság húsz éve

TARTALOM

VARJU MÁRTON

Merre tovább magyar jogrendszer? Előszó „A magyar jogrendszer és az európai uniós tagság húsz éve” című tematikus számhoz 3

TANULMÁNY

VARJU MÁRTON – VÁRNAY ERNŐ – VINCZE ATTILA
Húsz év után: alkalmazkodás és konfliktusok a magyar jogrendszer európaizációs átalakulásában 7

BARTHA ILDIKÓ – PAPP MÓNIKA
Állami támogatások az Európai Unióban – Magyarország útja csatlakozásunktól napjainkig 32

FODOR LÁSZLÓ
A környezetvédelmi szabályozás főbb irányai európai uniós tagságunk első húsz évében 67

ESZTERI DÁNIEL
Az európai uniós adatvédelem mindenhová elérő keze:
a GDPR alkalmazásának kiterjesztése harmadik országokra,
különös tekintettel az Amerikai Egyesült Államokra 93

FRIEDERY RÉKA – MOLNÁR TAMÁS
Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről 120

RECENZIO

BODA-BALOGH ÉVA
Lisa Sonnleitner: A Constitutionalist Approach to the European Court of Human Rights: *The Legitimacy of Evolutive and Static Interpretation* (Hart Publishing 2022) 147

SULYOK GÁBOR
Marietta Benkő – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *Outer Space – Future for Humankind: Issues of Law and Policy* (The Hague: Eleven 2021) 156

TAKÓ DALMA
Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert (szerk.): A nemzetközi szervezetek felelőssége – Elmélet és gyakorlat határán (Pécs: PTE ÁJK Európa Központ 2023) 165

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Csák Csilla, Erdő Péter, Fábíán Adrián, Földi András, Görög Márta,
Hamza Gábor, Kiss György, Komáromi László, Korinek László, Lamm Vanda,
Smuk Péter, Sonnevend Pál, Szikora Veronika, Tóth J. Zoltán, Vékás Lajos

SZERKESZTŐSÉG

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Főszerkesztő: Gárdos-Orosz Fruzsina

Felelős szerkesztő: Balogh Lídia

Recenziószerkesztő: Timár Balázs

Szerkesztőségi tagok: Fekete Balázs, Gajdusчек György, Ganczer Mónika,
Hollán Miklós, Horváthy Balázs, Pap András László, Sulyok Gábor, Varju Márton

Honlap: <http://jog.tk.hu/ajt>

A szerkesztőség címe: 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

1453 Budapest Pf. 25.

Telefon: +36 (1) 224-6700 /5100

E-mail: ajttan@tk.hu

A kiadvány a HUN-REN Központ támogatásával készült.

A folyóiratot a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) indexeli,
és az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (REAL) archiválja.

Előfizethető és példányonként megvásárolható:

HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

E-mail: ajttan@tk.hu

Kiadja a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Olasz szerkesztő: Gajdó Ágnes

Tördelés és borítóterv: Pintér József

Nyomdai munkálatok: Séd Nyomda, Szekszárd

www.sednyomda.hu

HU ISSN 0002-564X

VARJU MÁRTON*

MERRE TOVÁBB MAGYAR JOGRENDSZER? ELŐSZÓ A „A MAGYAR JOGRENDSZER ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS TAGSÁG HÚSZ ÉVE” CÍMŰ TEMATIKUS SZÁMHOZ

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.01>

Magyarország húsz éve, 2004. május 1-jén vált az Európai Unió teljes jogú tagjává. A csatlakozás a magyar jogrendszer szempontjából teljesen új helyzetet teremtett. Bár az uniós jogi kötelezettségek átvétele már a csatlakozási folyamat során elkezdődött, a tagság elnyerésével az uniós jognak való megfelelés közvetlen formális jogi kötelezettséggé vált, annak a csatlakozási folyamatban még elfogadott feltétellessége, explicit politikai természete – elviekben – megszűnt. Ezzel párhuzamosan az Európai Unió – követve az alapszerződés-módosítások által kijelölt utat – jogi szabályozási tevékenységének intenzív időszakát/időszakait élte meg, amely nagyfokú alkalmazkodásra kényszerítette a tagállamok, illetve a tagság elnyerése előtt a tagjelölt országok jogrendszereit. Aki ebben az alapvetően optimista, várakozásokkal teli időszakban tanult jogot, vagy dolgozott joggal – akár a jogalkotói, akár a jogalkalmazói oldalon –, emlékezhet, hogy milyen sebességgel és milyen mélységben változott meg a demokratikus jogállami és a piacgazdasági átalakulás hasonlóan transzformatív kezdeti lépésein akkor már egy ideje átesett magyar jogrendszer.

A csatlakozás körüli években a jogrendszer átalakulását a jogi európaizáció akkor még túlnyomórészt pozitívan megítélt, progresszív változásokat ígérő fogalmával jellemezték. A pozitív viszonyulás részben a korszak terméke volt. A nyugatias, liberális-progresszív elemeket is magában hordozó társadalmi és gazdasági átalakulás hatékony politikai hívószó, a társadalom képzeletét megragadni képes vízió volt abban az időszakban. A jogi változások értékelését ráadásul nehezen lehetett elkülöníteni az uniós csatlakozás általános kontextusától, főként annak jelentős részben pozitív tartalmú társadalmi és gazdasági várakozásaitól. A jogrendszer átalakulásának támogató-elfogadó megítélése abból is következett, hogy a jogi változások bevezetése az uniós tagság elnyerésének egyik objektív feltétele volt. Más szóval a jogrendszer átalakítása eszközként szolgált ahhoz, hogy a magyarországi élitek és más társadalmi csoportok végre hozzájussanak az uniós tagság várt egyéni és kollektív előnyeikhez.

* PhD, kutatóprofesszor, TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi adjunktus, ELTE TáTK, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A. E-mail: varju.marton@tk.hu.

Már a csatlakozási folyamat során világossá vált azonban, hogy a magyar jogrendszer európaizációs átalakítása negatív hozadékokkal és azokból eredően politikai és társadalmi konfliktusokkal is jár. A jogrendszer működését befolyásoló jogi, jogdogmatikai súrlódásokon túl felszínre kerültek az uniós jogi kötelezettségek átvételének politikai, társadalmi és gazdasági költségei, illetve kockázatai. A csatlakozást megelőző időszak uniós jogi jogharmonizációs mechanizmusa ezeket úgy próbálta kezelni, hogy megengedte a rugalmas jogátvételt és jogközelítést, illetve a csatlakozási tárgyalásokon képviselt magyar állásponhoz kötötte egyes jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését. A tagság elnyerése után a jogharmonizációs kötelezettségek ilyen egyoldalú rugalmas kezelésének lehetősége megszűnt. A jogharmonizáció szigorúan tervezett, jogi-szakmai alapon szervezett folyamatá vált, amelyet mélyen integráltak a rendes jogalkotási folyamatba. Magyarország lejelentett jogharmonizációs teljesítménye, és maguk a jogrendszerben tapasztalható jogalkotási változások is jól tükrözik ezt a változást. A hivatalos adatok szerint a legutóbbi időszak Magyarország teljesítménye némi ingadozással megfelel az uniós átlagnak.

A magyar jogrendszer európaizációjának magas szintje, amely elsősorban a jogalkotás formális jogharmonizációs megfelelésében képeződik le, azonban nem jelenti, hogy az uniós jogi kötelezettségek átvételével lehetségesen járó, akár jelentős politikai, társadalmi és/vagy gazdasági súlyú negatív következmények és konfliktusok ne jelentkeznének. Ezeket egy uniós tagállam többféleképpen kezelheti. A jogrendszer szemszögéből bármilyen összeütközés az uniós jogi kötelezettségek és a tagállami érdekek között leginkább az adott tagállammal szemben megindított és lezárt kötelezettségszegési eljárásokban jelenik meg. Tagságának húsz éve alatt Magyarország nem sokban tért el az uniós tagállamok átlagos teljesítményétől. A Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárások száma nem volt kiugróan magas, több még azelőtt rendeződött, hogy az ügy az Európai Bíróság elé került volna. A kötelezettségszegés megállapítása után általában sor került a jogrendszer korrekciójára. Az utóbbi időszakban, egyes uniós szabályozási/szakpolitikai területeken azonban megjelentek olyan kötelezettségszegések, amelyeket Magyarország az uniós jogi szabályokat szándékosan és nyilvánvalóan megsértve követett el/tart még mindig fenn. A magyar jogrendszer egyes változásai olyan benyomást keltenek, mintha ismét az uniós tagságot megelőző időszakban járnánk, és az uniós jogi kötelezettségek teljesítése politikai mérlegelés körébe tartozna.

Ez a különszám Magyarország európai uniós csatlakozásának huszadik évfordulójára készült. Öt tanulmányt tartalmaz, amelyek mindegyike húsz év változásait és jelenségeit próbálja összegyűjteni és elemezni a magyar jogrendszer egésze, illetve az uniós tagság szempontjából különösen fontosnak tartott jogi-szabályozási területek vonatkozásában. A különszám tervezése során nem törekedtünk teljeskörűsége, illetve próbáltunk olyan területeket priorizálni, amelyek kívül esnek az uniós jogi jogtudományi vizsgálódások szokásos körén. A tanulmányok elsődlegesen azt a kérdést járják körül, hogy mi változott a magyar jogrendszerben (és vele párhuzamosan az uniós jogban), és ezeket a változásokat széles értelemben vett jogtudományi eszközökkel hogyan tudjuk értékelni, azokhoz hogyan tudunk viszonyulni egy teljes jogokkal felruházott és a kötelezettségek teljességének kitett uniós tagállamban.

Az első, a legáltalánosabb tematikájú tanulmány a jogi európaizáció fogalmára és elemzési keretére hagyatkozva tesz kísérletet a magyar jogrendszer az európai uniós csatlakozástól eltelt húsz évében bekövetkezett változásainak értékelésére. Az európaizáció fogalma, amennyiben meghaladjuk annak szokásosan követett leegyszerűsített értelmezését, rámutat arra, hogy a jogrendszerek európai uniós alkalmazkodása egy összetett, formáját és hatásait tekintve sokrétű folyamat, amely nem mentes a konfliktusoktól és ellentmondásoktól. Arra is rávilágít, hogy a pontszerű beavatkozásokat máshogy kell értékelni az általános szintű változásokhoz képest, illetve azt is el kell fogadni, hogy az európaizációra adott belső reakciók nem lesznek szabályszerűek, számolni kell a tudatos ellenállással, a kötelezettségek teljesítésének szándékos elmulasztásával. A magyar jogrendszerben is hasonló folyamatok zajlottak. Egyrészt az általános szintet az európai uniós kötelezettségek átvétele, valamint az azoknak való megfelelés jellemezte. Azonban az egyes ügyek szintjén több olyan konfliktussal és hiányossággal találkozhattunk, amelyek rámutattak a magyar jogrendszer változásának hatalmi-politikai vetületére.

A második, Bartha Ildikó és Papp Mónika által készített átfogó, szintetizáló célú tanulmány az európai uniós állami támogatási jog hatásait mutatja be és elemzi. Az írás a vizsgált uniós szakpolitika sajátosságának köszönhetően a jogi változások mellett a hazai szakpolitikai változásokra is kitér. Találónan úgy jellemzi az uniós állami támogatási jogot, hogy abból ered a tagállamok szakpolitikai autonómiájának és cselekvőképességének egyik leglényegesebb külső korlátja. A tanulmány először az uniós állami támogatási politika és jog az elmúlt húsz évben végbement, sokszor alapvető strukturális változásait mutatja be, majd ezt követően tárja fel a magyar állami támogatási politika reakcióit és változásait, elsősorban azok dinamikájára figyelve. Húsz év változásainak legfontosabb tanulságaként arra mutat rá, hogy az uniós szakpolitika fő célkitűzései súlyos ellentmondásba kerülhetnek a változó gazdasági és társadalmi körülményekkel, valamint egyértelmű konfliktusforrást jelentenek a tagállami támogatási politika számára. Emiatt az uniós szakpolitika is változásokra kényszerült, illetve a magyar szakpolitikának is meg kellett találnia, hogy a változó uniós keretek között miként tudja elérni céljait. Magyarország a regionális beruházási támogatásokban találta meg a preferált támogatáspolitikai eszközt.

Fodor László tanulmánya az uniós és az ahhoz szorosan kapcsolódó magyar környezeti szabályozás változásaival foglalkozik. A változások egyrészt mennyiségiel voltak; az elmúlt húsz évben a magyar és az uniós szabályozási anyag tömege jelentősen megnövekedett. Ezzel párhuzamosan jelentős koncepcionális változások is történtek, amelyek még szorosabbra fűzték a kapcsolatot az egyes szabályozási szakterületek között. Az előző tanulmányhoz hasonlóan az írás a jogi-szabályozási változásokat a szakpolitikai változásokkal együtt mutatja be. Elemzése fókuszában azok a szabályozási területek állnak, amelyek már az uniós csatlakozási időpontjában is hangsúlyosak, végrehajtásuk szempontjából problematikusak voltak. Ezek a hulladékgazdálkodás, a levegő-tisztaságvédelem és a vízvédelem. Ebből is következik, hogy a tanulmány hangot ad a szabályozási-jogi európaizáció konfliktusos természetének. A környezeti szabályozás területén a konfliktus szinte elkerülhetetlen. Egymással versengő környezeti és gazdasági, illetve partikuláris tagállam-

mi érdekek próbálják alakítani a szabályozási rendszer egészét, amely kihat arra, hogy mennyire hatékony szabályozás születik az uniós és a tagállami szinten, illetve milyen akadályok jelennek meg a szabályozás tagállami szintű végrehajtása során.

A negyedik tanulmány szerzője Eszteri Dániel, aki az uniós adatvédelmi szabályozás változásait, valamint egyes, jelentős hatású adatvédelmi rendelkezések hatását vizsgálja. A szabályozási terület jellegzetessége, hogy míg alkalmazása és végrehajtása területi szinten decentralizált, szabályrendszere magas szinten centralizált, ideértve a terület közös alapjogi standardjait is. A tanulmány részletesen elemzi a GDPR ún. extraterritoriális hatályát rendező rendelkezéseket, valamint a nemzetközi (harmadik országok felé induló és onnan érkező) adattovábbításra vonatkozó szabályokat. Egy összetett, egymást kiegészítő rendelkezéseket tartalmazó szabályrendszerről van szó, amelynek olyan közegben kell érvényesülnie, amelyben az egyes tagállamok, illetve egyes vállalatok eltérő érdekeket követnek. Ezért is volt lényeges az Európai Bíróság beavatkozása, amely nagy jelentőségű ítéleteiben megjelölte, hogy mely szabályozási megoldások elfogadhatatlanok, illetve – közvetett módon – azt is kijelölte, hogy mely irányban lehet a szabályozást továbbfejleszteni.

Az utolsó tanulmányban Friedery Réka és Molnár Tamás arra tesznek kísérletet, hogy egy folyóiratcikk keretei között bemutassák és elemezzék az uniós és a magyar migrációs és menekültügyi szabályozás változásait, külön kitérve a két, egymástól egyébként nem független szabályozási rendszer kritikus súlyú konfliktusaira. A konfliktusok odáig fajultak, hogy ezen a szabályozási területen nem vehető adótnak a más területekre egyébként általánosan jellemző európaizáció, az európai szinten kialakított közös normák átvétele és végrehajtása a tagállami szinten. Mivel több rétegű és dimenziójú szabályozási területről van szó, a tanulmány egyszerűsített kronologikus áttekintés segítségével mutatja be a legfontosabb szabályozási változásokat, illetve mutat rá azokra a pontokra, amelyekben az uniós és a magyar szabályozás különböző útvonalakat kezdtek követni. A tanulmány két konklúzióval szolgál. Egyrészt a 2015-ös migrációs válság hatásaként az EU migrációs és menekültpolitikája, illetve annak szabályozása egyértelműen restriktív irányt vett. A magyar szabályozási rezsím pedig több helyen úgy működik, mintha az uniós jog által előírt normatív keretek nem léteznének. Rendelkezései kiüresítik az EU jogban (is) felfektetett normákat és standardokat.

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

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

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

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

I. BEVEZETÉS

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

* PhD, kutatóprofesszor, TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi adjunktus, ELTE TáTK, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A. E-mail: varju.marton@tk.hu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A JOGRENSZEREK ALKALMAZKODÁSA A CSATLAKOZÁS ELŐTT ÉS UTÁN

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

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

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

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

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

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

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

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

KÖZVETETT ÉS KÖZVETLEN UNIÓS JOGI HATÁSOK A JOGRENDSZEREKBE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A JOGRENDSZEREK TÚLALKALMAZKODÁSA

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

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

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

²⁷ CLAES (19. lj.) 122.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A JOGRENDSZEREK EURÓPAIZÁLÓDÁSÁNAK KORLÁTJAI: A TAGÁLLAMI AUTONÓMIA ÉS IDENTITÁS

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

³⁹ VINCZE (7. lj.).

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

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

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

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

⁴⁴ VON DANWITZ (24. lj.) 302.

⁴⁵ SCHROEDER (41. lj.) 22.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. A MAGYAR JOGRENDSZER ÉS AZ EU JOG

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

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

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

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

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

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

⁶⁰ VARJU (56. lj.) 147., 172.

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

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

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

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

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

⁶³ VARJU (56. lj.) 142., 172.

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

⁶⁵ BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. lj.) 86–87.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷³ PETRÉTEI (69. lj.) 9–11.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

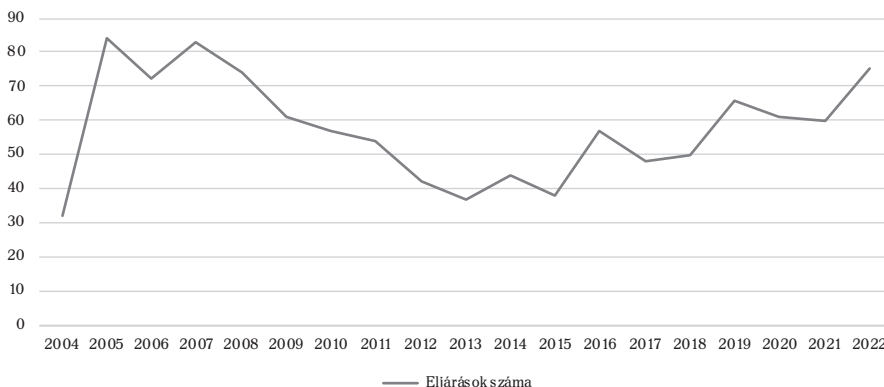
⁷⁸ VARJU (56. l.) 145.

⁷⁹ BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. l.) 82.

⁸⁰ BÍRÓ-NAGY-LAKI (64. l.) 83.

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

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



Forrás: Európai Bizottság

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

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

⁸³ VARJU (56. lj.) 151.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

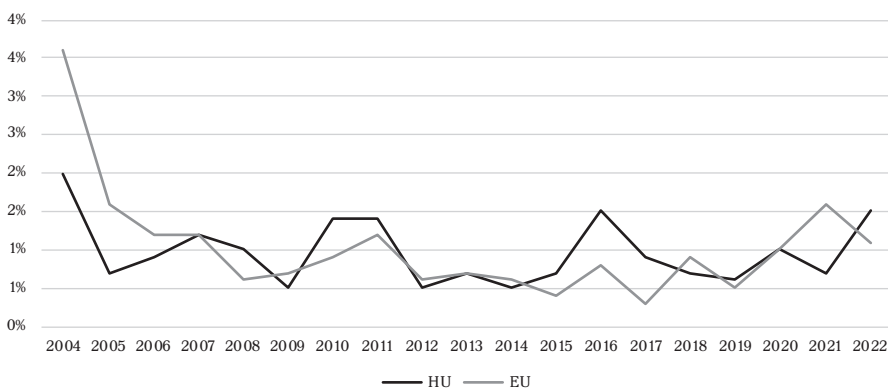
⁹⁷ C-123/22. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2024:493.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁴ Kfv.III.37.312/2015/5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁴ VARJU (56. lj.) 157.

¹¹⁵ VARJU–VÁRNAY (6. lj.).

¹¹⁶ VARJU (56. lj.) 157.

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

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

IV. ÖSSZEZGÉS

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

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

¹¹⁹ Kfv.35.594/2016/24.

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

¹²¹ Kf.IV.37.468/2019.

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

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

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN – MAGYARORSZÁG ÚTJA CSATLAKOZÁSUNKTÓL NAPJAINKIG***

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.03>

Az uniós állami támogatási jog, a versenyjog részeként, korlátját képezheti a tagállami közpolitikák alakításának. A tanulmány arra kíván rávilágítani, hogy a másodlagos uniós jogban és közpolitikában milyen strukturális változások mentek végbe az elmúlt húsz évben, és erre hogyan reflektál a magyar támogatási politika. Az átfogó, szintetizáló céllal írt bemutatás az uniós és magyar folyamatokra, azok dinamikájára fókuszál, kevésbé fordítva figyelmet az egyes részletekre.

Az írás elsősorban, de nem kizárólagosan a politikai szinten meghatározott „kevesebb és jobb támogatás” követelményét járja körbe. A még a 2000-es években az Európai Tanács következtéseiben megjelenő kevesebb támogatás igényét az elmúlt évtizedek válságainak sorozata (pénzügyi és gazdasági válság, a Covid-19 járvány okozta válság és Ukrajna orosz agressziója miatt kialakult energiaválság) nyilván felülírta. A kevesebb támogatás szlogenje a 2004-ben csatlakozott tíz új, kevésbé fejlett tagállam gazdaságösztönző programjaival is nyilvánvaló ellentétben állt.

Másrészről az ágazati támogatásokat drasztikusan csökkentő és horizontális gazdaságfejlesztési célokra (K+F+I, környezetvédelem, regionális fejlesztés, képzés) fókuszáló tendencia mind az uniós, mind a magyar támogatáspolitikai rendszerben megfigyelhető. Ennek azonban részben eltérő irányai vannak. Míg uniós szinten egyértelműen a környezetvédelmi és energetikai célokat támogatják a legerőteljesebben a tagállamok, addig Magyarországon a regionális beruházási támogatások dominálnak. Ezen utóbbi jogcímen pedig tág közpolitikai mozgástér nyílt a magyar állam számára mind egyes külföldi, mind egyes belföldi beruházások pártolására.

A tanulmány a közelmúlt eseményei közül felvillantja a stratégiai autonómia megvalósítása jegyében megszülető közös uniós kezdeményezések témakörét is, amely szűken meghatározott keretek között már egy uniós szintű támogatási politika irányába hat.

* PhD, egyetemi tanár, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: bartha.ildiko@law.unideb.hu.

** PhD, tudományos munkatárs, HUN-REN TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, ELTE ÁJK, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: papp.monika@tk.hu.

*** A tanulmány Magyarországra vonatkozó fejezeteiben a bírósági és a bizottsági joggyakorlat gyűjtése és rendszerezése a K 134499, K_20 számú, „OTKA” NKFI (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal) által támogatott projekt keretében valósult meg.

1. BEVEZETÉS

Unió csatlakozásunk után húsz évvel időszerű visszatekinteni ennek az időszaknak a legfontosabb fejleményeire.¹ A számvetést nem csak a kerek évforduló indokolja, az uniós állami támogatási közpolitika jelentős reformokon esett át ebben az időszakban. A belső reformok mellett sajnos számos külső, előre nem látható eseményre adott közpolitikai megoldást is ki kellett fejlesztenie az Európai Bizottságnak, az uniós politika központi aktorának, amely kizárólagos hatásköréből adódóan a válságkezelés egyik legmeghatározóbb intézményévé vált ebben az időszakban.²

A magyar támogatási rendszer amellet, hogy már a kezdetektől igazodott a kötelező uniós szabályokhoz, számos tagállami sajátosságot mutat. Ezen jellegzetességekből szemléz a tanulmány néhány fontosabbat, a teljességre törekvés igénye nélkül. A tanulmánynak nem célja, hogy szisztematikusan feldolgozza a Bizottság, illetve az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) 2004–2024 közötti magyar esetjogát, az egyedi támogatási ügyekben hozott határozatok, illetve az egyes ítéletek említése kizárólag a versenypolitikai kontextus bemutatását gazdagítja.

A szintetizáló, történeti fejlődést bemutató munkák természetesen nem lehetnek kimerítő igényűek, a témák szelekciója a szerzők igencsak szubjektív véleményén is nyugszik.³ Ugyanez igaz a húszéves periódus általunk meghatározott szakaszolására. A 2004-től kezdődő eseménymentes betanulási szakaszt a 2008/2009-es pénzügyi és gazdasági válság forgatta fel, földrengésszerű változásokat hozva a pénzügyi szektor és kevésbé ugyan, de a reálgazdaság támogatásába is. A következő mintegy tízéves időszakot (2010–2020) a válságból való lassú kilábalás mellett a Bizottság Állami Támogatási Modernizációs terve dominálja, amelyet ismét csak intenzív válságidőszak követ. 2020-ban a Covid–19 járvány berobbanása, 2022-ben pedig az Oroszország Ukrajnával szembeni agressziója miatt kialakult energiaválság napjainkig meghatározza az EU állami támogatási politikáját. Az utolsó két időszakban a világgazdaság ártrendeződése, ezen belül különösen Kína megerősödése és az USA zöld magángazdaság támogatását célzó inflációcsökkentési terve szintén megalapozza az európai gazdaságpolitika és ezen belül is a támogatáspolitika változását.

¹ A társulási és csatlakozási folyamatban az állami támogatások szabályozásáról és a korlátozásuk követelményéről, valamint az intézményesülésről lásd: HARGITA Eszter: *Az állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében*, PhD-értekezés (Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem 2003). A csatlakozás utáni első jogalkalmazási tapasztalatokról lásd a csatlakozás 10. évfordulójára készült kötetet: Márton VARJU – Ernő VÁRNAY (szerk.): *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

² Juan Jorge PIERNAS LÓPEZ: „The Transformation of EU State aid law ... and its discontents” *Common Market Law Review* 2023/6. 1624., <https://doi.org/10.54648/cola2023118>.

³ Az átfogó műveket lásd: KENDE Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba* (Budapest: Wolters Kluwer 2015) <https://doi.org/10.55413/9789632956152>; TÓTH Tihamér: *Unió és magyar versenyjog* (Budapest: Wolters Kluwer 2020). NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások* (Budapest: Dialóg Campus 2018), https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Web_PDF_Allami_tamogatások.pdf. Az EU jog hatásáról a magyar jogra lásd a 10 éves csatlakozási évfordulóra írt tanulmányt: MÓNKA PAPP: „The application of EU state aid rules in Hungary: an overview of individual Commission decisions (2004–2012)” in Márton VARJU – Ernő VÁRNAY (szerk.): *The Law of the European Union in Hungary: institutions, processes and the law* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

2. AZ ELSŐ IDŐSZAK: CSATLAKOZÁS UTÁN, VÁLSÁGOK ELŐTT

2.1. AZ UNIÓS KÖZPOLITIKA

Az uniós joggal való összeegyeztethetőség vizsgálata terén kizárólagos hatáskörrel rendelkező Bizottság 2004-ben a tíz állam csatlakozását követően felszaporodott bejelentésekkel és növekvő ügyteherrel szembesült. Az egyedi bejelentések terén szerzett jogalkalmazási tapasztalatait a Bizottság általában először soft law aktusokban, majd később tanácsi felhatalmazás alapján kiadott kötelező másodlagos jogi aktusokban, rendeletekben tette közzé. A bejelentési kötelezettség alól mentesülő, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkében foglalt állami támogatási tilalommal összeegyeztethető támogatási fajtákat szabályozó úgynevezett csoportmentességi rendeleteknek nagy szerepe van a támogatás-ellenőrzés során, a tagállamok számára gyorsabb, egyedi eljárás nélküli, kiszámíthatóbb finanszírozási módszert jelentenek a gazdaság szereplőinek támogatására. A rendeletek körén kívül eső támogatások egyedi bizottsági értékelésére a Bizottság soft law eszközöket (tipikusan iránymutatásokat, közleményeket és keret-szabályokat) bocsátott ki, ezzel növelve az egyedi értékelés kiszámíthatóságát. Az ágazati támogatások, valamint a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások – versenyre való károsági fokuk alapján – általában is csak puha jogi eszközök által szabályozottak voltak. A nagyszámú egyedi jogforrás folyamatos módosítása, ezek konzisztenciájának biztosítása, valamint a 2004-es csatlakozás következtében fel-lépő ügygyarapodás is hozzájárult ahhoz, hogy 2005-től folyamatosan napirenden volt a másodlagos jogi szabályozás reformja.

A Bizottság először a 2005–2009 közötti időszakra programozta az Állami Támogatási Cselekvési Terv (továbbiakban ÁTCST) végrehajtását, amelynek célkitűzése kevesebb és célzottabb támogatás nyújtása volt,⁴ majd az ÁTCST lezárulta után már három évvel ismét korszerűsítési programot hirdetett, az Állami Támogatási Modernizációs Tervet (ÁTM 2012–2016).

Az ÁTCST egyik kifejezett célja volt, hogy a tagállami források felhasználását a Lisszaboni Stratégiának megfelelő célokra irányítsa.⁵ A korszerűsített európai támogatási politikának tehát szintén a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló Lisszaboni Stratégia keretében kellett működnie, további cél volt a környezetvédelmi támogatások szintjének emelése, valamint a K+F+I támogatások erősítése. Az ágazati támogatások szintjén az ÁTCST a korszerű közlekedési, energiaipari, információs és kommunikációs technológiai infrastruktúra kiépítését szorgalmaz-

⁴ Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához, COM/2005/0107 végleges, Brüsszel, 2005.6.7.

⁵ A Lisszaboni Programot az Európai Tanács a versenyképesség erősítése céljából 2000 márciusában fogadta el. Összefoglalja és értékeli: PALÁNKAI Tibor: „A lisszaboni program stratégiai összefüggései” in FARKAS Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*, SZTE Gazdaságtudományi Kar közleményei (Szeged: JATEPress 2007) 13–32.

ta.⁶ Az ÁTCST-ben megjelenik az a célkitűzés is, hogy az egyedi bejelentések elbírálása során a bizottsági vizsgálat a formális jogi szempontok helyett gazdasági jellegű legyen (gazdasági szemléletű megközelítés).⁷

Az ÁTCST második célkitűzése már előrevetítette, hogy a Bizottságnak a kulcskérdésekre kell összpontosítania, megjelölve főként a tudásalapú társadalom megerősítésére tett kutatás-fejlesztési és innovációs, valamint a fenntartható fejlődést szolgáló beruházások előmozdítását. Harmadik célként a Bizottság saját gyakorlatainak és eljárásainak korszerűsítését célozta meg a jobb kormányzás érdekében. Ennek legfontosabb eredményeként a Bizottság egy általános hatályú csoportmentességi rendeletbe foglalta össze a korábban külön jogforrásokban megalkotott rendeleteit.⁸

Az ÁTCST eredményeinek, mint minden összetett programnak a megítélése bonyolult. A Bizottság az értékelés során rámutatott, hogy a horizontális (jó) támogatások⁹ aránya a teljes támogatásokon belül nőtt, az össztámogatások mértéke pedig valamelyest csökkent.¹⁰

⁶ A támogatások szektorális helyett horizontális síkra tereléséről lásd: Jens HÖLSCHER – Nicole NULSCH – Johannes STEPHAN: „State Aid in the New EU Member States”, *JCMS* 2017/4. 779–797., 794., <https://doi.org/10.1111/jems.12513>.

⁷ A gazdasági szemléletű megközelítés az állami támogatási jog egyes területein játszik csak szerepet: például a nagyberuházások egyedi megítélésénél, később a nagyvállalkozásoknak nyújtott regionális beruházások megítélésénél, a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásoknál. Ahlborn és Piccinin szerint a kutatásfejlesztési, kockázati tőke és környezetvédelmi támogatásokról szóló iránymutatás is a relatíve sikeres modernizációs területek közé tartozik. Christian AHLBORN – Daniel PICCININ: „The Great Recession and other mishaps: The Commission’s policy of restructuring aid in a time of crisis” in Erika SZYSZCZAK (szerk.): *Research Handbook on European State Aid Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 124–175., 130.

⁸ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetők nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) HL 214, 2008. 09. 03, 3–48. Emellett a Bizottság erősíteni kívánta a tagállami feyelmet az összeegyeztethetetlen támogatások visszakövetelése céljából.

⁹ Jó támogatás alatt a Bizottság elsősorban az uniós érdekekhez igazodó horizontális támogatásokat érti. A jó és rossz támogatások fogalma a politikatudományi irodalomban is megjelent. Lásd: Michael BLAUBERGER: „Of »Good« and »Bad« Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law” *West European Politics* 2009/4. 719–737., <https://doi.org/10.1080/01402380902945300>. Megjegyezzük, hogy a jó és rossz támogatás megkülönböztetése a Bizottság szóhasználatában nem a versenytorzító és nem versenytorzító támogatások megkülönböztetésére használt fogalmak, hanem a 107. cikk (3) bekezdése szerinti európai érdeket szolgáló horizontális, nem ágazati támogatások megnevezésére, habár a horizontális támogatások a Bizottság megközelítése szerint általában valóban alkalmasabbak a piaci elégtelenségek kezelésére, és így kevésbé versenytorzító hatásúak, mint az ágazati intézkedések. A kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem, az energiatakarékosság, a kkv-k támogatása, a munkahelyteremtés, a képzés előmozdítása és a regionális gazdaságfejlesztés támogatása tekinthető a legjelentősebb horizontális támogatási célkitűzéseknek (State Aid Scoreboard 2008 Autumn 30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0751>).

¹⁰ Lásd erről az értékelésről: Leigh HENCHER – Phedon NICOLAIDES: „Compatibility of Aid – General Introduction” in Philipp WERNER – Vincent VERouden (szerk.): *EU State Aid Control* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017) 200–201.

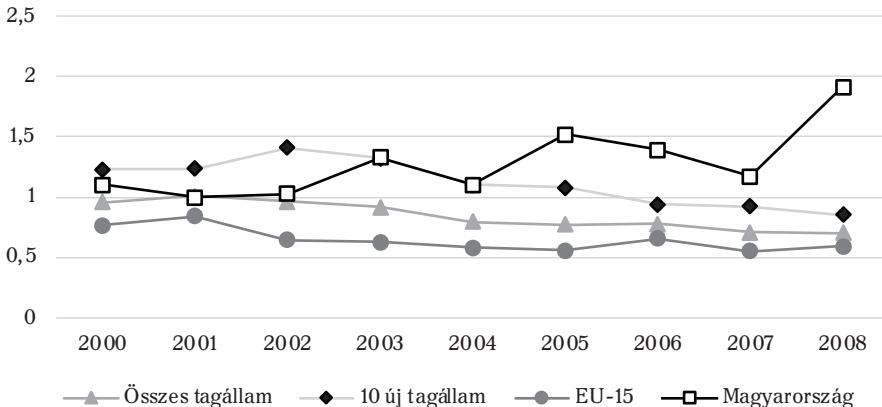
2.2. A MAGYAR KÖZPOLITIKA

2.2.1. KÖZPOLITIKAI PRIORITÁSOK ÉS TÁMOGATÁSI TRENDEK

A csatlakozást megelőzően az új tagállamok többsége GDP-arányosan több támogatást nyújtott, mint a régi tagállamok (EU-15) átlagosan. A tíz új tagállam összességében a 2000–2003 közötti időszakban az állami támogatás a GDP 1,42%-át tette ki, ami jelentősen magasabb, mint az EU-15 átlaga, amely 2002-ben 0,4% volt.¹¹ A kifizetett támogatások abszolút összege tekintetében Magyarország a harmadik volt az új tagállamok között a csatlakozást megelőző négy évben, ezzel ugyanakkor csak kevéssel haladta meg GDP-arányosan az uniós átlagot.

A 2004-es csatlakozás időpontjára a kelet-közép-európai országokban a GDP-arányos támogatás szintje jelentősen csökkent, és közeledett a nyugat-európai szinthez, ami azt sugallja, hogy ezen országok addigra tovább igazították az állami támogatási politikáikat és ennek eredményeképpen a kiadásokat is az uniós normákhoz.¹² Magyarországon ugyanakkor a kelet-közép-európai átlaghoz képest némileg ellentétes tendenciát láthatunk. A támogatások GDP-hez viszonyított aránya minden évben 0,8 százalék felett volt, és 2008-ban a magyar adat az 1,8 százalékot is meghaladta.¹³ Mindez részben a nagy költségvetéssel működő támogatási programok eredménye, amelyeket a 2000-ben indult (első) Széchenyi-terv vezetett be.¹⁴

1. ábra. állami támogatások a nemzeti GDP %-ában (2000–2008)



Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comprod/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes)

¹¹ State Aid Scoreboard 2004 Autumn, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0750>.

¹² HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 784.

¹³ KÁLLAY László: „Állami támogatások és gazdasági teljesítmény. Támogatás-túladagolás a magyar gazdaságfejlesztésben?” *Közgazdasági Szemle* 2014/3. 279–298., 282.

¹⁴ KÁLLAY (13. lj.).

Az ÁTCST 2005-ös közzététele óta a támogatás intenzitása az új tagállamokban enyhén nőtt, míg a régi tagállamokban stagnált. Az egyes kelet-közép-európai államok között ugyanakkor e szempontból jelentős különbségek voltak. Míg egyeseknél csökkenő tendenciát mutat az állami támogatások intenzitása, addig mások (Szlovénia, Csehország és Lettország) esetében növekedést láthatunk a kiadások GDP arányában. 2010-ig Magyarország mutatta a legmagasabb támogatási intenzitást ezen országok közül.¹⁵ A növekvő támogatási intenzitás egyrészt magyarázható azzal, hogy az uniós tagság mint elérendő cél fegyverező hatása a csatlakozást követően megszűnt.¹⁶ Másrészt a tagság gazdasági hatásai – különösen a verseny fokozódása – is kényszeríthették az új tagokat a támogatási kiadások növelésére.¹⁷

Az uniós tagállamokban 2007-ben átlagosan a horizontális célokra előirányzott támogatások az iparnak és a szolgáltatásoknak nyújtott összes támogatás 80%-át tették ki.¹⁸ Az Európai Unióhoz való csatlakozásukat megelőzően a legtöbb kelet-közép-európai országban magas volt az ágazati támogatások aránya és mértéke, mivel ezen országoknak ebben az időben elsősorban a rendszerváltást követő gazdasági átalakulásból eredő gazdasági nehézségekkel (így a privatizációs folyamat egyes kihívásaival) kellett megküzdeniük. Így „Kelet és Nyugat között” a csatlakozás előtt fennálló különbségek részben az iparágak szerkezetátalakításával magyarázhatók. A csatlakozást követően azonban a kelet-közép-európai országokban (EU-12) az ágazati célkitűzésekhez nyújtott támogatások aránya 2004 és 2005 között átlagosan már a felére esett vissza, és az ezt követező években tovább csökkent.¹⁹

A horizontális támogatások típusainak terén a prioritások ugyanakkor jelentősen eltértek a kelet-közép-európai országok és az EU-15 tagállamok között. E támogatások legnagyobb része környezetvédelmi és energiatakarékosági célú támogatás (az iparnak és a szolgáltatásoknak nyújtott összes állami támogatás 25%-a 2007-ben), és jellemzően a régi tagállamokban képezték ezek GDP-arányosan a támogatások meghatározó részét (2007-es adatok szerint például Svédországban az összes támogatás 85%-a, Hollandiában 58%-a). Ezzel szemben az új tagállamok átlaga mindössze 2% volt 2007-ben. A második legnépszerűbb horizontális célkitűzés a regionális fejlesztés volt (az összes támogatás 20%-a), amelyet elsősorban az új tagállamok (köztük Magyarország igen intenzíven) és a déli tagállamok alkalmaztak.²⁰ Magyarország esetében jelentős volt a foglalkoztatási támogatások aránya is; a vonatkozó csoportmentességi rendeletnek megfelelő intézkedések 70%-át öt tagállam: Lengyelország, Olaszország, Spanyolország, Magyarország és Németország vezette be.²¹

¹⁵ HÖLSCHER – NULSCH – STEPHAN (6. lj.)

¹⁶ Frank SCHIMMELFENNIG – Ulrich SEDELMEIER: „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe” *Journal of European Public Policy* 2004/4. 661–679., <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>.

¹⁷ HÖLSCHER – NULSCH – STEPHAN (6. lj.)

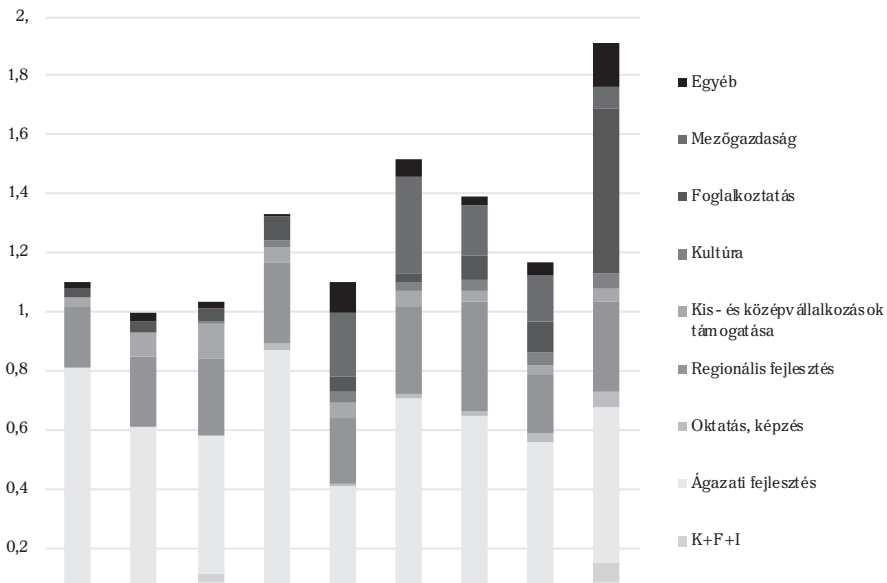
¹⁸ State Aid Scoreboard 2008 Autumn, 30.

¹⁹ HÖLSCHER – NULSCH – STEPHAN (6. lj.)

²⁰ State Aid Scoreboard 2008 Autumn 31.

²¹ State Aid Scoreboard (Europe 2020 Strategy report) 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0356&qid=1623074973127>.

2. ábra. Magyarország által nyújtott állami támogatások a nemzeti GDP %-ában (2000–2008, ágazati megoszlás)



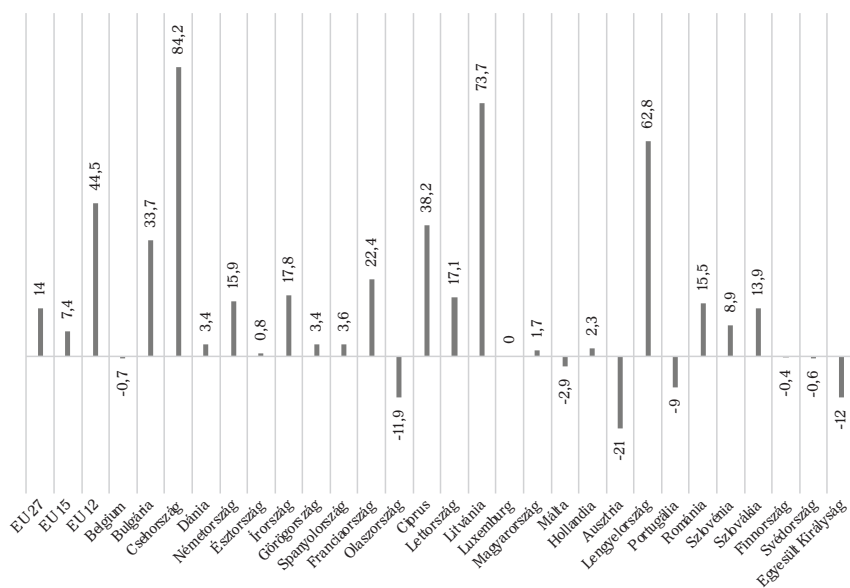
Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redistat/databrowser/explore/all/all_themes)

A régi tagállamok (EU-15) 2000 után növelték a Lisszaboni Stratégia céljaival összhangban lévő támogatások összegét, bár ez a tendencia ezen országok esetében megállt 2005-ben, az ÁTCST közzétételével.²² Az új tagállamok esetében a „jó támogatások” összege GDP-arányosan nem nőtt jelentősen, azonban (az adott állam által nyújtott) támogatások teljes összegén belüli arányuk hosszú távon egyenletesen növekvő tendenciát mutatott, ami 2002 és 2007 között intenzívebb is volt, mint a régi tagállamok esetében. Magyarországon ugyanakkor ez a növekedési arány szerényebb volt (1,7%), ami részben magyarázható az ágazati támogatások továbbra is intenzív szerepével, valamint azzal, hogy Magyarország a támogatások nagy részét továbbra is a beruházási adókedvezmény-programon keresztül nyújtotta.²³

²² HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 789.

²³ State Aid Scoreboard 2008 Autumn 31.

3. ábra. A horizontális célokra nyújtott támogatás részarányának alakulása az összes támogatás %-ában, 2002–2007, százalékpontokban kifejezve



Forrás: State Aid Scoreboard Autumn 2008

2.2.2. JOGI ÉS ADMINISZTRATÍV RENDSZER A CSATLAKOZÁS UTÁN

Az uniós elvárásoknak megfelelő támogatás-ellenőrzési rendszer Magyarországon – hasonlóan a többi kelet-közép-európai új tagállamhoz – már a csatlakozást megelőzően kiépült.²⁴ Az állami támogatási szabályok betartására vonatkozó kötelezettséget már az 1991-ben aláírt Európai Megállapodás is tartalmazta, az ennek teljesítéséért felelős szerv, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) pedig 1999-ben létrejött. A csatlakozás óta a TVI alapvetően két funkciót lát el: a hazai támogatási tervek, illetve támogatási gyakorlat összhangjának biztosítása az uniós joggal (ideértve a jogellenes támogatások visszatérítésével kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének koordinálását is), valamint a magyar válasz elkészítése a Bizottság által indított hivatalos vizsgálati eljárások, panaszok megválaszolása során. Az uniós jogi követelményeknek való megfelelést biztosítani hivatott korábbi anyagi jogi normákat a csatlakozást követően a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi rendelkezések felváltották,

²⁴ Erről számolt be Hargita Eszter „A magyar állami támogatási ellenőrzési rendszer kialakítása és működése” című, az Állami Támogatási Nap keretében, 2011. május 12-én tartott előadásában; lásd az előadás összefoglalóját: STAVICZKY Péter: „Az állami támogatási politika jelene és jövője” *Állami Támogatások Joga* 2011/2. 13–28., 22.

a 2004. május 1-jétől hatályba lépő új kormányrendelet már leginkább csak eljárási szabályokat tartalmazott.²⁵

A támogatást nyújtó szervek részéről (illetve a TVI részéről e szervekkel történő egyeztetés során) a csatlakozást követő első néhány évben az egyik legnagyobb kihívást az állami támogatási szabályokkal kapcsolatos ismeretek hiánya jelentette, különösen a közvetett támogatási formák esetében, illetve amikor uniós szinten történő jogszabályváltozás tette kérdésessé a korábban már bevezetett támogatási rendszer jogszerűségét.²⁶ Emellett a kelet-közép-európai tagállamokban általánosan nehézséget okozott, hogy az állami támogatásokat felügyelő hatóságok nem rendelkeztek megfelelő jogállással, és így nem minden esetben volt hatáskörük az állami támogatási szabályok érvényesítésére.²⁷ A TVI esetében különösen problematikus volt, hogy nem rendelkezett hatáskörrel a kormányzat állami támogatási gyakorlatának leállítására, a negatív határozatok végrehajtására vagy a jogellenes támogatások visszafizettetésére.²⁸

2004. május 1. és 2008. december 31. között a Bizottság 134 olyan határozatot hozott, amelyben magyarországi támogatási intézkedés jogszerűségét vizsgálta, ebből két alkalommal hozott negatív tartalmú (azaz a támogatás jogellenességét megállapító) döntést. A többi esetben a támogatás jogszerű voltának (vagy a támogatási elem hiányának) megállapítására vagy nem érdemi döntésre került sor. A 134 határozatból 78 vissza nem térítendő támogatást érintett. A Budapesti Erőmű Zrt. és az MVM magyar állami tulajdonú vállalkozás között még a 90-es évek közepén létrejött villamosenergia-vásárlási megállapodások (ún. HTM-ek) jogszerűségével összefüggésben hozott határozatokat²⁹ Magyarország a Törvényszék előtt is megtámadta. A megállapodások jogellenességét megállapító ítéletet³⁰ követően a HTM-ek rendszerének megszüntetése nemcsak az állami támogatási szabályokkal való összhang megteremtése érdekében megtett intézkedésként értékelhető, hanem döntő lépés volt (Lengyelországhoz hasonlóan) a villamosenergia-piac megnyitása felé³¹ is az uniós jogi elvárásoknak³² megfelelően.

²⁵ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet.

²⁶ HARGITA Eszter „Establishing and functioning of the Hungarian State Aid Control system” *Állami Támogatások Joga* 2011/2. 55–60., 60.

²⁷ HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 783.

²⁸ Eszter HARGITA – Zsuzsanna REMETEI FILEP: „State Aid Control in Hungary” *European State Aid Law Quarterly* 2004/4. 585–590.

²⁹ HL 2005 C 324, p. 12; 2009/609/EK HL 2009 L 22.

³⁰ T-80/06 és T-182/09 egyesített ügyekben hozott döntés, ECLI:EU:T:2012:65.

³¹ State Aid Scoreboard 2008 Autumn 19.

³² Bővebben lásd erről LOVAS Dóra: *Liberalizáció és reguláció az Európai Unió energiapolitikájában* (Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar 2021).

3. A MÁSODIK IDŐSZAK: PÉNZÜGYI ÉS GAZDASÁGI VÁLSÁG, KILÁBALÁS A VÁLSÁGBÓL

3.1. UNIÓS KÖZPOLITIKA ÉS VÁLSÁGINTÉZKEDÉSEK

A két további tagállammal (Romániával és Bulgáriával) 2007-ben tovább bővült Európában az ÁTCST megvalósítását a pénzügyi és gazdasági válság szakította meg.

Mivel pénzügyi intézmények számára az akkor hatályban lévő megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat szabályozó bizottsági közlemény alapján támogatás nyújtása nem volt lehetséges, a Bizottság új, csak a válságintézkedések jóváhagyási feltételeit szabályozó közleményeket fogadott el az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján.³³ A közlemények közös elvekre épültek, amelyek közül a 2008-as Versenypolitikai Jelentés az aránytalan versenytorzítások megelőzését, a támogatások időbeli korlátozását és a magánszektortól származó megfelelő mértékű hozzájárulások meghatározását emelte ki.³⁴ A tagállami garancia formáját öltő állami intézkedéseken kívül később, a válság mélyülése okán a Bizottság újabb közleményt fogadott el a pénzügyi intézmények feltőkésítéséről (a továbbiakban: feltőkésítési közlemény).³⁵ A feltőkésítési közlemény a pénzügyi stabilitás és a versennyel kapcsolatos célkitűzések közötti egyensúly megteremtésének szükségessége miatt különbséget tett egyfelől az alapvetően stabil, hatékony bankok, másfelől pedig a nehéz helyzetben lévő, gyenge teljesítményt nyújtó bankok között.³⁶ Továbbá, a feltőkésítési támogatásokat egyrészt olyan ösztönzőktől tette függővé a Bizottság, amelyek elősegítik az állam kilépését a bankból, másrészt olyan biztosítékoktól, amelyek megelőzik a támogatással való visszaélést és a versenytorzulást.

A pénzügyi szektor válsága tovagyűrűzött a reálgazdaságba is, ezért a tagállamok a foglalkoztatási, társadalmi hatások enyhítése végett a reálgazdaságban működő vállalkozások fokozottabb támogatását határozták el. Erre az igényre reagálva a Bizottság egy különálló közleményt fogadott el, amelyben egyes, korlátozott összegű tagállami támogatási rendszereket, kezességvállalásokat és támogatott kölcsönöket is engedélyezett.³⁷ A reálgazdaság számára kifizetett támogatások nagyságrendje

³³ A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02). A jogalap az EK Szerződés 87. cikk (3) b) pontja volt.

³⁴ Report on Competition policy 2008, Including Commission Staff Working Document, European Communities, 2009, 73–74. A tehermegosztási feltételek funkciójáról, az erkölcsi kockázatról lásd a Bíróság értelmezését a C-526/14. sz. Kotnik és mások ügyben 2016. július 19-én hozott ítéletben, ECLI:EU:C:2016:570, 54–58 pontok. Az egyének hajlamosak kockázatos döntéseket hozni akkor, amikor annak esetleges negatív következményeit egy közösség viseli el.

³⁵ A Bizottság közleménye – A pénzintézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok (2009/C 10/03) és a Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közötti bankszektorban történő kezeléséről (2009/C 72/01).

³⁶ A feltőkésítési közlemény 12. pontja.

³⁷ A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági

korlátozott maradt,³⁸ de emellett a Bizottság kezdeményezte az Európai Gazdasági Fellendülés Tervének megvalósítását is, amely uniós és tagállami forrásokból elsősorban infrastrukturális és kulcsszektorokba történő beruházásokat célzott meg.³⁹ A pénzügyi intézmények restrukturálása, illetve felszámolása több évre elhúzódott és a reálgazdaság válságból való kilábalása is egy hosszú folyamat eredménye volt.⁴⁰ A krízis mélységét mutatja, hogy az egyes tagállamok fizetőképességének megrendüléséhez, sőt adósságválságához is elvezett.

Az állami támogatások összegének kalkulációjakor a Bizottság különválasztotta a válságtámogatásokat a statisztikában, ahogyan a Bizottság 2012-es Versenypolitikai Jelentése is mutatja. A nem válságenyhítésre nyújtott támogatások megmaradtak az EU GDP 0,5%-ának szintjén. A válságtámogatások viszont már 2011-ben az EU GDP-jének 13%-ára ugrottak meg.⁴¹ A számokból is láthatóan a pénzpiacokat sújtó válság az állami támogatási szabályok példa nélküli lazításához vezetett.⁴² A pénzügyi intézmények számára nem minden tagállam nyújtott támogatást, értelemszerűen a nagy bankszektortal rendelkező tagállamok jártak élen ebben.⁴³

3.2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI MODERNIZÁCIÓS TERV

Az Európai Bizottság 2012-ben a már említett ÁTM-et bevezető közleményében a korábbi terv céljaival átfedően három célkitűzést jelölt meg: a növekedés előmozdításához való hozzájárulást, a jogérvényesítésnek a belső piacot leginkább befolyá-

gi válságban (2009/C 16/01). Ezt a közleményt 2011-ben egy másik váltotta fel, amely 2011 végéig engedélyezte a reálgazdaság számára nyújtott támogatásokat. A Bizottság összesen hét közleményt adott ki. A válsággözleményeket részletesen ismerteti és elemzi: Stan MAES – Stephen MAVROGHENIS: „Aid in the Banking Sector” in Philipp WERNER – Vincent VERouden (szerk.): *EU State Aid Control* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017) 775–820., CONOR QUIGLEY QC: *European State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing 2015) Chapter 15: State Aid and the Financial Crisis.

³⁸ Kelyn BACON (szerk.): *European Union Law of State Aid* (Oxford: Oxford University Press 2013) 404.

³⁹ COM (2008) 800 final, Brussels, 26/11/2008.

⁴⁰ Az állami támogatási szabályokat ezalatt többször módosította a Bizottság. 2009-től kezdve adta ki értékelését a bankok szerkezetátalakításának terveiről. (A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján, 2009/C 195/04) 2013-tól a támogatások kivezetésének szakasza kezdődött meg. A kivezetést, a bizottsági elemzési keret súlyos problémáit és a Bizottság által alkalmazott jogorvoslati intézkedések hatástalanságát már 2011-ben kritizálta Christian AHLBORN – Daniel PICCININ: „The Great Recession and other mishaps: The Commission’s policy of restructuring aid in a time of crisis” in Erika SZYSZCZAK (szerk.): *Research Handbook on European State Aid Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 124–175., <https://doi.org/10.4337/9780857936424.00016>.

⁴¹ Report on Competition Policy 2012, Including Commission Staff Working Document, European Union 2013, 25.

⁴² Eugene STUART – Iana ROGINSKA-GREEN: *Sixty Years of EU State Aid Law and Policy* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2018) 294.

⁴³ Ezek az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország voltak. Commission Staff Working Paper: The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis, SEC (2011) 1126 final, Brussels, 5.10.2011

soló ügyekre való összpontosítását, valamint az egyszerűbb szabályok és gyorsabb döntéshozatal elvárását.⁴⁴

Korábban láthattuk, hogy már az ÁTCST első számú elvárása is az volt, hogy a lisszaboni stratégia kereteihez igazítsa a jogot a növekedés és munkahelyteremtés céljával. A lisszaboni stratégia leáldozásával a helyébe lépő Európa 2020 program jelentette az ÁTM-ben az uniós jogalkotó számára az igazodási pontot. Mindkét esetben a növekedés előmozdításához való hozzájárulás az összeurópai elképzeléshez való igazodást jelenti, és nem a tagállamok egyedi iparpolitikai vagy fejlesztéspolitikai céljainak elfogadását.⁴⁵

Az ÁTM kifejezett célja volt e körben, hogy a tagállamokat az ún. „jó támogatások” nyújtására ösztönözze. Ez azon a felismerésen alapul, hogy a támogatások leginkább akkor járulnak hozzá a növekedéshez, ha a piaci elégtelenségekre irányulnak, és ily módon kiegészítik, nem pedig helyettesítik a magánkiadásokat. Az állami támogatás kizárólag akkor éri el eredményesen a kívánt közpolitikai célt, ha hatékony ösztönzőt jelent, vagyis arra serkenti a támogatás kedvezményezettjét, hogy olyan tevékenységeket végezzen, amelyeket a támogatás hiányában nem tenne meg;⁴⁶ továbbá ha képes korlátozni a versenytorzulásokat és fenntartani a belső piac nyitottságát és versenyző jellegét. Az olyan állami támogatás, amely nem a piaci hiányosságokra irányul, és amelynek nincs ösztönző hatása, nem pusztán az állami források elfecsérlését jelenti, hanem fékezi a növekedést is azáltal, hogy rontja a versenyfeltételeket a belső piacon.⁴⁷ Ez a cél, azaz az állami támogatások összegének csökkentése azonban, álláspontunk szerint, nem tekinthető a támogatáspolitikai elsődleges céljának, inkább csak annak mellékterméke lehet.⁴⁸

Az ÁTCST-vel egyezően az ÁTM második számú célkitűzése az egyedileg bejelentett és engedélyezett támogatási tervek felszaporodásával járó bizottsági ügyteher csökkentése volt.

Ez az állami támogatási politika nyelvére lefordítva a közvetlen bizottsági jogérvényesítésnek a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre való összpontosítását

⁴⁴ A Bizottság közleménye: Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése, COM/2012/0209 final, Brüsszel, 8.5.2012.

⁴⁵ Az Európa 2020 program: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 végleges, Brüsszel, 2010.3.3.

⁴⁶ A kontrafaktuális elemzést kívánó ösztönző tesztet anyagi jogi tesztként azonosítja HENCHER–NICOLAIDES (10. lj.) 206., megkülönböztetve attól a formális ösztönző tesztől, hogy a kedvezményezett nem kezdheti meg addig a projekt végrehajtását, ameddig a támogatási kérelmet be nem nyújtotta.

⁴⁷ Másrészt a Bíróság a Hinkley Point ügyben kifejtette, hogy a piaci elégtelenség fennállása nem feltétele a 107. cikk (3) bekezdése c) pontja szerinti összeegyeztethetőségnek. C-594/19. P. sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben 2020. szeptember 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:742.

⁴⁸ A tagállamok által nyújtott támogatások összegének csökkentésére vonatkozó törekvések alapvetően politikai nyilatkozatokban (Európai Tanács konklúziói) és Bizottsági jogpolitikai dokumentumokban kapnak szerepet, nem a kötelező jogban. A kötelező jogban csak az egyes projektek finanszírozásához nyújtható támogatási intenzitás maximálásával képes a Bizottság befolyásolni az egyes projektek állami finanszírozását. A nem válság okán nyújtott támogatások összege csökkent az 1980-as évektől, 2004 és 2011 között a GDP 1%-ról 0,5%-ra. Alexandros Lymperopoulos – Maria Eleni Pouliasi: „Beyond Cuno: EU state aid vs US subsidies regulation from a quantitative perspective” *European Competition Law Review* 2023/10. 429–438., 436. Ez a trend 2019-ben megfordult. HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 794.

jelentette. A jelentős összegű és potenciálisan a versenyt jobban torzító támogatásokat, beleértve a pénzügyi támogatásokat is, szigorúbban kell ellenőrizni, ezzel egyidejűleg egyszerűsíteni kell az inkább helyi jellegű és a kereskedelmet kismértékben befolyásoló ügyek vizsgálatát. Ez a cél arányosabb és differenciáltabb szabályok megállapításával és az állami támogatás ellenőrzésére vonatkozó eljárások korszerűsítésével érhető el, erősítve a tagállamok felelősségét a támogatási intézkedések kialakítása és végrehajtása terén. A jelentősebb ügyek körében a Bizottság különös figyelmet helyezett a multinacionális vállalkozások adóelkerülési és adó optimalizációs gyakorlatainak vizsgálatára és a magyar, valamint lengyel különadók összeegyeztethetőségének vizsgálatára.⁴⁹

Az ÁTCST utolsó célkitűzése az eljárások és gyakorlatok korszerűsítése, valamint a tagállamokkal megosztott felelősség kialakítása volt, amelyet az ÁTM az egyszerűbb szabályok és gyorsabb döntéshozatal irányába mutató folyamatként értelmezett tovább. Az ÁTM legjelentősebb eredménye az új általános csoportmentességi rendelet (ÁCSR) elfogadása volt,⁵⁰ amely elődjéhez hasonlóan⁵¹ egy jogi aktusban szabályozza a korábban külön rendeletekben szabályozott, széttagozott csoportmentességeket, így törekedve egységes fogalom-, valamint mentesítési feltételrendszer bevezetésére.⁵² Az ÁTM az új tanácsi jogalkotási felhatalmazás erejénél fogva olyan támogatási kategóriákra is kiterjesztette a mentesítést, ahol rendeleti szabályozás még nem volt, de a Bizottság ekkorra már jelentős jogalkalmazási gyakorlattal rendelkezett. A kiterjesztett támogatási kategóriák között találunk olyan, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése alapján mentesülő, *ex lege* kivételeket, mint a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatások és olyanokat is, amelyek a Bizottság diszkrecionális jogkörében engedélyezendő (például sport és multifunkcionális szabadidős létesítmények, helyi infrastruktúra létesítése).⁵³ Az ÁCSR hatályának bővítésével a Bizottság jelentősen csökkentette az egyedi elbírálást igénylő ügyek számát. Az ÁCSR jelentőségét ugyanakkor csökkenti, hogy általában nem alkalmazható a versenyre veszélyesebb ágazati támogatásokra és a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nyújtott támogatásokra. A csoportmentességi rendelet az ún. bejelentési határérték feletti (nagyobb összegű) támogatásokat

⁴⁹ A magyar irodalomból lásd: ERDŐS Éva: „Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban” *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2. különszám 114–126. és Márton VARJU – MÓNIKA PAPP: „Sectoral Special Taxes in Hungary as Instruments of a Populist Fiscal Policy: A Legal Analysis” *Review of Central and East European Law* 2022/2. 60–83., <https://doi.org/10.1163/15730352-bja10061>.

⁵⁰ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187., 2014. 06. 26., 1.

⁵¹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), HL L 214, 2008. 08. 09., 3–47.

⁵² Ez nem azt jelenti, hogy nincsenek a külön támogatási kategóriákra meghatározott különös szabályai.

⁵³ Az *ex lege* és diszkrecionális kivételekről lásd részletesebben VÁRNAY Ernő – PAPP MÓNika: *Magyarország az Európai Unió jogáról* (Budapest: Wolters Kluwer 2023).

nem mentesíti,⁵⁴ azok bejelentéskötelesek, amelyeket a Bizottság egyedileg értékkel általában valamilyen *soft law* jogforrás alapján.⁵⁵

Az ÁCSR általános szabályai konjunktív általános feltételeket kapcsolnak a mentességhez. Ezek a következők: a támogatás átlátható, ösztönző hatása van, a támogatás csak a költségek meghatározott arányára vonatkozhat (támogatási intenzitás), támogatáshalmazódási szabályok alkalmazandók, teljesülnek az ellenőrzési célú közzétételi és információszolgáltatási, jelentéstételi és nyilvántartási kötelezettségek. Az egyes speciális támogatásfajtákra pedig a rendelet igen részletes feltételrendszert határoz meg.

Az általános feltételek közül elsőként az ösztönző hatást emelnénk ki, mivel az állami támogatási modernizáció talán ennek a feltételnek a tartalommal való megtöltése terén hozta az egyik legnagyobb változást. Az ösztönző hatás meglétének konzekvens és konkrét alkalmazásával biztosítható, hogy a támogatások ne járjanak a *hatékony verseny* korlátozásával, azaz csak olyan esetekben kerüljenek alkalmazásra, amikor valamilyen *piaci elégtelenség* miatt (vagy *méltányossági szempontból*) van szükség az állami beavatkozásra. Az uniós állami támogatási jog sajnos az ösztönző hatás meglétének vizsgálatát általában egy pusztán adminisztratív formalításra fokozza le: azt kell igazolnia a kedvezményezettnek, hogy nem kezdte meg a támogatott projekt végrehajtását a támogatási döntés meghozatala előtt. Az ösztönző hatás a hatályát veszített korábbi ÁCSR szabályai szerint mindig fennállt, ha a kedvezményezett kkv a projekttel járó munka megkezdése előtt támogatási kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz. Az ösztönző hatás bizonyítása tehát nem a piaci elégtelenség bemutatása és az annak orvoslására hozott támogatási intézkedés közötti okszerű kapcsolat tényleges vizsgálatára irányult, hanem pusztán formalitássá vált.

Az ösztönző hatás bizonyítása az új ÁCSR alapján a kkv-k számára, valamint a támogatási program alapján támogatott nagyvállalkozások számára változatlanul

⁵⁴ Ulrich SOLTÉSZ a Bizottság által az ÁCSR-ben javasolt értékhatárok mértékét kifejezetten nagyvonalúnak tartja. Ulrich SOLTÉSZ: „Az európai állami támogatási szabályok új rendszere” *Állami Támogatások Joga* 2015/6. 45–62., 52.

⁵⁵ Arról kevés adat áll rendelkezésre, hogy a Bizottság hogyan határozza meg a rendeletekben a bejelentési küszöbértéket. A K+F+I támogatások esetén a küszöbérték túlságosan alacsony szintjét kritizálja a Bird & Bird jelentés, amelyet a Bizottság Innovációs Főigazgatósága rendelt meg: State Aid Support Schemes for RDI in the EU's International Competitors in the Fields of Science, Research and Innovation, Written by Bird & Bird Brussels, November 2015. Legfontosabb megállapítása, hogy az ÁCSR a K+F+I projektek támogathatósága tekintetében túlságosan formális és megszorító feltételeket alkalmaz. Lásd különösen a jelentés 867–866. oldalait. ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/full_einri_final_study_report.pdf.

^{Az} általános csoportmentességi rendelet hatályát a Bizottság többször kiterjesztette módosítások során, mint ahogyan egyes támogatási intenzitásokat is és bejelentési küszöbértékeket. A hatályát veszített ÁCSR-hez képest több támogatási kategória esetében emelkedtek a bejelentési küszöbértékek (azaz a Bizottság nem végez egyedi vizsgálatot). A környezetvédelmi támogatások, az Európa 2020 stratégia alapkövének is tekintett K+F+I támogatások vagy a hátrányos helyzetű munkavállalók elhelyezkedéséhez nyújtott támogatások esetében például a duplájára emelkedtek a bejelentési küszöbértékek. A Bizottság 2017-ben tovább növelte a kultúra és kulturális örökség megőrzésére, a sporttámogatásra és a multifunkcionális szabadidős létesítmények infrastruktúra-támogatását szolgáló bejelentési küszöbértékeket.

nul adminisztratív formalitás maradt, a nagyvállalkozások számára nyújtott ad hoc támogatások ösztönző hatásának bizonyítása azonban bonyolultabbá vált.

Az ÁCSR regionális támogatásokra vonatkozó szabályai szerint az uniós átlagnál fejletlenebb területeken működő vállalkozások [107. cikk (3) a) pontja szerinti régiók] az induló beruházásokhoz kaphatnak támogatást, a nemzeti szinten kijelölt elmaradott térségben [107. cikk (3) c) szerinti régió] csak a kkv-k induló beruházásai, illetve a nagyvállalkozások kaphatnak új létesítmény létrehozatalára vagy a létesítmény tevékenységének diverzifikálására támogatást. A nagyvállalkozások tehát a nemzeti szinten kijelölt elmaradott térségekben nem részesülhetnek támogatásban egy létesítmény kapacitásbővítésére vagy termékkínálat-bővítésre.

Az ÁTM egyik kitűzött célja volt, hogy a csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatások aránya növekedjen. A Bizottság eredeti elképzelése szerint a támogatási intézkedések kb. 75%-a esett volna a módosított csoportmentesség alá, de ezt a gyakorlat meghaladta. Jelenleg az új támogatási intézkedések 93%-a csoportmentesség hatálya alá esik.⁵⁶ Összehasonlításképpen a korábbi ÁCSR alapján ez az arány csak kb. 60% volt.⁵⁷

Az általános csoportmentességi rendeletnek megfelelő támogatások összeegyeztethetők a belső piaccal, a rendelet közvetlen hatályából kifolyólag a nemzeti bíróságok előtti jogérvényesítés tárgyát is képezhetik rendelkezései. A csoportmentesség kiszélesítésével jelentősen megnőtt a tagállamok és vállalati jogászok felelőssége a jogszerűség biztosítása tekintetében, hiszen a rendeletnek nem mindenben megfelelő támogatások a belső piaccal összeegyeztethetetlenek maradnak.⁵⁸

Ebben az időszakban, 2016-ban az ÁTM végrehajtásának utolsó évében a Bizottság elfogadta az állami támogatás fogalmáról szóló közleményét, amelyben összefoglalta az EUMSZ 107 (1) bekezdése feltételeinek joggyakorlatát.⁵⁹ Később, 2019-ben a Bizottság megkezdte a hatályos állami támogatási jog felülvizsgálatát és az Állami Támogatási Modernizáció eredményeinek felmérését.⁶⁰

Az ÁTM átfogó három célja csak részben valósult meg.⁶¹ Bár az ex ante ellenőrzés leépítése terén a Bizottság és a tagállamok kiváló eredményeket értek el, a csoportmentesség előnyét élvező támogatások utólagos bizottsági ellenőrzése az Európai

⁵⁶ State Aid Scoreboard 2022, 70.

⁵⁷ Ha a statisztikát nem a támogatások száma szerint vizsgáljuk, hanem a támogatási értékre vetítjük, akkor a bejelentési határértékek miatt az ÁCSR hatálya alá eső támogatások értéke sokkal kisebb. A tagállamok átlagban az összes támogatás 48%-át az ÁCSR alapján költik el. ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

⁵⁸ Ezt hangsúlyozta az Európai Bíróság is az Eesti Pagar ítéletében (C-349/17.sz. Eesti Pagar AS és mások ügyben 2019. március 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:172). A mentesség feltételeinek meg nem felelő támogatások be nem jelentettek és ezért jogellenesek. Az ezt megállapító hatóság vagy bíróság pedig saját kezdeményezésére köteles elrendelni a támogatás visszatéríttetését.

⁵⁹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). Helyenként kiegészítve a Bizottság jogértelmezésével.

⁶⁰ Fitness Check eredményét lásd: Commission Staff Working Document, Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance, SWD(2020) 257 final, Brussels, 30.10.2020.

⁶¹ Lásd erre vonatkozóan PIERNAS LÓPEZ (2. lj.).

Számvevőszék jelentései szerint nem megfelelő.⁶² Piernas López szerint a notifikációs kötelezettség ilyen mértékű csökkentése „megteremti a tagállami hatóságok általi eltérő jogalkalmazás lehetőségét és az Unió gazdasági, társadalmi és földrajzi kohéziójának elérését is kockáztatja.”⁶³ Tagállami vélemények szerint ugyanakkor a csoportmentesség kiszélesítésére nagy szükség volt, mert a tagállami közpolitikai célok elérését nagyban lassítja és esetenként gátolja a bizottsági előzetes kontroll.

3.3. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI POLITIKA ÉS JOGI MEGFELELÉS MAGYARORSZÁGON

3.3.1. VÁLSÁGINTÉZKEDÉSEK

A 2008-as gazdasági és pénzügyi válság hatásaira tekintettel nyújtott állami támogatások, amint ez a fent ismertetett közlemények tartalmából is következik, leginkább a pénzügyi szektorra korlátozódtak. A pénzügyi szektornak nyújtott támogatások ugyanakkor az új tagállamokban kisebb mértékűek voltak, mint a régi uniós országokban. A legtöbb közép- és kelet-európai pénzintézet a nyugati bankok leányvállalata volt,⁶⁴ és hitelportfóliójuk kezdetben kevésbé volt kockázatos, ezért nem tűntek a válság hatása által olyan mértékben érintettnek, mint a legtöbb nyugati bank. A recesszió beálltával ezeknek a bankoknak is támogatásért kellett folyamodniuk.⁶⁵

A 2008-as válság hatásainak mérséklése érdekében a magyar kormány huszonhat támogatási intézkedést fogadott el az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja, illetve a fent említett közlemények alapján, ezek legnagyobb része támogatási program (azaz nem egyedi támogatási intézkedés), illetve annak meghosszabbítása volt, amelyből tizenöt intézkedés kedvezményezettjei bankok, illetve hitelintézetek.⁶⁶ A nem pénzügyi szektort (reálgazdaságot) érintő intézkedések körében említhetjük többek között azt a programot, amellyel Magyarország uniós, illetve hazai forrásokból nyújtott támogatásokkal igyekezett ösztönözni a munkáltatókat, hogy a

⁶² European Court of Auditors: Special Report No. 15, 2011. Do the Commission's procedures ensure effective management of State aid control? és European Court of Auditors Special Report No. 24, 2016., 44.

⁶³ PIERNAS LÓPEZ (2. lj.) 1650. Megjegyezzük, hogy a kohézió csökkenését a Bizottság 2017-es ÁCSR módosítása is kezelni próbálta, mivel megtiltotta regionális beruházási támogatások nyújtását az egyik tagállamból a másikba áttelepített létesítmények vonatkozásában. Hasonló következtetésre jutott: Carlo Maria COLOMBO: „State aid control in the modernisation era: Moving towards a differentiated administrative integration?” *European Law Journal* 2019/3. 292–316., <https://doi.org/10.1111/eulj.12324>. Ő egyenesen egy többsebességes állami támogatási kontroll kialakulását vetítette előre. A 311. oldaltól.

⁶⁴ Magyarországon és Lengyelországban ugyanis a bankszektor államosítása valamivel később kezdődött meg. Bővebben erről Juliet JOHNSON – Andrew BARNES: „Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience” *Review of International Political Economy* 2015/3. 535–569. <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.919336>.

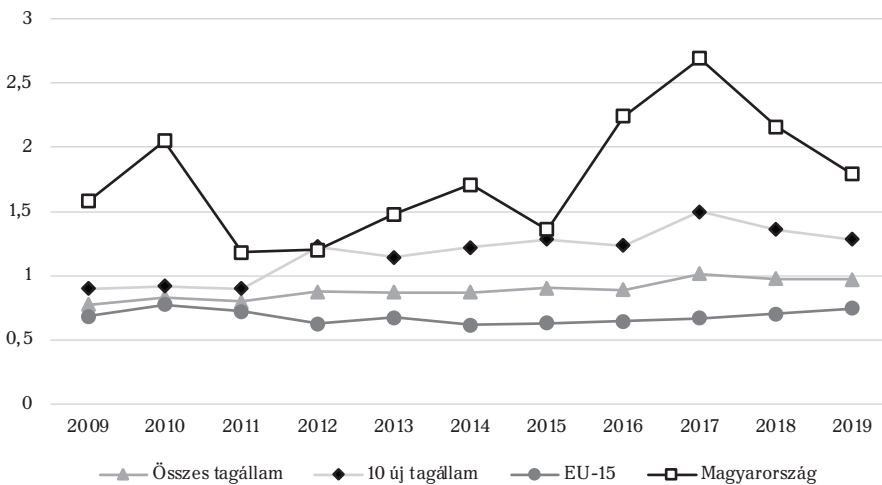
⁶⁵ HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 791–792.

⁶⁶ <https://competition-cases.ec.europa.eu/>.

munkaállományt a válság következtében ne, vagy a tervezetthez képest csak lényegesen kisebb mértékben csökkentsék.⁶⁷

Az iparnak és a szolgáltató ágazatoknak⁶⁸ nyújtott támogatásokat nézve, Magyarországon a vizsgált időszakban a támogatások GDP arányos átlaga továbbra is jóval meghaladta a régi tagállamok által nyújtott támogatásokét. Magyarország esetében ez az arány ugyanakkor a 2004-ben csatlakozott tíz tagállaméhoz képest is magas volt. A támogatási intenzitás egyedül 2011-ben és 2012-ben csökkent, mivel az ágazati fejlesztésre szánt támogatásokat a 2010-es 900 millió euróról 2013-ban 34 millió euróra csökkentették, míg a K+F támogatás 30 millió euróról 300 millió euróra nőtt. Az állami támogatás Magyarországon azonban még mindig kétszerese volt ekkor az EU-15 átlagának, a hazai GDP mintegy 1,0 százaléka.⁶⁹

4. ábra. Állami támogatások (szolgáltatói és ipari ágazatok) a nemzeti GDP %-ában (2009–2019)



Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redistat/databrowser/explore/all/all_themes)

⁶⁷ BOLF-GALAMB Zsófia – KÁNYÁSI Zsófia: „A pénzügyi és gazdasági válság kapcsán Magyarországon bevezetett munkahelyteremtő és munkahelymegőrző intézkedések rövid bemutatása” *Állami Támogatások Joga* 2010/2. 77–88., 78.

⁶⁸ Az Európai Bizottság versenypolitikai Főigazgatósága az összes támogatástípuson belül megkülönböztet három speciális kategóriát: a mezőgazdasági, a vasúti közlekedés fejlesztéséhez nyújtott és a 2008-ban kezdődött válság kezelésére felhasznált állami támogatásokat; az ezen felüli részt az iparnak és a szolgáltató ágazatoknak nyújtott nem válság célú támogatásként tartja nyilván. KÁLLAY (13. lj.) 281.

⁶⁹ KÁLLAY (13. lj.) 282.

E számokhoz a válságintézkedésként nyújtott támogatásokat is hozzáadva azt láthatjuk, hogy Magyarországon a versenyszférának nyújtott állami támogatások mértéke 2008-ban elérte a 2,5 milliárd eurót, ami a hazai GDP 2,38 százaléka, vagyis a tagállamok között a legmagasabb. A legtöbb tagállamban azonban 1 százalék alatt volt ez a mutató, az uniós átlag is csupán 0,54 százalék.⁷⁰ Az előbbiekkal összevetve az is egyértelmű ugyanakkor, hogy e magas arány nem elsősorban a válságra tekintettel nyújtott támogatásoknak tudható be, mivel a 2,38 %-on belül 1,81% az ipari és szolgáltató ágazatoknak nyújtott támogatások rátája. Ebben a tekintetben szintén eltérés mutatkozik az uniós trendtől, mivel az uniós tagállamok összességét nézve az állami támogatások összértéke négyszerese lett a korábbiaknak, azaz 66,5 milliárd euróról 279,6 milliárd euróra emelkedett 2007-ről 2008-ra. GDP-arányosan ez 0,52 százalékról 2,2 százalékra történő ugrást jelent, vagyis nagyjából 1,7 százalékra tehető a válságintézkedések keretében kifizetett támogatás.⁷¹ Ezek jelentős részét azonban rövid időn (egy-két éven) belül kivezették a tagállami támogatási rendszerekből.

3.3.2. KÖZPOLITIKAI PRIORITÁSOK ÉS TÁMOGATÁSI TRENDEK

Az Európa 2020 stratégia, illetve az ÁTM céljaival való összhangot nézve azt láthatjuk, hogy kutatás-fejlesztés és innováció (a továbbiakban: K+F+I) és környezetvédelmi célokra biztosított támogatások aránya (különösen ez utóbbi esetben) alacsony maradt. A K+F+I támogatások terén erős ingadozás is megfigyelhető, 2014-ben és 2015-ben ez a támogatási fajta lényegében teljesen eltűnt. A foglalkoztatottság növelése érdekében nyújtott támogatások aránya sem nőtt a korábbi időszakhoz képest. Erőteljesen növekedett ugyanakkor a regionális támogatások aránya. 2019-ben a különböző kategóriák közül a regionális támogatások aránya volt a legmagasabb: 40% Magyarországon, ami többszöröse az uniós átlagnak (az északi országokban például az elmúlt években jellemzően 3-4% között volt). A környezetvédelemre és energiatakarékosságra szánt támogatások aránya azonban messze elmaradt az uniós átlagtól (amely meghaladja az 50%-ot), Magyarországon ez az arány 10% alatt volt 2019-ben.⁷² E támogatási prioritások tekintetében erőteljes hasonlóság mutatható ki a lengyel adatokéval.⁷³

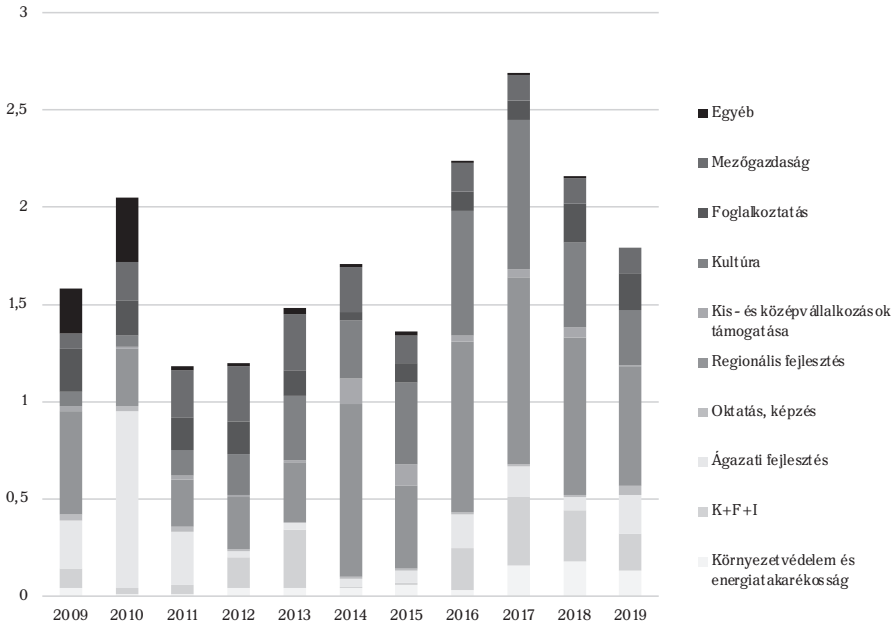
⁷⁰ „Európa-rekorder a magyar állam a támogatásokban” *Portfolio* 2009. december 10. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20091210/europa-rekorder-a-magyar-allam-a-tamogatasokban-125689>.

⁷¹ *Portfolio* (70. l.).

⁷² Adam A. AMBROZIAK: „State Aid Trends in Poland and Finland – Similarities and Differences” *Studia Europejskie-Studies in European Affairs* 2023/4. 217–232., 225., <https://doi.org/10.33067/SE.4.2022.9>.

⁷³ AMBROZIAK 2023 (72. l.).

5. ábra. Állami támogatások a nemzeti GDP %-ában (2009–2019 ágazati megoszlás)



Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes)

A regionális támogatásokra vonatkozó adatokat érdemes Magyarország 2010 után átalakuló gazdaságpolitikai prioritásai fényében is megvizsgálni. A 2008-as válságot követően a kelet-nyugati fejlődési szakadék mélyülése⁷⁴ és az ezt követő gazdasági nacionalizmus ideológiájának erősödése több kelet-közép-európai országban megkérdőjelezte a külföldi tőkére épülő, függő piacgazdaságok létjogosultságát.⁷⁵ A gazdasági nacionalizmus képviselői rendszeresen bírálták a külföldi befektetők befolyását a központi kormányokra,⁷⁶ elítélték a neoliberális gazdaságpolitikát mint a közvetlen külföldi tőkebefektetésektől (foreign direct investment, a továbbiakban

⁷⁴ Clara VOLINTIRU et al.: „East-west divide in the European Union: Legacy or developmental failure?” *Romanian Journal of European Affairs* 2021/1. 93–118.

⁷⁵ Katharina BLUHM – Michai VARGA „Conservative developmental statism in East Central Europe and Russia” *New Political Economy* 2020/4. 642–659. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1639146>; Gergő MEDVE-BÁLINT – Andrea ÉLTETŐ: „Economic nationalists, regional investment aid, and the stability of FDI-led growth in East Central Europe” *Journal of European Public Policy* 2024/3. 874–899., 875., <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2305834>.

⁷⁶ Lásd például Rachel A. EPSTEIN „The economic successes and sources of discontent in East Central Europe” *Canadian Journal of European and Russian Studies* 2020/2. Article 2., <https://doi.org/10.22215/cjers.v13i2.2619>.

FDI) való nagyfokú függőség kialakulásának fő okát, és a hazai tulajdon kiterjesztése mellett foglaltak állást.⁷⁷ A korábbi piacorientált megközelítést a „nemzeti érdekek védelmének” előtérbe helyezése váltotta fel.⁷⁸

Empirikus adatokon alapuló elemzések szerint ugyanakkor a külföldi befektetések gazdasági súlya még a 2008-as válság után is hasonló maradt a régióban.⁷⁹ Ebből következik, hogy a nacionalista kormányok politikai retorikájukkal ellentétben nem szakítottak az FDI-t támogató gyakorlattal.⁸⁰ Medve-Bálint és Éltető szerint e gyakorlat fenntartásának egyik legfontosabb eszköze a regionális beruházási támogatásokra vonatkozó uniós szabályozás, amely tág politikai mozgásteret biztosít a kelet-közép-európai államoknak a külföldi befektetők támogatására. A közvetlen külföldi befektetések ösztönzése tehát része egy egyfajta „autokráciát fedező” stratégiának,⁸¹ amely a külföldi befektetőket „külső egyensúlyjavítóként” vonja be e kormányok legitimálása, valamint külső és belföldi elismertségük növelése érdekében.⁸²

Magyarország esetében Bohle és Regan azzal érvel, hogy a vezető külföldi feldolgozóipari befektetők (főként német multinacionális vállalatok) és a politikai elit közötti alkuk megerősítik az FDI-vezérelt modell folytonosságát.⁸³ A külföldi tőke bevonása (és az említett alkuk) elsősorban a dinamikus termelési ágazatokban meghatározó, beleértve a technológiaintenzív feldolgozóipart is.⁸⁴

Szemben a termelési szektorral, az – elsősorban a kormányzat számára stratégiai jelentőségű – piaci szolgáltatások terén, továbbá az általános gazdasági érdekű szolgáltatási ágazatokban, a nacionalista ideológiának megfelelően, a külföldi tőkebefektetés- és tulajdonszerzés kiszorítása volt jellemző. Ennek keretében került sor például a közüzemi politika több lépésben történő átalakítására – lényegében piaci

⁷⁷ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 875. Lásd többek között ezen irány képviselőre Marek NACZYK: „Taking back control: Comprador bankers and managerial developmentalism in Poland” *Review of International Political Economy* 2022/5. 1650–1674., <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1924831>.

⁷⁸ Tamás M. HORVÁTH: „From municipalisation to centralism: Changes to local public service delivery in Hungary” in Helmut WOLLMANN – Ivan KOPRIĆ – Gérard MARCOU (szerk.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision. Governance and Public Management* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2016) 185–199., https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_13.

⁷⁹ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.; Alison JOHNSTON – Matthias MATTHIJS: „The political economy of the eurozone’s post-crisis growth model” in Lucio Baccaro – Mark BLYTH – Jonas PONTUSSON (szerk.): *Diminishing returns. The new politics of growth and stagnation* (Oxford: Oxford University Press 2022), <https://doi.org/10.1093/oso/9780197607855.003.0005>.

⁸⁰ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.

⁸¹ Alvin CAMBA – Rachel A. EPSTEIN: „From Duterte to Orbán: The political economy of autocratic hedging” *Journal of International Relations and Development* 2023/2. 347–372., <https://doi.org/10.1057/s41268-022-00287-7>.

⁸² MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.

⁸³ Dorothee BOHLE – Aidan REGAN: „The comparative political economy of growth models: Explaining the continuity of FDI-led growth in Ireland and Hungary” *Politics & Society* 2021/1. 75–106. <https://doi.org/10.1177/0032329220985723>; MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.

⁸⁴ Gábor SCHEIRING: *The retreat of liberal democracy. Authoritarian capitalism and the accumulative state in Hungary* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2020), <https://doi.org/10.1007/978-3-030-48752-2>.

viszonyok alapvető újrendezésére – Magyarországon.⁸⁵ E folyamatnak részét képezte többek között a külföldi vállalati részvénytulajdon megszerzése, illetve az ágazati különadók kivetése a külföldi piaci szereplőkre.⁸⁶

A piac ilyenfajta átrendezésének kedvezett az uniós állami támogatási szabályok lazítása a 2008-as válság kitörését követően. A közüzemi hálózatokra kivetett adót ugyanis gyakran „válságadóként”, vagyis a 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság negatív hatásainak csökkentését szolgáló intézkedésként vezették be. A Bizottság ugyanakkor megértőbb volt az ilyen jellegű kezdeményezésekkel szemben válság idején, és rugalmasabban kezelte az ilyenfajta tagállami intézkedések uniós állami támogatási szabályokkal⁸⁷ való összeegyeztethetőségének kérdését.⁸⁸

A gazdasági nacionalizmus ideológiáját képviselő magyar és lengyel kormányok nem pusztán folytatták a külföldi befektetőket előnyben részesítő gyakorlatot a regionális állami támogatásokon keresztül, hanem lényegesen többet is költöttek, mint elődeik.⁸⁹ Mindez a jogállamiság helyzetének folyamatos romlásával is összefüggésbe hozható, ami miatt Magyarországgal szemben 2018 szeptemberében kezdeményezték a 7. cikk szerinti eljárást; a Fidesz tagságát 2019 márciusában felfüggesztették az Európai Néppártban (EPP). Medve-Bálint és Éltető kutatásai mind Magyarország, mind Lengyelország esetében igazolták, hogy minél inkább elmélyült e két tagállam konfliktusa az EU-val, és minél inkább elszigetelődtek az európai politikában, annál inkább fokozták a külföldi vállalatoknak nyújtott regionális támogatásokat.⁹⁰

3.3.3. ADMINISZTRATÍV ÉS JOGI MEGFELELÉS

Amint ezt fent már bemutattuk, 2014-ben az új ÁCSR elfogadásával és ily módon a korábbi csoportmentességi rendelet hatályának bővítésével a Bizottság jelentősen csökkentette a bejelentésköteles, egyedi elbírálást igénylő ügyek számát. Az ÁTM fent említett célja – vagyis hogy a csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatások aránya növekedjen – Magyarországon vonatkozásában teljesült: az ÁCSR alapján elfogadott támogatási intézkedések aránya ugrásszerűen megnőtt, ahogyan azt a 6. ábra mutatja.

⁸⁵ E folyamat részletes elemzését lásd Horváth M. Tamás tanulmányában: HORVÁTH M. TAMÁS: „A fáraó varázsol. A rezsielőcsökkentés beágyazottsága” *Politikatudományi Szemle* 2016/3. 135–146.

⁸⁶ HORVÁTH M. TAMÁS: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2015).

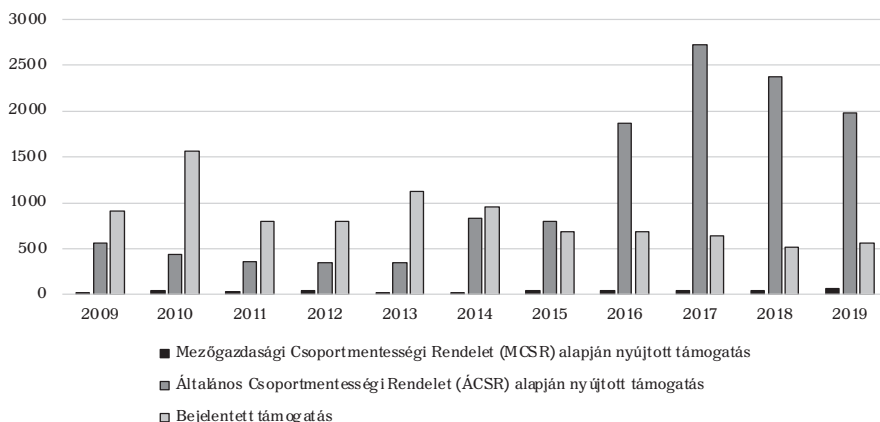
⁸⁷ Ilyen esetben szelektív állami támogatás a különadó által nem érintett vállalatok ezen intézkedés keretében keletkezett gazdasági előnye által valósulhat meg.

⁸⁸ TAMÁS M. HORVÁTH – ILDIKÓ BARTHA: „EU-Compatible State Measures and Member States Interests in Public Services: Lessons from the Case of Hungary” *Central European Public Administration Review* 2018/1–2. 99–121., <https://doi.org/10.17573/cepar.v16i1.362>.

⁸⁹ MEDVE-BÁLINT–ÉLTETŐ (75. l.) 888.

⁹⁰ MEDVE-BÁLINT–ÉLTETŐ (75. l.).

6. ábra. Az ÁCSR (GBER) alapján elfogadott intézkedések alapján kifizetett támogatások összege Magyarországon (2009–2019, milliárd euró)



Forrás: State Aid Scoreboard 2020

Az ÁCSR hatályán kívül eső, bejelentésköteles támogatási tervezetek esetében Magyarország nem mindig tett eleget e kötelezettségének. A nagyberuházási projektek (Mercedes-Benz, Audi, Opel, Hankook, Mátrai Erőmű, IBIDEN) esetében ez megtörtént, a többi vizsgált ügyben a Bizottság az eljárást általában hivatalból indította meg Magyarországgal szemben. Két ügyben, a MOL és a MALÉV esetében érkezett panasz a Bizottsághoz. Tekintettel arra, hogy mindkét vállalat jelen van a verseny piacon, nem volt meglepő, hogy épp a versenytársak jeleztek a Bizottságnak.⁹¹

2009. január 1. és 2019 december 31. között 771 olyan határozatot hozott, amelyben magyar hatóság által elfogadott állami támogatási intézkedést vizsgált. Ebből nyolc alkalommal zárult az eljárás negatív tartalmú (azaz a támogatás jogellenességét megállapító) határozattal, melyből öt alkalommal a támogatás visszafizetésére is kötelezte Magyarországot a Bizottság,⁹² míg a másik három esetben a jogellenesség megállapításához nem társult támogatásvisszafizetés.⁹³ E nyolcból hat döntés uniós bírósági eljárás tárgyát is képezte. A negatív tartalmú határozatok alacsony száma Magyarország esetében a már említett magas támogatási intenzitást figyelembe véve is meglepő, főként más (alacsonyabb támogatási intenzitást, de magasabb jogsértési rátát mutató) tagállamokhoz (pl. Észtország) viszonyítva.⁹⁴ A többi esetben pozitív tartalmú (a támogatás jogszerű voltát vagy támogatási elem hiányát

⁹¹ PAPP (3. lj.).

⁹² Három egyedi támogatási intézkedés (a MOL, a MALÉV és a Péti Nitrogénművek számára nyújtott támogatások) és két támogatási program (magyar reklámadó, HTM-ek útján nyújtott támogatások) esetén.

⁹³ Egy egyedi támogatási intézkedés (Postabanknak nyújtott támogatás) és két támogatási program (dohánytermék-értékesítést terhelő adó és élelmiszerlánc-felügyeleti díj) esetében.

⁹⁴ Nicole LINDSTROM: „Aiding the state: administrative capacity and creative compliance with European state aid rules in new member states” *Journal of European Public Policy* 2021/11. 1789–1806., 1800., <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1791935>.

megállapító) határozat vagy nem érdemi döntés született. A 771-ből 609 határozat tárgyát vissza nem térítendő támogatás (vagy részben ilyen intézkedés) képezte.

4. SOROZATOS VÁLSÁGOK KORSZAKA (2020-TÓL NAPJAINKIG)

4.1. UNIÓS KILENGÉS A JÁRVÁNY MIATT

A járvány hatása, hasonlóan a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válság alatt alkalmazandó intézkedésekhez, alapvetően megváltoztatta a korábban szigorúnak tartott állami támogatási jog jellegét. A pandémia által okozott gazdasági és társadalmi válság eddig nem látott kihívások elé állította a tagállamokat és a Bizottságot.⁹⁵ A pénzügyi és gazdasági válság idején a Bizottság alapvetően a pénzügyi intézmények támogatását tette lehetővé, a reálgazdaság kevésbé részesült bőkezű állami támogatásokban. A válság jellege is eltérő volt, míg a pénzügyi és gazdasági válság meghatározott tagállamokat sújtott leginkább, addig a koronavírus-válság alapvetően szimmetrikus, tehát minden tagállamot negatívan érintett. Ezen kívül a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének általános tapasztalata az volt, hogy a megszorítások (így az állami támogatások nyújtásának visszafogása) nem vezetnek gazdasági és társadalmi fellendüléshez. A koronavírus-válság ezért a tagállamokat arra indította, hogy a válság okozta károkat állami beavatkozással kezeljék. Általánosnak tekinthető egyetértés bontakozott ki az európai vezetők között később arra vonatkozóan is, hogy a tagállami források mellett európai alapokat is fel kell állítani a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök bővítése és egyenletes tagállami elosztása céljából.

A Bizottság igen gyorsan reagált a vírus megfékezése miatt bevezetett korlátozások következtében hirtelen támadt, mély gazdasági visszaesésre, 2020. március 19-én Ideiglenes Keretet fogadott el, amelyet később hétszer módosított.⁹⁶ A cégeket sújtó likviditási hiány miatt a Bizottság az EUMSz 107.cikk (3) b) pontja alapján összeegyeztethetőnek találta a belső piaccal azokat a támogatásokat, amelyek nem haladták meg a 800 ezer EUR-t vállalatonként. A későbbi módosítások során az Ideiglenes Keret szabályozta többek között a bértámogatásokat, az adó- és járulékkedvezményeket, valamint azok fizetésének felfüggesztését. 2020 májusában az elhúzódó válság miatt egyes vállalkozásoknak már nemcsak likviditásra volt szüksége, hanem a tőkéjük felélése miatt feltőkésítési intézkedésekre is. Ezért a Bizottság a versenytorzítások elkerülése érdekében szigorú feltételekkel, de lehetővé tette a vállalkozások feltőkésítését is. A 2021-ben bevezetett egyik legfontosabb módosítás a 800 ezer euró/vállalkozás támogatási plafon megemlése volt egymillió euróra.

⁹⁵ GOMBOS Katalin – SZÜCS Anikó Edit: „State aid in the times of COVID-19 pandemic” *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2021, 74–90., <https://doi.org/10.5553/hyl-el/266627012021009001005>.

⁹⁶ Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01)

Számos kritika érte a Bizottságot amiatt, hogy a lazább szabályok alapján nem minden tagállam tudja támogatásban részesíteni a vállalkozásokat és ezért a vállalkozások szintjén (mikroszinten) versenytorzulások alakulnak ki. A Bizottság által a válság kezdetén jóváhagyott intézkedések következtében egy torz, földrajzilag egyenlőtlen támogatási eloszlás képe kezdett kibontakozni.⁹⁷ A gazdaságilag erősebb tagállamok természetesen jelentősebb pénzügyi kapacitással rendelkeznek vállalataik finanszírozására. Még ha a jóváhagyott támogatások meg is felelnek minden jogszabályi feltételnek, az állami támogatások egyenlőtlen földrajzi eloszlása a piaci versenytorzulás egyik fő oka lehet.

Másrészt a Bizottságnak nincsenek eszközei arra, hogy fellépjen a támogatások tagállamok általi egyenlőtlen felhasználása ellen, legfeljebb a Keret szigorításával érhetett volna el ilyen eredményt. Az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokban és az Ideiglenes Keretben sincs olyan, a tagállamban nyújtott összes támogatásra vonatkozó felső határ, amely felett a tagállamok nem finanszírozhatnak újabb támogatható projekteket. Minden egyes beavatkozást úgy kell megtervezni, hogy a támogatás szükséges és arányos legyen.

A Bizottság 2021-es versenypolitikai jelentése szerint „Olaszország 2021 első félévében növelte a kiadások ütemét, és ezzel az ország a saját GDP-jéhez képest a legtöbbet juttatott a gazdaságnak (9,4%), amelyet a következő országok követnek: Spanyolország (8,4%), Franciaország (7,7%), Magyarország (6,7%). Azok a tagállamok, amelyeket a világválság első hulláma a leginkább érintett, a kifizetések általános lassulását mutatják 2020 decembere és 2021 júniusa között (Franciaország, Németország, Hollandia és Dánia), Olaszország és Spanyolország kivételével, amelyek nagymértékben növelték a kiadásukat a 2021 első felében. A Covid–19-hez kapcsolódó állami támogatási kiadások további nagymértékű növekedése 2021-ben azokban a tagállamokban következett be, amelyeket a későbbi hullámok leginkább érintettek (Magyarország, Szlovénia, Lettország, Csehország, Szlovákia, Litvánia és Ciprus). Ez a kialakuló bizottsági kép azt mutatja, hogy a tagállamok által ténylegesen végrehajtott állami támogatási intézkedések nem aránytalanok a válság során elszenvedett gazdasági károkhoz képest. Ez megnyugtató, mivel eloszlatja az egyenlő versenyfeltételekkel kapcsolatos esetleges aggályokat.”⁹⁸

A válságkezelés volumenét mutatja, hogy 2022 végéig a Bizottság 217 határozatot hozott a Covid–19 járvány kapcsán az összes tagállamban (beleszámolva az állami támogatásokra vonatkozó ideiglenes válságkeret alapján hozott határozatokat is). Ez jelentős csökkenést jelent 2021-hez képest, amikor a járványtámogatási eljárásokban a Bizottság 1180 határozatot fogadott el.⁹⁹

⁹⁷ „Germany gains most from relaxed EU state aid rules” *Euractiv*, 3 May 2020, <https://rb.gy/icm2p8>; Francesco MUNOZ: „Lifting the veil: Covid-19 and the need to re-consider airline regulation” *European Papers*, 2020/1. 533–559.

⁹⁸ Commission Staff Working Document, Accompanying the Report on Competition Policy, 2021, SWD(2022) 188 final. Brussels, COM(2022) 337 final, 14 July 2022., 25. (saját fordítás).

⁹⁹ A Bizottság jelentése, 2022. évi jelentés a versenypolitikáról. Brüsszel, 2023.4.4., COM(2023) 184 final, 4.

4.2. AZ UKRÁN VÁLSÁG ÁTGYŰRŰZŐ KÖVETKEZMÉNYEI

A Bizottság 2022 márciusában egy újabb Ideiglenes Válságkezelési Keret (TCF) elfogadására kényszerült Oroszország Ukrajna ellen elkövetett agressziója miatt. Előbb a szankciókat elszenvedő uniós vállalkozások, illetve az agresszió következtében kialakult energiaár-emelkedés és abból tovagyűrűző gazdasági válság miatt a Bizottság újabb tagállami források bevonása előtt nyitotta meg az utat.¹⁰⁰

A Bizottság később módosította és kiterjesztette az ideiglenes válságkeretet,¹⁰¹ lehetővé téve a tagállamok számára, hogy orvosolják az olyan vállalkozásoknál jelentkező likviditáshiányt, amelyeket közvetve vagy közvetlenül érintenek az Ukrajna elleni orosz agresszió által okozott súlyos gazdasági zavarok, valamint azok közvetlen és közvetett hatásai, többek között az Unió és nemzetközi partnerei által kiszabott szankciók, valamint az Oroszország által hozott ellenintézkedések. Az európai energiaintenzív vállalkozásokat különösen érzékenyen érintette az energiaválság, ezért a Bizottság külön rendelkezéseket fogadott el védelmük érdekében.

Az elhúzódó háború és annak tovagyűrűző hatásai miatt a válságkezelési keretet többször módosítani kellett. A magasabb energiaköltségek kompenzációjára a tagállamok nagymértékű forrásokat voltak kénytelenek fordítani, mivel a magasabb energiaárak hozzájárultak az európai versenyképesség romlásához és az infláció fokozódásához. 2022-ben az Európai Bizottság, a járványhoz képest kisebb számú, mégis jelentős munkateherrel szembesült az új keret alapján benyújtott támogatások jóváhagyása során.¹⁰² 2022-ben a Bizottság engedélyezte az ideiglenes válságkeret jogcíme alatti támogatásokat az EU-27 tagállami GDP-jének 4,3%-ának értékében.¹⁰³

Újabb fordulat ezúttal a világgazdaság legerősebb szereplőjétől, az USA-tól indult ki, amelynek 2022 nyarán elfogadott jogszabálya (Inflation Reduction Act: IRA) a klímaváltozás elleni küzdelem és zöld átállás finanszírozásának legjelentősebb fejleménye. A tíz éves terv kiemelt célja a zöldberuházások ösztönzése, a háztartások és vállalkozások energiaköltségeinek csökkentése. A támogatások adóösztönzők, közvetlen támogatások és hitelgaranciák formájában valósulnak meg. Bár üdvözlendő, hogy az IRA az európai elkötelezettséggel párhuzamosan a zöld átállást támogatja, kritikussai szerint egyes feltételei mégis globális támogatási versenyt indukálnak. A zöld átálláshoz fontos elektromos járművek és megújuló energia támogatás feltétele, hogy azok helyben, az USA-ban készüljenek. Ez pedig szívóhatást gyakorol-

¹⁰⁰ A Bizottság közleménye. Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából (2022/C 131 I/01), 2022. 03. 24. szeptember 1-jéig a Bizottság már hetvenhárom tagállami intézkedést engedélyezett.

¹⁰¹ A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válságkeret (HL C 426., 2022.10.28., 1. o.). Ez az ideiglenes válságkeret a 2022. március 23-án elfogadott (HL C 131I., 2022.3.24., 1. o.) és 2022. július 20-án módosított ideiglenes válságkeret (HL C 280., 2022.7.21., 1. o.) helyébe lépett.

¹⁰² 2022-ben 195 határozatot hozott ezen a jogcímen, a támogatások 53%-át Németország kérte jóváhagyni. A Bizottság jelentése, 2022. évi jelentés a versenypolitikáról. COM(2023) 184 final, Brüsszel, 2023.4.4., 4. o.

¹⁰³ *State aid brief* 2023/1. 2.

hat az EU-ban működő cégek felé is.¹⁰⁴ A Bizottság és a tagállamok némi hezitálás után¹⁰⁵ 2023 februárjában a Zöld megállapodáshoz kapcsolódó Ipari Tervvel (Green Deal Industrial Plan) reagáltak az amerikai zöldgazdaság-ösztönző intézkedésekre.¹⁰⁶ A Terv részeként 2023 márciusában sor került az új ideiglenes válság- és átállási keret kidolgozására (Temporary Crisis and Transition Framework: TCTF) is.¹⁰⁷

4.3. AZ IDEIGLENES VÁLSÁG- ÉS ÁTÁLLÁSI KERET

A TCTF a megújuló energiaforrások terjedésének felgyorsítását és az energiatárolást célzó programokra, valamint az ipari termelési folyamatok dekarbonizációjára irányuló programokra vonatkozik. Beruházási támogatás nyújtható a stratégiai fontosságú berendezések gyártásához, valamint a kulcsfontosságú összetevők előállításához és a kapcsolódó kritikus fontosságú nyersanyagok előállításához és újrafeldolgozásához. A TCTF újdonsága, hogy a válságintézkedések során először a kohéziós célok is integrálásra kerültek az ideiglenes keretbe. A kohéziós célkitűzések megfelelő figyelembevételének biztosítása érdekében ugyanis a tagállamok magasabb összegű támogatásban részesíthetik a kis- és középvállalkozásokat (kkv-k), valamint a hátrányos helyzetű régiókban található vállalkozásokat. A tagállamok a beruházási költségek még magasabb százalékát is biztosíthatják, ha a támogatást adókedvezmény, kölcsön vagy garancia formájában nyújtják.

Kivételes esetben, amennyiben fennáll annak a valós veszélye, hogy a beruházásokat Európán kívülre telepítik át, a tagállamok egyes vállalkozásoknak még nagyobb mértékű támogatást is nyújthatnak. Ilyen esetben a tagállamok által nyújtott támogatás volumene elérheti vagy azt az összeget, amelyet a kedvezményezett az adott alternatív helyszínen egy ezzel egyenértékű beruházáshoz kaphat (az úgynevezett „kiegyenlítő támogatás”), vagy azt, amely arra ösztönzi a vállalkozást, hogy a beruházást az EGT-n belül valósítsa meg (az úgynevezett „finanszírozási hiány”) – attól függően, hogy melyik az alacsonyabb. Ezzel a lehetőséggel csak több bizto-

¹⁰⁴ Emiatt ezen rendelkezések nemzeti elbánást előíró WTO jogellenessége valószínű. Az IRA kontextusáról lásd: Thomas J. SCHOENBAUM: „The Biden Administration’s Trade Policy: Promise and Reality” *German Law Journal* 2023/1. 102–124., <https://doi.org/10.1017/glj.2023.7>. A szerző szerint az IRA „vásárolj amerikai terméket” protekcionista rendelkezései a szabadkereskedelmi eszmétől való eltávolodást jelzik. (107.) A Chips Act 2022-ben kiegészíti az IRA rendelkezéseit. Lásd még az Európai Parlament összefoglalóját: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739300](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739300); valamint a Bizottság reakcióját: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7727.

¹⁰⁵ David KLEIMANN et al.: „How Europe should answer the US Inflation Reduction Act” *Bruegel Policy Contribution* No. 04/23.

¹⁰⁶ A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age, COM(2023) 62 final, Brussels, 1.2.2023. A terv része a kiszámíthatóbb és egyszerűbb szabályozási környezet megteremtése, a készségfejlesztés, nyitott kereskedelem a reziliens kereskedelmi ellátási láncok védelme érdekében és a finanszírozási környezet megteremtése, amely az EU alapok egyes forrásainak átirányítását jelenti és a tagállami források felhasználását, az állami támogatási szabályok ideiglenes lazításával.

¹⁰⁷ Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret (2023/C 101/03).

síték megléte esetén lehet élni. Finanszírozási hiány támogatást a Bizottság eddig csak egy esetben hagyott jóvá, Németország részéről.¹⁰⁸

A TCTF jelenleg igen szűk időszámban (2023–2025 között) engedélyezi az állami támogatások meghatározott feltételek melletti nyújtását, de valószínű, hogy további strukturált pénzügyi támogatás iránti igény ezután is fenn fog állni.¹⁰⁹ Másik problémaként azonosítható, hogy az EU, szűkös költségvetése miatt, a Green Deal Industrial Plan-hez új uniós forrást valószínűleg nem tud hozzárendelni, tehát a támogatások kizárólag tagállami forrásokból származnak majd.¹¹⁰ Staviczky szerint ez a tagállamok közötti támogatási versenyhez és a kohézió csökkenéséhez járulhat hozzá. A TCTF előnye ugyanakkor, hogy az ideiglenes keret alapján nyújtott támogatásokat a Bizottság gyorsabban megítéli.¹¹¹

4.4. STRATÉGIAI AUTONÓMIA: ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ UNIÓS IPARPOLITIKA SZOLGÁLATÁBAN?

Az uniós iparpolitika nehezen tudott a tagállamok iparpolitikáikhoz képest hozzáadott értéket teremteni, maga az uniós iparpolitika kizárólag a 2010-es évek közepe óta vált hangsúlyosabbá.¹¹² Ambroziak mutatott rá, hogy az állami beavatkozásról hasonlóan gondolkodó tagállamok hogyan irányították a vitát az EU-ban az erőteljesebb uniós fellépés irányába.¹¹³ Többek között „az ipar barátai” elnevezésű tagállami csoport is hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottság szakpolitikai döntéshozatalában elmozdulás következett be.¹¹⁴

Az erősebben intervencionalista uniós iparpolitika irányába történő elmozdulás a Bizottság más szakpolitikai dokumentumaiban is megmutatkozott.¹¹⁵ Annak nyílt be-

¹⁰⁸ IP/23/6823, 8 January 2024. A Northvolt cég innovatív akkumulátorüzeme kapja a támogatást, amely a német elektromos autópár számára fog akkumulátort gyártani.

¹⁰⁹ European Round Table for Industry, Expert Paper: Appraisal of recent EU initiatives aimed at improving European competitiveness, June 2023, 4.

¹¹⁰ Az ún. Európai Szolidaritási Alap felállítására vonatkozó elképzelések megbukni látszanak.

¹¹¹ Péter STAVICZKY: „The European Answer to the Inflation Reduction Act: Has Unleashing State Aid Control Any Potential to Enhance the European Competitiveness?” *European State Aid Law Quarterly* 2023/1. 78, 82–83., <https://doi.org/10.21552/estal/2023/1/9>. A Bizottság az ÁCSR-t is módosította: A Bizottság (EU) 2023/1315 rendelete (2023. június 23.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló (EU) 2022/2473 rendelet módosításáról, HL L 167/1, 2023.6.30.

¹¹² New Industrial Strategy for Europe (COM/2020/102 final, Brussels, 10.3.2020. Industrial Strategy update (2021) (Strategic dependencies and capacities, Brussels, 5.5.2021, SWD(2021) 352 final).

¹¹³ Adam A. AMBROZIAK: „State Aid Policy and Industrial Policy of the European Union” in Adam A. AMBROZIAK (szerk.): *The New Industrial Policy of the European Union* (Cham: Springer 2017) 87–112., 102–103., https://doi.org/10.1007/978-3-319-39070-3_4.

¹¹⁴ A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?3F_blob%3DpublicationFile%26w%3D2.

¹¹⁵ Pim JANSEN – Wouter DEVROE: „Industrial policy, competition policy and strategic autonomy” in

vallása helyett, hogy az EU hajlandó az iparpolitikai célok átvételére, a kommunikáció puhább és kevésbé hangsúlyos volt.¹¹⁶ Az EU stratégiai autonómiájának megerősítése a Covid–19 világjárványt követően vált hangsúlyosabbá. Felmerült az igény, hogy bizonyos ágazatokban rugalmasabb vagy önállóbb uniós gazdaságot építsenek ki, ez a változó geopolitikai és gazdasági környezetre adott reakció. Az Európai Parlament jelentése szerint „az EU stratégiai autonómiája az EU azon képességére utal, hogy önállóan – azaz más országoktól való függés nélkül – tudjon fellépni a stratégiai fontos politikai területeken”.¹¹⁷ Ebben az értelemben a stratégiai autonómia azután született meg, hogy felismerték Európa kapacitásainak sebezhetőségét és gazdasági függőségét a stratégiai területeken. Az Európai Tanács először 2020-ban hagyta jóvá a stratégiai autonómia koncepciót,¹¹⁸ hangsúlyozva, hogy az nemcsak a védelmi és az energiaágazatban, hanem általában a gazdaságban is jelentőséggel bír.¹¹⁹ A Versenypolitikai Főigazgatóság kiemelte a mély válságból való gazdasági kilábalás, a zöld és a digitális átmenet, a jövőbeli versenyképesség, valamint a stratégiai autonómia globális szinten történő megnyitásának szükségességét az olyan kulcsfontosságú stratégiai területeken, mint az akkumulátorok, a félvezetők, a felhőalapú és a szélsőséges számítástechnika, a nagyszabású kutatási és infrastrukturális projektek finanszírozásának bővítése, ahol szükség van a köz- és a magán erőforrások egyesítésére.¹²⁰ Farkas Beáta és szerzőtársai szerint ezzel az Európai Unió a szektorális iparpolitika irányába mozdult el a horizontális helyett.¹²¹

A harmadik államokhoz képest szigorú uniós állami támogatási szabályozás versenyképességre gyakorolt negatív hatásának ellensúlyozását több tagállam – így Magyarország¹²² – is szükségesnek vélte és ezért a meglévő uniós jogi eszközök kreatívabb alkalmazását, valamint új uniós jogi eszközök bevezetését is javasolták. A hagyományos eszközök újraértelmezésére és újraszabályozására példa a közös európai érdeket szolgáló fontos projekt támogatására nyújtott tagállamközi finan-

Jean-Christophe DEFRAIGNE et al.: *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy* (Cheltenham: Edward Elgar 2022) 80–121., <https://doi.org/10.4337/9781800372634.00008>. Nyilvánvaló, hogy a krízisek sorozata önmagában az állam visszatérését tette szükségessé meghatározott területeken.

¹¹⁶ MARIO DAMEN: EU strategic autonomy 2013–2023, From concept to capacity. *European Parliament Briefing* July 2022.

¹¹⁷ DAMEN (116. l.).

¹¹⁸ Conclusions of 1–2 October 2020, European Council, www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf.

¹¹⁹ Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration [10–11 March 2022], www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf.

¹²⁰ Ezt az állami támogatási jogi fejleményt kiegészíti számos jogalkotási kezdeményezés és az iparpolitikai aktorok közötti koordináció. Lásd European Round Table for Industry, Strategic Technologies for European Platform (STEP), Chips Act, Net Zero Industry Act tervezete.

¹²¹ FARKAS Beáta – PELLE Anita – SOMOSI Sarolta: „Az Európai Unió és a geoökonómiai kihívások – ipar- és versenypolitikai válaszok” *Közgazdasági Szemle* 2023/11. 1193–1212., 1197., <https://doi.org/10.18414/ksz.2023.11.1193>.

¹²² Az ezzel kapcsolatos magyar álláspont kidolgozásának feladatát ellátó kutatóintézet szakpolitikai dokumentuma kifejezetten az uniós szintű protekcionizmus útjával azonosítja a stratégiai autonómia koncepciót az európai integráció eddigi, szabad kereskedelemre alapuló filozófiájával szemben, melynek részeként „újra kell gondolni a állami támogatások tilalmára épülő uniósversenypolitikát”. NAVRACSICS Tibor: Stratégiai autonómia vagy szabadkereskedelem? Eötvös József Kutatóközpont

szírozások engedélyezése,¹²³ az újabb eszközök tárházában pedig megtalálhatjuk a közös kereskedelempolitikai és belső piaci jogalapokra épülő uniós jogi szabályokat (többek között a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendeletet).¹²⁴

4.5. ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ ÚJABB VÁLSÁGOK IDEJÉN MAGYARORSZÁGON¹²⁵

4.5.1. TÁMOGATÁSOK JÁRVÁNY IDEJÉN

Az Ideiglenes Kerettel összhangban támogatások formájában történő állami beavatkozásra az ágazatok jóval szélesebb körében került sor, mint a 2008-as válságot követően. Az Európai Unió huszonzét tagállama a Covid-19 válság kitörését követően, 2020-ban 320,22 milliárd eurót költött összesen támogatásokra, ami majdnem két és félszerese a 2019-es állami támogatási kiadásoknak.¹²⁶ 2020. március 12-től 2020. december 31-ig Magyarország már szerepelt azon öt ország között, amely az összesen huszonzét tagállam közül GDP-jének legnagyobb százalékát kérte támogatásként jóváhagyni a Bizottságtól az EUMSz 107. cikk (3) b) pontja, illetve az Ideiglenes Keret alapján; 2021-ben pedig már második a GDP arányát nézve. A kérelmek számát illetően térségünkben Lengyelország után Csehország, Románia, Szlovénia, Magyarország nagyjából egy kategóriába tartozik.¹²⁷

A kiadások tényleges értékét nézve mind az állami támogatási kiadások teljes összege, mind pedig a Covid-19-hez kapcsolódó állami támogatások és az egyéb állami támogatások megoszlása jelentősen eltér a tagállamok között. Nominálisan (azaz nem csak a támogatási elemet – a kedvezményezettnél jelentkező tényleges gazdasági előnyt – nézve) a legtöbbet Németország költi 2021-ben (121,21 milliárd euró), ami az EU-27 összes állami támogatási kiadásának mintegy 36%-át teszi ki.¹²⁸ Magyarországot a tizenkettedik helyen láthatjuk ebben az összehasonlításban, ami az uniós országok eltérő méretét tekintve nem meglepő.

Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021., <https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/0128NT.pdf>.

¹²³ Erről lásd bővebben: PAPP MÓNICA – SZALAY RÓBERT ZSOLT: „EU strategic autonomy and state aid control. Case-study on the important projects of common European interest” in NICOLE GRMELOVÁ – PETR TOMČIAK (szerk.): *Horizons of Law in Business and Finance* (Bucharest: Adjuris 2023) 132–141.

¹²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) a belső piacot torzító külföldi támogatásokról, HL L 330, 2022.12.23., 1., Csongor István NAGY: „The EU’s New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?” *Journal of World Trade* 2023/6. 889–908., <https://doi.org/10.54648/trad2023037>.

¹²⁵ A tanulmány 4.5. alfejezete a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával valósult meg.

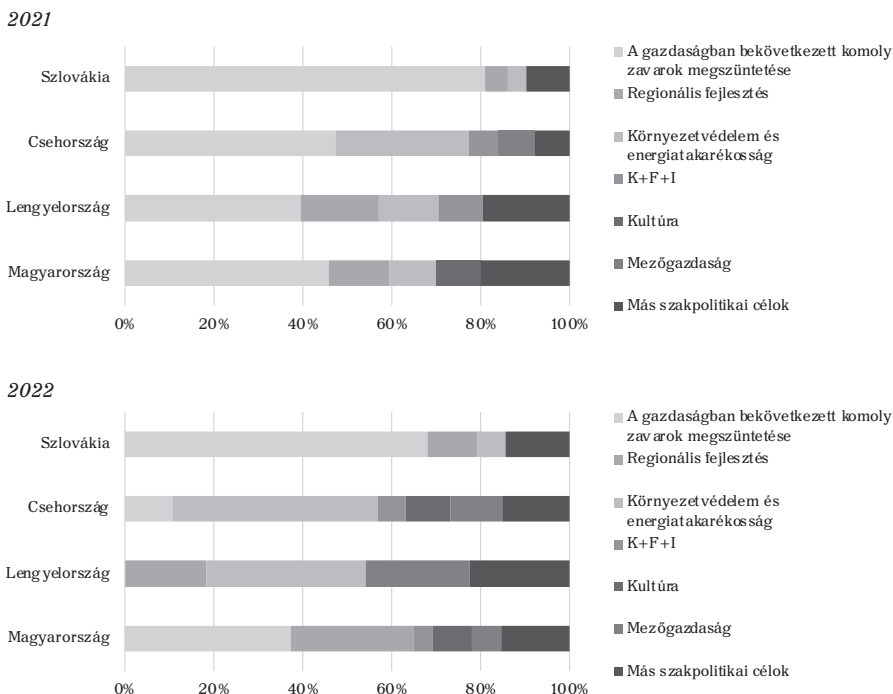
¹²⁶ State aid Scoreboard 2021.

¹²⁷ HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ – LOVAS DÓRA: „A látható kéz – Támogatáselosztási jog válságok idején” *Magyar Jog* 2023/7–8. 459–469.

¹²⁸ Commission 2023. State aid Scoreboard 2022. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en.

Uniói szinten átlagosan a nem válságcélu állami támogatásokra fordított kiadások 2020-hoz képest 1,7%-kal csökkentek (2,43 milliárd euró).¹²⁹ Magyarországon ez az arány valamivel magasabb volt. A 7. ábra a válságcélok (azaz a gazdaságban bekövetkezett súlyos zavarok orvoslása) és az adott országban leginkább prioritást élvező nem válságcélok (azaz a regionális fejlesztés, a környezetvédelem, a kutatás és fejlesztés, a kultúra, agrárgazdaság és az egyéb szakpolitikai célok) arányát mutatja a 2021. évi összes állami támogatási kiadáson belül Magyarországon, Lengyelországban, Csehországban és Szlovákiában.

7. ábra. Az állami kiadások aránya szakpolitikai célkitűzésenként 2021-ben és 2022-ben (V4)



Forrás: State aid Scoreboard 2022, 2023

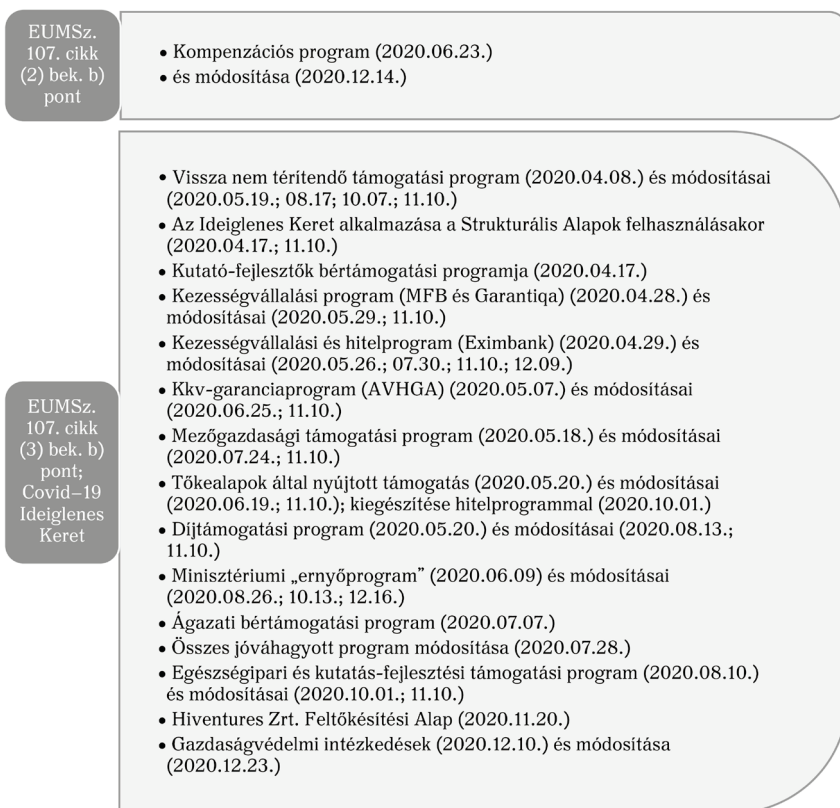
A 7. ábra azt is mutatja, hogy a magyar kormányval szemben a cseh és a lengyel kormány (főként az előbbi) a közelmúltban a regionális támogatásokról a környezetvédelmi és energiatakarékossági támogatásokra helyezte át a hangsúlyt, és ezzel a támogatási profiljukat az EU-ban leggyakrabban nyújtott támogatási kategóriákhoz közelítették,¹³⁰ illetve egyre inkább csökkentik a válságtámogatások volumenét.

¹²⁹ Scoreboard 2022 (128. lj.).

¹³⁰ Adam A. AMBROZIAK: „State aid in the European union. Similarities and differences among Visegrad group countries” in Michaela STANIČKOVÁ – Lukáš MELECKÝ (szerk.): *Proceedings of the 6th inter-*

Magyarország esetében is igaz az általánosan is érvényes állítás, miszerint a 2008-as gazdasági világválsághoz képest a Covid–19 járvány nem csak egy ágazatot (azaz a bankszektort) érintett, hanem a támogatások legnagyobb hányadát nehéz helyzetben lévő vállalkozások kapták, függetlenül azok méretétől és az ágazattól, amelyben tevékenykednek. Megállapítható az is, hogy a Bizottság – a többi országhoz hasonlóan – Magyarország minden támogatási kérelmét jóváhagyta, negatív döntésre a vizsgált időszakban egyszer sem került sor.¹³¹ A legfontosabb intézkedéseket (bejelentett állami támogatási programokat) az 8. ábra foglalja össze.

8. ábra. A Covid–19 járvány leküzdése érdekében elfogadott támogatási programok (és azok jogalapjai) Magyarországon



Forrás: <https://tvi.kormany.hu/> és <https://competition-cases.ec.europa.eu/search> alapján a szerzők szerkesztése

national conference on European integration 2022 (Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava 2022) 29–38., <https://doi.org/10.31490/9788024846057>.

¹³¹ HORVÁTH–BARTHA–LOVAS (127. l.).

Magyarországon a Covid–19 állami támogatás jelentős része szintén a nagy- és középvállalkozásoknak jutott beruházásösztönző támogatások formájában. A magyar kormány 2020-ban bevezetett gazdasági programja (versenyképesség Növelő Támogatási Program, a továbbiakban VNT) keretében vissza nem térítendő támogatásokat nyújtott olyan közép- és nagyvállalatoknak, amelyek a veszélyhelyzet ideje alatt vállalták, hogy új beruházásokat indítsanak. A VNT az egyik legnagyobb és legfontosabb válságintézkedéssé vált a magyar kormány által a vállalkozásoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatások között.¹³²

Medve-Bálint empirikus vizsgálatainak eredményei szerint a VNT sem járult hozzá a kormány azon célkitűzéséhez, hogy a hazai vállalatokat előnyben részesítse, és csökkentse a külföldi tőkétől való függőséget, mivel a támogatáshoz való hozzáférés feltételei sokkal kedvezőbbek voltak a nagyvállalatok számára (beleértve a jelentős külföldi tulajdonban lévő vállalatokat is), mint a középvállalkozások számára (amelyek egyértelműen nagyobb arányban rendelkeznek hazai tulajdonnal). A magyar állami támogatási intézkedések válsághelyzetben történő értékelése tehát azt mutatja, hogy a válság előtti helyzethez hasonlóan a támogatási intézkedések tényleges gazdasági hatása és a külföldi versenytársakkal szemben megnyilvánuló politikai akarat továbbra is jelentősen eltér egymástól.¹³³

A már említett, jogállamisági problémákkal összefüggő politikai elszigeteltsége miatt, illetve az azt kiváltó okok következményeként Magyarországnak súlyos pénzügyi nehézségekkel is szembe kellett néznie: felfüggesztették az EU kohéziós politikájából és a helyreállítási és rugalmassági eszközökből származó forrásokat. Ezzel párhuzamosan a magyar kormány még inkább növelte a külföldi befektetőknek nyújtott regionális beruházási támogatásokat.¹³⁴

4.5.2. AZ UKRÁN VÁLSÁG, AZ ENERGIAKRÍZIS ÉS A „ZÖLD ÁTÁLLÁS”

A TCF és a TCTF alapján a Bizottság tizennégy hazai támogatási programot jóváhagyó határozatot fogadott el (azaz nyolc támogatási programot, illetve ezek módosításait). E programok (9. ábra) jóval kevesebb ágazatot fednek le, mint a Covid–19 Ideiglenes Keret alapján kibocsátott intézkedések.

A TCF és a TCTF fent bemutatott rendelkezései is arra világítottak rá, hogy a Bizottság a válságkezelés leghatékonyabb módját a zöld átmenet felgyorsításában látja.¹³⁵ A TCTF-et kiegészítő 2023-as ÁCSR módosítás és annak környezetvédelmi jogcímei szintén a zöld átállás felgyorsítását szolgálják: a módosítás kiemelten kezeli a környezetvédelmi és energetikai támogatásokat, többek között kibővíti a tagállamok támogatás-nyújtási lehetőségeit különböző típusú „zöld” projektek ese-

¹³² MEDVE-BÁLINT Gergő: „Koronavírus-válságkezelés beruházás ösztönzéssel: a magyarországi Versenyképesség Növelő Támogatási Program ágazati és területi vonatkozásai” *Tér és Társadalom* 2022/2. 70–98., 72., <https://doi.org/10.17649/TET.36.2.3382>.

¹³³ MEDVE-BÁLINT (132. l.).

¹³⁴ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. l.).

¹³⁵ FARKAS Flóra – HARGITA Eszter – SZALAI Soma: „Az új ideiglenes válság- és átállási keret, valamint az azt kiegészítő – zöld megállapodás fémjelzte – általános csoportmentességi rendelet módosítása” *Állami támogatások Joga* 2023/3. 3–23., 6.

9. ábra. A TCF és a TCTF alapján elfogadott magyarországi támogatási intézkedések (jogalapokkal)

EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCF; AVHGA üzletszabályzata	<ul style="list-style-type: none"> • AVHGA kezességvállalási program
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCF; Garantiqua üzletszabályzata	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiqua kezességvállalási program
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCF; egyéb jogszabályok	<ul style="list-style-type: none"> • Ernyőprogram a háború gazdasági hatásainak enyhítésére (2022.06.20.) és módosításai (2022.08.31.; 2023.03.14.; 06.13.; 12.06.; 2024.05.31.) • EximBank kkv hitel- és kezességvállalási program (2022.10.26.) és módosítása (2023.03.14.) • Magyar TCF programok második módosítása (2022.12.09.)
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCTF; egyéb jogszabályok	<ul style="list-style-type: none"> • Exim program a magas energiaköltségekkel szembesülő vállalkozások támogatására (2023.04.13.) • MFB agrár forgóeszközhitel-program (2023.06.26.)
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. c) pont; TCTF	<ul style="list-style-type: none"> • RRF villamosenergia-tároló támogatási program (2023.06.21.) • Zöld átállás támogatási program (2023.07.28.)

Forrás: a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapja (<https://tvi.kormany.hu/tctf-magyar-intezkedesek>) alapján a szerzők szerkesztése

tében, illetve megkönnyíti a zöld hidrogénbe irányuló beruházásokat. A módosított ÁCSR jelentősen növeli a bejelentési határértékeket a környezetvédelmi és energetikai támogatások esetén: míg a legtöbb egyéb jogcím bejelentési határértéke (az inflációra tekintettel) csak 10%-kal növekszik, addig a környezetvédelmi támogatások határértékei általánosságban megduplázódnak.¹³⁶ Kérdésként merül fel – amelyre jelenleg még rendelkezésre álló adatok hiányában nem tudunk válaszolni –, hogy e módosított szabályok mennyiben változtatják meg Magyarország esetében – ahol, mint fent bemutattuk, a többi tagállamhoz viszonyítva rendkívül alacsony volt a környezetvédelmi és energetikai támogatások aránya még 2022-ben is – a támogatási jogcímeik arányát. Annyit ugyanakkor láthatunk, hogy a zöld átmenet koncepciójára épülő TCF és TCTF alapján meghozott intézkedéseket¹³⁷ nézve 2023. júniusi adatok szerint GDP-arányosan Magyarország támogatási rátája (1,35%) a legmagasabb.¹³⁸

¹³⁶ FARKAS–HARGITA–SZALAI (135. lj.) 23.

¹³⁷ Ilyen például az ipari akkuk üzemeltetésére nyújtott 1,1 milliárd euró összegű támogatási program, lásd a Bizottság SA.102428 számú határozatát.

¹³⁸ Commission: Competition State Aid Brief. 2024/1. https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en#state-aid-brief.

5. ÖSSZEGRZÉS

Az uniós állami támogatási közpolitika számos jelentős reformfolyamaton esett át az elmúlt húsz évben. Jelen tanulmány e folyamatot vizsgálta az Európai Unióhoz az épp húsz éve csatlakozott Magyarország példáján keresztül.

Az uniós állami támogatási politika reformjai alapvetően két fő célcsoportra vezethetők vissza. Egyrészt a Bizottság – a tíz új tagállam 2004-es csatlakozásának is köszönhetően – megnövekedett ügyterhét kívánta csökkenteni és ellenőrzési jogkörét a legnagyobb horderejű ügyekre koncentrálni a nem bejelentésköteles támogatási intézkedései arányának növelésével, elsősorban a csoportmentességi rendeletei útján. Másrészt a reformok célja az volt, hogy a tagállami források felhasználását a fő uniós stratégiai programokkal (Lisszaboni Stratégia, Európa 2020) összhangban lévő, leginkább horizontális támogatások irányába tereljék. Az első célkitűzés összességében nézve teljesült, a nem válságintézkedésként nyújtott nem bejelentésköteles támogatási intézkedések aránya (uniós átlagot nézve) 2022-ben 93%.¹³⁹ Mindez érthető annak fényében, hogy a tagállamok szabadsága a támogatások tervezése és megvalósítása terén a reformoknak köszönhetően egyértelműen megnövekedett. A támogatáspolitikák uniós célokkal való összhangjának megteremtése azonban diverzebb képet mutat tagállamonként, a 2004-ben vagy azt követően csatlakozott kelet-közép-európai államok között is. Magyarország regionális támogatási rátája például a legutolsó (2022-es) adatok szerint is többszöröse az uniós átlagnak, míg a környezetvédelmi és energiatakarékosági támogatások aránya messze elmarad a többi tagállamétól.

A regionális támogatások fontos bázisát jelentik a termelési ágazatokban a külföldi befektetések ösztönzésére irányuló, és a kormányzat által képviselt gazdasági nacionalizmus ideológiájának egyébként egyértelműen ellentmondó sajátos hazai gazdaságpolitikának. Jelentőségük – és arányuk – még tovább nőtt Magyarország belső jogállami válsága és a járványügyi válság gazdasági következményeinek betudhatóan.

A tanulmányban vizsgált válságok (2008-as gazdasági és pénzügyi válság, 2020-as pandémia, 2022-es energiaválság) hatásának közös jellemzője, hogy az általánosan alkalmazandó állami támogatási szabályok jelentős mértékű lazításához vezettek. Mindez – tekintettel arra, hogy a tagállamok eltérő intenzitással éltek a nagyobb szabadságból eredő lehetőségekkel – a belső piac torzulásának (legalábbis potenciális) veszélyéhez vezet, akkor is, ha a vonatkozó uniós válságsszabályok csak korlátozott ideig vannak érvényben. Az energiaválsággal összefüggésben kibocsátott ideiglenes keretek rendelkezései ugyanakkor szorosan kapcsolódnak az Unió állami támogatási politikájának egy hosszabbtávú célkitűzéséhez is („zöld átállás”), amely az Unió stratégiai autonómiájának is az egyik fontos pillérét képezi.

Az uniós állami támogatási jogból eredő kötelezettségek betartása tekintetében megállapítható, hogy Magyarország a csatlakozás óta (sőt azt megelőzően is) meg-

¹³⁹ Commission 2024. State Aid Scoreboard 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/0b2037c5-c43f-4917-b654-f48f74444015_en.

felelő adminisztratív kapacitással rendelkezik és a jogsértést megállapító bizottsági határozatok és uniós bírósági ítéletek száma csekély. E jogsértések is nagyrészt a csatlakozást megelőző vagy a csatlakozást követő első néhány évre még kihatással lévő, a piacgazdasági átmenettel kapcsolatos kihívásokra vezethetők vissza. Magyarország esetében ugyanakkor felvethető a kérdés, hogy a formális jogi megfelelés mennyiben jelenti ténylegesen az uniós állami támogatási közpolitikával való összhangot. Empirikus elemzések¹⁴⁰ épp tagállamunk példáján – az említett regionális támogatásokra fókuszálva – igazolják, hogy az erős adminisztratív kapacitás segítheti a tagállami kormányokat abban, hogy az uniós támogatási szabályoknak formálisan megfeleljenek, miközben a támogatási intézkedés által követett cél egyáltalán nincs vagy legalábbis nem teljesen van összhangban az uniós szakpolitikai célkitűzésekkel.

¹⁴⁰ Lásd MEDVE-BÁLINT–ÉLTETŐ (75. l.); LINDSTROM (94. l.).

FODOR LÁSZLÓ*

A KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁS FŐBB IRÁNYAI EURÓPAI UNIÓS TAGSÁGUNK ELSŐ HÚSZ ÉVÉBEN

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.04>

A tanulmány abból indul ki, hogy az elmúlt húsz évben a környezet védelmére irányuló uniós és nemzeti szabályozás nemcsak terebélyesedett, de koncepcionális változások is történtek, amelyek révén egyre szorosabban kapcsolódnak egymáshoz az érintett szakterületek. Részben jogtudományi, részben szakpolitikai elemzés, amely felvázolja az átfogó, jogi és szakpolitikai keretek lényegesebb változásait, majd néhány, már az uniós csatlakozásunkkor is kiemelt, és a végrehajtás szempontjából máig problematikus környezetvédelmi intézkedési területen – hulladékgazdálkodás, levegő-tisztaságvédelem, vízvédelem – kapcsán igyekszik egyes szabályozási problémákra, törekvésekre részletesebben is kitérni. A képet a környezetvédelmi felelősség szabályozásának újabb fejleményeivel egészíti ki. Megközelítése kritikai szempontú, nem kíván teljes körű áttekintést nyújtani a részterületekről, vagy a környezetvédelmi irányelveknek való megfelelés valamennyi kérdéséről. Ugyanakkor adalékot kíván szolgáltatni ahhoz, hogy a környezeti és gazdasági, illetve az egymástól különböző tagállami érdekek közötti konfliktusok gátolhatják a környezetvédelmi szempontból hatékony szabályozás megszületését, és hogy tagállami szinten milyen végrehajtási nehézségek merülhetnek fel, ideértve a környezet védelmétől eltérő kormányzati érdekeket, a centralizációt vagy a társadalmi részvétel korlátozását is. A környezetpolitikai intézkedések hozzájárulnak a gazdasági válságok megoldásához, ami javítja, de egyben korlátozza is az ökológiai megfontolások esélyeit.

1. PROBLÉMAFELVETÉS

Az európai integráció története során viszonylag korán felmerült bizonyos környezetvédelmi intézkedések szükségessége, főként azért, hogy az eltérő tagállami szabályozások ne gátolják a belső piac létrehozását, ne befolyásolják kedvezőtlenül a versenyfeltételeket. Az EU-nak az Egységes Európai Okmány (1986) óta van szerződési felhatalmazáson alapuló környezetpolitikája, amely azóta az integráció meghatározó területe lett. A környezetvédelem térnyerése nem csak a szerződésmódosításokban, az egymásra épülő szakpolitikai cselekvési tervekben és a terebélyes, másodlagos joganyagban követhető nyomon, hiszen az EU átfogó stratégiájában,

* DSc, egyetemi tanár, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: fodor.laszlo@law.unideb.hu.

illetve a válságokból való kilábalást célzó elképzeléseiben is egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ökológiai fenntarthatósági szempontok.¹

2004-re az uniós környezetvédelmi szabályozás szerkezete már nagyjából a mai-
nak megfelelően alakult.² Legnagyobb részét speciális környezetvédelmi szakterü-
letekre (szennyvíz, hulladék, levegőminőség, zaj stb.), illetve különböző ágazatok-
ra (mint a mezőgazdaság, ipar) vonatkozó követelmények teszik ki, ami mellett az
1980-as évektől vannak horizontális eszközei is (mint a hatásvizsgálatok, az öko-
címke vagy a környezeti információkhoz való hozzáférés előírásai). Hazánk európai
uniós tagságra való felkészülésével összefüggésben a legnagyobb kihívást – az
Európai Bizottság korabeli országjelentései szerint – a levegőminőség, a hulladék-
gazdálkodás és a szennyvízkezelés területe jelentette.

A 2004-es bővülés a közös környezetpolitika szempontjából is hatalmas kihívás
volt, hiszen (különösen az 1995-ös bővítéstől látványosan eltérően) az új tagállam-
ok környezetvédelme – akár a jogi előírásokat, akár a környezetvédelmi közszolgá-
ltatásokhoz (kommunális hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés) kapcsolódó infra-
struktúrát nézzük – az EU 15-ök átlagához képest alacsonyabb színvonalú volt.
A szűkebben vett környezetvédelmi jogalkotási, szakpolitikai tervezési és szolgálta-
tásszervezési (tagállami szintű) feladatok mellett az Unió által biztosított, átmeneti
mentességek (derogációk), pénzügyi források (különösen: csatornázáshoz, hulladék-
kezelési létesítményekhez), és a Bizottság által indított, kötelezettségszegési eljárás-
ok is szükségesnek mutatkoztak a környezetvédelmi teljesítményünk növeléséhez.

Bizonyos részterületeken komoly előrelépések történtek (radikálisan csökkent a
nem megfelelő minőségű ivóvízzel ellátott települések száma, illetve a vezetékes
ivóvízzel ellátott és a szennyvízhálózatba bekapcsolt lakások aránya közti különbség),
míg más esetekben (mint a települési levegőminőség védelme) bizonyos mértékű
javulás ugyan látható, de máig nehézségekbe ütközik az uniós követelmények
végrehajtása (nem csak hazánkban).³ Míg az ipari vagy az agrárkörnyezetvédelem
(korszerűbb technológiák, szigorúbb határértékek előírása) esetén ellentétes gazda-
sági-, illetve termelői érdekek, addig a háztartásokat is érintő elvárások (elkülönített
hulladékgyűjtés, levegőminőség, vízvédelem) terén az energiaszegénység, az elavult
infrastruktúra, a nem fenntartható fogyasztási minták, a környezettudatosság alac-
sony szintje is említhető ennek – a környezetpolitikán gyakran túlmutató – okaként.

A Bizottság számos kötelezettségi eljárást indított (pl. a 2011/92/EU irányelv
révén újraszabályozott környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek körének
a hiányos meghatározása és az eljárás nem megfelelő nyilvánossága, a környezet-
védelmi termékij-szabályozás diszkriminatív volta, a hulladék-keretirányelv átül-

¹ PÁNOVICS Attila: „Az Európai Unió környezeti politikája – Félúton(?)” *Pólusok* 2020/1. 107–116., <https://doi.org/10.15170/PSK.2020.01.01.05>.

² Áttekintésére lásd Astrid EPINEY: *Umweltrecht in der Europäischen Union* (Köln: Carl Heymanns 2005).

³ Az uniós előírásokhoz a tagállamoknak kell hatékony szankciókat kapcsolniuk, e téren az alac-
sony tagállami implementációs teljesítmény általános jelenség – Roel MEEUS: „Fill in the Gaps:
EU Sanctioning Requirements to Improve Member State Enforcement of EU Environmental
Law” *Journal for European Environmental & Planning Law* 2010/2. 135–162., <https://doi.org/10.1163/161372710x525064>.

tetésének az elmaradása miatt) Magyarország ellen, de alig néhány ügyben fordult az EUB-hoz.⁴ Az ügyek túlnyomó részére így nincs pontos rálátásunk, mindenesetre annyi azért látható, hogy a hazai kormányzat intézkedéseit számos esetben megelőzte a Bizottság fellépése. Mérföldkönek tekinthető az Európai Unió Bíróságának 2021 februárjában hozott, elmarasztaló ítélete a szálló porra vonatkozó, levegőtisztosítási előírások elmulasztása miatt (amire alább még kitérek).

Az elmúlt húsz évben az EU számos részterületen szigorította elvárásait. Típusos a növényvédőszer-használat fenntarthatósági kereteinek irányelvbe foglalása 2009-ben, vagy az előírt hulladék-újrahasznosítási arányok növelése 2018-ban. Más esetekben a tagállamok egy részének (illetve az érintett gazdasági szereplőknek, pl. gazdálkodóknak) az ellenállása miatt nem sikerült előrelépni, így 2014-ben a Bizottság egy talajvédelmi keretirányelv, 2024-ben pedig a növényvédőszer-használat korlátozását célzó rendelet tervezetét vonta vissza.⁵ A jogi keretek elfogadása nem egyszer csak politikai jellegű huzavona után lehetséges. A legutóbbi példa (2024-ből) erre a természet (különösen az EU Natura 2000 hálózata részeként kijelölt, de túlnyomóan hanyatló állapotú, természetmegőrzési területek) helyreállítását célzó rendelet, amit a magyar Kormány – nem ismert okokból – nem támogatott, és csak miután Ausztria meggondolta magát, sikerült a szükséges szavazatarányt a Tanácsban elérni.⁶

A környezetpolitika érvényesítése szempontjából – amelynek e tanulmány csupán néhány részterületét tudja felvillantani, magyar vonatkozású példákon keresztül – rendkívül heterogén a kép, nemcsak az egyes részterületeket tekintve, hanem az egyes tagállamok teljesítménye szempontjából is. Míg a skandináv országok egy része élen jár egyes (pl. vegyi anyagokra, újrahasznosításra vonatkozó) környezetvédelmi szttenderdek kidolgozásában és érvényesítésében, az EU térképén délebbre és keletebbre haladva egyre több a probléma (e helyütt talán elegendő az emlékeztetés, nápolyi esetre utalni: 2008–2010 körül különböző okoknál fogva megbénult a közszolgáltatás, és szemét öntötte el az utcákat).

Mindemellett kifelé, nemzetközi partnerei – versenytársai – irányában az EU több tekintetben is igyekszik egységes képet mutatni magáról, s egyúttal példát is adni, élen járni. Ennek egyszerre van környezetvédelmi és gazdaságpolitikai jelentősége, amit jól szemléltet az agrárpolitika esete, ahol a zöldítés – az agrártámogatások környezeti kritériumokhoz kötése, az agrár-környezetvédelmi előírások szigorodása – részben a túltermelés okozta piaci problémákra és nemzetközi nyomásra vezethető vissza (mint különösen a GATT 1994-es, mezőgazdasági egyezménye, amely a termelést fokozó támogatások leépítését követelte meg, de a környezetvédelmi támogatásoknak nem állt útjába), ugyanakkor a további szigorítások gátja, hogy azoknak

⁴ Magyarország ellen a környezetvédelmi szabályozás kapcsán mintegy száz eljárás indult 2016-ig, de keresetindításra csak a hulladék keretirányelv átültetése kapcsán került sor (C-310/12 sz. kötelezettségszegési eljárás). HORVÁTH Zsuzsanna – KOMANOVICS Adrienne – PÁNOVICS Attila: „Az Európai Unió környezeti jogának hazai végrehajtása” in TILK Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya* (Pécs: PTE ÁJK 2016) 121.

⁵ Lásd: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en.

⁶ Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/06/17/nature-restoration-law-council-gives-final-green-light/>.

a világgpiaci versenyben már hátrányai lehetnek. Így az ágazat továbbra is hozzájárul a biológiai sokféleség csökkenéséhez, a talaj- és vízminőség romlásához, a klímaváltozáshoz egyaránt. A belső ellentmondásoktól terhelt szabályozás⁷ szerkezeti változásokat csak lassan tud elérni, vagy épp – pl. hazánk esetében – hozzájárul az ökológiai adottságokhoz nem igazodó, kedvezőtlen termelési szerkezet fenntartásához, a szigorúbb (de az agrártámogatások szempontjai közt nem érvényesülő) nemzeti talajvédelmi előírások lerontásához, természeti szempontból értékes területek művelésbe vonásához.

Másik példaként a klímavédelmet említem, ahol az EU ambiciózus (kibocsátás-csökkentési, illetve energiapolitikai) vállalásokkal igyekszik példát mutatni partnereinek, s egyúttal a nemzetközi megállapodások – mint különösen a 2015-ös, Párizsi Megállapodás – létrehozatalában is kulcsszerepet játszik, jóllehet, az üvegházhatást fokozó kibocsátásokhoz való hozzájárulása a szerepvállalásához képest csekély (kb. 7%). A példákat hosszan lehetne sorolni, de ennyi is elég annak szemléltetésére, hogy a nemzetközi közösség tagjainak a fokozottabb környezetpolitikai szerepvállalása, illetve felelősségvállalása csak a kapcsolódó fogolydilemma leküzdésével lehetséges. A világgpiaci versenyben szenvedett hátrány veszélye ugyanis visszatartja az érintetteket (adott esetben az EU-t is) a környezetvédelmi vállalásoktól.⁸ A diplomáciai erőfeszítéseken túl olyan, innovatív (*win-win*) szabályozási megoldásokat kell kitalálnia az EU-nak, amelyekben érvényesülhetnek a gazdasági fejlődés, a foglalkoztatás szempontjai is.⁹

Az elmúlt húsz évben az uniós környezetpolitika alakulásának egyik sajátossága volt, hogy prioritásai egyre inkább a klímavédelem felé tolódtak, egészen odáig, hogy ma már gyakran önállóan is említik a klímapolitikát mind az uniós, szakpolitikai dokumentumok, mind a szakirodalmi források.¹⁰ Ez az antropogén klímaváltozás következményeivel (nemcsak környezeti, de energiapolitikai, biztonságpolitikai, gazdasági és más összefüggéseivel) való szembesülés következménye, ugyanakkor e téren a leginkább érintett, energiaágazat sajátos kihívásai és nemzetközi politikai fejlemények is meghatározók.

Az elmúlt húsz évben a környezeti követelmények további szakpolitikákban való megjelenítése is intenzív volt, hiszen az EU előtt álló, legnagyobb, mai kihívások – mint a biológiai sokféleség drasztikus csökkenése vagy a klímaváltozás – szinte minden ágazatot érintenek (mezőgazdaság, energia, ipar, közlekedés, egészség

⁷ Kurucz Mihály: „Az európai közösségi agrár-környezetpolitika és agrár-környezetjog kialakulása” in TAHYNE KOVÁCS ÁGNES (szerk.): *Vox generationum futurarum: Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2021) 330.

⁸ Ludwig KRÄMER: *Az Európai Unió környezeti joga* (Pécs, Dialóg Campus, 2012) 380.

⁹ 2024 második félévében magyar EU Elnökség következik, amelynek programjában a versenyképesség a fő prioritás, ez hatja át a környezetvédelmi elképzeléseket is. Lásd: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>.

¹⁰ Ugyanakkor egyet kell érteni azzal, hogy – ilyen politikáról a szerződési jog nem rendelkezvén – továbbra is elsősorban a környezetpolitika egyik területéről van szó. Marcin STOCZKIEWICZ: „The Climate Policy of the European Union from the Framework Convention to the Paris Agreement” *Journal for European Environmental & Planning Law* 2018/1. 42–68., <https://doi.org/10.1163/18760104-01501004>.

stb.). Az ezekre irányuló szakpolitikák mindegyikének be kell építenie a környezetvédelmi szempontokat, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 11. cikkének megfelelően.

A környezetpolitika területén megosztott hatáskőről beszélhetünk [EUMSZ 4. cikk (2) bek.]. Míg egyes tagállamok (pl. Luxemburg) nemzeti környezetjoga csaknem teljes egészében az uniós irányelvek átültetéséről szól, másoknak, köztük hazánknak is vannak olyan előírásai (pl. termőföldföldvédelem, természetvédelmi oltalom), amelyeknek – egyelőre legalábbis – nincs uniós háttere. Egyes szabályokat települési szinten fogadhatnak el.

Lehetetlen volna ezért minden, a környezetvédelmet érintő, szabályozási fejleményt akárcsak felsorolni is e tanulmány keretei között. A helyett – koncepcionális keretként – röviden kitérek a szabályozás általános, legmagasabb szintű forrásainak az alakulására, majd néhány aktuális, illetve a végrehajtás szempontjából problematikus területről – hulladékgazdálkodás, levegő-tisztaságvédelem, vízvédelem – valamint a környezetvédelmi felelősség kapcsán villantok fel egy-egy képet.¹¹ Igyekszem problémaorientált megközelítésben párba állítani az uniós és a hazai szabályozás egyes mérőföldköveit, rámutatni a koncepcionális változásokra, illetve eltérésekre, s hogy hogyan kapcsolódnak egymáshoz az érintett szakterületek. Az EU által kötött nemzetközi szerződések, a másodlagos jog számos részterülete (mint a még nem is említett zajvédelem, iparbiztonság) és a kapcsolódó szakpolitikai területek (pl. az ipar, a közlekedés, az egészségügy, a kutatás és innováció) környezetvédelmi követelményei, a környezetvédelem versenyjogi vetülete és támogatási rendszere – elsősorban terjedelmi okokból – ki kell hogy maradjanak belőle. A bírói gyakorlat módszeres áttekintésére sincs mód, csupán néhány ítéletet említek meg. Az így megrajzolt, mozaikos kép alapján is levonható azonban néhány, általánosítható következtetés.

2. A SZAKPOLITIKA KONCEPCIONÁLIS KERETEI

A szabályozás általános elveinek, prioritásainak változásait az EU elsődleges jogában és a témakörhöz kapcsolódó, sokféle stratégiai dokumentumban (tervben, programban), nemzeti szinten pedig az Alaptörvényben, illetve a nemzeti környezetvédelmi programokban követhetjük nyomon. Mivel ezek iránymutatásul (illetve jogalapként, s esetenként viszonylag konkrét jogalkotási programként) szolgálnak

¹¹ Az EU környezetvédelmi szabályozásának ivére lásd BÁNDI Gyula: „A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva” *Iustum Aequum Salutare* 2018/2. 121–148. Az uniós környezetpolitika újabb szabályozási tendenciáit mutatja be kiválasztott, általam részleteiben nem tárgyalt területeken (büntetőjogi felelősség, biodiverzitás-védelem, az Aarhusi Egyezménynek való megfelelés, az európai polgári kezdeményezések szerepe) GOMBOS Katalin – SZIEBIG Orsolya Johanna: „Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai” in SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság* (Budapest: Ludovika 2020) 1897–2030. Az uniós követelményeknek való megfelelés kérdéseinek a vizsgálatára lásd HORVÁTH–KOMANOVICS–PÁNOVICS (4. lj.) 105–134., a hazai szabályozás vázlatos áttekintésére pedig FODOR László: A magyar környezet-jog három évtizede (unortodox áttekintés). *Iustum Aequum Salutare* 2022/2. 5–5.

a jogalkotás és más intézkedések számára, s a prioritásaik, elveik az elmúlt húsz évben változtak, röviden ki kell térni rájuk.

2.1. AZ EU SZERZŐDÉSI JOGÁNAK ÉS STRATÉGIÁINAK VÁLTOZÁSAI

Az uniós elsődleges jog változásai közül a Lisszaboni Szerződés (2007) több, releváns változást is hozott. Amellett, hogy a környezetpolitika céljai (EUMSZ 191. cikk) kiegészültek a nemzetközi szintű, klímavédelmi intézkedések ösztönzésével (ami megerősíti, hogy a klímavédelmet bele kell érteni a környezetpolitikába), ekkor került be az energiapolitikára vonatkozó, kifejezett szerződési felhatalmazás a szerződésbe (EUMSZ 194. cikk). Utóbbi relative szűk mozgásteret ad az Uniónak, ezért több, az energiaágazatot érintő – pl. a megújuló energiahordozókról vagy az energiahatékonyságról szóló, vagyis klímavédelmi szempontból releváns – irányelv is a környezetpolitikai felhatalmazás alapján születhetett meg.¹² Az EU említett intézkedései a környezetvédelmen túl szolgálják az energiaellátás biztonságát, az energiamporttól való függés csökkentését is.¹³

Az EUMSZ a korábbi szerződési jogban foglalt célokat és elveket (mint a védelem magas szintje, az elővigyázatosság, a megelőzés, a forrásnál való fellépés, a szennyező fizet) megtartotta. Néhány, rövid rendelkezést tartalmaz még az Európai Unióról szóló szerződés (3. cikk 3. bekezdés: fenntartható fejlődés) és az Alapjogi Charta is (37. cikk: a két szerződésben már korábban megfogalmazott előírások közül a védelem magas szintje és a környezetminőség javítása, a környezetvédelem uniós politikákba történő integrálása, a fenntartható fejlődés elve).

Az EU stratégiái közül elsőként a környezetvédelmi akcióprogramok említendők. A vizsgált időszakban három ilyen terv született, részben megismételve, részben megújítva elődei törekvéseit a fenntartható fejlődés irányában. A sorszáma szerint 6. környezetvédelmi akcióprogram¹⁴ (2002–2012) kiindulópontja az Európai Tanács által 2001 júniusában, Göteborgban elfogadott, fenntarthatóság-stratégia, a gazdasági növekedés és a természeti erőforráshasználat ütemének a szétválasztása, vagyis az ökológiai hatékonyság növelése volt. Általános cél, s egyben eszköz is a más irányú (energia-, agrár-, közlekedési stb.) politikákba történő integrálás, melynek során a gazdasági és szociális összefüggésekre is tekintettel kell lenni. A program kiemelt területei közé tartozott az üvegház-hatású gázok kibocsátásának stabilizálása, a természeti rendszerek helyreállítása; a biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozása, nem csak az EU-ban, de világszinten. A leghatékonyabb – elsősorban jogi – eszközök kiválasztását irányozta elő, javítandónak ítélve a lakosság

¹² FODOR László: „A környezeti energiajog alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez” *Európai Jog* 2014/6. 17–27.

¹³ Az intézkedések áttekintésére lásd BÁNYAI Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában* (Debrecen: DELA 2014) 92–187.

¹⁴ HORVÁTH Zsuzsanna: „Az Európai Unió környezetpolitikájának irányai az ezredforduló után” *Rendezési Szemle* 2009/1. 94–98.

és a helyi hatóságok környezeti érzékenységét, a tagjelölt országoknak a természeti értékeik megőrzésére tett erőfeszítéseit.

Az érintett időszak terméke az „Európa 2020” stratégia is (2010), amelynek célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés. (Más szavakkal: a tudásalapú; erőforrás-hatékonyabb, környezetbarát és versenyképesebb gazdaság elősegítése; illetve a magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió).

A hetedik környezetvédelmi akcióprogram (2013–2020) a Föld eltartó képességének a határai közötti jólétet célozta, tekintettel arra, hogy jelenleg több mint másfélszer annyit fogyasztunk annál, mint amit az eltartó képesség lehetővé tene, s ha nem változtatjuk meg szokásainkat, akkor 2050-re háromszorosra nő az említett érték. Az akcióprogram célkitűzései ennek megfelelően főként az EU természeti tőkéjének a védelmére, megőrzésére és fejlesztésére, a városok fenntarthatóságára, valamint az erőforrás-hatékony, környezetbarát, szén-dioxidban szegény és versenyképes uniós gazdaság kialakítására irányultak (zöld gazdaság). A szabályozó eszközök közt hangsúlyt kapott a beruházások környezeti hatásvizsgálata és a stratégiai környezeti hatásvizsgálat, az érintett területek közül pedig az energia- és közlekedési hálózatok, illetve a környezeti infrastruktúra fejlesztése. A környezet javítására irányuló intézkedésekkel szemben azt a követelményt állították, hogy azok legyenek kedvező hatással más politikai területekre is.

Az érintett időszak kritikájaként megfogalmazódott, hogy a szociális összefüggések kevésbé kaptak figyelmet; stagnáltak a költségvetési ráfordítások – miközben tetemessé váltak a környezeti és egészségügyi költségek az uniós környezetjog nem megfelelő végrehajtása miatt. A pandémiával összefüggő válsághelyzetben a tervezési folyamatok elhúzódtak, így a jelenleg hatályos, nyolcadik program elfogadására bő kétéves késéssel került sor.¹⁵ Az akcióprogram kiemelt figyelmet fordít az uniós környezetvédelmi követelmények érvényesítésére, mind uniós, mind tagállami, illetve helyi szinten kiválóságot várva el, pl. elegendő igazgatási és megfelelésbiztosítási kapacitások, szakmai együttműködések, bizottsági iránymutatások és ajánlások, kötelezettségiszegési eljárások, elegendő pénzügyi és emberi erőforrás, a vonatkozó információk teljes körű biztosítása révén. A környezetvédelmi felelőséggel kapcsolatos fellépéseket, a meg nem felelésre adott válaszokat és az integrált megközelítéseket (vagyis a környezeti szempontok beépítését) fokozni kell. A biodiverzitás rohamos csökkenésével, a klímaváltozás felgyorsulásával, illetve a természeti erőforrások iránti igények gyors növekedésével számoló akcióprogramhoz számos tematikus stratégia kapcsolódik, pl. a biológiai sokféleség védelmére és helyreállítására, a toxikus anyagok használatának csökkentésére vagy az ún. körforgásos gazdaság megvalósítására.¹⁶

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, HL L 114., 2022.4.12, 22–36.

¹⁶ Utóbbira alább még ki fogok térni. A 2020-ban elfogadott biodiverzitási stratégia a jelenlegi szabályozás továbbfejlesztését célozza, kiterjedve a vegyszerhasználat jelentős csökkentésére, a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek kiterjesztésére az EU területének 30%-áig, az idegenhonos fajok elleni védekezés lépéseire. Lásd: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/EU-biodiversity-strategy-2030_hu?fbclid=IwAR-1IwPs2LJFcWRcoN7HxAXJuA9pxdXihrlQ1e8VheQt4xAPg9OEuaQUcHMo.

A 8. akcióprogram kiindulópontját már olyan dokumentumok határozzák meg, mint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség átfogó helyzetértékelése (SOER 2020 jelentés),¹⁷ amely rendszerszintű megoldások igényét fogalmazza meg (gazdaság, életmód), vagy az Európai zöld megállapodás (2019). Utóbbi, leegyszerűsítve, egy kettős, digitális és zöld átállást támogató, új növekedési stratégia; célja, hogy az Uniót fenntartható, versenyképes, klímasemleges (2050-re nettó 0 kibocsátású) és erőforrás-hatékony gazdasággal rendelkező, méltányos és virágzó társadalommá alakítsa, valamint hogy megvédje, megőrizze és javítsa az Unió természeti tőkéjét, a jelenlegi és a jövőbeli generációk életminőségének javítása mellett.¹⁸ A Next Generation EU helyreállítási terv (2021) a reziliencia kiépítése, egy méltányos és befogadó társadalomban a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében hivatott előmozdítani a zöld és digitális átállást szolgáló kulcsfontosságú ágazatokba történő beruházást. Lehetőséget kínál a klímasemlegességre való átállás ütemének felgyorsítására és a környezet védelmére.

2.2. A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY ÉS A SZAKPOLITIKAI STRATÉGIÁK

Bár a nemzeti alkotmányok szerepe a környezetvédelmi szabályozás kereteinek a kijelölésében jellemzően közvetett, illetve a tagállamoknak nincs olyan kötelezettsége, hogy az elsődleges jogban rögzített elveket az alaptörvényeikben megjelenítsék, Magyarország esetében mégis indokolt a 2012 januárjában hatályba lépett Alaptörvény említése. A korábbi Alkotmányhoz képest, amely az egészséges környezethez és az egészséghöz való jogok rögzítése révén vált a jogalkotással szemben támasztott, az Alkotmánybíróság (AB) által kidolgozott, környezetvédelmi követelmények forrásává, az Alaptörvény sokkal bővebb, részletesebb szempontokat ad. A preambulum, a P), Q), 20) 21) és 38) cikkek – a két, említett alapvető jogon túlmenően – olyan elveket rögzítenek, mint a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembevétele, a világ más népeivel és országaival való együttműködés, a környezeti károkért való felelősség, a természeti erőforrások megőrzésének kötelezettsége, a nemzet közös örökségként és vagyonaként való kezelés. Ezek közül több is összekapcsolható az EU szerződési jogával (pl. a felelősség a szennyező fizet elvvel).

Az Alaptörvénynek több olyan rendelkezése is van, amelyik normativitással nem bír (az AB-nek sem volt dolga velük), az adott szakterületek törvényei nem is követik a bennük megfogalmazott elvárásokat. Ilyen a 20. cikkben említett, az egészséghöz való jog egyik biztosítékaként felsorolt, genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság. 2015-ig, amíg az EU vonatkozó – környezet- és egészségvédelmi

¹⁷ Lásd: <https://www.eea.europa.eu/soer/2020>.

¹⁸ Lásd: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu; Josephine VAN ZEBEN: „The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?” *European Law Journal* 2020/26. 300–318., <https://doi.org/10.1111/eulj.12414>. A Green Dealben megfogalmazott célok közép-kelet-európai megvalósulásának esélyeire lásd Melania-Gabriela CIOR: „Implementation Perspectives for the European Green Deal in Central and Eastern Europe” *Sustainability* 2022/14. 3947, <https://doi.org/10.3390/su14073947>.

szempontokat egyaránt érvényesítő, de egyúttal a belső piaci akadályok leépítését célzó – irányelve nem tette lehetővé a tagállamok számára, hogy az érintett növények termesztését megtiltsák, ilyen rendelkezést nem is lehetett volna végrehajtani. Az, hogy hazánk kitarthat a de facto GM-mentesség mellett, a Bizottság többszöri elutasító határozata ellenére is, a Tanács által támogatott védzáradeki eljárás alapján, átmenetileg volt lehetséges.¹⁹ A 2015-ös módosítás egyébként részben épp Magyarország kezdeményezése és sikere, mozdítórugója azonban nyilvánvalóan nem a környezet védelme, sokkal inkább a magyar mezőgazdaság világszerte versenyképessége volt. Említésre érdemes itt az EUB ítélete, amelyik az újabb, precíziós géntechnológiai eljárások során létrehozott fajtákat is az irányelv hatálya alá tartozónak nyilvánította; annak tükrében nehéz volna más következtetésre jutni, minthogy a magyar tilalom is kiterjed azokra.²⁰

A 21. cikkben szereplő, hulladékokról szóló rendelkezés sem az uniós környezetpolitika megerősítéséről szól: a szennyező hulladékok elhelyezés céljából való behozatalának tilalma szerepel itt, ami a hulladékjogi szabályozás fogalomrendszerében értelmezhetetlen. A belső piacon belüli, országhatárt érintő hulladékszállítást uniós rendelet szabályozza, amely figyelembe veszi a környezetvédelmi szempontokat, miközben a tagállamok beleszólását taxatív meghatározott esetekre korlátozza. A politikai üzenetek egyértelműek: a magyar élelmiszer biztonságos marad ezután is, hazánk nem lesz „Európa szemetesládája.”²¹

Az AB időközben – főleg a környezethez való jogból és az állam védelmi-megőrzési kötelezettségéből levezetve – alkotmányos követelményként támasztotta a jogalkotással szemben az elővigyázatosság elvét (az engedély nélküli kutakra vonatkozó szabályozás kapcsán), és megerősítette a megelőzés elsődlegességét (pl. a természetvédelmi területek magánkézbe adásával összefüggésben). A már 1994 óta ismert, visszalépési tilalmat több esetben is alkalmazta a korábbi követelményt leontó jogszabálmódosítások alaptörvény-ellenességének megállapításához. A környezetvédelmi hatósági szervezet átalakításával (kormányhivatalokba integrálásával) kapcsolatban kimondta, hogy a hatóság nem rendelheti alá a környezetvédelmet más szempontoknak, az erdei ökoszisztémák védelme körében pedig az állam bizalmi vagyonkezelői szerepéből következő, a jelen generációkra vonatkozó, önkorlátozási kötelezettségig is eljutott. Az Alaptörvény alapján megsemmisített előírások nem egyszer (pl. Natura 2000 erdők kivágásának megkönnyítése, Natura 2000 terü-

¹⁹ TAHYNE KOVÁCS Ágnes: „A jelen és jövő generációk egészségének védelme és a génmódosítás szabályozása: Deregularizáció előtt áll-e az Európai Unió biotechnológiára vonatkozó szabályozása?” *Glossa Iuridica* 2023/10. 135., <https://doi.org/10.55194/gi.2023.7.6>.

²⁰ C-528/16. sz. ügy: a Bíróság (nagytanács) 2018. július 25-i ítélete a Confédération paysanne és társai kontra Premier ministre, Ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt ügyben, ECLI:EU:C:2018:583. Rendkívül kényes a kérdés, mivel az elővigyázatosság elvére alapozott, uniós szabályozás az agrárpiacon versenytársak termékeinek a behozatalát korlátozza, miközben egyes európai mezőgazdasági érdekképviseleti és tudományos szervezetek újabban a precíziós géntechnológiában rejlő versenyelőnyöket hangoztatják, és szeretnék kivonni az érintett fajtákat a szabályozás hatálya alól.

²¹ FODOR László: „Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog” *Magyar Jog* 2012/11. 641–652.

letek magánkézbe adása, a kerti kutak engedélyeztetési kötelezettség alóli mentesítése) az uniós elvárásokat is figyelmen kívül hagyták.²² Európa-jogi jelentősége miatt itt csak egy sajátos összefüggést említek konkrétan. Az AB azon előírásokat vizsgálva, amelyek lehetővé tették állami tulajdonú, védett területek és Natura 2000 területek magánkézbe adását is – a visszalépés tilalmát felpuhítva –, utóbbiakat nem tekintette az előbbiekkal azonos szintű alkotmányjogi védelem alatt állónak. Míg a nemzeti jog alapján védett természeti területek esetén megsemmisítette az érintett rendelkezést, az uniós jogi és nemzeti jogi előírások alapján kijelölt, Natura 2000 területek esetén elegendőnek tartotta az új tulajdonosok megfelelő tájékoztatását.²³

Magyarországon a stratégiai tervezés kereteit 1997 óta a hat-hat évre – tehát az uniós tervezési időszakokkal nem összehangoltan – elfogadott nemzeti környezetvédelmi programok (NKP) jelentik. Ezek minden esetben számot vetnek az ország környezeti állapotával, illetve az előző időszakban elért eredményekkel, vagy épp azok elmaradásával, ideértve az uniós elvárásoknak való megfelelés alakulását is. Az EU környezetpolitikáját átható elvek (fenntartható fejlődés, szubszidiaritás, megelőzés, elővigyázatosság, szennyező fizet, nyilvánosság stb.) is megjelennek bennük. Megnevezik az állam, az önkormányzatok, a gazdasági és társadalmi partnerek feladatait az egyes intézkedési területeken. Tükrözik (leglátványosabban a hulladék-gazdálkodás területén) a lépésről lépésre növekvő állami, és csökkenő önkormányzati szerepeket, a civilszektornak a döntési folyamatokra való csekélyebb ráhatását. Az uniós források felhasználásáról szóló dokumentumok szakmai megalapozását is szolgáló programokban megjelenik a környezeti, gazdasági és társadalmi kérdések összekapcsolása, pl. a többszörös hasznú (a környezet mellett a gazdaság és a társadalom számára egyaránt hasznos, *win-win*) intézkedések (NKP II.), az életminőség és az emberi egészség környezeti feltételeinek a javítása, a gazdaság zöldítése révén (NKP IV.). A jelenleg irányadó (a többéves késsedelemmel elfogadott, 2026-ig szóló) NKP V.²⁴ stratégiai keretként hivatkozik az EU nyolcadik akcióprogramjára. Említést érdemel még a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, amely a nemzeti (nemcsak természeti) erőforrásaink hosszútávú megőrzéséhez szükséges teendőket fogalmazza meg (a 2013-ban elfogadott, első stratégia épp a 2024-ig terjedő időszakot fedi le). Összekapcsolja a környezetállapot javítását az erőforrásfüggőség csökkentésével, a versenyképesség és a foglalkoztatás növelésével, illetve stratégiai célja a környezetbiztonság javítása.

²² A Natura 2000 hálózat további, hazai implementációs problémáira lásd BÁNDI Gyula: „Natura 2000 in Hungary” in Veronika TOMOSZKOVÁ et al. (szerk.): *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries* (Olomuc: Palacky University 2014) 78–86.; FROLYÓ Karolina – SZIEBIG Orsolya Johanna: „A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségességi eljárások horizontján keresztül” *Jog Állam Politika* 2020/4. 117–119.; HORVÁTH–KOMANOVICS–PÁNOVICs (4. lj.) 124–125.

²³ 16/2015 (VI. 5.) AB határozat, illetve OLAJOS István: „A természeti védetség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2018/25. 186–189.

²⁴ 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat a 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról. A szakpolitikai dokumentumnak egyébként most, első ízben adtak a törvényben szereplő megnevezésén és sorszáman túlmutató címet.

3. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSTÓL A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁGIG

A hulladékok környezeti és egészségügyi ártalmait, valamint áru voltát egyaránt figyelembe vevő, uniós szabályozás már húsz éve is igen összetett volt; keretirányelvet számos, speciális előírás egészítette ki, sajátos kezelést igénylő hulladékok, kezelési eljárások, az országhatárt érintő szállítás vagy a hulladékok jegyzéke tekintetében.²⁵ Széles körű volt a korai bírói gyakorlata már a hatályát meghatározó fogalmak értelmezésének is.²⁶ 2004 óta a joganyag csaknem teljesen kicserélődött, jelenleg a keretszabályokat a 2008/98/EK irányelv tartalmazza.²⁷ Célja a hulladék keletkezésének a megelőzése, a keletkezett hulladék mennyiségének, illetve ártalmainak a csökkentése. Tiszta technológiák bevezetésére, újrahasonosításra, a termékjellemzők, valamint az ártalmatlanítási technikák javítására ösztönöz. A hulladékkezelés kötelezettségét (finanszírozását) a hulladék termelőjére, birtokosára terheli (szennyező fizet elv). Újítása, hogy a kezelést nem igénylő, ugyanakkor a termelési folyamatba visszaforgatható anyagok, tárgyak, továbbá a hulladékból készült termékek termelőit, birtokosait mentesíti a hulladékokkal járó terhek (kezelés költsége, adminisztráció) alól, így javulhat az erőforrás-hatékonyság, illetve az újrafeldolgozás aránya. Meghatározó eleme a kiterjesztett gyártói felelősség elve, amelynek kereteit a tagállamoknak kell kidolgozniuk, ugyanakkor az irányelv példákat ad a szóba jövő megoldásokra (visszavételi kötelezettség, termékdizájn, pénzügyi felelősség stb.). Egyes hulladékarományokra (pl. autóroncok, elektronikai termékek) külön irányelvek úgynevezett kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek (EPR) létrehozását írják elő; a tagállamok ilyen rendszert más termékekre is alkalmazhatnak.

A tagállamok kötelezettsége nemzeti hulladékgazdálkodási kerettervek, jogszabályi és egyéb technikai előírások elfogadása. Új (a korábbihoz képest korszerűsített) hulladékhierarchiát, széles körű engedélyeztetési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségeket ír elő. Célszámokat is rögzít, pl. arra, hogy milyen arányban szükséges csökkenteni a lerakott hulladék mennyiségét, mennyire kell növelni egyes hulladékarományokban az újrahasonosítás arányát.

A hulladékok „nemzetközi kereskedelmére” vonatkozó rendelet²⁸ alapján az EU külső határain behozatali és kiviteli tilalmak érvényesülnek, a belső határok átlépése esetén viszont az áruk szabad mozgása a kiindulópont. A rendelet a hulladékok veszélyessége alapján differenciál a szállítmányokkal kapcsolatos bejelentési, illetve engedélyeztetési kötelezettségek között, és a hasznosításra történő szállítását előnyben részesíti az ártalmatlanítási céllal szemben. Amint arra már utaltam, a tagállami mozgástér szűkre szabott a szállítmányok visszafordítása terén.

²⁵ HORVÁTH Zsuzsanna – POMÁZI István – ERDEY György: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. (Budapest: KJK-Kerszöv 2004) 576–613.

²⁶ BÁNDI Gyula et al: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata* (Budapest: Szent István Társulat, 2008) 73–94.

²⁷ *Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről*.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról.

Az EU, felismerve, hogy a hulladékprobléma szervesen összefügg a gazdaság szerkezetével, s hogy megoldása a gazdaság hatékonyságát javítja, 2015-ben úgy határozott, hogy az úgynevezett körforgásos gazdaság modelljébe illeszti hulladékpolitikáját.²⁹ 2018 májusában fogadták el az első hat jogi aktust, amelyek a hulladékok keretszabályait, a csomagolási hulladékok, a hulladéklerakók, az elhasználdott gépjárművek, az elemek és akkumulátorok, valamint az elektronikus berendezések speciális követelményeit érintik. A cél a társadalmon keresztül áramló anyagmennyiség csökkentése, illetve a természeti erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás. Eszközei közé tartozik, pl. a hulladékok újrahasznosítási arányának növelése, a lerakott hulladék arányának csökkentése, a szelektív gyűjtés kiterjesztése (pl. a textilhulladéokra).

Hétköznapijainkat ugyancsak érinti a 2019-ben elfogadott „műanyag-irányelv”,³⁰ amelynek alapján az egyszer használatos műanyag italospalackokat egyre növekvő arányban szelektíven kell gyűjteni, és a palackok anyagának egy része újrahasznosított anyag kell hogy legyen. Teljes tilalom érvényesül 2021-től az egyszer használatos műanyag táányérok, evőeszközök, szívószálak, italkeverő pálcikák, fűltisztító pálcikák stb. forgalmazása tekintetében. A tagállamok szigorúbb, a szerződési joggal összhangban álló intézkedéseket is alkalmazhatnak (pl. más termékekre is korlátozásokat érvényesíthetnek).³¹

Magyarország a csatlakozásra a *hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény* elfogadásával készült, amely alapvetően az akkor hatályos, uniós keretirányelvet követte. Az új keretirányelv transzpozíciója többéves késedelemmel történt meg. A *hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény* (Ht.) elfogadása nem vezetett egy jól működő, illetve a kormányzati elképzeléseknek megfelelő modellhez, a reform azóta is folyamatos. A módosítások tömkelege és a végrehajtási rendeletek késedelmes elfogadása, a kormányzati kommunikáció hiányosságai és az egyes intézkedések ellentmondásai³² csaknem követhetlenné teszik a joganyagot.

Tény, hogy a fogyasztással járó hulladékok mennyisége egyre növekszik a csatlakozás óta, amivel a szabályozás nem tudott megbirkózni (jellemző az újrahasznosítás alacsony aránya, a lakossági hulladékégetés és illegális lerakás), miközben az uniós elvárások szigorodtak. Az intézkedések hátterében ezek mellett a hulladékpiac,

²⁹ BARTA-GYURKÓ Brigitta: „Az alternatív gazdasági modellek jelentősége környezetpolitikai szempontból” *Iustum Aequum Salutare* 2019/4. 174.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről.

³¹ BARTA-GYURKÓ Brigitta: „Az Európai Unió műanyag hulladékokkal kapcsolatos intézkedései” *Európai Jog* 2020/5. 1–8.

³² 2012-ben nem tették láthatóvá a reformokkal közép-, illetve hosszabb távon elérni kívánt célokat, hogy miként képzelik el a hulladékgazdálkodás szervezetét, koordinálását. Számos esetben elmaradt az egyes szabályozási lépésekkel kapcsolatos társadalmi egyeztetés. A problémákat – amennyiben bevonták az előzetes véleményezésbe – minden alkalommal jelezte az Országos Környezetvédelmi tanács (OKT) is. Lásd például az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazatracionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló előterjesztéshez adott OKT-véleményt, Budapest, 2020. 05. 18., 2020. 11. 5. <https://oktt.hu/allasfoglalasok/hulladeggazdalkodas-es-termekdij>.

illetve -ipar jövedelmeinek a centralizálásával, újraelosztásával összefüggő célok is kirajzolódnak. 2013-tól először a települési hulladékgazdálkodás (a közszolgáltatási szektor) alakult át.³³ Előírták, hogy többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonú, nonprofit vállalkozásokkal lehet szerződni (sokszáz, külföldi tulajdonú cég csak alvállalkozóként maradhatott, de jelentős részük teljesen kiszorult a szektorból). 2019-től már csak huszonhárom, regionális szolgáltatóval volt köthető közszolgáltatási szerződés. 2023 nyarától pedig egyetlen, koncessziós pályázat útján kiválasztott vállalat, harmincöt éven át koordinálhatja a települési hulladékgazdálkodást. Ezzel az önkormányzatok szolgáltatószervezési felelősségi köre gyakorlatilag megszűnt.

A rendszer átalakítását olyan eszközök segítették, mint a rezsi csökkentés,³⁴ a díjak központi beszedése és visszaosztása a közszolgáltatóknak, a közműhasználat után fizetendő adó vagy az úgynevezett hulladéklerakási járulék. Ezek a fogyasztókra nem áthárítható terhek a szelektív gyűjtés hatékonyságát nem javították, miközben az érintett szolgáltatók gazdasági helyzetét elnehezítették. Az árképzést érintő intézkedésekről az Európai Bizottság 2017-ben megjegyezte, hogy piactorzító hatásuk lehet, és rossz irányban ösztönöznek.³⁵

A feladataik ellátására fel nem készült, állami hulladékgazdálkodási szereplők mulasztásai (késedelmes számlázás, kifizetés, terv előkészítés) is növelték az ágazati szereplők (önkormányzatok és társulásaik, közszolgáltatók és alvállalkozók) bizonytalanságait és veszteségeit. A közhatalmi jellegű feladatok rájuk való telepítése az adott szabályozási környezetben a jogállamiság, a tisztességes eljáráshoz való jog és más alaptörvényi értékek sérelmére vezetett.³⁶

2021-ben – a kormányhivatalok részeként – hulladékgazdálkodási hatóságokat állítottak fel, a hatósági felügyelet erősítése érdekében (a jegyzők és a környezetvédelmi hatóságok hatósági jogkörei rovására elkülönítették a hulladékgazdálkodási hatásköröket, és személyzeti fejlesztés is történt). Az illegális lerakás elleni fellépés terén történtek is előrelépések.³⁷

2023-tól a települési hulladékgazdálkodás, a visszagyűjtési kötelezettséggel érintett és az EPR rendszerbe tartozó termékek hulladékgazdálkodása kizárólagos állami tevékenység lett, így jelentősen csökkent a hulladékgazdálkodási ágazat piaci szegmense. Bevezették a visszaváltási kötelezettséget, és létrehozták – egyébként az EU által előírthoz képest több hulladékáramra, például a hulladékolajokra és a reklámhordozó papírookra – az EPR rendszereket. A fogyasztók egyes csomagolások után

³³ GYURKÓ Brigitta: „Issues of Local Waste Management in Hungary” in FÓNAI Mihály – MURÁDIN János Kristóf – PÉNZES Ferenc (szerk.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania* (Cluj Napoca: Scientia 2018) 127–140.

³⁴ HORVÁTH M. Tamás: „A fáraó varázsol. A rezsi csökkentés beágyazottsága” *Politikatudományi Szemle* 2016/3. 135–146.

³⁵ A környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata Országjelentés – Magyarország, SWD(2017) 46 final, 9.

³⁶ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról. A JB-4685-1/2018, 2018. 11. 06. https://www.ajbh.hu/document-s/10180/2896961/a_hulladegkazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf.

³⁷ BARTA-GYURKÓ Brigitta: *A környezetvédelem védőbástyái, avagy a területi hulladékgazdálkodási hatóságok életre hívása*. Kézirat (2024) megjelenés alatt.

visszaváltási díjat, az érintett cégek pedig számos termék esetén EPR díjat fizetnek – utóbbi jelentős költségtényező, mértéke többszöröse a korábbi termékdíjnak.

Az 1995-ben bevezetett, részben a termékek keresletét visszafogó, részben a hulladékkezeléshez forrást teremtő környezetvédelmi termékdíj egyébként az EPR díj bevezetésével nem szűnt meg, ahhoz, mint keresletszabályozó eszközhöz a Kormány ragaszkodott. A Bizottság egyébként többször is kifogásolta korábban a termékdíj diszkriminatív, és környezetvédelmi szempontból következtelen voltát.³⁸ Jelenleg leginkább az kifogásolható, hogy a többféle díjfizetési kötelezettség közti viszony nehezen áttekinthető, és hogy megkettőződtek az érintettek adminisztrációs terhei. (A termékdíj egyébként a költségvetés bevétele, míg az EPR díj a koncesszoré.)

A legutóbbi reform egyik, a tulajdonjogot nyilvánvalóan sértő rendelkezését az AB alaptörvény-ellenesnek nyilvánította,³⁹ de ez csak a problémák kis részét oldotta meg. A koncessziót más tagállam is alkalmazza Európában,⁴⁰ ugyanakkor nem vált megismerhetővé, hogy a kormányzat miért éppen ezt a megoldást választotta, s miért terjesztette azt ki a közszolgáltatás körén túl. Mi indokolja a harmincöt éves időtartamot, ha a koncesszor befektetései (a magas díjak révén) néhány év alatt megtérülnek? A központosítás, a feladat egyetlen vállalkozás kezébe adása veszélyeztetheti az ellátás biztonságát.⁴¹ A koncesszor nem tudta határidőben megszerezni a szükséges hatósági engedélyeket, jogszabálmódosítással mentesítették a követelmény alól. Az általa szolgáltatott statisztikai adatok ellentmondások. A szabályozás elégtelensége miatt még a rendszer elindulásakor sem volt egyértelmű, mely hulladékok tartoznak a hatálya alá. Mindemellett látható, hogy az utóbbi időszakban romlott az ország teljesítménye (pl. az üveghulladék visszagyűjtése terén), és az első értékelések alapján úgy tűnik, nem fogjuk tudni időben teljesíteni az EU irányadó célértékeit.⁴²

4. LEVEGŐVÉDELLEM

A levegővédelmi keretirányelv (2008)⁴³ a legfontosabb légszennyező anyagok – mint a kén-dioxid, nitrogén-oxidok, szálló por – koncentrációjára határértékeket rögzít a lakosság egészségének a védelme érdekében. A tagállamok zónákat jelölnek ki a területükön, s kötelesek azokban a levegő minőségét nyomon követni, illetve annak javítására intézkedéseket tenni: az érintett állampolgárok bevonásával intézkedé-

³⁸ ERCSEY Zsombor – PÁNOVICS Attila: „Az új termékdíjas szabályozás problémái” *JURA* 2011/2. 48–49.

³⁹ 5/2021. (II. 9.) AB határozat.

⁴⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv működéséről és a 12. cikkben meghatározott kizárásoknak a belső piacra gyakorolt hatásáról. Brüsszel, 2023.7.28. COM(2023) 460 final, 1.

⁴¹ Lásd az OKT véleményét és javaslatait a T/13958. számon benyújtott törvényjavaslatához. Budapest, 2020. december 10.

⁴² PÁNOVICS Attila: „The New Concession Model for Municipal Waste Management in Hungary” in: Uroš ČEMALOVIĆ – Dunja DUIĆ (szerk.): *EU Integration and Environmental Law* (Belgrád, Institut za evropske studije, Hanns-Seidel-Stiftung 2024), 45–49.

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról.

si programokat és terveket elfogadni, a lakosságot riasztani. Különösen a városi levegőkörnyezetben Európa-szerte problémát okoz ma is a szennyezettség jelenős, egészségkárosító mértéke, amely az elsőszámú, halált okozó környezeti tényező. Az előírások hatékonyságának a javítása tehát létkérdés. Jelenleg folyamatban van a keretirányelv felülvizsgálata, amely várhatóan szigorításokat eredményez majd.

A korábbi kibocsátási határértékek szigorítását hozta egyes területeken az úgynevezett ipari kibocsátási irányelv,⁴⁴ amely – a levegő mellett a víz- és talajvédelemre, valamint a hulladékgazdálkodásra is figyelemmel kialakított – integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszert, illetve egyes iparágak (titán-dioxid ipar, hulladékgégetők, nagy teljesítményű tüzelőberendezések) sajátos követelményeit egyesíti. Újak a nemzeti szintű légszennyezőanyag kibocsátás-csökkentési kötelezettségek, és az azok eléréséhez szükséges eszközök (levegőterhelés-csökkentési program, emisszió kataszter),⁴⁵ a vizsgált időszakban többször is módosult a közúti gépjárművek kibocsátásaira vonatkozó követelményrendszer.⁴⁶

A növekvő számú, környezetvédelmi rendeletek egyike az ózonkárosító anyagok és az üvegházhatású fluorvegyületek használatának az újraszabályozásáról, a korábbi intézkedések hatályának kiterjesztéséről szól.⁴⁷

Hazánkban a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet biztosítja a keretirányelv transzpozícióját. (Ez a rendelet tartalmazza a levegővédelem általános szabályait, előírásaihoz egy sor, további rendelet kapcsolódik.) Intézkedései közül említésre méltó a zonalitás és a BAT (elérhető legjobb technikák) beépítése a követelményrendszerbe, illetve a hulladék nyílt téri égetésének a tilalma. Az utóbbi előírás az avar és a kerti hulladékok égetését nem foglalja magában, azt a *környezetvédelem általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény* (Kvt.) 48. §-ának felhatalmazása alapján a települési önkormányzatok jogosultak szabályozni. A törvényi felhatalmazást 2020-ban eltörölte az Országgyűlés (részben a világiárványra tekintettel, a levegőminőség javítása, illetve a betegség tüneteinek az enyhítése érdekében), de egy veszélyhelyzeti kormányrendelet annak végrehajtását felfüggesztette. Végül 2021-ben visszakerült a Kvt.-be a rendelkezés, ami nyilvánvalóan a visszalépés tilalmába ütközik. Az lenne a helyes megoldás, ha a szabályozás az égetési gyakorlat megszüntetését támogatná, egyébként az utóbbi években számos önkormányzat szigorította ebben az irányban az előírásait.

A keretirányelvet a tagállamoknak 2011-re kellett implementálniuk. Hazánkban különösen a monitoring rendszer kiépítése és a szálló por koncentrációjának a határérték alá szorítása okozott gondot, ami miatt kötelezettségsegzési eljárás indult.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése).

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2284 irányelve (2016. december 14.) egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről, a 2003/35/EK irányelv módosításáról, valamint a 2001/81/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/45/EU irányelve (2014. április 3.) a gépjárművek és pótkocsijaik időszakos műszaki vizsgálatáról és a 2009/40/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1005/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) az ozonréteget lebontó anyagokról; Az Európai Parlament és a Tanács 517/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a fluortartalmú üvegházhatású gázokról és a 842/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A szálló por fő forrásai egyébként a lakossági szilárd tüzelés és a közúti közlekedés, ami mellett az ipari, mezőgazdasági eredetű terhelések is szerepet játszanak. A probléma kezelésére a kormány 2011-ben ágazatközi intézkedési programot fogadott el, de az nem vezetett a kívánt eredményre. Az Európai Bizottság a határértékek betartásának következetes elmulasztása miatt, csaknem tíz évnyi eredménytelen eljárást – illetve ismételt figyelmeztetést – követően (egyidejűleg több tagállammal szemben) bírósági szakaszba léptette a kötelezettségszegési eljárást, amely 2021-ben elmarasztaló ítélettel zárult.⁴⁸

Bár az említett kormányrendelet szabályozza az irányelv szerinti hosszú és rövid távú intézkedési terveket, azok nem hatékonyak. A levegőminőség-javító programok (amelyek pl. elvárják az önkormányzatoktól az avar és a kerti hulladékok égetésének a betiltását, különböző behajtási korlátozások érvényesítését, növényzet telepítését) ugyanis nem hatósági határozatok, és nem is jogszabályok, így a kikényszerítésük, végrehajtásuk alig lehetséges (megjegyzendő, a tervek hatékonysága más tagállamokban is probléma⁴⁹). A füstködriadó-tervek fő hiányossága pedig az, hogy a megelőzéshez szükséges intézkedéseket nem tartalmazzák, a kormányrendeletben meghatározott intézkedések a kialakult állapotnak legfeljebb a jelentős romlását akadályozhatják meg, de a megoldást az adott helyzetben az időjárás megváltozása jelentheti csak. Bizonyos intézkedéseknek nem biztosítható a végrehajtása, pl. 2009-ben Budapest főpolgármestere rendelt el rendszámhoz kötött korlátozást füstködriadó idején, amit sem az autósok, sem a fellépni jogosult hatóságok nem vettek komolyan.⁵⁰

Az EUB következetes gyakorlata szerint a tervezésben való civil részvétel kiterjed arra is, hogy az érintett civil szervezetek, állampolgárok fellépjenek nemzeti bíróságai előtt az irányelv szerinti intézkedések, köztük a cselekvési tervek elfogadása érdekében, a tagállami hatóságokkal szemben.⁵¹ Magyar vonatkozásban a budapesti levegőminőségi terv esete említendő, amelyet elfogadott ugyan, majd több ízben felül is vizsgált a hatóság, azonban a légszennyezettségi mutatók nem javultak. Egy civil szervezet a terv felülvizsgálatát kezdeményezte, amit a hatóság elutasított, majd a törvényszék és a Kúria ítélete is elutasította a civilek ezt vitató keresetét.⁵² A dön-

⁴⁸ A C-637/18 sz. Bizottság v. Magyarország ügyben 2021. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:92).

⁴⁹ Fodor László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon* (Budapest: Gondolat 2019) 48.

⁵⁰ Van olyan rendőrfőkapitányság, amelyik arra kérte az önkormányzatot, hogy ne éljen ezzel, a kormányrendeletben biztosított lehetőséggel. FODOR (49. l.) 354.

⁵¹ A szakirodalomban már feldolgozott ítéletek (C-404/13 sz. Client Earth ügy, 2014.11.19., ECLI:EU:C:2014:2382.; C-237/07 sz. Janecek ügy, 2008.07.25., ECLI:EU:C:2008:447) mellett említést érdemel a Bíróság ítélete (nagytanács) a C-61/21. sz. JP v. Ministre de la Transition écologique, Premier ministre ügyben, 2022. december 22. (ECLI:EU:C:2022:1015). Jóllehet, a legutóbbi ítéletben egy francia állampolgár keresetéről volt szó, amellyel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy az elégtelen tagállami intézkedések nem adnak alapot a tagállammal szemben kártérítési igény érvényesítésére, az ítélet megerősíti a magánszemélyek jogát arra vonatkozóan, hogy kikényszerítsék a tagállami intézkedéseket, és nem zárja ki, hogy a kártérítés a nemzeti jog alapján megállapítható legyen.

⁵² Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. (BH 2021.4.120).

tés részben azon alapult, hogy a levegővédelmi kormányrendelet csak véleményezési jogot biztosít, amivel a felperes nem élt, ha pedig utólag soron kívül felülvizsgálatot kezdeményezhetne, az kiüresítené a tervezést. Fontos érv volt a tervezés igazgatási jellege is, vagyis hogy nem hatósági jogkörrel van szó.

Az EUB gyakorlatában azonban ilyen szempontok nem játszanak szerepet. Ráadásul, ha a magánszemélyek nem követelhetik is konkrét intézkedéseknek a tervekbe foglalását, az egyértelmű, hogy azoknak minél rövidebb időn belül el kell érniük a határértékek betartását, illetve a lehető legrövidebbre szorítását azon időszakoknak, amelyben a határértékek betartása nem lehetséges. Bár a korábbi ügyekben a tényállás (hiányzó terv) vagy a követelés tárgya (kártérítés) eltérő volt, az uniós jog hatékonysága szempontjából azok és a magyar ügy azonos megítélés alá tartoznak. Álláspontom szerint a felülvizsgálat kezdeményezése nem függhet a véleményezési jogtól, hiszen egy intézkedési terv alkalmatlansága nem feltétlenül derül ki a terv előkészítése során, de a levegőterhelések időközbeni változása is indokolhatja a felülvizsgálatot. A felülvizsgálat a jogszabály alapján a hatóságnak kötelezettsége is. Végeredményben tehát, amennyiben a hazai szabályozás nem teszi lehetővé az érintett nyilvánosság számára a megfelelő hatósági intézkedések kikényszerítését, megsérti a keretirányelv előírásait, illetve a hatékony jogvédelem, az igazságszolgáltatáshoz való lehető legszélesebb hozzáférés követelményeit is, amelyek a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25. napján, Aarhusban elfogadott egyezményből is következnek. 2024 tavaszán egyébként a Bizottság kötelezettségsgései eljárást is indított amiatt, hogy a hazai jogszabályok – a természetvédelem, vízgazdálkodás, levegőminőség, hulladékgazdálkodás, ipari kibocsátások és zajvédelem területein – nem teszik lehetővé, hogy bírósághoz lehessen fordulni a hatóságok bármely határozata vagy mulasztása kapcsán.

Az ügy arra is felhívja a figyelmet, hogy az uniós jog olyan jogintézményeket, szabályozóeszközöket tesz a környezetjog részévé, amelyeknek a magyar jogban való megfelelő elhelyezése még várat magára. Ilyenek a hosszabb távú, illetve stratégiai jellegű tervek, amelyeknek a jelentőségét az is aláhúzza, hogy egy irányelv előírja az ilyen tervek környezeti hatásainak az előzetes vizsgálatát, és annak során a nyilvánosság bevonását.⁵³

5. VÍZÜGYI POLITIKA – VÍZVÉDELEM

A vízügyi politika bizonyos értelemben kakukktojás: az EU számos szakpolitikai dokumentuma megnevezi, jóllehet nincs külön szerződéses háttére.⁵⁴ Eredetileg a környezetpolitika részeként jelent meg a vízvédelem, a települési szennyvízkezelésre,

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

⁵⁴ SZILÁGYI János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog* (Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó 2018) 184.

mosószerekre, ivóvíz-minőségre stb. vonatkozó irányelvekben, és csak később öltött testet a szélesebb, a környezetvédelmi szempontokat integráló vízügyi politika. Ennek a folyamatnak az alapköve a 2000/60/EK irányelv, a vízügyi keretirányelv, és újabb megnyilvánulása a 2007-ben elfogadott, árvíz-irányelv.⁵⁵ Emellett olyan szakpolitikákba is integrálnak vízpolitikai célokat, mint a közös agrárpolitika. A keretirányelv előírásai nyomán a tagállamoknak – vízgyűjtő-kerületenként, egymással együttműködve – vízgyűjtőgazdálkodási terveket kellett elfogadniuk 2009-re, és intézkedéseikkel a vizek jó kémiai és ökológiai állapotát kellett elérniük 2015-re, illetve 2027-ig.⁵⁶ A vizek kémiai állapotával kapcsolatos, (különböző szennyezőanyag-kategóriákra vonatkozó) környezetminőségi követelmények 2008-ban egy úgynevezett „környezetminőségi irányelvbe” kerültek.⁵⁷

A vízvédelmi követelmények közül számos tagállamban (így Magyarország számára is) a települési szennyvizek kezelését előíró irányelv (1991) jelentette a legnagyobb kihívást (a csatlakozás idején, pl. a főváros kommunális szennyvize még tisztítatlanul ömlött a Dunába), aminek a teljesítési határideje a szennyvízkezelési agglomerációk sajátosságaihoz igazodott. Jelenleg már mintegy 90%-os arányban megvalósul a szennyvizek kezelése Európában (a hazai arány 2020-ban közel 85% volt), ugyanakkor mintegy tízmillió embernek a szanitációhoz való hozzáférése még nem biztosított.

2004 után új irányelvek születtek egyes speciális szabályozási területeken, mint a felszín alatti vizek, a fürdővizek és az ivóvíz minősége. Utóbbi arra is törekszik, hogy a fogyasztók bizalmát növelje a csapvíz iránt, ezáltal csökkentve a műanyag palackok mennyiségét.⁵⁸ A vizek mezőgazdasági nitrátszennyezésének csökkentésére irányuló szabályok (1991) többször módosultak, e téren jelenleg is felülvizsgálat zajlik, különös tekintettel a szennyezés folytatódására. A Bizottság 2022-ben javaslatot nyújtott be a keretirányelv módosítására, különösen a hatékonyság javítása érdekében.⁵⁹ Zajlik a szennyvízirányelv felülvizsgálata is, olyan célkitűzésekkel, mint a mikroműanyagok vagy az üvegház-gázok kibocsátásának csökkentése.

Magyarország vízvédelmi előírásait (ivóvízminőség, mezőgazdasági nitrát-kibocsátások, szennyvízkezelés, felszíni és felszín alatti vizek védelme stb.) több lépésben igazította a változó uniós joghoz, kijelölte a sajátos szabályozást igénylő területeket (pl. a mezőgazdasági termelőket érinti, hogy az ország területének mintegy

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK Irányelve (2007. október 23.) az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről.

⁵⁶ SZILÁGYI János Ede: *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2013) 133–140.

⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/105/EK irányelve (2008. december 16.) a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról, a 82/176/EGK, a 83/513/EGK, a 84/156/EGK, a 84/491/EGK és a 86/280/EGK tanácsi irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról.

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

⁵⁹ Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv, a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló 2006/118/EK irányelv és a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról szóló 2008/105/EK irányelv módosításáról, COM/2022/540 final.

70%-a nitrátrézkény terület, ahol az általánosnál szigorúbb előírások érvényesülnek).

Nemzeti vízgyűjtő-gazdálkodási tervünk 2009-re elkészült, azonban a tervezés során bizonytalansági tényezőként merült fel az engedély nélküli kutak magas aránya (feltételezhetően az összes kút mintegy 90%-a). Ezek vízhozamát szakértői becsléssel „állapították meg.” A terv szerint a teljes vízkivétel 12%, más becslések szerint viszont 20%-áról van szó,⁶⁰ ami gyakorlatilag ellehetetleníti a tervezést, igazságtalan a legális vízhasználókra nézve, egyes területeken veszélyezteti a vízellátást, ráadásul nem tud így érvényesülni a költségmegtérülés (szennyező fizet) elve. A jogalkotó „kútamnesztia” bevezetésével próbálta meg elérni, hogy a tulajdonosok utólag megterveztesék és engedélyeztesék kútjaikat. A vízgazdálkodási törvény módosítása (2016) szankció nélkül lehetővé tette az utólagos engedélyeztetést 2018 végéig, de ez az ingatlantulajdonosokat terhelő tervezési és engedélyeztetési költségek – és az esetleges díjfizetéstől való félelem – miatt ellenállást váltott ki. Egy módosító javaslat szerint ezért nyolcvan méter mélységig mentesítették volna a kötelezettség alól a kerti (háztartási igényeket kielégítő) kutakat, ami azonban – a korábbi szabályozás enyhítéseként – a visszalépés tilalmába ütközött. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megsemmisítette az érintett rendelkezést. Ezt követően a kormányzat a határidőt több ízben is kitolta, végül 2023-ban – egyebek mellett a hatósági szervezeti kapacitások elégtelenségére, a határidők eredménytelen leteltére hivatkozva – feladta eredeti szándékát. A vízgazdálkodási törvény újabb módosítása nyomán – immár nyilvánvalóan a visszalépés tilalmába ütközően – a 2024 előtt létesült, ötven méternél nem mélyebb, vízzáróréteget el nem érő, háztartási kutak legálisnak számítanak, azokat még csak bejelenteni sem kell (2023. évi LI. tv.).

A keretirányelv céljainak az érvényesítése más okokból is elmarad. A mezőgazdasági öntözésre eltérő – a korábbiakhoz képest könnyített – szabályok vonatkoznak, 2019-től külön törvény segíti elő az öntözéses gazdálkodást. Az azzal összefüggő díjszabályozásnak a takarékoságra kellene ösztönöznie, a keretirányelv szerinti költségmegtérülés elve alapján. A vízhasználat, illetve az (állami) öntözési szolgáltatás kapcsán – az EUB egyik ítélete nyomán (C-525/2012. sz. ügy) – kétféle díj szabályozására is sor került. Az egyik a vízkészlet-járulék, amit – más ágazatoktól eltérően – mezőgazdasági termelőknek eddig nem kellett megfizetni. A másik a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj, amit kifejezetten az ágazatra találtak ki, de úgy, hogy teljes mértékben átvállalta a gazdától a központi költségvetés. A kormányzat a Bizottsággal szemben vállalta, hogy a továbbiakban a díjnak csupán egy részét vállalja át a költségvetés, de az utóbbi években az aszályra tekintettel ismét sor került a teljes átvállalásra. Mindkét díj alól számos kivétel érvényesül, pl. a vízmennyiség és a tartósan vízhiányos időszakok függvényében, így összességében a díjak kevésbé vagy egyáltalán nem fejtik ki hatásukat.

⁶⁰ LIEBE Pál – KUMÁNOVICS György – RÓZSA Attila – SZONGOTH Gábor – TAHY Ágnes – SZÖLLŐSI-NAGY András – CSISZÁR Endre – PUMP Judit – LÉNÁRT László: „A kutakkal kapcsolatos problémák a felszín alatti vízkészletekkel való fenntartható gazdálkodás és a vízvédelem területén (Körkép és körkép)” *Vízügyi Közlemények* 2021/2. 64.

6. KÖRNYEZETVÉDELMI FELELŐSSÉG

A felelősség szabályozása minden jogterületen kulcskérdés. Az EU szakpolitikai stratégiái hosszú ideje rámutatnak arra, hogy a felelősség érvényesítése nélkül nincs hatékony szabályozás, hiányos az implementáció. Ebben a pontban az éppen európai uniós csatlakozásunk előestéjén hatályba lépett, és annak idején kulcsfontosságúnak tekintett, környezeti felelősségi irányelvvel⁶¹ kapcsolatban kívánok néhány összefüggésre rámutatni.

Az irányelv, bár polgári jogi és közigazgatási jogi elvek, elemek egyaránt megfigyelhetők benne,⁶² nem szabályozza a környezetvédelmi felelősség valamennyi kérdését.⁶³ Előírásai a természet (védett fajok és természetes élőhelyek), a talaj és a víz védelmére terjednek ki, amiben – közvetve – a levegő szennyezése is jelentőséghez jut.⁶⁴ A ténylegesen bekövetkezett károkon túl a veszélyeztetésre is vonatkozik: intézkedései a megelőzésre és a helyreállításra irányulnak. Az európai környezetpolitikában már jól ismert szennyező fizet elv⁶⁵ jegyében a kötelezettségek alanya az „operátor” (környezethasználó). Meghatározott tevékenységek folytatói objektív felelősséggel tartoznak az általuk okozott károkért, míg egy másik konstrukcióban az uniós előírások alapján védett fajokat és élőhelyeket veszélyeztető vagy károsító (taxatív fel nem sorolt) tevékenységek folytatói vétkességük esetén vonhatók felelősségre.

⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.

⁶² Vö. KECSKÉS GÁBOR: „A környezeti felelősség irányelv hazai végrehajtásának tapasztalatai, felülvizsgálata, a jövőbeli változtatások iránya” *Pro Futuro* 2020/2. 34., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8430>; BÁNDI GYULA: „Jogalkotási javaslat a jövő nemzedékek szószólójától” *Pro Futuro* 2020/2. 15., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8427>. Polgári jogias az objektív (kimentési) felelősség és a felróhatóság megjelenése, közjogias a helyreállítás előírása és hatósági jóváhagyása, a társadalmi szervezetek vagy a kárveszéllyel fenyegetettek hatósághoz fordulása, illetve a pénzügyi helytállás, vagy akár a pénzügyi biztosítékok alkalmazásának a tagállam általi ösztönzése (ami tagállami kötelezettség), illetve előírása (mint lehetőség). Kifejezetten hiányzik a magán-személy kártérítési igénye, az állam háttérfelelőssége (az állami felelősségi körbe tartozó kármentésítés), a pénzügyi biztosítékok körének szabályozása.

⁶³ A környezeti felelősség szabályozása nem lehetséges egyetlen jogi aktusban, számos uniós irányelv rögzít (többnyire közigazgatási jellegű) további felelősségi szabályokat, speciális környezetvédelmi területeken, a büntetőjogi felelősségről pedig 2008-ban külön irányelv született. Utóbbira lásd GÖRGÉNYI ILONA – UDVARHELYI BENCE: „A környezeti bűncselekmények megítélésének változásai az Európai Unióban” *Magyar Jog* 2019/9. 508. A szabályozás jelenleg zajló felülvizsgálatára lásd ILONA GÖRGÉNYI: „Environmental human rights and the protection of the environment through criminal law in the light of recent developments” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/32. 47–54., <https://doi.org/10.21029/jael.2022.32.42>. Ezekon felül a tagállamoknak vannak nem harmonizált felelősségi szabályai is, pl. a károsultak magánjogi igényeire vonatkozóan.

⁶⁴ Összességében azonban még így is inkább szektorális ez a szabályozás, vö. Lothar KNOPP – Ingmar PIROCH: „Die EU-Umwelthaftungsrichtlinie in der mitgliedstaatlichen Praxis – erste Erfahrungen, unterschiedliche Bedeutung und Folgeprobleme einer bloßen Rahmenrichtlinie” *Natur und Recht* 2013/1. 25., <https://doi.org/10.1007/s10357-012-2355-4>.

⁶⁵ CsÁK CSILLA: „Gondolatok a szennyező fizet elv alkalmazásának problémáiról” *Miskolci Jogi Szemle* 2011, különszám, 35.

Az átültetés – az EUB elmarasztaló ítéletei ellenére – számos tagállamban 2010-ig húzódott, és az implementációs problémák azóta is jellemzők.⁶⁶ 2016-ban a Bizottság megállapította, hogy a tagállamok gyakorlata nem egységes a tekintetben, hogy mely károkat tekintik az irányelv hatálya alá tartozónak, és a nyilvánosság bevonása terén is jelentősek az eltérések. Gyakran elmaradnak a biológiai sokféleséget fenyegető károk megelőzésére irányuló intézkedések. Tipikus probléma a pénzügyi biztosítékok rendszerének hiányos szabályozási háttere, a piacon elérhető, környezetvédelmi felelősségbiztosítási konstrukciók elégtelensége, a megbízható adatok hiánya.⁶⁷

A 2010 őszén, hazánkban bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa elgondolkodtatta az uniós jogalkotókat, de elmaradtak az intézkedések. A Parlament 2015-ben számos javaslatot fogalmazott meg a Bizottság számára az irányelv és egyes szakterületek (bányászat, hulladékok) előírásainak a felülvizsgálatához, emellett felhívta a figyelmet a magyarországi hatósági ellenőrzések továbbra is elégtelen gyakorlatára.⁶⁸ 2017-ben mind az irányelv hiányosságait, mind a tagállami implementációs törekvések elégtelenségét felrovo állásfoglalást adott ki, kérve a Bizottságot az értelmezési nehézségek mielőbbi orvoslására.⁶⁹

Az irányelv felülvizsgálata jelenleg zajlik. A Bizottság felhívására érkezett vélemények arra utalnak, hogy az irányelv nem érte el a célját, a gyakorlatban nem érvényesül a szennyező fizet elv, túlságosan szűk a tárgyi hatály. Mások a kisvállalkozások terheinek a növekedésétől tartanak az irányelv hatályának az esetleges bővítése esetén.⁷⁰ A Bizottság megrendelésére készült, valamennyi tagállam gyakorlatára kiterjedő tanulmány arra mutat rá, hogy nyilvánvalóan több, releváns káresemény történik, mint amennyi a hivatalos adatokban megjelenik, a tagállami hatóságok többsége az irányelv szerinti felelősségi szabályok helyett a régebbi keletű, nemzeti előírások alkalmazását részesíti előnyben.⁷¹ Egy másik tanulmány szerint az irányelv keretei közt sem a kevésbé jelentős, sem az igazán nagy környezeti katasztrófák

⁶⁶ KECSKÉS (62. lj.) 30.; CSAPÓ Orsolya: *A környezeti jogi felelősség határai. Az uniós jog hatása a magyar szabályozásra* (Budapest: Pázmány Press 2018) 165.

⁶⁷ KECSKÉS (62. lj.) 37–39.; A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján. COM/2016/0204 final.

⁶⁸ A vörösiszap-katasztrófa tanulságai öt évvel a Magyarországon bekövetkezett baleset után. Az Európai Parlament 2015. október 8-i állásfoglalása a vörösiszap-katasztrófa tanulságairól, öt évvel a Magyarországon bekövetkezett baleset után (2015/2801(RSP)). C 349/45, 2015. október 8. 45–49.

⁶⁹ Az Európai Parlament 2017. október 26-i állásfoglalása a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (környezeti felelősségről szóló irányelv) alkalmazásáról (2016/2251(INI)).

⁷⁰ Lásd: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13251-A-kornyezet-i-felelossegről-szolo-iranyelv-ertekeles-hu>. Figyelemre méltó az Európai Környezetvédelmi Iroda 2022-es álláspontja, amely további problémákat vet fel, lásd: <https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/09/ELD-Position-Paper-FINAL.pdf>.

⁷¹ FÜLÖP Sándor (szerk.): *Improving the implementation of the ELD and the evidence base*. Ref. Ares(2021)1737312., 2021, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/ec101025-1121-4809-a1ac-e72a146fd20d/details?download=true>.

nem kezelhetők.⁷² Mindez az irányelv kudarcára mutat rá, és a módosításához szükséges, hosszas tárgyalásokat vetít előre.

Magyarország az átültetési kötelezettségnek határidőben tett eleget, bár a teljes szabályozási környezet kialakítása – a Kvt., illetve speciális (természetvédelmi, felszíni és felszín alatti vízvédelmi, valamint hulladékgazdálkodási tárgyú) jogszabályok elfogadása, módosítása – csak évekkkel később zárult le. Új, részletesebb normák jelentek meg a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjére vonatkozóan; a felszín alatti vizekre már addig is alkalmazott környezeti kármentesítés alkalmazását kiterjesztették a felszíni vizek és a természet védelmére. A környezet károsításáért való közigazgatási felelősség tényállása elvált a büntetőjogtól, és szélesebb körre terjed ki a korábbiakhoz képest. Nemcsak kedvezőtlen állapotváltozás, hanem egy ökoszisztéma-szolgáltatás romlása is értékelendő következmény (a kármentesítés e szolgáltatások helyreállítására irányul).

A szabályozás gyakorlati jelentőségének a megítélése nem lehetséges, mivel a magyar hatóságok nem kötelesek arra, hogy az irányelv hatálya alá tartozó káreseményekről külön nyilvántartást vezessenek, és azt elérhetővé tegyék. 2013-ban a tagállamoktól adatokat gyűjtött ugyan a Bizottság, de azok rendkívül ellentmondásosak (Magyarország akkor 563 kérelmet jelentett, ami csaknem elérte a valamennyi tagállamból jelentett káresemények számának a felét, miközben számos tagállam egyetlen esettel sem számolt).

A magyar nemzeti szabályozás és a környezeti felelősségi irányelv viszonyát előzetes döntéshozatali eljárásban vizsgálta az EUB.⁷³ A Kvt. (102. §) az ingatlantulajdonos egyetemleges felelősségét állapítja meg, túlmutatva az irányelv adta kereteken. Mivel az irányelv megengedi a tagállamoknak, hogy előírásaihoz képest szigorúbb intézkedéseket tegyenek (tartsanak fenn), amennyiben azok a felelősség hatékonyabb érvényesülését szolgálják, a fő kérdés az volt, hogy a felelősségnek a kiterjesztése megfelel-e e törekvésnek, illetve általánosságban, a szennyező fizet elvnek.

Az EUB arra jutott, hogy a szennyező tevékenység helyszínéül szolgáló ingatlan tulajdonosára kiszabott bírság – mint az uniós előírásnál szigorúbb intézkedés – összeegyeztethető lehet az uniós joggal, de ennek feltétele az is, hogy szigorúbb védelmi célt szolgáljon, és a mértéke is ahhoz igazodjon (vagyis megfeleljen az arányosság követelményének). Elfogadta, hogy a magyar szabályozás az ingatlantulajdonosok egyetemleges felelősségén keresztül kiterjeszti a szennyező fizet elvét az ingatlanhasználó tevékenységének a felügyeletére (a tulajdonostól elvárható, hogy az ingatlanon folyó környezethasználatot a tulajdonosi jogosítványok keretei között ellenőrizze), ami az irányelv céljával összhangban lévő, ugyanakkor annál szigorúbb tagállami előírás. Ugyanakkor, mivel a hatóság az irányelv szerinti intézkedést nem hozott az ügyben, a nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy az eset az irányelv hatálya alá tartozik-e.

⁷² Fülöp Sándor: „A környezeti felelősség joga civil környezetvédelmi jogi szakértők nézőpontjából” *Pro Futuro* 2020/2. 111–112., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8585>.

⁷³ C-129/16 *Türkevei Tejtermelő Kft. kontra Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség* ügyben 2017. július 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:547).

A döntés margójára érdemes feljegyezni, hogy a Kvt. 102. §-a szélesebb esetkört szabályoz, mint ami a konkrét jogvitában felmerült. Egyetemleges felelőssége a mindenkori tulajdonosnak van, az ingatlanon korábban (az ő tulajdonjogának a keletkezése előtt) zajlott tevékenységekkel összefüggésben is. A jelenlegi szabályozási környezetben ez arra ösztönzi a beruházókat, hogy új telephelyeik kiválasztásakor barnamezők (rozsdadóvezetek) helyett inkább új, többnyire addig termőföldként használt területeket hasznosítsanak. Eközben – mind az EU környezetvédelmi akcióprogramjai, mind a nemzeti környezetvédelmi programok szerint – az egyik legkomolyabb környezeti probléma, hogy a különféle beruházások, beépítések révén rohamosan csökken a zöldterületek, a termőföldek területe, és emiatt a talaj nem tudja ellátni ökoszisztéma-szolgáltatásait. A nemzeti szabályozás hatása tehát a stratégiai szinten megfogalmazott célkitűzésekkel ellentétes.

Megjegyzem, az Európai Bizottság a már említett talajvédelmi keretirányelv tervezetében⁷⁴ – amely egyúttal a környezeti felelősségi irányelv módosítására is irányult – kifejezetten foglalkozott a beépítések okozta „lezárodás” problémájával. A környezeti felelősségi irányelven túllépve rögzíteni kívánta a tagállamok felelősségét – helyreállítási kötelezettségét – is, a „történelmi” (2007 előtti) károkért. Bár a tagállamok egy részének (pl. az Egyesült Királyság, Németország, Ausztria) az ellenállása miatt a jogalkotási projekt akkor nem valósult meg, a szabályozás iránti igény továbbra is fennáll. 2016-ban egy európai polgári kezdeményezés, majd a Régiók Bizottsága és (2021-ben) az Európai Parlament is erre mutatott rá, új irányelvet tervezet benyújtására hívva fel a Bizottságot.⁷⁵

Visszatérve a hazai fejleményekre, a szabályozás mindmáig nem kellően hatékony. A jövő nemzedékek szószólója által 2019-ben bemutatott anomáliák felszámolása – a hatósági kapacitások javítása, a pénzügyi biztosítékok rendszerének kiépítése, a releváns környezeti adatok rendelkezésre állása, az állampolgárok és civilszervezetek számára a jogorvoslati jogok biztosítása – az uniós szabályozás implementációját is javítaná.⁷⁶ Időközben a hulladékgazdálkodás területén történt némi előrelépés: 2021-ben a hulladékgazdálkodási hatóságok létrejötté (rendkívül széles, bár – végrehajtási rendeletek hiányában – máig nem pontosan tisztázott feladatkörrel), illetve 2023 végén a pénzügyi biztosítékok előírása.⁷⁷ Ellentétes hatású intézkedés ugyanakkor a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján hozott, a környezetvédelmi hatósági szerződésekről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet, amely a szankcionálást (bírságszabás, a tevékenység korlátozása, felfüggesztése és megtiltása) kizárja a

⁷⁴ FODOR László: „Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán” in BÁNDI Gyula – BERKI András – KISS Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról* (Budapest: EMLA Egyesület 2008) 17. o.; TÓTH Zsolt: „Próbálkozások egy egységes és átfogó uniós talajvédelmi politika megteremtésére” *Iustum Aequum Salutare* 2018/3. 227–232.

⁷⁵ Az Európai Parlament 2021. április 28-i állásfoglalása a talajvédelemről (2021/2548(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0143_HU.html.

⁷⁶ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében, 19. AJB-1495/2019, Budapest, 2019. december 4.

⁷⁷ A Ht. 70-72. §-a állapítja meg a biztosítékadási, biztosítási és céltartalék-képzési kötelezettségeket, amelyek részletes szabályait a 681/2023. (XII. 29.) Korm. rendelet rögzíti.

miniszter által jóváhagyott szerződés megkötése esetén. Nem a környezeti felelősségi irányelv által szabályozott, felelősségi eszközöket érinti, de a szennyező fizet elvvel ellentétes, és pl. az ipari kibocsátási irányelv előírásait sértheti, amelyek szerint a határértékek be nem tartása esetén nem lehet engedélyt adni, illetve azt vissza kell vonni. Egy ilyen megállapodásnak elvben csak pluszkötelezettségek vállalására lenne szabad vonatkoznia, és nem a szankciók elkerülésére.⁷⁸ Ellentétesnek tűnik az uniós követelményekkel az is, hogy a szerződéskötésnek nincsenek olyan eljárási garanciái (pl. jogorvoslat, nyilvánosság bevonása), mint az engedélyezésnek. A civil szervezetek és a szószóló által is kifogásolt jogszabály alkalmazási körével kapcsolatban a kormányzat sietett kijelenteni, hogy az akkumulátorgyárakra nem terjed majd ki, de ez a jogszabályból nem derül ki, és az adott helyzetben – az ágazat fejlesztésével szembeni aggályok megjelenése – inkább csak a kedélyek megnyugtatósára irányuló kommunikációnak tűnik.⁷⁹

7. ZÁRÓGONDOLATOK

Az EU szerződési joga immár több évtizede elvárja, hogy a környezetvédelmi követelmények beépüljenek az uniós politikákba, azaz a környezeti szempontokat valamennyi uniós szakpolitikai intézkedés meghozatala során érvényesíteni kell. Ez – a szakpolitikai mivolt meghaladása – feltétele annak, hogy a környezeti előírások hatékonyan érvényesüljenek, azokat az érintettek (a többi szakpolitikához tartozó szektorban) magukra nézve irányadónak tekintsék. A valóságban e kapcsolat másik oldala legalább ennyire meghatározó. A környezetvédelem előtérbe kerülését nem egyszer gazdasági problémák/érdekek motiválják, ezért a környezeti követelményeket a gazdasági szempontokra (gazdasági hatékonyság, befektetések megtérülése, versenyképesség, jövedelemeloszlás, a tulajdon védelme, a vállalkozás szabadsága, fogyasztói érdekek stb.) tekintettel állapítják meg. Ezt igazolják az elmúlt húsz évben bekövetkezett válságokra adott jogi-szabályozási válaszok (ideértve a pénzügyi szabályozókat is), amelyek összekapcsolják egymással a gazdasági és környezeti fenntarthatóság szempontokat.

A szakpolitikai stratégiákban ugyanakkor nem mindig érhető tetten a felismerés, hogy valójában nincsen külön gazdasági és környezeti válság, hanem ezek szoros összetartozásáról van szó, és hogy a túlélés feltételeit a természeti erőforrások jelentik, vagyis a fenntartható fejlődés környezeti, gazdasági és társadalmi pillére közül az első a meghatározó.

⁷⁸ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben. Budapest, 2023. október 23.

⁷⁹ A Fejér Vármegyei Kormányhivatal – a munkahelyek megőrzése érdekében – már meg is kötötte az első ilyen szerződést a Dunai Vasmű üzemeltetőjével. A szerződés hosszú távú klímavédelmi vállalásokat is tartalmaz, azonban azok aligha ellensúlyozhatják a levegőbe történő, jelenlegi szilárd részecske kibocsátásokat. Lásd: https://kormanyhivatalok.hu/sites/default/files/dokumentumtar/fejer/Dferr/hatosagi-szerzodes_fvkh_duna-furnace.pdf.

A válsághelyzetek ugyanakkor a szabályozást megalapozó közérdekek újra fogalmazását igénylik. Ennek során sajnos előfordul, hogy a társadalom egésze helyett meghatározott ágazati szereplők érdekei érvényesülnek (példa: mezőgazdaság, megújuló energia ágazat, építőipar).⁸⁰

Az ökológiai hatékonyság javítása, az innováció igényli a szabad verseny adta, kedvező feltételeket is. A belső piacon érvényesülő verseny az európai integráció éltető közege, amit a magyar nemzeti szabályozás gyakran – az uniós jognak való megfelelés határait is feszegetve – szűkítően értelmez. Nem lenne meglepő, ha a Bizottság a jövőben több ilyen probléma miatt lépne fel. Az Alaptörvényben rögzített jogok is gyakran sérülnek, amit a leszűkített hatáskörű AB csak sporadikus jelleggel tud megállapítani. A hulladékgyűjtés hazai szabályozása – a sokféle veszteséggel járó modellváltás – szemlélteti talán legjobban azt, hogy – bár környezetvédelmi intézkedésekről, s szigorú uniós elvárásokról van szó – a kormányzati szabályozási érdek másutt keresendő, és hogy 2010 után a demokratikus, jogállami értékek eróziója a környezetvédelemre is kihat.⁸¹

Ki kell emelni a hazai díjszabályozás (beleértve a rezsicsökkentés)⁸² kedvezőtlen gyakorlatát, de a környezetvédelmi célok elérésének esélyeit számos további intézkedés is ronthatja. Ilyenek az ellentétes hatású építőipari támogatások, a hatásukat tekintve át nem gondolt iparosítási tervek (akkumulátorgyártás)⁸³ vagy a kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályozás is, amelynek révén éppen a legnagyobb környezeti hatású beruházások engedélyezési eljárásai üresednek ki. Figyelemre méltó, hogy az uniós jogban előírt engedélyezési követelmények (pl. környezeti hatásvizsgálat, ipari kibocsátások csökkentése) tekintetében széttartó a hatósági gyakorlat (pl. az akkumulátorgyárak különböző típusú engedélyeket kaptak). Jelentős beruházások (pl. Déli Körvasút, Fertő tavi beruházás, Club Aliga-fejlesztés, CATL debreceni akkumulátorgyár) engedélyeit helyezték kívül hatályon bíróságaink, illetve nemegy-

⁸⁰ BARTHA Ildikó – BORDÁS Péter – HORVÁTH M. Tamás: „Hős és antihős: Környezeti politika és pénzügyi szabályozás” *Pro Futuro* 2020/2. 154., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8431>.

⁸¹ Az e tanulmányban nem vizsgált, államigazgatási eljárásjogi változások és a szervezeti átalakítások együttes értékelése is arra mutat, hogy az uniós tagságunk első éveiben elért eredményeket a jogalkotó mára már nem tartja fenn. Vö. ROZSNYAI Krisztina: „Aspekte der Umsetzung der EU-Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes in Ungarn” in Cristina FRAENKEL-HAEBERLE – Johannes SOCHER – Karl-Peter SOMMERMANN (szerk.) *Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund: Die Reichweite der Umgestaltung der nationalen Umwelt- und Energieverwaltung* (Berlin: Duncker und Humblot 2020) 175.

⁸² A 2012-től bevezetett, úgynevezett rezsicsökkentés rossz irányban ösztönzi a fogyasztói szokások alakulását, miközben elvonja a közszolgáltatók forrásait a fejlesztésektől. Az energiaágazatban különösen szembeszökő az ellentmondásossága, hiszen – tekintettel az EU energiahatékonysági, illetve energiatakarékosági elvárásaira – tényleges (teljesítményen alapuló) rezsicsökkentést, az erőforráshasználat csökkentését lehetne elérni. Egy jelentősen megreformált modellben, az energiahatékonyságot ösztönözve, rászorultsági alapon maradhat fenn a jövőben: 2023 őszén legalábbis a Bizottság ezt javasolta, amikor pozitívan foglalt állást az ország (módosított) helyreállítási és rezilienciaépítési tervéről. Lásd: https://hungary.representation.ec.europa.eu/energiamegtakaritast-osztonzo-celzott-rezsitamogatast-javasolunk-2023-12-05-0_hu.

⁸³ A Kormány 2022-ben Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégiát fogadott el, azonban elmulasztotta feltárni a környezeti hatásokat, és bevonni az érintett társadalmi partnereket, megsértve ezzel a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló, uniós irányelv előírásait.

szer a hatóságok a bírósági eljárás ideje alatt lényegesen, a hiányzó környezetvédelmi előírásokat pótolva módosították korábbi döntésüket. Nemcsak a szűkebben vett környezetvédelmi, de a vízvédelmi-vízügyi igazgatásra is igaz, hogy hiányzik az erős, egyértelmű hatáskörökkel felvértezett, felkészült hatósági rendszer. A gyakori átszervezések nyomán a hatósági feladatok különböző szervek hatáskörébe tartoznak, hiányzik a megfelelő szakmai kapacitás.⁸⁴

Az Unió intézkedései közt máig meghatározó az irányelv mint jogforrás. Jóllehet, a tagállamok mozgásteret egyre szűkül (a keretirányelvek előírásait „leányirányelvek” töltik ki, a szankciókat is részben már maguk az irányelvek konkretizálják), a transzpozíció továbbra is a tagállamok érdemi feladata, felelőssége. Annak során azonban sokszor nem látható, hogy van-e alternatívája a Kormány által választott szabályozási megoldásoknak (példa: koncesszió). Ez a gyakorlat elősegíti, hogy a kormányzati gazdasági érdekek környezetvédelmi köntösben jelenjenek meg, miközben nem feltétlenül biztosítja, hogy a környezetvédelmi szempontból leghatékonyabb megoldásokat válasszák.

Az uniós környezetjognak kezdettől fogva jellemző problémája, amit az egymást követő szakpolitikai programok is kiemelnek, a hatékonyság alacsony foka. Ebben a tekintetben az egyik elmozdulási irányt az jelentheti, ha az uniós polgárokat érdemben sikerül bevonni a szabályozás folyamatába és gyakorlatába, ha a polgárok rálátást, betekintést és beleszólást kapnak az ügyek intézésébe, azaz ellenőrzik saját tagállamukat. Az EU ennek érdekében számos intézkedést tett már korábban és a vizsgált időszakban is, mint amilyenek az európai polgári kezdeményezés intézményének a fejlesztése, az állampolgárok információs és részvételi jogosítványainak az egyre több irányelvbe való belefoglalása, a fogyasztói tudatosságot javító, környezetvédelmi termékinformációk közlésére irányuló, gyártói és forgalmazói kötelezettségek. Magyarország nem használja ki eléggé ezt a szabályozási módszert, ugyanakkor ez nem csak szabályozás vagy kormányzási stílus kérdése: a kultúráját, akárcsak a bizalmat is javítani kell. A környezetvédelem ab ovo rendszerkritika, ezért egy erősen átpolitizált, a demokratikus értékek tekintetében megosztott társadalomban akár ellenségesen is fogadhatja a mindenkori hatalom a zöld civil kezdeményezéseket. A fentiek tükrében nem meglepő, hogy a környezetvédelmi érdekek gyakran egyéb – különösen gazdaságpolitikai – céloknak rendelődnek alá. A közérdek transzparens megfogalmazása,⁸⁵ egy, a partnerekkel együtt kidolgozott és elkötelezett kormányzati szakpolitika léte, illetve következetes szem előtt tartása, együttműködés a társadalmi partnerekkel, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés gyakorlatának a javítása, bár mind közhelyszerűen hangzik, egyaránt elősegíthetnek a társadalom szemléletének, tudatosságának, igényeinek, alulról jövő kezdeményezéseinek a kibontakozását és az ország környezetvédelmi teljesítményének javulását.

⁸⁴ LIEBE–KUMÁNOVICS–RÓZSA–SZONGOOTH–TAHY–SZÖLLŐSI-NAGY–CSISZÁR–PUMP–LÉNÁRT (60. lj.) 65.

⁸⁵ A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások hiányos szabályozása kapcsán lásd pl. a 16/2022. (VII. 14.) AB határozatot, valamint a jövő nemzedékek szószólójának a területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglalóját, valamint a jogalkalmazást és a jogalkalmazást támogató javaslatait. AJB-564/2022, Budapest, 2022. december 13.

AZ EURÓPAI UNIÓS ADATVÉDELEM MINDENHOVÁ ELÉRŐ KEZE: A GDPR ALKALMAZÁSÁNAK KITERJESZTÉSE HARMADIK ORSZÁGOKRA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKRA

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.05>

A személyes adatok védelméhez fűződő jog olyan az Európai Unió Alapjogi Chartájában¹ is nevesített, kiemelt védelmet élvező alapvető jog, amelynek alakulása, fejlődése mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban igen nagy jelentőségre tett szert az elmúlt két évtizedben.

A 2010-es évektől a nagyobb horderejű, a területet érintő események hatására a közvélemény is élénken elkezdett adatvédelmi kérdésekkel foglalkozni. Ez többek között az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti személyes adattovábbításokra és az azokkal kapcsolatos nemzetbiztonsági megfigyelési botrányokra vezethető vissza. A 2010-es évek végére pedig az egységes, közvetlenül alkalmazandó általános adatvédelmi rendeletnek, a GDPR-nak² köszönhetően az adatvédelem megkerülhetetlen jogterületté vált az Unióban, akár a legkisebb vállalkozások számára is.

Jelen tanulmány az Európai Unió adatvédelmi jogfejlődés rövid bemutatásával indít. Ezek után a GDPR ún. extraterritoriális hatályával kapcsolatos szabályokat ismerteti, és összeveti azt a nemzetközi adattovábbításokra vonatkozó szabályokkal. Ennek során bemutatom, hogy a két egymással összefüggő és egymást kiegészítő szabályrendszer bevezetésének mi volt az indoka, hogyan függenek össze azok egymással, és mi adja a kettő közötti különbséget. Felvázolom továbbá a GDPR nemzetközi adattovábbítással kapcsolatos egyes legitím eszközeit is.

A tanulmány utolsó része az Európai Unióból az Amerikai Egyesült Államokba történő adattovábbítások problémájával foglalkozik, ugyanis az erre vonatkozó szabályozás többször megmérettetett, elbukott, majd újra megmérettetett az Európai Unió Bírósága előtt is. A cél annak áttekintése és igazolása, hogy az adattovábbítások terén irányadó szabályozás az USA vonatkozásában szemmel látható fejlődésen ment keresztül az elmúlt időszakban.

* PhD, osztályvezető, NAIH, 1055 Budapest, Falk Miksa utca 9–11.; kutató, HUN-REN TK Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: daniel.eszteri@outlook.com.

¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/2) (a továbbiakban: Alapjogi Charta), 8. cikk.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (közkeletű angol rövidítéssel a továbbiakban: GDPR).

Ettől függetlenül továbbra sem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy minden problémát sikerült rendezni, és időtálló adattovábbítási rendszert sikerült alkotni.

1. AZ ADATVÉDELEM EGYSÉGES EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSA

1.1. A SZABÁLYOZÁS ELŐZMÉNYEI

A magánélet vagy – másik kifejezéssel élve – a magánszféra védelméhez való jog központi, meghatározó része a személyes adatok védelméhez fűződő jog. Egy adott élő emberhez (az adatvédelem terminológiája szerint: az érintetthez) köthető információk védelme a személyiségi jogok egyik fajtájaként a kiszolgáltatottság és egyéb visszaélések megakadályozására hivatott. A magánélet védelméhez való jognak és ezen belül a szűkebben értett adatvédelemnek az „anyajoga” az emberi méltósághoz való jog.³

A személyes adatok védelméhez fűződő jog legjelentősebb uniós jogalkotási terméke volt az 1995-ös Adatvédelmi Irányelv (a továbbiakban: Adatvédelmi Irányelv).⁴ Az irányelv volt az alapja az 1995 utáni uniós tagállami jogalkotásnak, hiszen azt – annak természetéből fakadóan – az egyes tagállamoknak kötelezően át kellett ültetniük a nemzeti jogba.⁵ Az 1990-es évektől az első magyar adatvédelmi törvényhez⁶ hasonlóan sorban születnek meg Európában a nemzeti adatvédelmi törvények az Unió Adatvédelmi Irányelvének modellje után és implementációja során.⁷

Az Adatvédelmi Irányelvet azonban az ezredforduló után sok kritika érte. Ennek egyik fő oka az volt, hogy az elvek és szabályrendszer nemzeti jogokba történő átültetése a nemzeti sajátosságok (intézményrendszerek) különbözőségének figyelembevételével ugyan mindenhol megtörtént, de az adatvédelmi jogok és kötelezettségek vonatkozásában a teljes jogbiztonság uniós szinten mégsem valósult meg.⁸ A másik nagy probléma az volt, hogy az irányelv által lefektetett szabályrendszer egyre kevésbé tudott reflektálni a technológiai fejlődés legújabb kihívásaira (pl. automatizált döntéshozatal), valamint az online szolgáltatások elterjedésével kapcsolatos kockázatokra. Az internetes szolgáltatások elterjedése kapcsán egyre jobban előtérbe került a harmadik országokba történő adattovábbítás következetesebb uniós szabályozásának igénye is.⁹

³ BENDIK Tamás – SZIKLAY Júlia: *Az adatvédelem hazai és európai uniós szabályozása és alapintézményei* (Budapest: Nemzeti Közszerkesztési Központ 2019) 5.

⁴ *A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv* (a továbbiakban: „Adatvédelmi Irányelv”).

⁵ Lásd BENDIK–SZIKLAY (3. lj.) 10.

⁶ Az 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.)

⁷ A szabályozás történetének részletes összefoglalását lásd: SZŐKE Gergely László: „Az adatvédelem szabályozásának történeti áttekintése” *Infokommunikáció és Jog* 2013/3. 109–110.

⁸ Lásd BENDIK–SZIKLAY (3. lj.) 11.

⁹ Lásd a GDPR (6)–(7) preambulumbekzdéseit.

Az adatvédelem történeti fejlődését feldolgozó tanulmányában Szőke is rámutatott arra, hogy az online profilozás fejlődése, az egyre kifinomultabb direktmarketing-eszközök és helymeghatározás elterjedése mind olyan tendenciák, amelyek szabályozására egyre nagyobb igény mutatkozott. A felhőszolgáltatások elterjedése miatt pedig egyre jobban kicsúszni látszott az érintettek kezéből a személyes adataik „fizikai” ellenőrzésének lehetősége is.¹⁰

Mivel tehát a globalizáció hatására a személyes adatok gyűjtése és megosztása jelentős mértékben megnőtt, egyre inkább igény mutatkozott egy új, uniós szinten is teljesen egységes adatvédelmi szabályozásra. Ennek az igénynek a végső terméke lett az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete, a GDPR.

1.2. AZ EURÓPAI UNIÓS ADATVÉDELMI REFORM

Az Európai Unió adatvédelmi reformjának jogi kiindulópontja a Lisszaboni Szerződésre¹¹, továbbá ehhez kapcsolódóan az Alapjogi Chartára vezethető vissza. Az Alapjogi Charta 8. cikke önálló alapjogként biztosítja a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, és meghatározza az ahhoz kapcsolódó alapvető elveket és követelményeket.

Habár az Alapjogi Charta formálisan nem vált az alapító szerződések részévé, azt a Lisszaboni Szerződés az alapító szerződések rangjára emelte, és azokkal megegyező jogi kötőerővel ruházta fel. Az egységes uniós adatvédelmi szabályozás kialakítására ezen általános uniós közjogi alapok mellett nyílt meg az út.¹²

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2012. január 25-én terjesztette elő jogalkotási javaslatcsomagját, az úgynevezett „adatvédelmi csomagot”. Ennek a részét képezte egy, az Adatvédelmi Irányelvet felváltó rendelet tervezete, amely az általános adatvédelmi szabályokat tartalmazta, valamint egy, a 2008/977/IB kerethatározat helyébe lépő irányelvre irányuló javaslat, amely a bűnüldözési célú adatkezelésekre koncentrált. A javaslatok tehát két eltérő jogforrásban kívánták szabályozni az adatvédelemre vonatkozó általános szabályokat és a bűnüldözési célú adatkezelésekre vonatkozó szabályokat. A szabályozás szükségességét a Bizottság szakpolitikai közleményében foglalta össze.¹³

A jogalkotási javaslatcsomagról az Európai Tanács az első álláspontját 2016. április 8-án fogadta el, majd az Európai Parlament 2016. április 14-i plenáris ülésén döntött az adatvédelmi csomag elfogadásáról. A jogi aktusok a 2016. április 27-én történő aláírásukat és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2016. május 4-én történő

¹⁰ Lásd Szőke (7. l.) 110.

¹¹ *A lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007/C 306/01)* (a továbbiakban: Lisszaboni Szerződés).

¹² Lásd BENDIK–SZIKLAY (3. l.) 12.

¹³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: A magánélet védelme az összekapcsolódó világban 21. századi európai adatvédelmi keret (COM(2012) 9 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0009&from=HU>.

kihirdetésüket követően váltak az uniós *acquis* részévé,¹⁴ mint a GDPR, valamint az ún. Bűnügyi Adatvédelmi Irányelv.¹⁵

A GDPR legjelentősebb újítása, hogy rendeleti szintű jogforrásként közvetlenül hatályosul és az közvetlenül alkalmazandó a tagállami jogrendszerekben, így főszabály szerint Unió-szerte egységes szabályozást eredményez.

A továbbiakban jelen tanulmány a GDPR szabályozási koncepciójának általános elemzésétől eltekint és kizárólag a harmadik országbeli alkalmazásával kíván foglalkozni. Ennek kapcsán az extraterritorialitás és a harmadik országok irányába történő adattovábbítás releváns rendelkezéseit és gyakorlatát tekinti át.

2. AZ EURÓPAI ADATVÉDELEM TERÜLETI HATÁLYÁNAK KITERJESZTÉSE AZ UNIÓN TÚLRA

2.1. AZ ADATVÉDELEM TERÜLETI HATÁLYÁNAK KITERJESZTÉSÉRE VONATKOZÓ IGÉNYEK FELMERÜLÉSE ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG GDPR ELŐTTI VONATKOZÓ ESETJOGA

A GDPR további nagy újítása az addigi széttöredezett tagállami szabályozáshoz képest, hogy bizonyos adatkezelőknek¹⁶ és adatfeldolgozóknak¹⁷ akkor is kötelezően alkalmazniuk kell az előírásait, ha egyébként azok nem az Európai Unióban rendelkeznek tevékenységi hellyel, hanem harmadik országból nyújtanak szolgáltatásokat az Unióban tartózkodó érintetteknek. Ennek a kiterjesztő, ún. extraterritoriális hatályra vonatkozó szabályozásnak az igénye már a GDPR előtt is felmerült.

Az adatvédelem extraterritoriális hatályú kiterjesztésének igényét tárgyalta többek között Kuner¹⁸ vagy Svantesson,¹⁹ akik közleményeikben már a GDPR alkalmazandóvá válása előtt rámutattak arra, hogy az extraterritorialitás igénye az adatvédelem területén a nemzetközi magánjog hasonló szabályozási filozófiájából eredeztethető. A Kuner által hivatkozott, a Nemzetközi Jogi Bizottságtól idézett meghatározás szerint a „területen kívüli joghatóság”, nem más mint egy kísérlet arra, hogy nem-

¹⁴ Lásd BENDIK–SZIKLAY (3. lj.) 12.

¹⁵ *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről* (Bűnügyi Adatvédelmi Irányelv).

¹⁶ A GDPR 4. cikk 7. pontja alapján adatkezelőnek minősül az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan vagy másokkal együtt meghatározza [...].

¹⁷ A GDPR 4. cikk 8. pontja alapján adatfeldolgozó az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely az adatkezelő nevében személyes adatokat kezel.

¹⁸ Christopher KUNER: „Extraterritoriality and International Data Transfers in EU Data Protection Law” *Legal Studies Research Paper Series* Paper No. 49/2015, <https://ssrn.com/abstract=2644237>.

¹⁹ Dan Jerker B. SVANTESSON: *Extraterritoriality in Data Privacy Law* (Koppenhága: Ex Tuto, 2013). <https://doi.org/10.1093/idpl/tpu003>.

zetközi jogi szabályozás hiányában nemzeti jogszabályokkal, ítélethozattal vagy végrehajtással szabályozzák az olyan külföldi személyek vagy vagyontárgyak jogállását, illetve az olyan határon túli cselekményeket, amelyek érintik az állam érdekeit.²⁰ Kuner kiemeli, hogy az extraterritorialitás problémája különösen az interneten folyó magatartások értékelésével kapcsolatban merül fel, mivel azokra egy időben több jogszabály is vonatkozhat, köszönhetően annak, hogy az adatkezelés elválik az azt végrehajtó vagy általa érintett felek földrajzi helyzetétől.²¹

Az adatvédelmi jog extraterritoriális hatályú alkalmazásának fő dilemmáját Czerniawski és Svantesson a következőképpen igyekszik megragadni: Egy adott állam vagy jelen esetben az Európai Unió területen kívüli joghatósági igényei azért észszerűek, mert ha az államok nem terjesztik ki adatvédelmi szabályozásukat a külföldi, harmadik országbeli felek magatartására, akkor a jelenlegi technológiai fejlettség mellett egyszerűen nem képesek biztosítani állampolgáraik jogainak hatékony védelmét. Ugyanakkor a széles körű extraterritoriális joghatósági igények vitathatatlanul észszerűtlenek is egyben, mivel az interneten szolgáltatók számára nem lehetséges, hogy magatartásukat a világ minden olyan országának jogszabályaihoz igazítsák, amellyel kapcsolatba kerülnek. Más szóval, az állami jog széles körű, területen kívüli alkalmazása végül ellehetetlenítheti a vállalkozások számára a határokon átnyúló kereskedelmet.²²

A másik oldalon viszont jogosan merülhet fel a szabályozói igény azzal kapcsolatban, hogy az online szolgáltatók harmadik országba való letelepedésével ne lehessen kijátszani az egyes tagállamok és végső soron az Európai Unió szigorúbb adatvédelmi szabályait, csorbítva ezzel az uniós érintettek jogait.

Az adatvédelmi jog „területen kívüli” alkalmazásának igénye már a GDPR alkalmazandóvá válása előtt felmerült az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) esetjogában is, szorosan kapcsolódva az ún. *megcélzás* fogalmának értelmezésével. A megcélzás fogalma gyakorlatilag annyit jelent, hogy egy szolgáltató a szolgáltatásait az Unióban tartózkodó érintettek részére is elérhetővé teszi jellemzően az interneten keresztül, tehát őket is célozza, viszont a tevékenysége központja (székhelye, telephelye) nem az Unióban, hanem egy harmadik országban található.

A megcélzás értelmezéséhez (a letelepedés fogalmával összefüggésben) az EUB 2015. október 1. napján kelt ún. Weltimmo-ítéletében²³ találhatunk iránymutatást. Ez a döntés a letelepedés fogalmát meglehetősen kiterjesztően értelmezte. Az EUB az ítéletben úgy határozott, hogy az Adatvédelmi Irányelv 4. cikk (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy „*az lehetővé teszi az attól eltérő tagállam személyes adatok védelmére vonatkozó szabályozásának alkalmazását, mint ahol ezen adatok kezelője be van jegyezve, amennyiben ezen adatkezelő tartós jelleg-*

²⁰ Lásd KUNER (18. lj.) 6.

²¹ Lásd KUNER (18. lj.) 7.

²² Michal CZERNIAWSKI – Dan SVANTESSON: „Challenges to the extraterritorial enforcement of data privacy law – EU case study” in Martin BRINNEN – Cecilia Magnusson SJÖBERG – David TÖRNGREN – Daniel WESTMAN – Sören ÖMAN (szerk.): *Dataskyddet 50 år – historia, aktuella problem och framtid* (Stockholm: Eddy.se ab 2023) 128., <https://doi.org/10.53292/bd1fa11c.f5b3afbe>.

²³ C-230/14. sz. Weltimmo s.r.o. kontra Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ügyben 2015. október 1-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:639].

gel olyan, akár csekély mértékű valós és tényleges tevékenységet folytat e tagállam területén, amelynek keretében az adatkezelésre sor kerül.²⁴

A fentiekben idézett megfogalmazás értelmezéséhez először is nézzük meg, hogy mi volt az ügy lényege, amelyben az ítélet megszületett: Az EUB előtti ügyben a szlovák bejegyzésű cég (Weltimmo s.r.o.) Magyarország állampolgárainak címzett, e tagállam nyelvén (tehát magyarul) megfogalmazott szolgáltatást kínáló weboldalt üzemeltetett, és e tevékenység következtében a szolgáltatása szinte teljes mértékben az említett tagállamra irányult. A konkrét ügyben az EUB ítélete kimondta, hogy a szlovákiai cég tényleges gazdasági tevékenységet nem is folytatott Szlovákiában, tehát abban az uniós tagállamban, ahol bejegyzett székhellyel rendelkezett. Követelése behajtása tekintetében viszont bankszámlát nyitott, és postafiók-címmel is rendelkezett Magyarországon, ahonnan a postát rendszeresen felvették és elektronikus úton továbbították számára, továbbá ügyvezetője magyar állampolgár volt, aki magyarországi érvényes lakcímmel rendelkezett, a cég a honlapján pedig magyar nyelven, magyarországi ingatlanok tekintetében kínált ingatlanközvetítői szolgáltatást.²⁵ Az EUB fenti ítélete alapján a magyar adatvédelmi hatóság eljárási joghatóságát megalapozta, hogy a vizsgált adatkezelő tartós jelleggel olyan, (akár csekély mértékű) valós és tényleges tevékenységet folytatott Magyarország területére irányítva az interneten keresztül, amelynek keretében személyes adatok (pl. a honlapon regisztrált felhasználók adatainak) kezelésére is sor kerül.²⁶

Az EUB ebben az ítéletében tehát megállapította, hogy az Európai Unió más tagállamában bejegyzett székhellyel rendelkező adatkezelőnek Magyarország területére irányuló (internetes) szolgáltatásával kapcsolatos adatkezelések tekintetében a magyar adatvédelmi hatóság joghatósággal rendelkezik a vizsgálat lefolytatására. Igaz, ebben az ügyben két uniós tagállam joghatóságának kérdését vizsgálta az EUB, a döntés következményei azonban a GDPR megcélzás kritériumának szabályozásában is visszaköszönnek.²⁷

Az EUB esetjogában tehát már a GDPR alkalmazandóvá válása előtt felmerült annak az igénye, hogy az egyik tagállamban tartózkodó érintetteket megillető adatvédelmi jogosultságokat ne lehessen kijátszani pusztán arra hivatkozva, hogy az adatkezelő vállalkozás nem rendelkezik székhellyel vagy fiókteleppel a tagállamban. Az internetes szolgáltatók üzemeltetésével számtalanszor kínálnak szolgáltatásokat az Európai Unióban tartózkodó érintetteknek harmadik országbeli vállalkozások. A GDPR ezekre az adatkezelőkre is kiterjeszti a hatályát, amelynek bemutatására a következő pontokban kerül sor.

²⁴ C–230/14. sz. Weltimmo s.r.o. kontra Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ügyben 2015. október 1-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:639] 41. pontja.

²⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2016/3274/8/H. sz. határozata, 9., <https://naih.hu/files/NAIH-2016-3274-H-hatarozat.pdf>.

²⁶ PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. 2021) 62.

²⁷ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. l.) 62–63.

2.2. A GDPR TERÜLETI HATÁLYÁRA VONATKOZÓ FŐBB RENDELKEZÉSEK

2.2.1. AZ EU-BAN TEVÉKENYSÉGI HELLYEL RENDELKEZŐ ADATKEZELŐK ÉS ADATFELDOLGOZÓK

Mielőtt rátérnék a GDPR harmadik országbeli adatkezelőkre és adatfeldolgozókra vonatkozó szabályaira, érdemes néhány szót ejteni az összehasonlítás miatt a rendelet „hagyományos” területi hatályára vonatkozó szabályairól is.

A rendelet területi hatályára vonatkozó alapvető előírások szerint²⁸ az Unió területén tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelő vagy adatfeldolgozó a tevékenységi helyére vonatkozó bármely adatkezelést a GDPR-ral összhangban kell hogy végezze.

Az Unióban tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelők vagy adatfeldolgozók adatkezelése tehát fő szabály szerint a GDPR hatálya alá tartozik, függetlenül azon érintettnek lakóhelyétől és állampolgárságától, akinek a személyes adatait kezelik. Az adatkezelő vagy adatfeldolgozó nem hivatkozhat tehát arra, hogy kizárólag harmadik országbeli állampolgárok adatait kezeli, kizárólag őket célozza áruk vagy szolgáltatások nyújtásával és az ő viselkedésüket figyeli meg, ha egyébként az Unió területén rendelkezik tevékenységi hellyel, és az adatkezelést itt végzi.²⁹

A fentiekre az alábbi példát hozza az Európai Unió tagállamainak adatvédelmi felügyeleti hatóságait tömörítő Európai Adatvédelmi Testület (European Data Protection Board, a továbbiakban: EDPB) vonatkozó iránymutatása: Egy francia vállalat közös gépkocsihasználati alkalmazást fejlesztett kizárólag marokkói, algériai és tunéziai ügyfelek részére. A szolgáltatás kizárólag ebben a három országban vehető igénybe, de minden személyesadat-kezelési tevékenységet a franciaországi adatkezelő végez. A személyes adatokat nem uniós országokban gyűjtik, ez esetben a személyes adatok kezelését viszont az adatkezelő Unión belüli tevékenységi helyén végzik. Tehát az adatkezelés ugyan Unión kívüli érintettek személyes adataihoz kapcsolódik, a GDPR szabályai szerint mégis annak rendelkezései vonatkoznak a francia vállalat által végzett adatkezelésre.³⁰

A területi hatály szempontjából nincs jelentősége annak a tényezőnek sem, hogy az adatkezelő ezt a tevékenységet milyen jogi formában gyakorolja. Ugyanúgy meg kell tehát felelnie a GDPR előírásainak egy, az Unió területén tartózkodó érintettől adatokat gyűjtő, utazó ügynöki tevékenységet végző egyéni vállalkozónak, mint annak a cégnek, amely kizárólag a bejegyzett székhelyén végző adatkezelést.³¹

²⁸ A GDPR 3. cikk (1) bekezdése alapján a GDPR előírásait kell alkalmazni a személyes adatoknak az Unióban tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelők vagy adatfeldolgozók tevékenységeivel összefüggésben végzett kezelésére, függetlenül attól, hogy az adatkezelés az Unió területén történik vagy sem.

²⁹ Lásd a GDPR (14) preambulumbekendését.

³⁰ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB): 3/2018. számú iránymutatás a rendelet területi hatályáról (3. cikk). 2019. 10., https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_consultation_hu.pdf.

³¹ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. l.) 59.

2.2.2. A GDPR EXTRATERRITORIÁLIS HATÁLYA

Az Unióban tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelőkre és adatfeldolgozókra vonatkozó főszabály bemutatása után rátérnék a GDPR extraterritoriális hatályának ismertetésére, amely azt mondja meg, hogy mely esetben kell harmadik országbeli szervezeteknek is alkalmazniuk saját adatkezeléseikre a rendelet előírásait.

A GDPR az extraterritoriális alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket egyértelműen eldöntötte a rendeletnek az Európai Unió területén kívüli adatkezelőkre és adatfeldolgozókra való alkalmazhatóságára vonatkozó szabályok explicit rendezésével. Az EDPB vonatkozó iránymutatása a GDPR ezen előírását nevezi az ún. *megcélzás* kritériumainak.³²

A GDPR tehát az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelőkre és adatfeldolgozókra is kiterjeszti a hatályát azokban az esetekben, ha a tevékenységeik áruknak vagy szolgáltatásoknak az Unióban tartózkodó érintettek számára történő nyújtásához kapcsolódnak, továbbá az érintettek Unión belül tanúsított viselkedésének megfigyelésével függenek össze.³³

A GDPR ezen újítását Szabó ún. irányultsági szabálynak nevezi, amely figyelembe veszi a célpiacon, tehát jelen esetben az Unióban élő, tartózkodó személyek magán-szférájának védelmét. A területi hatály kiterjesztése révén nem csupán az olyan adatkezelésekre kell alkalmazni a rendeletet, amelyekre az Európai Unió területén kerül sor, hanem azokra is, amelyek azon kívül történnek, és azok az Unióban tartózkodó érintettek adatainak kezelésével járnak együtt.³⁴

A GDPR ad némi támpontot annak megállapítása érdekében, hogy az adatkezelő vagy adatfeldolgozó kínál-e termékeket és szolgáltatásokat az Unió területén lévő érintetteknek, tehát őket célozza-e meg az adatkezelése. Ezek szerint először meg kell bizonyosodni arról, hogy nyilvánvaló-e, hogy az adatkezelő vagy adatfeldolgozó az Unió egy vagy több tagállamában az érintettek számára szolgáltatásokat tervez nyújtani. A rendelet szerint nem tekintendő e szándék nyilvánvaló jelének az a pusztán tény, hogy az adatkezelő, adatfeldolgozó vagy valamely közvetítő honlapja, e-mail-címe vagy más elérhetősége hozzáférhető az Unió területén. Ha viszont például az adatkezelő olyan nyelvet vagy pénznemet használ, amely egy vagy több tagállamban is általánosan használatos, és így lehetőséget biztosít termékeknek és szolgáltatásoknak az ezen a nyelven történő megrendelésére, vagy az Unióban tartózkodó fogyasztókra vagy felhasználókra tesz utalást, az egyértelműen jelezheti,

³² Lásd EDPB (30. lj.) 15–16.

³³ A GDPR 3. cikk (2) bekezdés a)-b) pontjai alapján a GDPR előírásait kell alkalmazni az Unióban tartózkodó érintettek személyes adatainak az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelő vagy adatfeldolgozó által végzett kezelésére, abban az esetben, ha az adatkezelési tevékenységek áruknak vagy szolgáltatásoknak az Unióban tartózkodó érintettek számára történő nyújtásához kapcsolódnak, vagy az érintettek viselkedésének megfigyeléséhez kapcsolódnak, feltéve hogy az Unió területén belül tanúsított viselkedésükről van szó.

³⁴ Szabó Endre Győző: „Az Európai Unió Általános Adatvédelmi Rendeletében biztosított védelem szintjének elemzése.” Doktori értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem, 2019, 54. https://corvina.kre.hu/phd/Szabo_Endre_Disszertacio.pdf.

hogy az adatkezelő az Unió területén tartózkodó érintetteknek termékeket vagy szolgáltatásokat szándékozik kínálni.³⁵

Fontos kivételszabály, hogy a szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó adatkezelési tevékenységekkel összefüggésben a rendelkezés olyan tevékenységekre irányul, amelyek szándékosan, nem pedig akaratlanul vagy véletlenül céloznak meg az Unióban tartózkodó egyéneket. Erre a következő példát hozza az EDPB már hivatkozott iránymutatása: Egy ausztrál vállalat mobil hír- és videótartalom-szolgáltatást kínál a felhasználók preferenciái és érdeklődési köre alapján, amelynek használatával a felhasználók napi vagy heti rendszerességgel értesülhetnek az újdonságokról. A szolgáltatást kizárólag Ausztráliában tartózkodó felhasználóknak kínálják, akiknek az előfizetéskor ausztrál telefonszámot kell megadniuk. A szolgáltatás egyik ausztrál előfizetője Németországba utazik, és továbbra is használja a szolgáltatást. Az ausztrál előfizető ugyan az Európai Unióban való tartózkodása alatt veszi igénybe a szolgáltatást, az azonban nem az Unión belüli egyéneket „célozza meg”, hanem kizárólag az Ausztrálián belülieket, így az ausztrál vállalat által végzett személyes adat-kezelés nem tartozik a GDPR hatálya alá.³⁶

A GDPR tárgyi hatálya tehát rendkívül széles körben alkalmazandó az adatkezelőkre és adatfeldolgozókra, függetlenül attól, hogy az Európai Unióban van-e a tevékenységi helyük, vagy sem. A GDPR extraterritoriális hatálya lévén ugyanis annak alkalmazása kötelező az olyan adatkezelőkre és adatfeldolgozókra is, akik ugyan harmadik országban telepedtek le, azonban az Európai Unió területén tartózkodó, innen a szolgáltatásokat igénybe vevő érintettek személyes adatait kezelik, vagy az ő viselkedésük megfigyelését végzik.

A GDPR fentiekben bemutatott, rendkívül kiterjesztő területi hatályra vonatkozó rendelkezései további kiegészítésre kerülnek az adattovábbításra vonatkozó rendelkezésekkel. A harmadik országokba – vagy nemzetközi szervezetek részére – történő adattovábbítás általános szabályait a következő pontban tekintem át.

3. AZ UNIÓS ADATVÉDELEM EXPORTÁLÁSA A HARMADIK ORSZÁGOKBA TÖRTÉNŐ ADATTOVÁBBÍTÁSI SZABÁLYOKKAL

3.1. A HARMADIK ORSZÁGOKBA TÖRTÉNŐ ADATTOVÁBBÍTÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK FEJLŐDÉSE A GDPR ELŐTT

Mielőtt rátérnék a GDPR jelenleg hatályos szabályozásának ismertetésére a harmadik országokba vagy nemzetközi szervezetek részére adattovábbítás kapcsán, tekintsük át röviden ennek a területnek a szabályozásával kapcsolatos jogfejlődést az elmúlt időszakban.

Az Európai Unió adatvédelmi szabályozása az Adatvédelmi Irányelv 1995-ös megalkotása óta irt elő különböző feltételeket a személyes adatok harmadik ország-

³⁵ Lásd a GDPR (23) preambulumbekzdését.

³⁶ Lásd EDPB (30. lj.) 17.

ba történő továbbítására. Ezeknek a szabályoknak az elsődleges célja annak a biztosítása, hogy amikor az uniós állampolgárok már begyűjtött személyes adatait az adatkezelők vagy adatfeldolgozók az Unió területén kívülre továbbítják egy ottani szervezetnek, akkor az adatokat megillető megfelelő szintű védelem is megmaradjon. A védelem ilyen szintű kiterjesztésének legfőbb indoka, hogy az internet és online szolgáltatások térnyerésével az Unióban letelepedett vállalkozások és egyéb szervezetek mindennapjainak részévé vált az, hogy harmadik országba továbbítanak általuk kezelt személyes adatokat.³⁷ Ezzel a gyakorlattal szemben pedig éles kritikaként fogalmazták meg már korábban, hogy a személyes adatok olyan országokba történő továbbítása, ahol esetleg az azokat megillető védelem szintje, a helyi jogi szabályozásból és gyakorlathól következően alacsonyabb szinten van, mint az Európai Unióban, félt, hogy kiüresíti az érintett természetes személyeket megillető jogokat.³⁸

Az adatvédelmi szabályozás ezért már viszonylag korán, az Adatvédelmi Irányelvben is a védelem kiterjesztését tűzte ki célul az Európai Unión kívüli területeken, és emiatt figyelemmel volt arra, hogy speciális szabályokat kell alkotni a harmadik országba történő adattovábbításokkal kapcsolatban. Az irányelvben az adattovábbítás általános elvének lényege az volt, hogy személyes adatok harmadik országbeli adatkezelőknek és adatfeldolgozóknak történő továbbítása esetén nem sérülhet az Unióban a természetes személyeket megillető védelem szintje.³⁹ A védelemnek egyébként nemcsak a harmadik ország irányába történő, hanem az onnan további vagy újbóli továbbítására is ki kell terjednie.⁴⁰

Az Adatvédelmi Irányelv 25. és 26. cikkét magában foglaló IV. fejezete olyan rendszert hozott létre, amelynek célja, hogy a személyes adatok harmadik országokba történő továbbítását a tagállamok ellenőrizhessék. Ez a szabályrendszer kiegészítő jellegű az irányelv II. fejezete által létrehozott általános rendszerhez képest, amely a személyes adatok kezelése jogszerűségének általános feltételeit határozza meg.⁴¹

A harmadik országba történő adattovábbítás szabályai visszaköszönek a GDPR alkalmazandóvá válása előtti olyan EUB ítéletekben is, mint az ún. Lindqvist ítélet⁴² és az Amerikai Egyesült Államokba történő adattovábbítás problémáival kapcsolatban elhíresült Schrems I. ítélet is, amelyről a későbbiekben részletesen is szó lesz.⁴³

Az irányelv alapelvként rögzítette, hogy személyes adatokat csak olyan harmadik országba lehet továbbítani, amely biztosítja a személyes adatok megfelelő szintű védelmét, ami a gyakorlatban annyit jelentett, hogy az adott harmadik ország köz-

³⁷ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 358.

³⁸ Christopher KUNER: „Territorial Scope and Data Transfer Rules in the GDPR: Realising the EU’s Ambition of Borderless Data Protection”. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 20/2021. 14–15.*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3827850>.

³⁹ Lásd KUNER (18. lj.) 8–9.

⁴⁰ ÁRVAY Viktor – BALOGH Gyöngyi – BUZÁS Péter – ESZTERI Dániel – HACKSPACHER Andrea – KISS Ernő – MAJSA Ágnes – RÉVÉSZ Balázs: *Az új általános európai adatvédelmi szabályozás és az adatkezelői kötelezettségek* (Budapest: Nemzeti Közszerkeleti Egyetem 2018) 49.

⁴¹ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 359.

⁴² C-101/01. számú 2003. november 6-i Lindqvist ítélet [EU:C:2003:596] 63. pontja.

⁴³ C-362/14. számú 2015. október 5-i Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ítélet [EU:C:2015:650] 46. pontja.

jogi berendezkedésének hasonlóan magas szinten kellett védenie az érintettek személyes adatait, mint ahogy arra az Európai Unióban sor kerül.⁴⁴

Ennek egyik garanciája volt az az eset, hogyha a Bizottság ún. *megfelelőségi határozatban* megállapíthatta egy harmadik ország vonatkozásában, hogy az megfelelő szintű védelmet biztosít a személyes adatok vonatkozásában.⁴⁵

Az Adatvédelmi Irányelv rendelkezései alapján, amennyiben nem volt ilyen megfeleléségi határozat, lehetőség volt „eltérni” ettől az alapelvtől, vagyis személyes adatok továbbítására *különös helyzetek* („*eltérések*”) fennállása esetén is sor kerülhetett. Ezen eltérések közül az irányelv összesen hat esetkört sorolt fel,⁴⁶ többek között például az érintett egyértelmű hozzájárulását az adattovábbításhoz, vagy ha az adattovábbítás az érintett és az adatkezelő között szerződés teljesítése érdekében szükséges.⁴⁷

Az irányelv továbbá úgy rendelkezett, hogy sor kerülhet adattovábbításra harmadik országba akkor is, ha az adatkezelő egyéb megfelelő garanciákat teremt.⁴⁸ Az irányelv a megfelelő garanciák megteremtésére szolgáló eszközök, módszerek meghatározását azonban általánosságban a tagállami jogalkotókra bízta. Az általános szerződési feltételeket, vagy ahogy gyakran nevezik, *modellszerződést* azonban, mint a garanciák megteremtésére szolgáló eszközök egy példáját, az irányelv kifejezetten nevesítette. Ezek olyan általános szerződési feltételek, amelyekről a Bizottság határozatban állapította meg, hogy szerződésbe foglalásukkal, vagyis a felek szerződéses vállalásával a személyes adatot továbbító szervezet megfelelő garanciákat biztosít a harmadik országba történő továbbítás vonatkozásában.⁴⁹

Szintén ilyen, a megfelelő garanciákat nyújtó eszköz a már régóta alkalmazott kötelező erejű vállalati szabályozás (angolul: Binding Corporate Rules, a továbbiakban röviden: BCR), amely kifejezetten multinacionális nagyvállalatokra alkotott adattovábbítási garanciarendszer. A BCR arra szolgál, hogy megfelelő garanciákat biztosítson, amikor egy vállalkozáscsoportba tartozó uniós adatkezelő az ugyanezen vállalkozáscsoportba tartozó, de harmadik országban letelepedett adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére továbbít személyes adatokat. A BCR tehát egy nemzetközi vállalatcsoport által létrehozott belső szabályzat, amely a csoportba tartozó adatkezelőkre, adatfeldolgozókra kötelező. A BCR általános adatvédelmi kötelezettségvállalásokat tartalmaz, amelyeket a csoporttagok a megállapodás aláírásával vállalnak, és azokat követniük kell.⁵⁰

A BCR-t, mint külön adattovábbítási eszközt az irányelv egyébként nem nevesítette. A BCR-okkal kapcsolatos kötelező tartalmi követelményeket, elvárásokat, csakúgy, mint a nemzeti engedélyezési, jóváhagyási eljárásokat megelőző együtt-

⁴⁴ Lásd Adatvédelmi Irányelv 25. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵ Lásd Adatvédelmi Irányelv 25. cikk (6) bekezdés.

⁴⁶ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 358.

⁴⁷ Lásd Adatvédelmi Irányelv 26. cikk (1) bekezdés;

⁴⁸ Lásd Adatvédelmi Irányelv 26. cikk (2) bekezdés.

⁴⁹ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 359.

⁵⁰ Szőke Gergely László: „Az európai adatvédelmi jog megújítása. Tendenciák és lehetőségek az önszabályozás területén.” Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem, 2015, 132–133. <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/szoke-gergely-laszlo/szoke-gergely-laszlo-vedes-ertekez-es.pdf>.

működési eljárást, az európai uniós adatvédelmi hatóságokat (a GDPR alkalmazása előtt) tömörítő ún. 29. cikk Szerinti Adatvédelmi Munkacsoport⁵¹ (a továbbiakban: 29-es Munkacsoport) dolgozta ki, és rögzítette az általa elfogadott dokumentumokban. A magyar jogalkotó ezt a megfelelő védelmi szint megteremtésre alkalmas eszközt az Infotv.⁵² 2015. évi módosításával⁵³ emelte jogszabályi szintre.⁵⁴ Ez a rész egyébként azóta deregulációval kikerült az Infotv.-ből, mivel a BCR jogintézményét a GDPR kifejezetten beemelte az adattovábbítás elismert eszközei közé összeurópai szinten, így a nemzeti szabályozás feleslegessé vált.

A továbbiakban látni fogjuk, hogy a GDPR szinte azonos logikán alapuló rendszert hozott létre a nemzetközi adattovábbítások szabályozása területén.

3.2. A HARMADIK ORSZÁGOKBA TÖRTÉNŐ ADATTOVÁBBÍTÁS SZABÁLYOZÁSA A GDPR-BAN ÉS ANNAK ELHATÁROLÁSA AZ EXTRATERRITORIÁLIS HATÁLYTÓL

Kuner a témával foglalkozó tanulmányában kiemeli, hogy az uniós adatvédelmi jog ambiciózus célokat tűz ki a természetes személyek adatainak az Unión kívülről származó fenyegetésekkel szembeni védelme érdekében, amelyeket a területi hatályra és a nemzetközi adattovábbításra vonatkozó szabályok ötvözésével kíván megvalósítani.⁵⁵ A Bizottság a GDPR megalkotására irányuló javaslatában is megállapította, hogy az érintettek jogait továbbra is biztosítani kell a személyes adatoknak az EU-ból/EGT-ből harmadik országokba történő továbbításakor, valamint amikor tagállami egyéneket céloznak meg, és adataikat harmadik országbeli szolgáltatók használják fel vagy elemzik.⁵⁶

Szabó szerint az Unióban elért védelmi szintet a harmadik országba irányuló szabályok helyes és következetes alkalmazása megerősíti, mivel az adatok exportja ilyen esetben nem jár a védelem eróziójával. Arra is utal továbbá, hogy az Adatvédelmi Irányelvvel összehasonlítva a GDPR nem tekinthető egyértelmű előrelépésnek vagy visszalépésnek a védelem szintjét tekintve.⁵⁷

Való igaz, hogy a GDPR a korábbi Adatvédelmi Irányelvhez képest – a normaszöveg egységességén túl – különösebb újításokat nem tartalmaz az adattovábbítás szabályaira. Az irányelvhez képest uniós szinten egységes rendeleti normaszöveg azonban véleményem szerint az egységes jogértelmezést ezen a területen is elősegíti.

⁵¹ 29. cikk Szerinti Adatvédelmi Munkacsoport: Working document setting up a framework for the structure of Binding Corporate Rules (WP 154). 2008. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2008/wp154_en.pdf.

⁵² Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. CXII. törvény (Infotv.).

⁵³ 2015. évi CXXIX. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról.

⁵⁴ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 359.

⁵⁵ Lásd KUNER (38. lj.) 5.

⁵⁶ Lásd: EURÓPAI BIZOTTSÁG (13. lj.) 10. és KUNER (38. lj.) 5.

⁵⁷ Lásd SZABÓ (34. lj.) 64.

Maga a GDPR nem határozza meg expliciten az adattovábbítás fogalmát, azonban a GDPR területi hatálya és a nemzetközi adattovábbítás kölcsönhatásról szóló EDPB iránymutatás szerint egy adatkezelés adattovábbításnak minősül, ha:

1. az *adatátadó* (adatkezelő vagy adatfeldolgozó) az adott adatkezelés tekintetében a GDPR hatálya alá tartozik; és

2. az *adatátadó* közlés útján továbbítja, vagy egyéb módon hozzáférhetővé teszi a személyes adatokat az *adatátvevő* (egy másik adatkezelő, közös adatkezelő vagy -feldolgozó) számára; és

3. az *adatátvevő* egy harmadik országban található vagy nemzetközi szervezet és attól függetlenül, hogy a GDPR hatálya alá tartozik-e.⁵⁸

A fenti három feltétel konjunktív, tehát egyszerre valamennyinek teljesülnie kell ahhoz, hogy nemzetközi adattovábbításról beszélhessünk.

A jogviszony egyik szükséges szereplője tehát az *adatátadó* (angolul: *exporter*), amely a GDPR hatálya alá tartozó elkülönült jogalany (adatkezelő vagy adatfeldolgozó), aki az általa kezelt személyes adatokat továbbítja. A jogviszony másik, szintén szükséges szereplője pedig az *adatátvevő* (angolul: *importer*), amely a harmadik országban található elkülönült jogalany (adatkezelő vagy adatfeldolgozó), akinek a személyes adatokat továbbítják.

Nem minősül tehát adattovábbításnak, ha közvetlenül az uniós érintettektől (pl. saját kezdeményezésükre) történik a személyes adatok gyűjtése, beszerzése, vagy ha nem másik adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére történik közlés. Ilyen esetekre egyébként a már hivatkozott EDPB iránymutatás több példát is hoz.⁵⁹

Mint az előző pontokban már kifejtésre került, a GDPR extraterritoriális hatálya egyébként is kiterjed azon adatkezelésekre, amelyek az Unióban tartózkodó érintetteket célozzák meg. Ezekben az esetekben a védelem közvetlenül az extraterritoriális hatályra vonatkozó rendelkezésekből fakad. Adattovábbításról tehát csak azokban az esetekben beszélünk, amikor egy egyébként a GDPR hatálya alá tartozó szervezet az általa már valahogyan kezelt (általában az érintettektől közvetlenül begyűjtött) személyes adatokat *továbbadja* vagy *exportálja* egy harmadik országbeli elkülönült entitásnak, akit ebben az esetben adatátvevőnek nevezünk.

Ha az EDPB iránymutatásában meghatározott valamennyi kritérium teljesül, akkor harmadik országba vagy nemzetközi szervezet részére történő adattovábbításról van szó, és az adatátadónak meg kell felelnie a GDPR adattovábbításokra vonatkozó V. fejezetben foglalt feltételeknek. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy a személyes adatoknak a harmadik országba vagy nemzetközi szervezet részére történt továbbítását az erre szolgáló garanciális eszközök egyikének felhasználásával kell fogatosítania.

Ha a már fentiekben említett három kritérium nem teljesül, akkor nincs szó adattovábbításról, és akkor a GDPR adattovábbításra vonatkozó szabályait tartalmazó V.

⁵⁸ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB): 5/2021. számú iránymutatás az általános adatvédelmi rendelet 3. cikkének alkalmazása és V. fejezete szerinti, nemzetközi adattovábbításokra vonatkozó rendelkezések közötti kölcsönhatásról 2.0. változat. 2023. 7., https://edpb.europa.eu/system/files/2023-09/edpb_guidelines_05-2021_interplay_between_the_application_hu.pdf.

⁵⁹ Lásd EDPB (58. lj.) 9–10.

fejezete nem alkalmazandó. Ebben az összefüggésben azonban fontos emlékeztetni arra, hogy az adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak, ha egyébként a GDPR területi hatályára vonatkozó szabályai kiterjednek a tevékenységeire, továbbra is eleget kell tennie a rendelet többi rendelkezésének, és teljes mértékben elszámoltatható marad adatkezelési tevékenységeiért.⁶⁰ A GDPR területi hatálya és az adattovábbításokkal kapcsolatos szabályai között tehát különbség van, viszont mindkét jogintézmény célja az uniós érintetteket megillető védelmi szint erősítése. Ezek a jogintézmények a harmadik országbeli adatkezelőkre vonatkozásuk kapcsán kiegészítik, erősítik egymást.⁶¹

Az adattovábbítással kapcsolatban a GDPR szigorú, többlépcsős keretrendszert állít fel. Az EGT tagállamokon kívüli, harmadik országok tekintetében két csoport különíthető el: az adatvédelmi szempontból megfelelő szintű védelmet biztosító és nem biztosító államok.

Ez alapján az adatkezelőnek elsősorban meg kell vizsgálnia, hogy az adott harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít-e, amely alapján a személyes adatok a továbbítást követően is részesülnek az európaival egyenértékű szintű védelemben. Amennyiben az adott ország nem biztosít ilyen szintű védelmet, akkor az adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak kell megpróbálnia a megfelelő garanciákat megteremtene.⁶²

Harmadik országba történő adattovábbításnál észben kell tartani, hogy a személyes adatokat továbbítani kívánó adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak be kell tartania a GDPR többi rendelkezését is, így különösen az alapelveket tartalmazó 5. cikkben és a jogalapokat tartalmazó 6. cikkben foglaltakat. Ez azt jelenti, hogy két lépésből álló tesztet kell elvégezni az adattovábbítás fogatosítása előtt: először is, az adatkezelés egésze megfelelő jogalappal kell hogy rendelkezzen, illetve jogszerűnek kell lennie; másodsor pedig az V. fejezetben foglalt követelményeknek is meg kell felelnie.⁶³

A továbbiakban röviden ismertetésre kerülnek azok a garanciák, amelyek keretei között jogszerűen kerülhet sor nemzetközi adattovábbításra.

3.3. AZ ADATTOVÁBBÍTÁS EGYES LEGITIM ESZKÖZEI

3.3.1. ADATTOVÁBBÍTÁS MEGFELELŐSÉGI HATÁROZAT ALAPJÁN

Az első lehetőség a harmadik országokba történő adattovábbításra, ha az ország ún. megfelelőségi határozattal rendelkezik. Ez annyit jelent, hogy egy formális eljárás során a Bizottság megvizsgálta az adott harmadik ország jogi, ezen belül elsősorban (de nem kizárólagosan) adatvédelmi jogi berendezkedését, normarendszerét és annak gyakorlati érvényesülését, majd egy határozatban megállapította, hogy az adott országban a személyes adatok védelmének szintje ugyanolyan magas szinten

⁶⁰ Lásd EDPB (58. lj.) 3.

⁶¹ Lásd KUNER (38. lj.) 28.

⁶² Lásd ÁRVAY–BALOGH–BUZÁS–ESZTERI–HACKSPACHER–KISS–MAJSA–RÉVÉSZ (40. lj.) 49.

⁶³ EDPB: 2/2018 sz. iránymutatás az (EU) 2016/679 rendelet 49. cikke szerinti eltérésekről. 2018. 3., https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_2_2018_derogations_hu.pdf.

van, mint az Európai Unióban, ezért ottani adatkezelők vagy adatfeldolgozók részére különösebb kockázatok nélkül továbbíthatók az uniós érintettek személyes adatai.

A megfelelés nem követeli meg azt, hogy a harmadik ország pontról pontra lemásolja, megismétlje az uniós szabályozást. Az ilyen döntés meghozatala előtt azt a tesztet kell elvégezni, hogy az adatvédelmi szabályok tartalma, alkalmazása, hatékony kikényszeríthetősége és felügyelete összességében biztosítja-e a megkívánt védelmi szintet. Ezt az értelmezést az EUB már a GDPR hatályba lépése előtti 2015-ös Schrems I. ítéletében is hangsúlyozta.⁶⁴

Sem korábban az Adatvédelmi Irányelv, sem jelenleg a GDPR nem tartalmaz különösebben egzakt meghatározást arra vonatkozóan, hogy mit jelent az, hogy egy adott harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít. A GDPR csupán azoknak a tényezőknek a – nem kimerítő – felsorolását tartalmazza, melyeket ennek megítélésekor a Bizottságnak figyelembe kell vennie.

A Bizottság a harmadik országra vagy egy harmadik ország valamely területére vagy meghatározott ágazatára vonatkozó értékelés elkészítésekor figyelembe veszi azt, hogy az adott harmadik országban mennyire tartják tiszteletben a jogállamiságot, az igazságszolgáltatáshoz való jogot, valamint a nemzetközi emberi jogi normákat és előírásokat, valamint megvizsgálja az adott ország általános és ágazati jogszabályait, valamint közrendjét és büntetőjogát is.⁶⁵

A követelmények megfogalmazásából következik tehát néhány alapvető elvárás, amelynek a megfelelés megállapításához meg kell felelnie az adott harmadik országnak vagy nemzetközi szervezetnek. Ezek a követelmények irányutatást adnak arra vonatkozóan, hogy a megfelelést mi alapján kell megítélni, mérlegelni.⁶⁶

A Schrems I. ítéletben használt értelmezés szerint a „*megfelelő*” kifejezést úgy kell érteni, hogy a harmadik országnak az Unióban biztosított védelmi szinttel *lényegében azonos védelmi szintet* kell biztosítania az alapvető jogok és szabadságok számára, ezt megfelelő jogi és igazgatási eszközökkel kell biztosítania. Lényeg, hogy ezeknek az eszközöknek a gyakorlati alkalmazása az Unióban biztosított védelemmel lényegében azonos védelmet eredményezzen.⁶⁷

A harmadik országnak különösen gondoskodnia kell a tényleges, független adatvédelmi felügyeletről és tagállami adatvédelmi hatóságokkal való együttműködési mechanizmusairól, továbbá biztosítania kell, hogy az érintettek tényleges és érvényesíthető jogokkal, valamint hatékony közigazgatási és bírósági jogorvoslati lehetőségekkel rendelkezzenek.⁶⁸

Jelenleg összesen tizenöt olyan, az Európai Gazdasági Térségben⁶⁹ kívüli harmadik ország⁷⁰ van, amely rendelkezik érvényes megfeleléségi határozattal, ezért ezen

⁶⁴ C-362/14. számú 2015. október 5-i Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ítélet [EU:C:2015:650] 91–92. pontjai.

⁶⁵ Lásd GDPR 45. cikk (1)–(2) bekezdései.

⁶⁶ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 366–367.

⁶⁷ C-362/14. számú 2015. október 5-i Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ítélet [EU:C:2015:650] 72–74. pontjai.

⁶⁸ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 367.

⁶⁹ Az EGT tagjai az Európai Unió tagállamain kívül Norvégia, Izland és Liechtenstein is.

⁷⁰ Ezek az országok a következők a tanulmány kéziratának lezárása időpontjában: Amerikai Egyesült

országokba való adattovábbítások kapcsán a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelőknek és adatfeldolgozóknak nem kell plusz garanciákat biztosítaniuk.

3.3.2. ADATTOVÁBBÍTÁS MEGFELELŐ GARANCIÁK ALAPJÁN

Amennyiben a Bizottság az adattovábbítás célországára vonatkozásában nem fogadott el megfelelőségi határozatot, úgy az adattovábbításra csak akkor kerülhet sor, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó egyedileg dolgoz ki és nyújt megfelelő garanciákat. A GDPR ezen garanciák kapcsán kiemeli, hogy az érintettek számára hatékony jogorvoslati lehetőségeknek kell fennállnia.⁷¹ A megfelelő garanciákat tehát mindig egyedileg kell biztosítani az adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak.

A garanciák megteremtésére szolgáló eszközök közül vannak olyanok, amelyek esetén az adattovábbítást az adott uniós tagállam adatvédelmi hatóságának egyedileg jóvá kell hagynia.⁷² Kevésbé szigorú eset, amikor az adattovábbításhoz keretrendszerű szolgáló eszközt kell „csak” engedélyeztetni a hatósággal. Igaz, ezen utóbbi esetet a GDPR normaszövege a „külön engedélyt nem igénylő” adattovábbításokhoz sorolja, azonban fontos, hogy a keretrendszer engedélyezésére itt is szükség van.⁷³ Végül a hatóság külön engedélye nélkül is végezhető adattovábbítás, azonban ezekre is formális jogi keretrendszerben van lehetőség.⁷⁴

Az alábbi táblázat a megfelelő garanciákat nyújtó eszközöket szemlélteti:

<i>A felügyeleti hatóság külön engedélye nélküli garanciális eszköz</i>	<i>A felügyeleti hatóság által jóváhagyott garanciális keretrendszer</i>	<i>A felügyeleti hatóság külön engedélyéhez kötött, jóváhagyott egyedi eszköz</i>
Közfeladatot ellátó szervek közötti kötelező erejű, ki kényszeríthető jogi eszköz [GDPR 46. cikk (2) bek. a)]	Jóváhagyott kötelező erejű vállalati szabályok (BCR) [GDPR 46. cikk (2) bek. b)]	Adatkezelő vagy adatfeldolgozó és a harmadik országbeli adatkezelő, adatfeldolgozó vagy a címzett közötti szerződéses rendelkezések [GDPR 46. cikk (3) bek. a)]
A Bizottság vagy az adatvédelmi felügyeleti hatóságok által elfogadott általános adatvédelmi kikötések [GDPR 46. cikk (2) bek. c)-d)]	Jóváhagyott magatartási kódex [GDPR 46. cikk (2) bek. e)]	Közhatalmi vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek között létrejött, közigazgatási megállapodásba beillesztendő rendelkezések [GDPR 46. cikk (3) bek. b)]
	Jóváhagyott tanúsítási mechanizmus [GDPR 46. cikk (2) bek. f)]	

Államok, Andorra, Argentína, Dél-Korea, Egyesült Királyság, Feröer-szigetek, Guernsey, Izrael, Japán, Jersey, Kanada, Man-sziget, Svájc, Új-Zéland, Uruguay. Lásd: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en.

⁷¹ Lásd GDPR 46. cikk (1) bekezdés.

⁷² Lásd GDPR 46. cikk (3) bekezdése szerinti eszközöket.

⁷³ A GDPR 46. cikk (2) bekezdés (b), (e) és (f) pontjai szerint ilyen eszközök a kötelező erejű vállalati szabályok, a magatartási kódexek és a tanúsítási mechanizmusok.

⁷⁴ Lásd a GDPR 46. cikk (2) bekezdés a), c) és d) pontjai szerinti eszközöket.

Jelen tanulmány a továbbiakban a megfelelő garanciákat nyújtó adattovábbítási eszközökre vonatkozó szabályok részletes bemutatásától eltekint, mivel azok összetettsége túlmutatna annak keretein.

3.3.3. KÜLÖNÖS HELYZETEKBE BIZTOSÍTOTT ELTÉRÉSEK

A GDPR 49. cikke felsorolja azokat a helyzeteket, amelyek esetén az adattovábbításra sor kerülhet akkor is, ha a továbbítás célországára vonatkozóan nincs elfogadott megfelelőségi határozat, illetve az adatkezelő vagy adatfeldolgozó nem biztosít megfelelő garanciákat. Jelen tanulmányban eltekintek a hivatkozott cikkben található felsorolás részletes ismertetésétől, mivel egyrészt annak keretei nem teszik lehetővé a kellően részletes elemzést, másrészt a tanulmány célja sem az adattovábbítási intézmények kommentárszerű bemutatása.

E helyütt csak utalnék arra, hogy a GDPR 49. cikke által felsorolt helyzetek tehát kivételek azon főszabály alól, hogy személyes adatok harmadik országba történő továbbítására csak akkor van lehetőség, ha a megfelelő védelmi szint biztosított az adott országban, vagy ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó megfelelő garanciákat nyújt. Ez alapján, illetve tekintettel a cikk címének megfogalmazására is („különös helyzetekben biztosított”), az ott található eltéréseket szűken kell értelmezni, annak érdekében, hogy a kivétel ne váljon szabállyá.⁷⁵

3.4. AZ ADATTOVÁBBÍTÁSI HATÁSVIZSGÁLAT (TRANSFER IMPACT ASSESSMENT)

A harmadik országokba történő adattovábbítás fentebb ismertetett általános szabályozásával kapcsolatban a GDPR-nak új értelmezési kereteket adott az EUB 2020 nyarán a Schrems II. ítéletében.⁷⁶ Az ítélet, a korábbi Schrems I. döntéshez hasonlóan az Amerikai Egyesült Államokba történő adattovábbítások kapcsán született. Az EUB olykor élesen fogalmazva az ítéletben kiemelte többek között azt is, hogy a személyes adatok harmadik országokba történő továbbítása nem lehet az EGT-ben biztosított védelem aláadásának vagy gyengítésének eszköze. A döntés szerint a harmadik országokban biztosított védelmi szintnek nem *teljesen azonosnak*, hanem *lényegében azonosnak* (az eredeti angol kifejezés szerint: „*essentially equivalent*”) kell lennie az EGT-ben biztosított védelmi szinttel.⁷⁷

Az ítélet szerint az adatátadóként eljáró adatkezelők vagy adatfeldolgozók feladata, hogy esetről esetre és adott esetben a harmadik országbeli adatátvevővel együtt-

⁷⁵ Lásd ÁRVAY–BALOGH–BUZÁS–ESZTERI–HACKSPACHER–KISS–MAJSA–RÉVÉSZ (40. l.) 49.

⁷⁶ C-311/18. számú 2020. július 16-i Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd. és Maximilian Schrems ítélet [ECLI:EU:C:2020:559].

⁷⁷ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB): 01/2020 számú ajánlás azon intézkedésekről, amelyek kiegészítik az adattovábbítási eszközöket a személyes adatok uniós védelmi szintjének való megfelelés biztosítása érdekében. 2021. 3., https://edpb.europa.eu/system/files/2022-04/edpb_recommendations_202001vo.2.0_supplementarymeasurestransferstools_hu_0.pdf.

működve ellenőrizték, hogy a megfelelőségi határozattal nem rendelkező harmadik ország joga vagy gyakorlata hatással van-e a GDPR 46. cikke szerinti adattovábbítási eszközökben foglalt megfelelő garanciák hatékonyságára. Ezekben az esetekben az EUB továbbra is nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy az adatátadók olyan kiegészítő intézkedéseket tegyenek, amelyek pótolják a harmadik ország védelmi szintjének hiányosságait, és így az uniós jog által előírt szintre emeljék azt. Az ítélet egyébként nem pontosította, hogy ezek milyen intézkedések lehetnek.⁷⁸

Ennek az értékelésnek az elvégzését úgy nevezett adattovábbítási hatásvizsgálatokban (Transfer Impact Assessment, a továbbiakban röviden: TIA) kezdték el dokumentálni az adattovábbításokban érintett szervezetek. Ezek a hatásvizsgálatok jellemzően eseti alapon mérlegelik a külföldi védelem szintjének megfelelőségét, amikor az adatokat általános szerződési feltételek, BCR-ok vagy más, az EU által jóváhagyott mechanizmusok alkalmazásával továbbítják.

A TIA elvégzése során különösen fontos annak értékelése, hogy a harmadik országban fennálló jogi helyzet és gyakorlat bármilyen módon hatást gyakorolhat-e az igénybe vett adattovábbítási eszközök megfelelő garanciáinak hatékonyságára. Az értékelésnek a harmadik országbeli jogszabályokra kell összpontosítania, beleértve az ország bíróságainak és hatóságainak gyakorlatát is. A cél annak eldöntése, hogy az adattovábbítási eszközökben foglalt garanciák képesek-e biztosítani a gyakorlatban a továbbított személyes adatok hatékony védelmét.

A TIA elvégzése során olyan kiegészítő intézkedések azonosítása és elfogadása szükséges, amelyek mellett a továbbított adatok védelmének szintje megfelel a *lényegi azonosság* követelményének. Az EDPB a témáról és a hatásvizsgálat elvégzéséről egyébként részletes ajánlást bocsátott ki, amely a kiegészítő intézkedések példáinak és a hatékonyságukhoz szükséges egyes feltételeknek a nem kimerítő jellegű felsorolását is tartalmazza.⁷⁹

Igaz, a Schrems II. ítélet az Amerikai Egyesült Államokba történő adattovábbítások kapcsán született, azonban annak általános megállapításai érvényesek bármilyen olyan harmadik országba történő adattovábbításra, amelyik nem rendelkezik a Bizottság által kiadott megfelelőségi határozattal.

4. ADATTOVÁBBÍTÁS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBA: EGY VISSZATÉRŐ AKUT PROBLÉMA

Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok adatvédelmi szabályozása között több nagy különbség is mutatkozik. Így például az amerikai jogrendszerben nincsen általános adatvédelmi keretnorma, ezért alapvetően szektorális szabályokra épül az adatvédelem.⁸⁰ Ezért már korábban is az USA-ba történő adattovábbítások kapcsán a Bizottság speciálisabb, összetettebb helyzetet teremtető megfelelőségi határozatai voltak érvényben, amelyek azonban így sem tudták biztosítani a megfelelő védel-

⁷⁸ Lásd EDPB (77. lj.) 3.

⁷⁹ Lásd EDPB (77. lj.) 3. és 31–54.

⁸⁰ Lásd SzABÓ (34. lj.) 55.

mi szintet. A korábban érvényben lévő, azóta az EUB előtt elbukott megfelelőségi határozatok története az alábbiakban foglalható össze.

4.1. A SAFE HARBOR MEGÁLLAPODÁS ÉS ANNAK ÉRVÉNYTELENÍTÉSE

Korábban, a Bizottság által hozott határozat szerint az Amerikai Egyesült Államok megfelelő védelmi szintet biztosított abban az esetben, ha a személyes adatok továbbítása a határozat mellékleteit képező, a Bizottság és az USA Kereskedelmi Minisztériuma (Department of Commerce, a továbbiakban: DoC) között létrejött, ún. Safe Harbor megállapodásban meghatározott elvekkel összhangban történt. A megállapodás, illetve a határozat alapján létrejött az USA-ban egy keretrendszer, mely alapján valamely szervezetnek a Safe Harbor elvekhez való csatlakozására egy öntanúsítási rendszer alkalmazása révén került sor.⁸¹

Az amerikai egyesült államokbeli adatkezelők, adatfeldolgozók nagyon nagy számban végezték el az öntanúsítást, ezáltal számos, a számukra személyes adatot továbbító uniós adatkezelő és adatfeldolgozó hivatkozott arra, hogy az adott szervezet vonatkozásában az USA megfelelő védelmi szintet biztosít.

A keretrendszert azonban számos kritika érte, például annak önkéntes jellegére, valamint a hatékony jogorvoslat hiányára tekintettel. A helyzet akkor eszkalálódott, amikor 2013-ban kitört az ún. megfigyelési botrány (ez volt a titkosszolgálati dokumentumokat kiszivárogtató korábbi tisztviselő neve után Snowden-botrányként⁸² elhíresült eset), mely alapján bizonyossá vált, hogy a személyes adatokhoz az USA hatóságai általi – például nemzetbiztonsági célból történő – hozzáférése vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban megfogalmazott kritikák alaposak. Ezek többek között kiemelték, hogy az amerikai titkosszolgálatok teljesen parttalanul, az európai értelemben vett célhoz kötöttség elvét teljesen kiüresítve tárolták el, és fértek hozzá az internetes kommunikációs csatornákhöz és így többek között az Európai Unióból érkező személyes adatokhoz is.⁸³

Ennek megfelelően a Bizottság megfelelőségi határozataként funkcionáló Safe Harbor megállapodást az EUB 2015. október 6-án a már többször hivatkozott Schrems I. ügyben hozott ítéletében érvénytelenné tette. Erre többek között az került sor, mivel a Bizottság határozatában nem indokolta meg kellően, illetve abban nem állapította meg, hogy az Amerikai Egyesült Államok belföldi joga vagy vállalt nemzetközi kötelezettségei alapján ténylegesen megfelelő védelmi szintet biztosít-e. Az

⁸¹ A Bizottság 2000/520/EK határozata (2000. július 26.) a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján, az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott biztonságos kikötő adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről.

⁸² Glenn GREENWALD – Ewen MACASKILL – Laura POITRAS: „Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations” *The Guardian* 2013. június 11., <https://theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>.

⁸³ A Bizottság 2013/0847 közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a védett adatkikötő működése az uniós polgárok és az EU-ban letelepedet vállalatok szempontjából, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0847&from=NL>.

ítélet arra is rámutatott, hogy a megfeleléségi határozat megfosztotta, illetve korlátozta az uniós nemzeti adatvédelmi felügyeleti hatóságoknak a korábbi Adatvédelmi Irányelvől fakadó jogköreit.⁸⁴ Az EUB talán egyik legsarkosabb megállapítása az volt, hogy az USA nemzetbiztonsági szolgálatai *általános jelleggel, korlátozás nélkül hozzáférnek az elektronikus kommunikációk tartalmához, ezt pedig úgy kell tekinteni, hogy az a magánélet tiszteletben tartásához való, az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított alapvető jog lényegét sérti. Erre pedig a megfeleléségi határozat semmilyen további garanciát, hatékony jogorvoslati lehetőséget nem biztosított.*⁸⁵ Mindezek alapján a megfeleléségi határozat érvénytelenségét mondta ki az ítélet, így az adattovábbítások kapcsán új eszközre volt szükség, mivel a Safe Harborra a továbbiakban az adatkezelők nem hivatkozhattak.

4.2. A PRIVACY SHIELD MEGÁLLAPODÁS ÉS ANNAK ÉRVÉNYTELENÍTÉSE

A Schrems I. döntés következményeként beálló rendkívül bizonytalan helyzet megoldása érdekében a Bizottság szinte azonnal tárgyalásokba kezdett az USA-val annak érdekében, hogy létrehozzanak egy új keretrendszert. Ez az új megállapodás a Privacy Shield („Adatvédelmi Pajzs”) elnevezést kapta, amely a Bizottság 2016. július 12-én kiadott megfeleléségi határozatában öltött testet.⁸⁶

Az így létrejött Privacy Shield keretrendszer alkalmazása továbbra is önkéntes volt, vagyis öntanúsításon alapult, azonban kiegészült további garanciákkal. Ezek a garanciák több jogorvoslati lehetőség biztosítását tartalmazták az érintettek számára, kialakítottak egy ún. ombudsmani mechanizmust, illetve az uniós adatvédelmi hatóságokkal történő együttműködési eljárást.⁸⁷

Az öntanúsítást elvégző szervezetekre vonatkozó és betartandó alapelvek hasonlóak voltak a korábbi Safe Harbor megállapodásban is szereplőkkel. A Privacy Shield ezek mellett megkövetelte, hogy az öntanúsítást elvégző szervezetek alávessék magukat számos vitarendezési, jogorvoslati mechanizmusnak, például a munkaviszony keretében gyűjtött humán erőforrás-adatok nemzetközi továbbítása során. Az érintett szervezetek kötelesek voltak együttműködni az uniós adatvédelmi felügyeleti hatóságok általi vizsgálat és panaszrendezés során.⁸⁸

Nem kellett sok idő, és az EUB elé került a nagy reményekkel megalkotott Privacy Shield megállapodás is, mivel azt is számos kritika érte, többek között az elégtelen jogorvoslati lehetőségek, valamint az USA jogrendszerében fennálló, az adatvédelmet érintő korlátozások továbbra is aggasztó mértéke miatt.

⁸⁴ C-362/14. számú 2015. október 5-i Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ítélet [EU:C:2015:650] 79-106. pontjai.

⁸⁵ C-362/14. számú 2015. október 5-i Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ítélet [EU:C:2015:650] 92. pont.

⁸⁶ A Bizottság 2016/1250/EU végrehajtási határozata (2016. július 12.) a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az EU–USA adatvédelmi pajzs által biztosított védelem megfelelőségéről.

⁸⁷ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 371.

⁸⁸ Lásd PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS (26. lj.) 371.

A Privacy Shield megállapodás 2017-es első felülvizsgálatáról az európai adatvédelmi hatóságokat tömörítő – az EDPB jogelődjének tekinthető – 29-as Munkacsoport jelentése is számos kritikus pontot emelt ki, különösen a nemzetbiztonsági megfigyelési programok és az ombudsmani mechanizmus kapcsán. Így például az újonnan kialakított ombudsmani mechanizmus csak papíron létezett, a hozzá beérkező panaszok eljárásrendje egy államtitoknak minősített dokumentumban volt részletezve, továbbá annak a végrehajtó hatalomtól való függetlenségével kapcsolatban is aggályok merültek fel. Az USA nemzetbiztonsági szervei általi hozzáférések célhoz kötöttsége és annak szabályozása (illetve leginkább annak hiánya) szintén továbbra is a kritikák kereszttüzeiben állt.⁸⁹

Az EUB végül 2020. július 16-án az ún. Schrems II. ügyben hozott döntésében fogalmazta meg álláspontját. Az ítélet szerint az USA által alkalmazott megfigyelési programokra vonatkozó jogszabályok nem biztosítanak az érintettek számára olyan jogokat, amelyek az amerikai hatóságokkal szemben érvényesíthetők a bíróságok előtt, vagyis az érintettek nem rendelkeznek hatékony jogorvoslathoz való joggal.⁹⁰

Az ombudsmani mechanizmussal kapcsolatban megállapította továbbá az EUB, hogy az nem biztosít jogorvoslati lehetőségeket olyan szerv előtt, amely az Unióban az Alapjogi Charta 47. cikkében előírt garanciákkal lényegében azonos garanciákat nyújtana azon személyek számára, akiknek a személyes adatait az USA-ba továbbították. A döntés ezzel kapcsolatban külön kiemelte, hogy *„semmilyen [...] utalás nincs arra vonatkozóan, hogy az ombudsmannak felhatalmazása lenne arra, hogy a nemzetbiztonsági szervezetekkel szemben kötelező erejű határozatokat hozzon.*”⁹¹

Az EUB már a korábbi Schrems I. döntésében is kimondott, az USA hatóságai általi tömeges megfigyelésekre alapuló megállapításait is megerősítette a Schrems II. döntésében is. Az ítélet hangsúlyozta, hogy a tömeges adatgyűjtés lehetősége, *„amely az EO 12333-on”⁹² alapuló megfigyelési programok keretében megengedi az Amerikai Egyesült Államokba továbbított adatokhoz való hozzáférést anélkül, hogy e hozzáférés bármiféle bírósági felügyelet alá tartozna, semmi esetre sem szabályozza kellőképpen egyértelműen és pontosan a személyes adatok ilyen tömeges gyűjtésének terjedelmét.*”⁹³

Az EUB a fentiek miatt arra a megállapításra jutott, hogy a Bizottság megsértette a GDPR megfelelőségi határozatokra vonatkozó követelményeit, mivel olyan megfelelőségi határozatot adott ki az USA vonatkozásában, amely a valóságban

⁸⁹ 29. cikk Szerinti Adatvédelmi Munkacsoport: EU – U.S. Privacy Shield – First annual Joint Review (WP 255) 2017. 31–34 és 35–37., https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48782.

⁹⁰ C-311/18. számú 2020. július 16-i Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd. és Maximilian Schrems ítélet [ECLI:EU:C:2020:559] 178–185. pontjai.

⁹¹ C-311/18. számú 2020. július 16-i Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd. és Maximilian Schrems ítélet [ECLI:EU:C:2020:559] 196. pont.

⁹² *Executive Order 12333 on United States Intelligence Activities* [1981. december 4.] <https://dpcl.d.defense.gov/Portals/49/Documents/Civil/EO-12333-2008.pdf>.

⁹³ C-311/18. számú 2020. július 16-i Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd. és Maximilian Schrems ítélet [ECLI:EU:C:2020:559] 183. pont

egyébként nem biztosítja a megfelelő védelmi szintet a személyes adatok továbbítása kapcsán. Hasonlóan a korábbi Safe Harbor megállapodáshoz, a Privacy Shield határozatról is kimondta ezért az EUB, hogy érvénytelen.⁹⁴

Az ítélet folyamánaképpen a 2020 nyara és 2023 nyara közötti nagyjából három-éves időszakban nem volt érvényes megfeleléségi határozat az EU–USA adattovábbítások viszonylatában. Ez a probléma egyébként nem egy hatósági döntésben vizsgaköszönt. Így például az ir adatvédelmi hatóság által kezdeményezett eljárásban a Meta Platforms Ireland Limited által nyújtott Facebook-szolgáltatáshoz kapcsolódó adattovábbításokat illetően 1,2 milliárd eurós bírságot szabtak ki azért, mert nem voltak megfelelőek azok a szerződéses rendelkezések, amelyek szerint a cég az EU-ból az USA-ba továbbította a Facebook-felhasználók bizonyos személyes adatait.⁹⁵ A végleges döntés nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy mivel annak meghozatala idején az USA nem rendelkezett érvényes megfeleléségi határozattal az adattovábbításokról, ezért a plusz adatvédelmi garanciákat a Meta-nak kellett volna megteremtenie megfelelő szerződéses rendelkezésekkel, amelyek azonban nem érvényesültek a gyakorlatban.⁹⁶

4.3. A DATA PRIVACY FRAMEWORK, AVAGY A JELENLEGI ADATTOVÁBBÍTÁSI KERETRENDSZER AZ EU ÉS AZ USA VONATKOZÁSÁBAN

Az USA elnöke 2022 októberében aláírta a 14086. számú végrehajtási rendeletet,⁹⁷ amely előírta olyan új, kötelező erejű biztosítékok bevezetését, amelyek szerint az amerikai hírszerző szolgálatoknak az uniós érintettek adataihoz való hozzáférései során a szükségesség és arányosság elve szerinti korlátok kell hogy érvényesüljenek. A végrehajtási rendelet előírja többek között olyan eljárási rend biztosítását, amely alapján az amerikai hírszerzési tevékenységet végző szolgálatok kizárólag meghatározott nemzetbiztonsági célok elérése érdekében végezhetnek megfigyelő tevékenységet. Ennek során figyelembe veszik minden személy magánélethez való jogát és polgári szabadságjogait, állampolgárságtól vagy lakóhely szerinti országtól függetlenül. A megfigyelés csak akkor hajtható végre, ha az egy jóváhagyott hírszerzési prioritás előmozdításához szükséges, és csak az adott prioritással arányos mértékben és módon. A végrehajtási rendelet ezek mellett előírt egy teljesen új eljárási mechanizmust, azon érintett személyek részére, akik az adataik kezelésével kapcsolatban jogorvoslattal kívánának élni az amerikai nemzetbiztonsági hatóságok

⁹⁴ C-311/18. számú 2020. július 16-i Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd. és Maximilian Schrems ítélet [ECLI:EU:C:2020:559] 199–201. pontjai.

⁹⁵ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB): 1/2023. számú kötelező erejű határozat az ir felügyeleti hatóság által benyújtott, a Meta Platforms Ireland Limited által a Facebook-szolgáltatásai számára végzett adattovábbításokról (az általános adatvédelmi rendelet 65. cikk). 2023, https://edpb.europa.eu/system/files/2024-01/edpb_bindingdecision_202301_ie_sa_facebooktransfers_hu.pdf.

⁹⁶ Data Protection Commissioner of Ireland IN-20-8-1. számú határozata, https://edpb.europa.eu/system/files/2023-05/final_for_issue_ov_transfers_decision_12-05-23.pdf.

⁹⁷ Executive Order 14086 on Enhancing Safeguards for United States Signals Intelligence Activities [2022. október 7.], <https://state.gov/executive-order-14086-policy-and-procedures/>.

őket érintő megfigyelési tevékenységeivel kapcsolatban.⁹⁸ A rendelet megteremtette a háttérét annak, hogy a Bizottság új megfeleléségi határozat kiadását kezdje meg az USA vonatkozásában.

Végül hosszas tárgyalások és egyeztetések után 2023. július 10-én a Bizottság elfogadta az EU–USA adatvédelmi keretrendszeréről (EU–US Data Privacy Framework, a továbbiakban röviden: DPF) szóló legújabb megfeleléségi határozatot⁹⁹, amely a GDPR 45. cikkével összhangban kimondja, hogy az USA az Európai Unióból a DPF keretrendszerben részt vevő amerikai szervezetek részére továbbított személyes adatok tekintetében megfelelő szintű védelmet biztosít.

A DPF keretrendszerben részt vevő egyesült államokbeli szervezetek részére történő adattovábbításra anélkül kerülhet így sor, hogy a GDPR 46. cikke szerinti adattovábbítási eszközökre kellene támaszkodni, tehát ezekre az adattovábbításokra nem kell további kiegészítő intézkedéseket alkalmazni.

4.3.1. EGY RÉGI-ÚJ MEGOLDÁS: AZ ÖNTANÚSÍTÁSI RENDSZER

A DPF a Privacy Shield-hez és a Safe Harbor-hoz hasonlóan megtartotta az öntanúsítási mechanizmust, tehát az adattovábbításban érintett amerikai szervezetek a továbbiakban is úgy fogadhatnak személyes adatokat adattovábbítás keretei között az Európai Unióból, ha előtte végigmentek az öntanúsítási lépéseken, és megkapták ennek megfelelően a DPF tanúsítványt.

A DPF tanúsítvánnyal rendelkező szervezetek listáját a DoC a rendszeresen frissülő honlapján teszi közzé, amely szabadon elérhető és ellenőrizhető bárki számára.¹⁰⁰ A tanúsítvány kiállításához szükséges kritériumrendszer követelményei szintén bárki számára elérhetők a DoC honlapján.

A DPF-be való belépéshez a szervezetnek az USA Szövetségi Kereskedelmi Bizottsága (Federal Trade Commission, a továbbiakban röviden: FTC), az USA Közlekedési Minisztériuma (Department of Transport, a továbbiakban röviden: DoT) vagy más vizsgálati és végrehajtási hatáskörrel rendelkező szerv ellenőrzése alá kell tartoznia. A DPF-be belépő szervezetnek nyilvánosságra kell hoznia adatvédelmi szabályzatát, és teljes mértékben elszámoltathatónak kell lennie annak végrehajtása kapcsán. Az elvek be nem tartása kapcsán az FTC vizsgálati jogkörrel rendelkezik, és ennek keretein belül, mint egyfajta tisztességtelen vagy megtévesztő kereskedelmi gyakorlatot és cselekményeket – akár bírság kiszabásával is – szankcionálhatja.¹⁰¹

A DoC emellett nyilvántartást vezet és tesz elérhetővé a nyilvánosság számára azokról az egyesült államokbeli szervezetekről, amelyek korábban öntanúsítással

⁹⁸ Lásd: <https://whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-implement-the-european-union-u-s-data-privacy-framework/>.

⁹⁹ COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 10.7.2023 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate level of protection of personal data under the EU-US Data Privacy Framework.

¹⁰⁰ Lásd: <https://dataprivacyframework.gov/list>.

¹⁰¹ Lásd: <https://dataprivacyframework.gov/framework-article/OVERVIEW>.

rendelkeztek, de már eltávolították őket a DPF listájáról. A DPF listájáról való törlés azt jelenti, hogy az ilyen szervezetek nem állíthatják, hogy megfelelnek a DPF-nek, és kerülniük kell minden olyan nyilatkozatot vagy félrevezető gyakorlatot, amely azt sugallja, hogy részt vesznek abban. Az a szervezet, amely továbbra is azt állítja, hogy részt vesz a DPF-ben, vagy más ezzel kapcsolatos megtévesztő nyilatkozatokat tesz, miután eltávolították a listájáról, az FTC, a DoT vagy más hatóságok eljárásait vonhatja maga után, és ezek következményeképp szankcionálható.¹⁰²

A DoC vonatkozó eljárásai, hatáskörei és az öntanúsítási mechanizmus az USA-ba történő adattovábbítás kevésbé kritizált részei közé tartoznak, az azokkal kapcsolatos kifogások kevésbé hangsúlyosan jelentek meg az irodalomban és az EUB döntéseiben. A védelmi szinttel kapcsolatos főbb kritikák inkább az USA nemzetbiztonsági szerveinek adathozzáféréseivel és az ezzel kapcsolatos jogorvoslati hiátusokkal voltak kapcsolatosak. Az erre vonatkozó új szabályokat a következő pontban mutatom be.

4.3.2. AZ ÚJ JOGORVOSLATI MECHANIZMUS

Azoknak a személyeknek, akiknek adatait a megfelelőségi határozat alapján továbbítják az USA-ba, több jogorvoslati mechanizmus is rendelkezésükre áll a DPF alapján. Ezt akár közvetlenül az USA-beli adatokat átvevő szervezetnél is megtehetik a GDPR szerinti érintetti joggyakorlási kérelem¹⁰³ keretében, de emellett természetesen elérhető számukra az a hagyományos út is, hogy panaszukat előterjesztik az illetékes európai adatvédelmi hatóságnál. A nemzetbiztonsági célú adatkezelések kapcsán az érintettek számára külön jogorvoslati mechanizmus is rendelkezésre áll.

A személyes adataik USA-ba történő továbbításához használt eszköztől függetlenül az uniós érintettek panaszt nyújthatnak be nemzeti adatvédelmi hatóságukhoz, hogy igénybe vegyék a nemzetbiztonsági és bűnüldözési területén alkalmazandó új jogorvoslati mechanizmust. A nemzeti adatvédelmi hatóság pedig gondoskodik arról, hogy a panaszt átadják az EDPB-nek, amely továbbítja a panaszt a panasz kezelésére illetékes egyesült államokbeli hatóságnak. Az adatvédelmi hatóság biztosítja továbbá, hogy az érintett tájékoztatást kapjon a panaszkezelési folyamatról, ideértve a benyújtott panasz kapcsán lefolytatott vizsgálat eredményeit is.

Ahhoz egyébként, hogy egy panasz kivizsgálásra a hatóságok által befogadható legyen, az egyéneknek nem kell bizonyítaniuk, hogy az adataikat az amerikai hírszerző ügynökségek ténylegesen gyűjtötték, azokat megismerték, azokhoz hozzáfértek.¹⁰⁴

A nemzetbiztonsági célú adatkezelésekkel összefüggésben kialakított jogorvoslati mechanizmus kétlépcsős rendszert vázol fel, miután az európai érintett panaszát az európai adatvédelmi hatóságok – az EDPB útján – továbbították az USA-ba.

¹⁰² Lásd: <https://dataprivacyframework.gov/framework-article/OVERVIEW>.

¹⁰³ Lásd a GDPR 12–22. cikkei.

¹⁰⁴ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB): Information note on data transfers under the GDPR to the United States after the adoption of the adequacy decision on 10 July 2023. 2–3., https://edpb.europa.eu/system/files/2023-07/edpb_informationnoteadequacydecisionus_en.pdf.

A jogorvoslat első szintjén a Nemzeti Hírszerzési Igazgató Hivatalának polgári szabadságjogok védelméért felelős tisztviselője (Civil Liberties Protection Officer in the Office of the Director of National Intelligence, a továbbiakban röviden: CLPO) végzi a panaszok első vizsgálatát, aki felelős azért, hogy az amerikai hírszerző szervezetek betartsák a magánélet védelméhez fűződő és alapvető jogokat. A jogorvoslati mechanizmus második szintjén az érintettek az USA Főügyésze (Attorney General) által létrehozott, az USA Igazságügyi Minisztériumának Department of Justice, a továbbiakban röviden: DoJ) szervezetén belül működő Adatvédelmi Felülvizsgálati Bírósághoz (Data Protection Review Court, a továbbiakban röviden: DPRC) fordulhatnak fellebbezési kérelemmel a CLPO döntése ellen. Természetesen az is előfordulhat, hogy nem az érintett, hanem a vizsgált hírszerző szerv kérelmezi a DPRC felülvizsgálati eljárását. A DPRC döntésében akár az adatok törlését is elrendelheti, amely kötelező és végleges az előtte lévő panasszal érintett adatkezelésre vonatkozóan. A DPRC döntése ellen fellebbezni vagy további jogorvoslattal élni nem lehet.¹⁰⁵

A DPRC jogállása kapcsán a keretrendszer elfogadása előtt megfogalmaztak olyan szakmai kritikákat, amelyek szerint az nem felel meg a bíróságok függetlenségével kapcsolatos uniós sztenderdeknek. A kritikák alapján a DPRC a DoJ szervezetének részeként ugyanis nem független a végrehajtói hatalomtól. Azonban a DPRC elhelyezése a végrehajtó hatalmon belül szándékos és szükségszerű az USA belső joga miatt. Ennek oka, hogy az USA alkotmánya a rendes bíróságok előtti eljárás kapcsán megköveteli azt, hogy az eljárást indítványozó felperesnek tudnia kell bizonyítani, hogy „tényleges” sérelmet szenvedett el, amely valamely az alperes által okozott olyan tényleges, konkrét kárban vagy jogsérelemben kell tetet öltson, amelyet a bíróság valószínűleg orvosolni tud. Az USA bíróságai előtti keresetiségi joggal kapcsolatban ezt a kritériumot nevezik az ún. „standing requirement”-nek. Az USA hírszerzési tevékenységeivel kapcsolatos panaszoknál viszont erre ritkán van lehetőség, mivel a panaszos rendszerint nem tudja bizonyítani az őt ért megfigyelés tényét. Az USA bíróságai így jellemzően elutasították az ilyen típusú kereseteket. Ezzel szemben a végrehajtó hatalmi ágon belüli „bíróság” akkor is elbírálhatja az érintetti panaszokat, ha a panaszosok nem rendelkeznek a III. cikk szerinti keresetiségi joggal.¹⁰⁶ A DPRC jogállása és annak a végrehajtói ágba történő betagozódása az USA közjogi rendszerén belül tehát szükségszerű. Az ettől eltérő jogálláshoz valószínűleg az USA alkotmányát kellene módosítani.

Az EDPB vonatkozó, a Bizottság által a megfelelőségi határozat elfogadása előtt kikért véleménye, nagyrészt elfogadta a DPF előírásait, és azokat elégségesnek tartja a megfelelő védelmi szint garantálására. Azt azonban az EDPB is megjegyezte, hogy a felvázolt jogorvoslati rendszer megváltoztatása vagy az eljárási szabályok

¹⁰⁵ Európai Adatvédelmi Testület (EDPB): 5/2023. sz. vélemény a személyes adatoknak az EU–USA adatvédelmi keret szerinti megfelelő védelméről szóló európai bizottsági végrehajtási határozat tervezetéről. 2023. 58., https://edpb.europa.eu/system/files/2023-09/edpb_opinion52023_eu-us_dpj_hu.pdf.

¹⁰⁶ Lásd: <https://dataguidance.com/opinion/international-overview-dprc-regulations>; <https://law.cornell.edu/wex/standing>.

módosítása után szükséges lehet a keretrendszer újraértékelése.¹⁰⁷ Maga a DPF egyébként tartalmaz annak rendszeres felülvizsgálatára vonatkozó előírásokat, így elfogadása után egy évvel, majd később minden negyedik évben felül kell vizsgálni annak hatékonyságát és gyakorlatban való érvényesülését.¹⁰⁸

Az EDPB hangsúlyozta, hogy az USA kormánya által a nemzetbiztonság területén bevezetett valamennyi biztosíték (beleértve a jogorvoslati mechanizmust is) az USA-ba továbbított valamennyi személyes adatra vonatkozik, függetlenül az alkalmazott továbbítási eszköztől. Tehát az európai érintettek nemcsak a DPF keretében, hanem bármilyen eszköz keretében továbbított személyes adattal kapcsolatban kérhetnek jogorvoslatot. Arra a kérdésre jelenleg nehéz válaszolni, hogy a DPF a jelenlegi formájában vajon megfelelő védelmi szintet biztosít-e, és nem fogja-e azt megsemmisíteni az EUB. Az ezzel kapcsolatos szerzői konklúzió a következő, záró pontban olvasható.

5. KONKLÚZIÓ

A tanulmány első felében bemutattam, hogy az Európai Unióban a szétföredezett nemzeti, majd tagállami szabályozások először az 1995-ös Adatvédelmi Irányelv egységesítési törekvései mentén kerültek közelebb egymáshoz, majd a GDPR 2018-tól való alkalmazásával váltak teljesen egységessé uniós szintén. Az Unió adatvédelmének szabályozása azonban a GDPR elfogadásával nem állt meg az uniós határok mentén, hanem az extraterritorális hatály és a nemzetközi adattovábbítás szabályainak alkalmazásával rendkívül szélesre terjesztette ki az európai jog, amennyiben a személyes adatok kezeléséről van szó.

A harmadik országokba történő adattovábbításra vonatkozó szabályok következetes alkalmazásával és számonkérésével az elmúlt mintegy tíz évben sikerült elérni azt, hogy számos ország megpróbálja saját adatvédelmi jogi berendezkedését hozzáigazítani az uniós sztenderdekhez, amelyek leginkább a megfelelőségi határozatokban öltöttek testet. Mint láttuk, ez a legnehezebben éppen az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatban ment, ahová a legtöbb európai érintett személyes adatai áramlanak át nap mint nap az online szolgáltatások igénybevétele miatt.

A kérdés, hogy vajon a GDPR nemzetközi adatáramlást megregulázó szabályai az USA-ba történő adattovábbítások kapcsán mennyire lesznek időtállóak, hiszen már kétszer bebizonyosodott, hogy a két szereplő szabályozási felfogása közötti ellentétek mentén érvénytelenné lettek nyilvánítva a megfelelőségi határozatok. Felmerül a kérdés, hogy mi a garancia arra, hogy a legújabb megfelelőségi határozat, a DPF majd kiállja az EUB mércéjét, és nem lesz azt érvénytelenítő ítélet.

Véleményem szerint nem szabad letagadni, hogy az adattovábbítások kapcsán a megfelelő védelmi szint garantálására tett erőfeszítések látható eredményeket produkáltak az USA kapcsán. A Safe Harbor öntanúsítási, jogorvoslatot és érintetti

¹⁰⁷ Lásd EDPB (105. lj.) 52.

¹⁰⁸ Lásd EDPB (105. lj.) 59.

joggyakorlást szinte teljesen nélkülöző rendszere a mai napra átalakult egy kézzelfoghatóbb, eljárásában is sokkal kimunkáltabb jogorvoslati lehetőségeket és fórumokat tartalmazó rendszerré. A fejlődés jelei tehát látszanak, bár természetesen ezeket is lehet bőven kritizálni, mint ahogy az Európai Parlament is megtette azt határozatában.¹⁰⁹

Véleményem szerint az EU és USA közötti adattovábbítási viszonyban a mai napig érzékelhető alapvető feszültséget a bizalom hiánya okozza, amelyet a 2013-as lehallgatási botrány óta nem sikerült helyreállítani. Mindig ugyanahhoz a kérdéshez térünk ugyanis vissza: mi garantálja majd azt, hogy az amerikai titkosszolgálatok nem gyűjtik majd tömegesen a kommunikációs adatokat, hogy így lehallgassák az európai érintetteket? Ez azonban alapvetően nem jogi kérdés. A szabályozás ugyanis lehet bármennyire is progresszív, előremutató és részletes, az elkártyázott bizalmat csak hosszú-hosszú idő után lehet visszanyerni, ha vissza lehet egyáltalán.

Az EU USA iránti bizalmának esetleges közeljövőben való visszanyerése kérdésében jelen sorok írója szkeptikus, a jogi szabályozás fejlődése terén azonban látja az előremutató jeleket. Vannak azonban olyan sebek és sérelmek, amiket a jogi szabályozás nem, csak az idő gyógyíthat be vagy feledtethet el végleg.

¹⁰⁹ Az Európai Parlament 2023. május 11-i állásfoglalása az EU–USA adatvédelmi keret által nyújtott védelem megfelelőségéről (2023/2501(RSP), https://europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0204_EN.html).

AZ EURÓPAI UNIÓ, VALAMINT MAGYARORSZÁG MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁJA A SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN: LELTÁR AZ UNIÓS CSATLAKOZÁS ÓTA ELTELT HÚSZ ÉVRŐL

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.06>

Az Európai Unió (EU) migrációs és menekültügyi szabályozása több rétegű és dimenziójú: magában foglalja a legális migrációval, az irreguláris migrációval, a határokkal, a vízumokkal, a közös európai menekültügyi rendszerrel és ezek külső dimenziójával kapcsolatos területeket. A közös migrációs/menekültügyi politika kialakítása együtt járt a tagállamok nemzeti jogszabályainak közelítésével két fő cél elérése érdekében: a menekültek és a legális bevándorlók befogadása, valamint az irreguláris bevándorlás megfékezése.

A tanulmány – már csak a terjedelmi korlátok miatt is – nem kívánja részletekbe menően áttekinteni és elemezni a magyar EU-csatlakozást követő húsz év uniós és magyar szabályozás valamennyi pontját. A tanulmány célja, hogy hazánk uniós csatlakozásának 20. évfordulója kapcsán kronologikus áttekintést adjon az uniós és a magyar szabályozás főbb pontjairól, ezzel tükröt állítva együtt, illetve egymás melletti alakulásukról. A tanulmány konklúziója, hogy két évtized távlatából az EU migrációs és menekültpolitikája, illetve az azt leképező szabályozás nem tekinthető progresszívnek. Ennek alapvető oka a 2015-ös európai migrációs válság, illetve a válság menedzselése, amelynél a tagállami szakpolitikák célja az egyes nézőpontból menekültek, más nézőpontból irreguláris migránsok érkezésének kezelése, illetve megfékezése volt. A magyar jogi realitások felé fordulva pedig paradox helyzetnek lehetünk tanúi. Húsz évvel Magyarország uniós csatlakozása után az ez idő alatt az egyik legtöbbet változott, folyvást terebélyesebbé váló EU-szakpolitika s annak jogi instrumentumai döntően meghatározzák a nemzeti normatív kereteket – legalábbis formai értelemben. Ugyanakkor a tartalmilag az EU-joggal és annak elveivel flagránsan szembe menő hazai jogalkotás számos ponton kiüresíti az igazodási keretet jelentő szupranacionális normákat és sztenderdeket.

* PhD, LLM, tudományos munkatárs, HUN-REN TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: friedery.reka@tk.hun-ren.hu.

** PhD, dr. habil., jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11 (Ausztria); vendégoktató, Budapesti Corvinus Egyetem, 1093 Budapest, Fővám tér 8. E-mail: tamas.molnar@uni-corvinus.hu. A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem tekinthető az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége álláspontjának.

BEVEZETÉS

Huntington neves művében a néességmozgásról mint a történelem motorjáról ír,¹ amely Bayer szerint egy nagyon összetett társadalmi jelenségként differenciáltabb megközelítést követelne, mint amit a tisztán gazdasági vagy morális érvek, a kulturális identitás féltése vagy akár az erre támaszkodó közvetlen politikai haszon-szerzés diktál.² Az Európai Unió (EU) migrációs politikájáról nagyon sok elemzés készült annak társadalmi-gazdasági-politikai hatása miatt, az uniós szakpolitikák egyik leginkább vitatott területévé nőtte ki magát, amely szupranacionális és tagállami szinten az etnikai, kulturális és vallási szerkezetet érintő, valamint a biztonságról, az identitásról és a társadalomhoz tartozásról szóló vitákat és elemzéseket generál.³ Az európai migrációs és menekültügyi politika ugyanis a határok-mobilitás-emberi jogok hármában próbált és próbál utat találni magának, amelynek során, ahogy Guild megállapította, az ún. harmadik (nem uniós) országok állampolgáraival kapcsolatos uniós vitát a nemzeti mérlegelési jogkör szerepéről szóló eltérő nézetek befolyásolták és alakították.⁴

Az EU migrációs- és menekültügyi hatáskörét a tagállamokkal megosztott hatáskörként alakították ki,⁵ az Unió az arányosság és a szubszidiaritás elvének megfelelően bármilyen jogalkotási aktust elfogadhat ezen a téren. A közös migrációs- és menekültügyi politika kialakítása együtt járt a tagállamok nemzeti jogszabályainak közelítésével két fő cél elérése érdekében: a menedékkérők és a legális bevándorlók befogadása, valamint az irreguláris bevándorlás megfékezése. Ez az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) megfogalmazása szerint a migrációs

¹ Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása* (Budapest: Európa 2018) 168.

² BAYER József: „A migráció globális trendje és politikai dilemmái” *Magyar Tudomány* 2019/1. 30., <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.3>.

³ A különböző aspektusokból történő megközelítésre lásd például Elspeth GUILD: *Security and Migration in the 21st Century* (London: Polity 2009); HALMAI Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok* (Budapest: Akadémiai 2014); BIEDERMANN Zsuzsanna – NOVÁK Tamás – SZANYI Miklós – SZIGETVÁRI Tamás – WAGNER Péter: *Az Európába irányuló migráció legfontosabb kibocsátó országainak vizsgálata* (Budapest: MTA KRTK Világgazdasági Intézet 2015); TÁLÁS Péter: „A migráció mint biztonságpolitikai probléma” *Magyar Tudomány* 2019/1., <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.6>; Valeria BELLO: „The spiralling of the securitization of migration in the EU” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2020. 48/6. 1327–1344.; Andrea CRESCENZI: „Solidarity as a Guiding Principle of EU Asylum Policy” in MAJTÉNYI Balázs – Gianfranco TAMBURELLI (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary. Influence of International and EU Law on Domestic Actions* (Rome: Giappichelli Editore – Eleven 2019) 1–20.; Lukasz GRUSZCZYŃSKI – Réka FRIEDERY: „The Populist Challenge of Common EU Policies: The Case of (Im)migration (2015–2018)” *Polish Yearbook of International Law* 2023. 42/1. 221–244.; Daniel THYM: „The ‘refugee crisis’ as a challenge of legal design and institutional legitimacy” *Common Market Law Review* 2016/6. 1545–1573., <https://doi.org/10.54648/cola2016142>.

⁴ Elspeth GUILD: „Competence, discretion and third country nationals: The European Union’s legal struggle with migration” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 1998/4. 613–625., <https://doi.org/10.1080/1369183x.1998.9976656>.

⁵ Lásd EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés j) pont.

hullámok hatékony kezelését jelenti azok minden szakaszában, ezen felül méltányos bánásmód biztosítását a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az irreguláris bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzését és az ezek elleni megerősített küzdelmet.⁶

1. AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁTTEKINTÉSE

1.1. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁS ALAKULÁSA A 2015-ÖS KRÍZISIG

Figyelembe véve az uniós jogi szabályoknak a nemzeti jogrendszerekben elfoglalt helyét, az európai migrációs és menekültügyi szabályozási keret alapvető kiindulópontot biztosít a nemzeti jogalkotók döntéseinek értékeléséhez. A szabályozási keret kialakítása az 1980-as évek közepén kezdődött az Egységes Európai Okmánnyal (1986), amely lefektette a politikai együttműködés alapjait a menekültügy területén. Az Egységes Európai Okmány különösen a határok nélküli belső piac megteremtéséről rendelkezett, amelyen belül az emberek, az áruk és a szolgáltatások szabadon mozoghatnak, valamint szólt a külső határok ellenőrzésének megerősítéséről. Ugyanakkor néhány, a szigorúan vett EU-kereteken kívüli jogi eszköz, például a belső határellenőrzések fokozatos eltörléséről szóló schengeni megállapodás, illetve végrehajtási egyezmény (1985/1990) és a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló dublini egyezmény (1990) elfogadása az első európai menekültügyi rendszer létrehozásához vezetett.

Ezen az úton haladva, az 1992-es Maastrichti Szerződésben sor került a harmadik országok állampolgáira vonatkozó közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjainak az elismerésére, amely a bel- és igazságügyi kormányközi együttműködésre vonatkozó ún. harmadik pillérbe került be. Az Amszterdami Szerződés (1997) újabb jelentős lépést jelentett a migrációs és menekültügyek európai uniós jogba való integrálásához vezető folyamatban: a menekültügyi és bevándorlási politikát az EU első pilléréhez rendelte, és először vezette be a „szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” fogalmát, azaz egy olyan térségét, amelyet a külső határellenőrzés összehangolt rendszerével és közös vízumrendszerrel rendelkező államok határoznak meg. Ezen túlmenően a Szerződés felhatalmazta a Tanácsot, hogy egyhangúlag fogadjon el minimumszabályokat a menedékkérők tagállamokba történő befogadására, a menekültstátusz harmadik országbeli állampolgároknak való elismerésére és a menekültstátusz elismerésére vagy visszavonására vonatkozó, a tagállamokban alkalmazandó eljárásokról; továbbá olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek célja egy kiegyensúlyozottabb mechanizmus végrehajtása a menekülteket és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket befogadó tagállamok számára.

⁶ EUMSZ 79. cikk (1) bekezdés.

Az Amszterdami Szerződés nyomán 1999 októberében a tamperei Európai Tanács beindította a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) megalkotásának hosszú folyamatát, amely magában foglalja a menekültek származási országaival való partnerséget, a menekültügyre és a külföldiekkel való bánásmódra vonatkozó közös szabályrendszert, valamint a migrációs áramlások kezelését. Az Európai Tanács a tamperei program keretében kötelezettséget vállalt arra, hogy a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény teljes körű és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló rendszer létrehozására törekszik. Ez egy kétlépcsős folyamat volt: az első szakasz a nemzeti menekültügyi jogszabályok harmonizálására irányult, a második szakasz célja pedig az EU-n belüli közös menekültügyi rendszer létrehozása volt. Ezeket a rendelkezéseket a 2001-es Nizzai Szerződés megerősítette. A 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződést követően a megreformált EUSZ és az EUMSZ 2009. decemberi hatálybalépésével új menekültügyi és bevándorlási szabályokat vezettek be: az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdése alapján az EU egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, valamint egy olyan közös menekültügyi, bevándorlási és külső határellenőrzési politikát alakít ki, amely a tagállamok közötti szolidaritáson és a harmadik országok állampolgáraival szembeni méltányosságon alapul.

1.1.1. A KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI POLITIKA ELSŐ ÉS MÁSODIK REFORMFOLYAMATA

1999 és 2005 között két szakaszban több, a közös menekültügyi minimumszabályokat harmonizáló jogalkotási intézkedést fogadtak el. Az elfogadott négy legfontosabb uniós jogszabály a menedékkérők befogadásáról szóló irányelv,⁷ az 1990-es dublini egyezményt felváltó dublini rendelet (Dublin II.),⁸ a Kvalifikációs Irányelv,⁹ illetve a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv¹⁰ volt. A KEMR további építőelemeinél szólni szükséges az Eurodac-rendeletéről,¹¹ az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal felállításáról,¹² az Európai Menekültügyi Alapról,¹³ az átmeneti védelemről

⁷ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, *HL* L 31., 2003.2.6., 18–25.

⁸ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, *HL* L 50., 2003.2.25., 1–10.

⁹ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, *HL* L 304., 2004.9.30., 12–23.

¹⁰ A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, *HL* L 326., 2005.12.13., 13–34.

¹¹ A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról, *HL* L 316., 2000.12.15., 1–10.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról, *HL* L 132., 2010.5.29., 11–28.

¹³ A Tanács határozata (2000. szeptember 28.) az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról, *HL* L 252., 2000.10.6., 12–18.

szóló irányelvről,¹⁴ valamint a családegyesítési irányelvről.¹⁵

A szabályozási keret fokozatos alkalmazásának lehetővé tétele, valamint a KEMR megvalósításának biztosítása érdekében a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program (*General Programme Solidarity and Management of Migration Flows*)¹⁶ részeként létrehozták a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alapot, amely egy olyan keretrendszer része volt, amely a Külső Határok Alapot,¹⁷ az Európai Visszatérési Alapot¹⁸ és a Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alapot¹⁹ is magában foglalta. 2014-ben a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF) lépett az Európai Menekültügyi Alap, az Európai Integrációs Alap és az Európai Visszatérési Alap helyébe.²⁰ 2014 és 2020 között az AMIF a migráció valamennyi aspektusával foglalkozó intézkedéseket támogatót, beleértve a menekültügyet, a legális migrációt, az integrációt és a visszatérést is.

Az intézményrendszerben történt változás terén a korábban már említett Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal mellett szükséges megemlíteni a 2004-ben létrehozott, az EU külső határain folytatott operatív együttműködést irányító és koordináló Frontex Ügynökség felállítását.

¹⁴ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről, *HL L 212.*, 2001.8.7., 12–23.

¹⁵ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, *HL L 251.*, 2003.10.3., 12–18.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, *HL L 144.*, 6.6.2007., 1–21.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/574/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról, *HL L 144.*, 2007.6.6., 22–44.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/575/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról, *HL L 144.*, 2007.6.6., 45–65.

¹⁹ 2007/435/EK: A Tanács határozata (2007. június 25.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap létrehozásáról, *HL L 168.*, 2007.6.28., 18–36.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, *HL L 150.*, 2014.5.20., 168–194.

A közös európai menekültügyi politika kiépülésének második szakasza a Lisszaboni Szerződés által bevezetett elsődleges uniós jog reformjával indult el.²¹ E szakasz meghatározó eleme volt, hogy az Európai Parlament és a Tanács új szabályozási eszközöket fogadott el, amelyek módosították a korábbi irányelvek és rendeletek rendelkezéseit. A KEMR további fejlesztése céljából az Európai Bizottság még 2007-ben benyújtotta a Zöld könyvet²² a jövőbeli közös európai menekültügyi rendszerről. A cél széles körű vita kezdeményezésével egy új közös cselekvési program létrehozása volt, amelyben az első szakasz célja a tagállamok jogi keretének közös minimumszabályok alapján történő harmonizálása volt, a második szakaszé pedig a magasabb védelmi szint elérése, nagyobb egyenlőség biztosítása a védelem terén, és nagyobb fokú szolidaritás biztosítása a tagállamok között. A második szakaszhoz kapcsolódott a 2008-ban bemutatott Menekültügyi Politikai Terv (*Policy Plan on Asylum*)²³ is, amellyel párhuzamosan megkezdett reform keretében 2011-ben és 2013-ban számos új uniós szabály született azzal a céllal, hogy a menedékkérők egy nyitott és tisztességes rendszerben, egyenlő bánásmódban részesüljenek, függetlenül attól, hogy mely tagállamban folyamodnak védelemért. Itt fontos rámutatni arra, hogy az első szakaszban született keretrendszernek az előnyei mellett számos hátránya is volt, például a tagállamok gyakorlata továbbra is számos esetben eltért egymástól, különösen a menedékkérők befogadása, valamint a kérelmekkel kapcsolatos döntéshozatal terén. Így a biztonságos származási országnak tekintett harmadik államok listája tagállamonként nagymértékben eltérő volt,²⁴ vagy hogy sem a menekültügyi eljárás irányelve, sem a befogadási irányelv nem állapított meg konkrét időtartamot a fogva tartásra vonatkozóan.²⁵

A második szakaszban született új szabályok tehát a keret továbbfejlesztését célozták. Ezek a jogszabályok a következők. A menekültügyi eljárásról szóló új irányelv (2013/32/EU) a méltányosabb, gyorsabb és jobb minőségű menekültügyi

²¹ Lásd erről részletesen Paul CRAIG: „The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance” *European Law Review* 2008/2. 137–166; CZIEGLER Dezső Tamás – HORVÁTHY Balázs: „Az uniós tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződés után” in NÓTÁRI Tamás (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Protestate / Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Budapest: MTA JTI 2010) 61–104., BLUTMAN László: *Az Európai Unió a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: ORAC 2020); VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról* (Budapest: Wolters Kluwer 2023).

²² Európai Bizottság: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről, COM(2007) 301., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0301&qid=1712512430778>.

²³ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU, COM(2008) 360, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/policy-plan-on-asylum.html>.

²⁴ UN High Commissioner for Refugees: Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations, March 2010, 67., <https://www.unhcr.org/media/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-and-recommendations-law-and-practice-key>.

²⁵ European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Brussels, 2007, COM(2007) 745; 7.

döntések meghozatalát célozta. A befogadási feltételekről szóló megreformált irányelv (2013/33/EU) biztosította, hogy a menedékkérők számára az egész EU-ban emberséges fizikai befogadási feltételek (például lakhatás) álljanak rendelkezésre, és hogy az érintettek alapvető jogait teljes mértékben tiszteletben tartsák. Az új Kvalifikációs Irányelv (2011/95/EU) tisztázta a nemzetközi védelem megadásának indokait, amelynek segítségével megalapozottabb menekültügyi döntések születhetnek, valamint a nemzetközi védelemben részesülők jogaihoz és beilleszkedési intézkedéseikhez való hozzáférésről is szól. Az átdolgozott Dublin rendelet (Dublin III.) (604/2013/EU) fokozta a menedékkérők védelmét a kérelem megvizsgálásáért felelős állam megállapításának folyamata során, és tisztázta az államok közötti kapcsolatokra vonatkozó szabályokat. A megreformált Eurodac-rendelet (603/2013/EU) a menedékkérők ujjlenyomatait tartalmazó uniós adatbázis működésének javítását célozta, hogy a tagállamok számára könnyebbé tegye a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség meghatározását.²⁶

Jelentősége okán szólni szükséges a Visszatérési Irányelvről (2008/115/EK)²⁷ is, amely az EU-ban jogszerűtlenül tartózkodó nem uniós állampolgárok visszatérésére vonatkozóan állapít meg közös normákat és eljárásokat, és amelynek jelentőségét az Európai Bizottságnak az irányelvről szóló politikai közleménye²⁸ is kihangsúlyozta, illetve pozitívan értékelt az irányelv végrehajtását és hatásait, többek között azt, hogy korlátozta a tagállamok azon lehetőségét is, hogy a pusztán irreguláris tartózkodást bűncselekménynek minősítsék, eljárási biztosítékai pedig hozzájárultak a nagyobb jobbiztonsághoz.²⁹

1.1.2. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓ HELYE A SZABÁLYOZÁSBAN

A legális migrációt érintő intézkedések esetében a 2009 és 2014 között kidolgozott, a munkaerő-vándorlásra fókuszálók esetében világhosszá válik, hogy ezek nagy része nem a klasszikus migrációról szól, amelyet egy ember életében egyszeri, az ország-

²⁶ Erről a reformról áttekintően magyar nyelven lásd pl.: MOLNÁR Tamás: „Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi *acquis*-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig” *Fundamentum* 2013/2. 55–63.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, *HL* L 348., 2008.12.24., 98–107.

²⁸ Communication from the Commission to the Council and European Parliament on EU Return Policy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0199&from=EN>.

²⁹ A visszatéréshez szorosan kapcsolódnak az ún. visszafogadási egyezmények, amelyek egyértelmű kötelezettségeket és eljárásokat határoznak meg a harmadik ország és az uniós tagállamok hatósági számára arra vonatkozóan, hogy mikor és hogyan kell visszafogadni az EU-ban jogszerűtlenül tartózkodó személyeket. Az uniós szintű szakpolitika formálásról lásd Tamás MOLNÁR: „EU readmission policy: a (shapeshifter) technical toolkit or challenge to rights compliance?” in Evangelia (Lilian) TSOURDI – Philippe DE BRUYCKER (szerk.): *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2022) 486–504., <https://doi.org/10.4337/9781786439635.00033>.

váltásról és letelepedésről szóló döntésként értelmezzük.³⁰ A 2000-es évek eleje óta az EU legális migrációt érintő politikája a beutazás és tartózkodás feltételeire, valamint a migránsok sikeres integrálódásához szükséges minimális jogokra fókuszált. Ezek rendezését célozva született két jelentős irányelv: a 2003/109/EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, valamint a 2003/86/EK irányelv a családegyesítési jogról. A harmadik országbeli polgárok EU-beli életüket rendező újabb építőköve az ún. összevont engedélyről szóló 2011/98/EU irányelv³¹ volt.

Az előbbieket egészítette ki a magasan képzett, illetve az alacsony képzettségű munkavállalók helyzetének rendezését szem előtt tartó két irányelv: a 2009/50/EK Kék Kártya-irányelv,³² illetve a vállalaton belüli áthelyezés megkönnyítéséről szóló 2014/66/EU irányelv,³³ továbbá az idénymunkásokról szóló 2014/36/EU irányelv.³⁴ A fentieket kiegészítendő, az 2004/114/EK³⁵ irányelv (később felváltotta a 2016/81/EU irányelv³⁶) harmonizálta a hallgatók, valamint a nem fizetett gyakornokok és kutatók belépésére vonatkozó nemzeti jogszabályokat is.³⁷

³⁰ Roderick PARKES – Annelies PAUWELS: „Impact of the Migration challenges on the EU policy framework” in Erzsébet N. RÓZSA (szerk.): *Mapping the migration challenges in the EU transit and destination countries* (Joint Policy Study 6) (European Institute of the Mediterranean 2017) 15.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, *HL L* 343., 2011.12.23., 1–9.

³² A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, *HL L* 155., 2009.6.18., 17–29.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, *HL L* 157., 2014.5.27., 1–22.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, *HL L* 94., 2014.3.28., 375–390.

³⁵ A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcserre, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, *HL L* 375., 2004.12.23., 12–18.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcserreprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás), *HL L* 132., 2016.5.21., 21–57.

³⁷ A szakpolitikát részletesen lásd GYENEY Laura – MOLNÁR Tamás: „Az Európai Unió migrációs és menekültpolitikája” in SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák* (Budapest: Pázmány Press 2019) 229–314; MOHAY Ágoston: „Bel- és igazságügyi együttműködés: a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” in KENGYEL Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák* (Budapest: Akadémiai 2020) 590–622.

1.2. A 2015-ÖS KRÍZIS UTÁN TETT LÉPÉSEK

A 2015-ben rövid idő alatt nagylétszámú irreguláris határátlépő³⁸ több, korábban létező problémát is felszínre hozott. Egyrészt a tagállamok két, egymásnak ellentmondó módon közelítették meg a migrációt: az embereket egyrészt visszatartották attól, hogy Európába jöjjenek, akik viszont mégis megérkeztek, azoknak védelmet nyújtottak.³⁹ Másrészt 2015-ben az EU-ba érkezők kiugróan magas száma rámutatott az Unió menekültügyi politikájának hiányosságaira, így arra a régóta hangoztatott problémára is, hogy az uniós külső határokkal rendelkező országok frontországokként működnek, védve a külső határokkal nem rendelkezőket. A strukturális hiányosságok a KEMR alakulását érintő vitákhoz is kapcsolhatók voltak: ha a jogi irányítási struktúrák a menekültügyi és határellenőrzési politikák sajátosságaihoz igazíthatók is, továbbra sem volt világos, hogy a szupranacionális döntéshozatal képes-e elegendő legitimitást szerezni ahhoz, hogy a menekültek védelmével kapcsolatos átfogó konszenzust találjon és tartson fenn.⁴⁰

1.2.1. A VÁLSÁG FÁZISA: LÉPÉSEK A BELSŐ DIMENZIÓBAN

A fentiek alapján érthető, hogy a frontvonalban lévő mediterrán tagállamokra nehezedő migrációs nyomás arra készítette az uniós intézményeket, hogy az EUMSZ 80. cikkében rögzített szolidaritás és a felelősség igazságos megosztásának elve alapján járjanak el.

A vészhelyzetre adott egyik korai válasz a határellenőrzési és határőrizeti műveletek, valamint a tengeri kutatás és mentés megerősítése volt. Az Európai Tanács 2015. áprilisi ülésén meghosszabbította a Frontex által koordinált, 2014-ben elindított Triton közös műveletet (2018-tól Themis néven futott), ezzel támogatva Olaszországot a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és a parti őrségi feladatokkal kapcsolatos európai együttműködés fokozása érdekében.⁴¹ Ezenkívül a 2015/778 (KKBP) határozat⁴² létrehozta az EUNAVFOR MED műveletet, hozzájárulva a földközi-tengeri embercsempész- és emberkereskedelmi hálózatok üzleti tevékenységének megakadályozásához, megelőzéséhez és visszaszorításához.

³⁸ Egyébként a Dublin III. rendeletben nem rögzítették a valamely tagállam határa „szabálytalan átlépésének” fogalmát, amire az EU Bíróság is rámutatott. Lásd a C-646/16. sz. Khadija Jafari és Zainab Jafari kontra Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Jafar ügyben 2017. július 26-án hozott ítélet, EU:C:2017:586, 60–61.

³⁹ Angeliki DIMITRIADI: *The Janus face of Europe's migration policy Contradictory approaches are built into the system of Europe's migration and asylum policies* 1 February 2016, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_janus_face_of_europes_migration_policy_5082.

⁴⁰ THYM (3. lj.) 1546.

⁴¹ European Commission: Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean MEMO, Brussels, 7 October 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_566.

⁴² A Tanács (KKBP) 2015/778 határozata (2015. május 18.) az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli középső részén folytatott katonai műveletéről (EUNAVFOR MED) HL L 122., 2015.5.19., 31–35.

Ezen intézkedések mellett az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén úgy határozott, hogy a válság kezelésére adott válasznak három kulcsfontosságú elemre kell összpontosulnia: áthelyezés/áttelepítés, visszatérés/visszafogadás/reintegráció, valamint együttműködés a származási és tranzitországokkal. Ezt elősegítő az Európai Bizottság 2015 májusában elfogadta az Európai Migrációs Stratégiát (*European Agenda on Migration*),⁴³ amely a migráció kezelésének minden vonatkozására kiterjedve, a külső s belső dimenziót egységesen kezelve átfogó stratégia felépítését célozta. Két olyan azonnali intézkedést is meghatározott, amelyek a migrációs nyomás alatt álló tagállamok segítségét célozták. A 2015/914. számú ajánlással⁴⁴ uniós szintű áttelepítési programot hozott létre, amely húszezer helyet biztosított volna a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek. A másik intézkedés pedig egy olyan javaslat elfogadásáról szólt, amely kötelező és automatikusan indított áthelyezési rendszer létrehozására irányult az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyek Unión belüli szétosztása érdekében,⁴⁵ amelyhez kapcsolódóan a Tanács elfogadta a 2015/1523⁴⁶ és a 2015/1601⁴⁷ határozatokat a nyilvánvalóan nemzetközi védelemre szoruló személyek Olaszországból és Görögországból más tagállamokba történő ideiglenes és kivételes áthelyezési mechanizmusáról. Ezek az ideiglenes intézkedések a Dublin III. rendelet 13. cikkében foglalt szabálytól való eltérést jelentették, amely szerint ugyanis Olaszország és Görögország lett volna felelős az adott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.

A két határozat esetében a legújabb elem a kötelező kvóták megállapítása volt, amelyek alapján a menedékkérőket az Egyesült Királyság, Írország és Dánia kivételével a tagállamok között szétosztották. De megemlítendő, hogy az említett határozatokban előírt áthelyezési mechanizmus más, a frontországok számára különösen megterhelőnek bizonyult intézkedéseket egészített ki, így például az Olaszországban és Görögországban felállítandó „hotspot”-ok, ahol ellenőrzést, azonosítást, a tanúvallomások nyilvántartásba vételét és ujjlenyomatvételt végeztek.⁴⁸ Ugyanakkor a

⁴³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Migrációs Stratégia, COM(2015)240 final.

⁴⁴ A Bizottság (EU) 2015/914 ajánlása (2015. június 8.) az európai letelepítési programról, C/2015/3560, HL L 148., 2015.6.13., 32–37.

⁴⁵ Európai Bizottság, Javaslat: A Tanács határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, COM(2015)286 final – 2015/0125 (NLE).

⁴⁶ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 239., 2015.9.15., 146–156.

⁴⁷ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 248., 2015.9.24., 80–94.

⁴⁸ Az EU válságra adott válaszait tartalmazó migrációs politikájáról lásd bővebben GYENYÉY Laura: „Az Európai Unió migrációs politikája – Tényleges megoldás egy valós válságra?” *Iustum Aequum Salutare* 2016/2. 279–302). A „hotspot” megközelítés által indukált alapjogi kihívásokról és problémákról lásd: European Union Agency for Fundamental Rights: *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy* (FRA Opinion 5/2016 [Hotspots]), Vienna, 29 November 2016; valamint European Union Agency for Fundamental Rights: *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental*

menedékkérők „hotspot”-okban történő fogva tartása ellentétben állt mind az olasz alkotmánnyal, mind az e területre vonatkozó főbb nemzetközi megállapodásokkal.⁴⁹

A szolidaritás kérdése mellett a szuverenitás kérdése is előtérbe került, hiszen 2015-ben számos tagállam bevezette az ideiglenes belső határelőrzéseket, amelyekre tekintettel az EU lehetővé tette, hogy rendkívüli körülmények esetén fenntartsák az ideiglenes belső határelőrzéseket.⁵⁰ Ugyanakkor a Bizottság többször hangsúlyozta, hogy a schengeni rendszer nem tehető felelőssé a jelenlegi válsáért, épp ellenkezőleg, Schengen a megoldás része lehet.⁵¹

1.2.2. A VÁLSÁG FÁZISA: ESZKÖZÖK A KÜLSŐ DIMENZIÓBAN

A migrációs politika nemcsak a belső dimenzióról szól, hanem természeténél fogva erős külső komponenst is tartalmaz. A migráció kezelésének (megoldásának?) alapkérdése a kibocsátó kontinens/ország/régió/népességeltartó és népességmegtartó képességének növelése.⁵² Az áthelyezési rendszert (mind az ideiglenes, mind az állandó rendszert) a visegrádi országok határozottan ellenezték, de sok más tagország sem teljesítette a kvótáit. Az EU vezetői felismerték, hogy a migrációs nyomás enyhítésére szükség van a származási és tranzitországokkal való együttműködés keresésére, az EU külső határainak megerősítésére, a visszaküldés és visszafogadás kérdésének megoldására is.

Ennek keretében Németország, a legnagyobb számú menekülttel szembesülő tagállam állt a Törökországgal folytatott azon egyeztetések élére, amelynek célja az Európába irányuló „menekültáradat” megállítása volt. A 2016 márciusában aláírt EU–Törökország megállapodás értelmében mindkét fél jól járt. Törökországba visszaküldenek minden olyan harmadik országbeli állampolgárt, aki onnan irregulárisan lépett be az EU-ba, és nem szorul védelemre, valamint Törökországból szíriai menekülteket fogadnak be az uniós tagállamok. A török kormány ígéretet tett arra is, hogy jobban ellenőrzi partjait, és befogadja az elutasított menedékkérőket, az EU pedig vállalta, hogy hárommilliárd euróval (plusz hárommilliárddal megtoldva

Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy (FRA Opinion – 3/2019 [Hotspots Update]), Vienna, 4 March 2019. Az áthelyezési rendszer a visegrádi országokban erős ellenállásba ütközött, amint azt a Szlovák Köztársaság és Magyarország által a Bírósághoz benyújtott megsemmisítési kereset is mutatja. Az EUB 2017. szeptember 6-i ítéletével a fellebbezés valamennyi indokát elutasította, és megerősítette az EUMSZ 80. cikkében foglalt szolidaritás és a tagállamok közötti méltányos felelősségmegosztás európai elvének központi szerepét.

⁴⁹ Erről lásd FRIEDERY RÉKA – Andrea CRESCENZI: „European and National Migration Policy in the Shadow of Populism through the Lens of Administrative Measures: Germany and Italy Compared between 2015–2019” *Journal of Identity and Migration Studies* 2023/2. 10.

⁵⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határelőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról szóló, 2016. május 12-i tanácsi végrehajtási határozat alkalmazásáról COM(2016) 635 final.

⁵¹ European Commission, Communication, Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area, (1 May - 10 December 2015) COM(2015)675 final.

⁵² Kiss Judit: „Tényekkel a migrációs tévhit ellen” *Magyar Tudomány* 2019/1. 53–66., <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.5>.

2018 végéig) támogatja Törökországot az általa befogadott 3,5 millió szíriai menekült szükségleteinek kielégítésében, illetve felgyorsítják az egyeztetéseket a török állampolgárok vízummentes schengeni beutazását illetően.⁵³ Az EU–Törökország megállapodást, illetve a balkáni útvonal mentén elhelyezkedő határátkelők lezárását követően az újonnan érkezők száma drasztikusan csökkent. A megállapodást számos kritika érte uniós és tagállami szinten, politikai, társadalmi és emberi jogi oldalról, ugyanakkor ez a lépés rámutatott arra, hogy az EU-nak hosszú távú stratégiai szemléletet kell kialakítani a Törökországgal való kapcsolataiban, és az egyetlen problémára fókuszálás csak korlátozottan vonzó Törökország számára, és ebben az összefüggésben a török állampolgárok vízumliberalizációja jó alku alap volt.⁵⁴

A tagállamok önállóan is igyekeztek bilaterális együttműködéseket kötni, így Németország igazgatási megállapodásokat írt alá többek között Portugáliával és Görögországgal is. Ezek megkötésével együttműködött az EU egyik legfontosabb belépési pontjaként szolgáló tagállamokkal, és egy „kvázi-dublini” rendszert hozott létre.⁵⁵

1.2.3. A MEGOLDÁS KERESÉSÉNEK FÁZISA: A HARMADIK REFORMFOLYAMAT

A Bizottság 2016-ban kezdeményezte a Közös Európai Menekültügyi Rendszert érintő újabb (harmadik) reformfolyamat elindítását, egy igazságos és humánus menekültügyi politika megvalósítását célozva, amely nagy (pont megtapasztalt) migrációs nyomás idején is hatékonyan tud működni. Ennek keretében 2016 májusában és júliusában két reformjavaslat-csomagot terjesztett elő. A KEMR központi elemeit érintette a dublini rendszer reformja; az Eurodac-rendelet megerősítésére irányuló lépések, beleértve a menedékkérők uniós ujjlenyomat-adatbázisa hatékonyságának növelését; az EASO megbízásának megerősítése egy teljes jogú menekültügyi ügynökség irányába; a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv felváltása rendelettel; a Kvalifikációs Irányelv felváltása rendelettel; a befogadási feltételekről szóló irányelv reformja annak biztosítása érdekében, hogy a nemzetközi védelmet

⁵³ Lásd Deutscher Bundestag Webarchiv: Opposition kritisiert EU-Türkei-Abkommen (joh/12.05.2016), <https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2016/kw19-aktuelle-stunde-tuerkei-422768>; Deutsches Institut für Menschenrechte: Stellungnahme: Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive Empfehlungen an die Bundesregierung, Berlin, 20. Juni 2016, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_EU-Tuerkei-Vereinbarung_in_ihrer_Umsetzung_20_06_2016.pdf; Amnesty International: Das EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig, 14. März 2016, <https://www.amnesty.de/2016/3/14/das-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig>.

⁵⁴ Ufuk GEZER – Mustafa SONGÜR: Die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU in der Flüchtlingskrise. Eine türkische Perspektive, Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 14/2016, 5, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2016_14.pdf.

⁵⁵ Lásd EDAL (European Database of Asylum Law): The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of „para Dublin activity”, 5 November 2018, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/case-administrative-arrangement-between-greece-and-germany-tale-%E2%80%9Cparadublin-activity%E2%80%9D>.

kérelmezők harmonizált és méltó befogadási normákban részesüljenek, valamint a másodlagos mozgások és visszaélések megelőzése érdekében. A Bizottság által javasolt intézkedéscsomag a fentiekén kívül tartalmazta a sürgősségi áthelyezéseket, állandó áthelyezési mechanizmust, a biztonságos származási országok közös európai listáját, hatékonyabb visszaküldési politikát, a menekülteket támogató intézkedésekre vonatkozó közbeszerzési szabályokat, a menekültválság külső dimenzióját kezelő intézkedéseket, és az Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért területét.⁵⁶ Az EU Parlament és a Tanács a hét javaslatból ötről széles körű politikai megállapodásra jutott, amelyek az Európai Uniós Menekültügyi Ügynökség felállítása, az Eurodac adatbázis reformja, a befogadási feltételekről szóló irányelv felülvizsgálata, a kvalifikációs rendelet és az uniós áttelepítési keretrendszer voltak. A dublini rendszer és a menekültügyi eljárásról szóló rendelet reformjának kérdése viszont további módosításokat igényelt. Az intézményrendszer terén történt újabb lépés volt, hogy a 2019/1896 rendelet megreformálta az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (Frontex), amely nagyobb személyi állománnyal és több műszaki eszközzel fog rendelkezni, valamint szélesebb körű felhatalmazása keretében támogatni tudja különösen a határellenőréssel, a visszaküldéssel, és a harmadik országokkal folytatott együttműködéssel kapcsolatos tagállami tevékenységeket. Pénzügyi téren a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet (MFF) megállapító rendelet megerősített támogatást biztosított a migráció és a határigazgatás területére 22,7 milliárd EUR összegben. Ez támogatja a Frontex rendelkezésére álló határőri állomány 2027-ig tízezer főre történő növelését is. További fontos lépésként döntöttek az EU Menekültügyi Ügynökségének (a Támogatási Hivatalt felváltva) létrehozásáról a menekültügyi politika Unión belüli alkalmazásának javítása érdekében.

Hosszas, megtorpanásokban bővelkedő időszakot követően az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án bemutatta a migrációs és menekültügyi paktum újabb elemeit. Ebben a legfontosabb elemek a külső dimenzió, a javasolt új, belépést megelőző előszűrő szakasz, a szolidaritási mechanizmus, a belső migrációkezelés és menekültügyi igazgatás, a visszaküldés javításának különböző eszközei, az ügynökségek szerepe, az Európába való legális beutazási lehetőségek és az integráció. A paktum egyes elemeit számos kritika is érte több oldalról. A V4-ek és más tagállamok szerint például még mindig túlságosan megengedő a migrációval kapcsolatban, nem elég rugalmas a tagállami kötelezettségek tekintetében,⁵⁷ míg a jogvédők

⁵⁶ Az EU vezetői által 2015-ben létrehozott alap a migráció és a lakhelyelhagyás mögöttes okainak orvoslása és a küldő országok jobb migrációkezelésének támogatása révén járult volna hozzá az EU-ba érkező irreguláris migráció csökkentéséhez. Lásd részletesebben SZENT-IVÁNYI Balázs: „Bort isznak, de vizet prédikálnak? Nemzetközi fejlesztési civil szervezetek és az EU afrikai migrációt kezelő szolgálatai” in SZANYI Miklós – TÖRÖK Ádám – SZUNOMÁR Ágnes (szerk.): *Trendek és törésvonalak IV.* (Budapest: Akadémiai 2023) 13–23., <https://doi.org/10.1556/9789634548904>.

⁵⁷ A V4-ek, így Magyarország fenntartásait az egyes elemekről lásd részletesen MOHAY Ágoston: „Migration and asylum law of the V4 in the European Union context: between harmonisation and reluctance” *Politics in Central Europe* 2021/1. 790., <https://doi.org/10.2478/pce-2021-0031>. Monografikus jelleggel a témában lásd: Amouri BAYA: *The Interaction between the Asylum Policies of the Visegrád Group and International and EU Obligations* (PhD dissertation) (Szegei Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2022), <https://doi.org/10.14232/phd.11475>.

többek között arra mutattak rá, hogy a védelem és a menedékjoghoz való hozzáférés gyengül az úton lévők számára.⁵⁸ A reform ugyanakkor újabb lendületet vett, hiszen a Tanács és az Európai Parlament 2023. december 20-án megállapodott öt kulcsfontosságú uniós jogszabályról: ezek az új rendelet a menekültügy és a migráció kezeléséről, új szabályok a migrációs és a *vis maior* helyzetekre vonatkozóan, az uniós ujjnyomat-adatbázis továbbfejlesztése, új rendelet az előszűrésről, valamint a közös menekültügyi eljárást lefektető rendelet. Újabb sikert lehetett elkönyvelni, mikor az uniós tagállamok képviselői 2024. február 8-án jóváhagyták még azt a három uniós jogszabályt is, amelyekről a Tanács és a Parlament már 2022-ben megállapodott: ezek a befogadási feltételekről szóló irányelv felülvizsgálata, a kvalifikációs rendelet aktualizálása, illetve az uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló rendelet. Az Európai Parlament 2024 áprilisában elfogadta az új paktumot,⁵⁹ amelynek elemeit 2024 májusában ki is hirdették az EU Hivatalos Lapjában.⁶⁰

2. MAGYARORSZÁG MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOZÁSA: AZ ELMÚLT HÚSZ ÉV NYOMÁBAN

A magyar migrációs és menekültügyi szabályozás kapcsán annak uniós csatlakozásunk utáni általános kontextusáról leszögezhető, hogy az háromszintű:⁶¹ a tisztán *belső jogi eredetű* jogi normák (lásd lejjebb) mellett azt hazánk *nemzetközi jogi kötelezettségei* (nagyszámú két- és többoldalú szerződések, kiegészítve az általános nemzetközi szokásjogi szabályokkal);⁶² valamint a vonatkozó *EU acquis* (lásd a

⁵⁸ Lásd: „Migration Pact »will engender a proliferation of human rights violations« and must be rejected” *Statewatch.org* 9 April, 2024, <https://www.statewatch.org/news/2024/april/migration-pact-will-engender-a-proliferation-of-human-rights-violations-and-must-be-rejected/>; Judith SUNDERLAND (Human Rights Watch): EU’s Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>; Amnesty International: EU: Migration and Asylum Pact reforms will put people at heightened risk of human rights violations, 4 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>.

⁵⁹ European Parliament: MEPs approve the new Migration and Asylum Pact, Press Releases, 10 April 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>.

⁶⁰ Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?ojDate=22052024>.

⁶¹ Hasonlóan osztályozza Tóth Judit: „Migrációs jogi környezet Magyarországon” *Magyar Tudomány* 2013/3. 244.

⁶² Erről a nemzetközi jogi normaanyagról áttekintően pl.: MOLNÁR Tamás: „A migráció nemzetközi jogi szabályozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Budapest: PPKE JÁK 2019) (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SULYOK Gábor) <http://joten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>. Hazánk kétoldalú, migrációs tárgyú nemzetközi szerződésai között jelentőségüknél fogva külön említendőek a szomszédos nem schengeni országokkal kötött határforgalmi megállapodások, az ún. visszafogadási megállapodások, a részleges vízummentességi megállapodások, a magyar-ukrán kishatárforgalmi megállapodás (kihirdette: 2007. évi CLIII. törvény), a Dublin III. rendelet végrehajtását megkönnyítő közigazgatási megállapodások, valamint az ideiglenesen munkát vállaló turisták foglalkoztatására irányuló (*Working Holiday Scheme* – WHS) megállapodások.

fentiekben) alkotja és alakítja. Szimbiozisa több, mint kívánatos: a Magyarországot kötelező nemzetközi jogi normák, az EU-jog, valamint a hazai jog összhangjának megteremtése *alkotmányos parancs* (lásd Alaptörvény E), illetve Q) cikkek).⁶³

A nemzetközi jogi keretek kapcsán idekiváncokzik: Magyarország az ENSZ keretében kidolgozott tárgybeli egyezményeknek (ideértve a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményt és annak 1967. évi Kiegészítő Jegyzőkönyvét⁶⁴) mind részese, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogairól szóló 1990. évi ENSZ egyezmény⁶⁵ leszámítva; míg az Európa Tanács (ET) égisze alatt megszületett instrumentumok közül a legális migrációra vonatkozó nemzetközi szerződéseknek hazánk nem részese, számos másnak azonban igen.⁶⁶ Az ezekben megfogalmazott vállalások tehát a magyar állam kikényszeríthető nemzetközi jogi kötelezettségei.

Az Unió jogrendjét illetően ki kell emelni: 2004. májusi EU-csatlakozásunk óta az uniós jog jelenti azt a „második” jogrendszert, amely a hazai jog mellett Magyarország területén érvényesül. Figyelemmel arra, hogy mennyiségében és leginkább részletekbe menően ma már az EU-jog szabályozza a vízumpolitikával, határátlépéssel, a legális és irreguláris migrációval, valamint a menekültüggyel összefüggő kérdések zömét, kijelenthető: az európai uniós jog strukturális jellemzői révén (közvetlen alkalmazandóság, gyakran közvetlen hatály, elsődlegesség, előfoglalás elve, bírói kontroll stb.) a hazai *jogalkotó mozgástere* ezeken a területeken jócskán *leszűkült*. A magyar érdekek érvényesítésére praktikusán az *uniós döntéshozatali folyamatban* van lehetőség, ugyanis az uniós jogi szabályok kialakítása során nyílik mód arra, hogy a nemzeti preferenciák jogilag kötelező erejű szövegekben történő megjelenítését a kormányzat elérje. A már elfogadott és hatályosult uniós jogi szabályok transzpozíciója során az eltérésre viszonylag kis mozgástere van a tagállamoknak; azzal együtt, hogy az irányelvek esetében kedvezőbb szabályozást is megvalósíthatnak, vagyis az érintettek számára még előnyösebb bánásmódot, magasabb jogvédelmet nyújthatnak.

A fentieket summázva: a magyar állam hatályos nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásai, valamint az EU migrációs és menekültügyi *acquis*-ja nagyban meghatározza a hazai jogalkotó – és jogalkalmazó – cselekvését és döntéseit. A *háromszintű*, komplex rangviszonyokat keletkeztető szabályozási *architektúrában* a tisztán nemzeti szabályozás; az EU-jog; valamint a nemzetközi jog (univerzá-

⁶³ Az Alaptörvény Q) cikke szerinti összhangbiztosítás követelményéről és dimenzióiról lásd: MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus–Dóm 2013). Az Alaptörvény E) cikk kommentárját lásd: CSUHÁNY Péter: „Az Alaptörvény európai integrációs klauzulája” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II. kötet* (Budapest–Pécs: Pázmány Press 2013) 11–30.

⁶⁴ A magyar jogban kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

⁶⁵ *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, U.N.T.S., vol. 2220, 3., hatályba lépett: 2003. július 1.

⁶⁶ Például a menekültek vízummentességének eltörléséről szóló 1959. évi egyezmény – CETS No. 31 (kihirdette: 2009. évi XC. törvény), az Európai Emberi Jogi Egyezmény 4. és 7. számú kiegészítő jegyzőkönyvei – CETS No. 46, 117 (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény); az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló 2005. évi egyezmény – CETS No. 197 (kihirdette: 2013. évi XVIII. törvény), valamint az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezmény – CETS No. 200 (kihirdette: 2008. évi XCVIII. törvény).

lis/regionális/bilaterális) rétegei együtt vannak jelen, amely normacsoportok intenzíven érintkeznek egymással, s nemegyszer konfliktusba is kerülnek.⁶⁷

2.1. AZ EU-CSATLAKOZÁST KÖVETŐ IDŐSZAK: A CÖLÖPÖK

A tisztán *belső jogi szabályozásra* fókuszálva előjáróban megállapítható: Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozásának pillanatában – amely uniós tagság folyó évben ünnepli 20. évfordulóját – nem várta a hazai jogalkalmazókat új joganyag a határt átszelő mozgások, vagyis a határigazgatás, migráció, idegenrendészet (kényszerintézkedések) és menekültügy szabályozásának területén. Húsz évvel ezelőtt a még a '90-es évekre datálható, a rendszerváltozás következtében megváltozott politikai-gazdasági-társadalmi helyzethez igazított, immár második idegenrendészeti törvény (*2001. évi XXXIX. törvény* – Idtv.),⁶⁸ valamint az 1997. évi menedékjogi törvény (*1997. évi CXXXIX. törvény* – régi Met.) volt hatályban.⁶⁹

Hozzá kell persze tenni, hogy a jogalkotó az uniós jogharmonizáció követelményeinek – amelynek jogalapjául EU-csatlakozásunk előtt az 1991. évi Európa Megállapodás⁷⁰ 67. cikke szolgált – már az ezredforduló táján igyekezett eleget tenni novelláris módosításokkal.⁷¹ Jóllehet a 2001-es Idtv.-ben, illetve módosításaiban; valamint a régi Met. kiigazításaiban határozottan megjelent az igény, hogy a törvényi rendelkezéseket hazánk majdani EU- és schengeni tagságából fakadó kötelezettségekre figyelemmel határozzák meg, mindezek azonban nem bizonyultak elegendőnek a gyökeresen átalakult jogélet, az EU-jog kívánalmi és erős belső sodrásának következtében. Az EU migrációs tárgyú jogalkotása az Amszterdami Szerződés 1999. májusi hatálybalépését követően nagyon felgyorsult, így ugrásszerűen megnőtt a harmonizálandó uniós normaanyag mennyisége is (lásd erről fentebb az 1.1.

⁶⁷ E normacsoportok egymáshoz való viszonyáról (lehetséges konfliktusairól), illetve a belső jogon belüli hierarchikus helyéről lásd a Blutman László által kidolgozott ún. rombusz-modellt, illetve annak finomításait. BLUTMAN László: „A jogrendszer nemzetköziesedése az alkotmányjog szempontjából (normák kapcsolódásai, konfliktusai a mai alkotmányos rendszerben)” in Kocsis Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet* (Pécs: PAMA 2009) 351–362. Sajátos, konkrét példaként migrációs kontextusban vö.: Tamás MOLNÁR: „Regulating Local Border Traffic in the European Union. Salient Features of Intersecting Legal Orders (EU Law, International Law, Hungarian Law) in the Shomodi Case (C-254/11)” *Hungarian Yearbook and International and European Law* 2013. 451–474., <https://doi.org/10.5553/hyiel/266627012013001001023>.

⁶⁸ Amely a *külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról* szóló 1993. évi LXXXVI. törvényt váltotta fel.

⁶⁹ E korszakra való jogtörténeti visszatekintéshez lásd: LÉKÓ Zoltán: „A magyarországi migráció szabályozása és jellemzői” in LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve* (Budapest: Complex 2009) 69–74.; WETZEL Tamás: *A bevándorlás kérdése Magyarországon* (Pécs: Publikon 2011) 46–54.; HAUTZINGER Zoltán: *A külföldiekre vonatkozó magyar jogi szabályozás fejlődése és története. Szakmatörténet [Egyetemi jegyzet]* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012).

⁷⁰ A magyar jogban kihirdette: 1994. évi I. törvény.

⁷¹ Lásd pl.: 2001. évi XXXVIII. törvény a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról; valamint 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról (44–56., 55–80., illetve 145. és 147. §-ok).

pontot). A 2004 májusában hatályban volt, hazánk uniós csatlakozására tekintettel módosított migrációs tárgyú nemzeti szabályozás ugyanis Magyarország teljes jogú uniós tagságával hosszú távon már nem volt fenntartható, leginkább a különféle *státuszok különbözősége* okán. Egyrészt az uniós polgárok és tágabban az Európai Gazdasági Térség (EGT) további államainak állampolgárai (a továbbiakban összefoglalóan: „EGT-állampolgárok”); másrészt pedig az ún. harmadik országbeli állampolgárok⁷² beutazási és tartózkodási feltételei markánsan eltértek egymástól, okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek, így jogaik és kötelezettségeik tartalma is merőben elvált egymástól.

Erre tekintettel, amikor 2007–2008 folyamán megújult a hazai migrációs és menekültügyi joganyag, ezen akkortájt alapvetően technikainak tekintett, saját belső rendszere által meghatározott szakpolitikai területen a *teljes körű EU-jogharmonizáció* megteremtése volt a fő cél. Az Országgyűlés a nemzeti szabályozás újrakodifikálásakor kettéválasztotta a „szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek” – más szóval az „EGT-állampolgárok”, azaz az európai uniós polgárok, illetve Svájc, Liechtenstein, Norvégia és Izland állampolgárai –, valamint a harmadik országbeli állampolgárok kategóriáit, külön törvényekbe rendezve e két személyi körre vonatkozó előírásokat. Megszülettek tehát a *szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény* (Szmtv.) (az így átültetett uniós jogtest törzsét a 2004/38/EK irányelv adta), illetve a *harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény* (Harmtv.) (amely az EGT-n kívülről érkező legális és irreguláris migrációt szabályozta); továbbá azok végrehajtási jogszabályai.⁷³ Ez a kettéosztás tehát paradigmaváltást hajtott végre az addigi egységes idegenrendészeti kódex szemléletével szemben. E modernizált joganyag szilárd uniós jogi lehgonyozottságát tükrözik a *preambulumok* is, amelyek utalnak „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség fokozatos létrehozásában történő közreműködés[re]”, „az Európai Unió és az azon kívüli országok társadalmi és gazdasági fejlődésének előmozdítás[ára]”,⁷⁴ továbbá az EU alapítószerződéseiben biztosított „szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítás[ára]”.⁷⁵ Kiemelendő, hogy a Harmtv. teremtette meg – a SIS törvénnyel együtt⁷⁶ – annak a lehetőségét is, hogy Magyarország teljes jogú tagként csatlakozzon a schengeni övezethez (amely 2007. december 21-étől vált realitássá).

⁷² „Harmadik országon” – az uniós jogi terminológiának megfelelően – a Magyarországon („első ország”) és az EGT Megállapodásban részes államokon („második ország”) kívüli országokat érti a magyar jog.

⁷³ Ezek a 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet; a 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet; valamint egy fél tucatnyi miniszteri rendelet a további végrehajtási részletszabályokról, egyes eljárások díjairól, formanyomtatványokról stb. [lásd 25/2007 (V. 31.) IRM rendelet; 26/2007 (V. 31.) IRM rendelet; 27/2007 (V. 31.) IRM rendelet; 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet; valamint 32/2007. (VI. 27.) EüM rendelet].

⁷⁴ Harmtv., Preambulum.

⁷⁵ Szmtv., Preambulum.

⁷⁶ 2007. évi CV. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről.

2007 derekán új menekültügyi törvényt is elfogadott az Országgyűlés. Ez lett a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Met.), amely – a végrehajtási részletszabályokat lefektető rendeletekkel⁷⁷ együtt – a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményen túl az akkori uniós menekültügyi *acquis*-val (a Közös Európai Menekültügyi Rendszer ún. első generációját alkotó uniós joganyaggal⁷⁸) való teljes harmonizációt is szolgálta. Az új Met. *preambuluma* ezekről a célokról és a szabályozás szellemiségéről egyértelműen fogalmaz: „a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelm[e]” vezette a jogalkotót, s tette mindezt „figyelemmel Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveire, az Európai Unió menekültpolitikája, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásához fűződő érdek szem előtt tartásával, tiszteletben tartva a nemzeti migrációs hagyományokat és a nemzetközi közösség befogadó szellemiségét”.

A fentiek fényében úgy konkludálhatunk, hogy a 2004-es uniós csatlakozástól a 2010. évi országgyűlési választásokat követő kormányalakításig (lásd alább) a magyar migrációs és menekültügyi jogalkotás és jogfejlődés összességében *szakmai szempontok* mentén, „üggyélközpontúan”, de *reaktív* jelleggel zajlott: a vonatkozó uniós *acquis* maradéktalan átültetése és annak való megfelelés vezérelte a hazai jogalkotói válaszokat és szakpolitika-formálást.⁷⁹ Mindezek a változások ugyanakkor a hazai jogász-szakmai közönségen kívül szélesebb körben jóformán észrevétlenek maradtak.⁸⁰

2.2. LEJTMENETBEN: A JOGHARMONIZÁCIÓBA CSOMAGOLT SZIGORÍTÁSOKTÓL A NYÍLTAN EU-JOG SÉRTŐ SZABÁLYOZÁSIG

A 2010 nyarán felállt új kormány hivatalba lépése és 2015 eleje között a migrációs és menekültügyi jogszabályok *módosítására, finomhangolására* – főszabály szerint – az EU-jogharmozáció következtében került sor.⁸¹ Kivételt a *befekte-*

⁷⁷ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról, illetve 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről.

⁷⁸ Ezen „első generációs” uniós jogi aktusok összefoglaló bemutatását magyar nyelven lásd pl. NAGY Boldizsár: „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége: a bel- és igazságügyi együttműködés és a harmadik pillér viszonyának változatai” in KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika* (Budapest: Complex 2007) 272–287.

⁷⁹ E korszak magyar szabályozásának részletes és rigorózus jogi leltárját nyújtja Judit TÓTH: *Migration Law in Hungary: International Encyclopedia for Migration Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2016).

⁸⁰ Hasonlóan értékeli pl. MARSAI Viktor: „Magyarország migrációs politikája” in NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó 2024) 238–239.

⁸¹ Az uniós jogharmonizáció mibenlétéről és főbb formáiról, eszközeiről tablószerűen lásd pl. MOLNÁR Tamás: „EU-jogharmozáció és az uniós *acquis* átültetése a magyar jogba” in DOBROWIECKI Péter – STEPPER Péter (szerk.): *Az Európai Unió a 21. században* (Budapest: Antall József Tudásközpont 2021) 679–717.

tői letelepedés jogintézményének meghonosítása,⁸² valamint a liberális szellemiségűnek gondolt eredeti jogszabályi keretek fokozatos, a jogalkalmazói tapasztalatokkal és a különféle visszaélések elleni küzdelemmel igazolt *szigorítása* jelentették. Álljon itt néhány példa a túlnyomórészt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését (2009. december 1.) követően – vagy azzal összefüggésben – született tárgybeli uniós *acquis*-val való jogharmonizációt szolgáló törvénymódosításokról: 2010-ban a Vízuminformációs Rendszerről szóló uniós rendelettel és tanácsi határozattal, illetve az Unió Vízumkódexével (810/2009 EK rendelet);⁸³ valamint a Visszatérési Irányelvvel (2008/115/EK)⁸⁴ kellett a belső jogi összhangot megteremteni; majd 2011 folyamán a jogszerűtlenül tartózkodó külföldieket foglalkoztatók elleni szankciókról szóló irányelv („Szankciós Irányelv” – 2009/52/EK) és a magasan képzett munkavállalókról szóló irányelv („EU Kék Kártya Irányelv” – 2009/50/EK);⁸⁵ 2012-ben pedig a huzamos tartózkodás jogával rendelkező személyek jogállásáról szóló irányelv hatályának a nemzetközi védelemben részesített személyekre történő kiterjesztéséről szóló irányelv (2011/51/EU) hazai jogba való átültetésére⁸⁶ került sor. 2013-ban a nemzetközi védelemben részesített személyek jogállásának további egységesítését célzó, átdolgozott Kvalifikációs Irányelv (2011/95/EU), illetve a harmadik országbeli állampolgárok számára kiadott tartózkodási és munkavállalási engedélyeket egy okmányba olvasztó ún. Összevont Engedély Irányelv (2011/98/EU) implementálása következett.⁸⁷

Ez a még mindig jobbára szakpolitikai meghatározottságú, de a hazánkba érkező vagy ide igyekvő nemzetközi vándorok jogait az uniós jogi kötelezettségvállalásokat (még) nem áthágva szűkítő néhány éves időszak hirtelen egy új (zord) érába lépett a 2015 tavaszán Európában addig talán nem tapasztalt hirtelenséggel előállt „*migrációs és menekülügyi válsággal*”. A leginkább Közél-Keletről érkező rekordnagyságú menekülthullám Magyarország tekintetében is soha nem látott számú nemzetközi vándort hozott a határokra (több, mint 414 ezer jogszerűtlen határátlépést regisztráltak 2015-ben),⁸⁸ majd az ország területére – legfőképpen átutazási céllal –, akik közül mintegy 177 ezren folyamodtak nemzetközi védelemért.⁸⁹ Ekkortól

⁸² A Harmtv. rendszerébe bevezette: *2012. évi CCXX. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról*. Ezen újonnan meghonosított jogintézmény kritikájáról lásd pl. Boldizsár NAGY – Miklós LIGETI – József Péter MARTIN: *In whose interest? Shadows over the Hungarian Residency Bond Program* (Geneva: Investment Migration Council 2016).

⁸³ Átültette: *2010. évi XL. törvény az egyes rendészeti és migrációs tárgyú törvények módosításáról, valamint egyes törvényeknek a Vízuminformációs Rendszer bevezetésével összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról*.

⁸⁴ Átültette: *2010. évi CXXXV. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

⁸⁵ E két irányelvet átültette: *2011. évi CV. törvény az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

⁸⁶ Átültette: *2012. évi XXVII. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

⁸⁷ Átültette: *2013. évi XCIII. törvény az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról*.

⁸⁸ KUI László: „A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon” *Magyar Rendészet* 2016/6. 48 [1. ábra].

⁸⁹ Az adat forrása: https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0026.html.

kezdve *paradigmaváltás* következett be összkormányzati szinten: ez elsősorban abban volt tetten érhető, hogy a határt átszelő mozgások – legyen akár a tágan vett migráció vagy a szűkebben vett kényszervándorlás (oltalomkeresés) – kezelésének kérdésköre korábbi bűvópatak-mivoltából gejzirként feltörve hömpölygött át a legmagasabb prioritású nagypolitikai témák közé.

A jogi szabályozást tekintve – amely a magaspolitikai prioritások kiszolgálójává vált – ez az újkeletű figyelem legfőképpen a *menekültügyi szabályok* nagyszámú érdemi módosítását eredményezte. Csak 2015-ben négy alkalommal, majd utána is legalább még egy tucatszor módosult a Met.⁹⁰ (amelyeket az államhatárról szóló törvény kapcsolódó módosításai kísértek⁹¹); mindannyiszor *szigorítást hozva*.⁹² 2015 szeptemberétől kezdve hirdette ki a Kormány a „*tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet*”,⁹³ amely azóta is szakadatlanul fennáll⁹⁴ – megteremtve ezzel egyfajta különleges jogrend bevezetésének, az általános előírásoktól való eltérés (derogációk) fenntartásának jogi lehetőségét.⁹⁵ E sajátos válsághelyzet fennállása esetén (ami idestova kilenc éve a jogi realitás – bár a fizikai valóságban nemegyszer inkább imaginárius) az erősen biztonságiasító szemléletmód mutatkozott meg a menekültügyi eljárási határidők lerövidítésében; a határon lefolytatott menedékjogi eljárás esetköreinek bővítésében, majd kizárólagossá tételében (amely a területenkívüliség jogilag nehezen alátámasztható fikcióján alapult – lásd a magyar–szerb határon felállított, konténerekből álló „tranzitónákat” [2015–2020]); valamint a magyar–

⁹⁰ TÓTH Judit: „Szerkesztői előszó. Korszakhatáron, avagy búcsú a menedékjogtól” *Állam- és Jogtudomány* 2019/4. 3–10.

⁹¹ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról, 5. § (1b) bekezdés (amit a 2017. évi XX. törvény iktatott be).

⁹² E változások elaboráltabb krónikájáért lásd: SZÉP Árpád: „A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok. Jogszabály-módosítással a tömeges beáramlás ellen?” in TÁLAS Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok* (Budapest: Dialóg Campus 2017) 49–67.; TÓTH (90. l.); Boldizsár NAGY: „From Reluctance to Total Denial: Asylum Policy in Hungary 2015–2018” in Vladislava STOYANOVA – Eleni KARAGEORGIU (szerk.): *The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis* (Leiden: Brill | Nijhoff 2019) 17–65., https://doi.org/10.1163/9789004368293_003; illetve Judit TÓTH: „From the Minimum of Human Rights to the Maximum of National Defence. Transformation of the Asylum Law in Hungary” in Balázs MAJTÉNYI – Gianfranco TAMBURELLI (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary: Influence of International and EU Law on Domestic Actions* (Torino: Eleven International Publishing – Giappichelli Editore 2019) 129–146.

⁹³ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról. Figyelemreméltó korai elemzését adja Mészáros Gábor: „Egy »menekültcsomag« veszélyei – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?” *Fundamentum* 2015/2–3. 107–119.

⁹⁴ 265/2024. (IX. 2.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról, 1. § [2025. március 7-ig meghosszabbítva azt].

⁹⁵ Vö. pl.: Mészáros Gábor: „»Alkotmány válságban« – A különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig” *Jura* 2017/1. 118–133.; illetve DRINÓCZI Timea: „Special Legal Orders: Challenges and Solutions” *Osteuropa-Recht* 2016/4. 420–437., <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2016-4-420>.

szerb határon 175 km-en felhúzott, mind komplexebbé váló „fizikai határzár” (kerítésrendszer) mellett a „jogi határzár”, vagyis a büntetőjog eszközeinek a határigazgatás szolgálatába állításával.⁹⁶ Ez utóbbi értelmében a fizikai határzár meg nem engedett átlépését, megrongálását stb. új Btk. tényállások (352/A-C. §-ok) rendelik büntetni. Megemlítendő továbbá a jogszerűtlen határátlépőknek (ideértve a menedékkérőket is) a határtérségben, majd később az ország egész területén történő elfogását [feltartóztatását] követően a határkerítés túloldalára való – minden formális eljárást és garanciát nélkülöző – „visszakísérése” mint önálló kényszerintézkedés bevezetése;⁹⁷ valamint a biztonságos harmadik országok nemzeti listájának elfogadása, felvéve arra Szerbiát és minden egyéb, az EU-hoz csatlakozási kérelmet benyújtott államot⁹⁸ – amely megnyitotta az utat a (tranzitónákban) beérkezett menedékkérelmek elfogadhatatlanná nyilvánítására.

A drákói szigorral fellépő, a (potenciális) menedékkérőkre fókuszáló jogszabályi változások az Európai Unió Bíróságának (EUB) 2020. májusi, a határon lefolytatott menekültügyi eljárás (és őrizet), illetve a „visszakísérési” magyar gyakorlat EU-jogba ütközését megállapító ítéletét⁹⁹ követően az érintettek jogait tovább kurtító megszorításokat hoztak. Jóllehet a kormányzat az *FMS* ítéletre adott reakcióként a két tranzitónát egyik napról a másikra bezárta, a menedékjogi eljárás megindítását a még inkább restriktívabb új előírások főszabály szerint már nem tették lehetővé sem belföldön, sem a határon. A kérelmezőknek ettől fogva az ún. *külképviseleti eljárás* keretében először a belgrádi vagy kijevi magyar nagykövetségen kell jeleznie menedékkérellem előterjesztésére irányuló szándékát, s annak előzetes pozitív megítélése esetén kap lehetőséget arra, hogy egy speciálisan abból a célból felhasználható vízum birtokában az ország területére beutazzon, s ott hivatalos formában is előterjessze kérelmét.¹⁰⁰

⁹⁶ Bővebben lásd pl. HAUZINGER Zoltán: „Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon” in TÁLAS Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok* (Budapest: Dialóg Campus 2017) 69–82; illetve BARTKÓ Róbert: „Gondolatok a határzár tiltott átlépése bűncselekményről” *Jog-Állam-Politika* 2019/1. 101–110.

⁹⁷ A jogintézményt beiktatta: 2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról, 7. § [amely a Met.-et egészítette ki az új 80/H-80/K. §-okkal]; valamint 11. § [amely az államhatárról szóló törvény 5. §-ába illesztett egy új (1b) bekezdést]. Az ekkor hatályos magyar joganyag lényegre törő bemutatását lásd: MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: „A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon” *Jogtudományi Közöny* 2017/2. 87–95.

⁹⁸ 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról.

⁹⁹ A C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság egyesített ügyekben 2020. május 14-en hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:367].

¹⁰⁰ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsültségről, 267-275. §-ok. Kritikai elemzését lásd pl. Asylum Information Database (AIDA): *Country Report: Hungary. 2022 Update* (Ápril 2023), <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/>.

Amíg a 2015 utáni években a menekültügyi joganyagot instabillá tevő, lényegét cseppfolyósító, valamint az uniós és nemzetközi joggal való összeegyeztethetőség határait több ízben túl is lépő szapora törvénymódosítások játszották a főszerepet (megtámogatva Alaptörvény-módosítással,¹⁰¹ kiegészítve az államhatárról szóló törvény kapcsolódó, a „jogi határozat” kiteljesítő kiigazításaival), az *Szmtv.* és a *Harmtv.* szinte *intakt* maradt. A normaanyag e „politikailag unalmas” részéhez csak az *uniós jogharmonizáció* elapadni látszó, majd újra meglödulő – főleg a határigazgatás és digitalizáció metszésében jelentkező – követelményei miatt nyúlt a magyar jogalkotó.¹⁰² Hozzá kell tenni: ez utóbbi uniós jogi igazodási kötelezettség örvén a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők hazai jogai is szűkültek valamelyest (főleg a harmadik országbeli állampolgár családtagoké), a jogalkalmazói gyakorlatban feltárt valós vagy vélt visszaélések (pl. érdekházasságok) elleni küzdelem jelszavával.

2.3. A MAGYAR „KRÍZISMENEDZSMENT” MEGÍTÉLÉSE EURÓPAI BÍRÓSÁGI FÓRUMOK ELŐTT

A 2015-öt követő időszak jogfejlődésének sajátossága, hogy az egyre restriktívebb (főként menedékjogi, valamint a jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeliek sommás visszazsuppolására vonatkozó) nemzeti jogalkotás uniós joggal, valamint nemzetközi joggal (legfőképpen az Emberi Jogok Európai Egyezményével [EJEE]¹⁰³) való összeegyeztethetlensége tárgyában jelentős számban – korábban nem tapasztalt mértékben – kerültek *ügyek a két európai nemzetközi bírói fórumra*.¹⁰⁴ A strasbourgi *Emberi Jogok Európai Bírósága* (EJEB) előtt az EJEE-be és kiegészítő jegyzőkönyveibe foglalt számos emberi jog megsértése miatt indultak – rendszerszintű jogi hiányosságok miatti – egyéni panaszos perek. Ezek érintették a külföldiek kollektív

¹⁰¹ Az *Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.)*.

¹⁰² Lásd pl. *2016. évi XXXIX. törvény az egyes migrációs tárgyú és ezekkel összefüggésben más törvények módosításáról* [amely a *Harmtv.*-be inkorporálta a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. február 26-i 2014/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv; valamint a harmadik országbeli állampolgárok vállalatok belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. május 15-i 2014/66/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hazai átültetését megvalósító belső jogi rendelkezéseket (fenti törvény, 8. cím)]; *2019. évi XCVI. törvény az Európai Határregisztrációs Rendszerrel, valamint az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerrel összefüggő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról*; illetve *2021. évi CXLII. törvény a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

¹⁰³ A magyar jogban kihirdette: *1993. évi XXXI. törvény*.

¹⁰⁴ A kérdéskör gazdagon adatolt és alapos feldolgozását (2019-cel bezáróan) adja: NAGY Boldizsár: „Magyarország bírái előtt. Menekültügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon” *Állam- és Jogtudomány* 2019/4. 120–134.

kiutasításának tilalmát (Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikk);¹⁰⁵ az önkényes, jogszerűtlen fogva tartás tilalmát (EJEE 5. cikk);¹⁰⁶ a kizsárgatás vagy rossz bánásmód más formáinak minősülő hatósági gyakorlat prohibícióját (EJEE 3. cikk) – idesorolva az e cikk extraterritoriális megsértésének minősülő visszaküldés (*refoulement*)¹⁰⁷ tilalmát;¹⁰⁸ továbbá az élethez való jogból (EJEE 2. cikk) fakadó pozitív kötelezettségeket (pl. a halálesetekhez vezető jogsértések hatékony kivizsgálásának alapelvét).¹⁰⁹

A luxembourgi *EU Bíróság* előtt a 2015 utáni magyar jogszabály-módosításoknak a visszatérési és menekültügyi EU *acquis*-ba való ütközését felvető kázusok (pl. a menedékkérők áthelyezéséről szóló ideiglenes uniós mechanizmus ignorálása; a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés drasztikus szűkítése, majd az ún. külképviseleti eljárás bevezetése; a határkerítésen való sommás visszakísérési gyakorlat; vagy a menedékkérőket segítő civil szervezetek tevékenységének kriminalizálása) tipikusan a hazai rendesbíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás formájában indultak,¹¹⁰ de kötelezettségszegési eljárásokra¹¹¹ is

¹⁰⁵ Pl. *Shahzad v. Hungary*, Judgement of 8 July 2021, no. 12625/17; *H.K. v. Hungary*, Judgement of 22 September 2022, no. 18531/17; *R.N. v. Hungary*, Judgement of 4 May 2023, no. 71/18; illetve *K.P. v. Hungary*, Judgement of 18 January 2024, no. 82479/17.

¹⁰⁶ Pl. *R.R. and Others v Hungary*, Judgement of 2 March 2021, no. 36037/17; *M.B.K and Others v. Hungary*, Judgement of 24 February 2022, no. 73860/17; *H.M. and Others v. Hungary*, Judgement of 2 June 2022, no. 38967/17; valamint *M.A and Others v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023, no. 58680/18.

¹⁰⁷ A *non-refoulement* kulcsfontosságú, eltérést nem engedő nemzetközi szokásjogi és EU-jogi alappremisszájáról – a könyvtárnyi szakirodalomból – magyarul áttekintően lásd pl. MOLNÁR Tamás: „Non-refoulement elve” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 546–553.

¹⁰⁸ Pl. *Ilias and Ahmed v. Hungary* [GC], Judgement of 21 November 2019, no. 47287/15; *R.R. and Others v. Hungary*, Judgement of 2 March 2021, no. 36037/17; *M.B.K and Others v. Hungary*, Judgement of 24 February 2022, no. 73860/17; *W.A. and Others v. Hungary*, Judgement of 15 December 2022, nos. 64050/16, 64558/16 and 66064/16; *M.A and Others v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023, no. 58680/18; *Shahzad v. Hungary (No. 2)*, Judgement of 5 October 2023, no. 37967/18; *P.S. and A.M. v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023; no. 53272/17; valamint *O.Q. v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023, no. 53528/19.

¹⁰⁹ Pl. *Alhowais v. Hungary*, Judgement of 2 February 2023, no. 59435/17, illetve *Shahzad v. Hungary (No. 2)*, Judgement of 5 October 2023, no. 37967/18.

¹¹⁰ Lásd pl. a C-556/17. sz. Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2019. július 29-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2019:626]; a C-564/18. sz. LH kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2020. március 19-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2020:218]; a C-406/18. sz. PG kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2020. március 19-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2020:216]; a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben 2020. május 14-én hozott ítéletet (FMS); valamint a C-159/21. sz. GM kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorrelhárítási Központ ügyben 2022. szeptember 22-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2022:708] stb. További ügyekért lásd NAGY (104. lj.) 130–133.

¹¹¹ Kronologikusan: a C-715/17, C-718/17, és C-719/17. sz. Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa) egyesített ügyekben 2020. április 2-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:257]; a C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország (Accueil des demandeurs de protection internationale) ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:1029]; a C-821/19. sz. Bizottság kontra Magyarország (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile) ügyben 2021. november 21-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2021:930]; valamint a C-823/21. sz. Bizottság kontra Magyaror-

sor került. Említett strasbourgi és luxemburgi perek mindegyike a magyar jogi szabályozás jogsértő mivoltának megállapításával végződött, akár egyedi ügyekben az EJEB előtt, akár a magyar jogi előírások uniós joggal való összeegyeztethetőségét firtató, az egyedi ügyeken túlmutató, strukturális jellegű nonkonformitást megállapító luxemburgi bírósági ítéletekben. Összefoglalóan: „Magyarország az egyedi jogi anomáliák miatti elmarasztalástól a mély, rendszerszintű, már a jog uralmát veszélyeztető jogsértések egyhangú elítéléséig [jutott el] a két legfontosabb európai fórumon”, vagyis a EJEB és a EUB előtt – állapította meg éleslátóan Nagy Boldizsár.¹¹²

Ezekben a nemzetközi bírósági döntésekben megfogalmazottaknak a magyar jogalkotó eleddig *nem tett eleget* – pár technikai jellegű kiigazítást leszámítva. Ez azt is eredményezte, hogy az EJEB ítéletek végrehajtását felügyelő ET Miniszteri Bizottság¹¹³ előtt továbbra is lezáratlan a tárgybeli ügyek implementálásának nyomon követése; míg az EU Bíróság ügyei közül mivel a Nagytanács Magyarországot kötelezettségszegésben elmarasztaló, C-808/18. számú ügyben hozott döntését a magyar állam 2020 decembere óta negligálja, az Európai Bizottság ismét az EUB-hez fordult az EUMSZ 260. cikke alapján a nemteljesítés miatti átalányösszeg és kényszerítő bírság megítélését kérve (aminek az EUB, megsokszorozva a kért pénzügyi szankciók mértékét, eleget is tett).¹¹⁴ E két európai bírói fórum mellett – a teljesség igénye nélkül – az EU egyes ügynökségei (pl. az EU Alapjogi Ügynöksége;¹¹⁵ az EU Menekültügyi Ügynöksége¹¹⁶); az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR);¹¹⁷ az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa;¹¹⁸ továbbá nemzetközi nem kormányzati szervezetek (pl. az *Aire Centre*, *International Commission of Jurists*) egyaránt rámutattak a Met.-nek, a Harmtv.-nek, az államhatártól szóló törvénynek, illetve azok végrehajtási gyakorlatának az uniós és nemzetközi jogi követelményekkel való összeegyeztethetlenségére. Jogi korrekciókat ezek a (nem bírósági) dörgedelmekek sem eredményeztek.

Összességében megállapítható: a magyar jogalkotó 2015-öt követően az EU menedékjogi és visszatérési *acquis*-jával látványosan ellentétes szabályokat fogadott el és gyakorlatot követett – mind ez ideig hűsbavágó jogkövetkezmények nélkül.

szág (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile) ügyben 2023. június 22-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2023:504].

¹¹² NAGY (104. lj.) 120.

¹¹³ Erről a funkcióról bővebben lásd: <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments>.

¹¹⁴ C-123/22. sz. Bizottság kontra Magyarország (Accueil des demandeurs de protection internationale II) ügyben 2024. június 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2024:493].

¹¹⁵ Lásd pl. European Union Agency for Fundamental Rights: *Asylum and migration: Progress achieved and remaining challenges* (Luxembourg: Publications Office of the EU 2023).

¹¹⁶ Lásd pl. European Union Agency for Asylum: *Asylum Report 2023* (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2023).

¹¹⁷ UN Refugee Agency: „UNHCR concerned by Hungary's latest measures affecting access to asylum” (Press Release) 10 March 2021; *UNHCR observations regarding legislative amendments adopted in Hungary in June and July 2018* (Geneva 6 November 2018).

¹¹⁸ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe – Dunja Mijatović: Report Following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019 CommDH(2019)13.

2.4. LEGÚJABB FEJLEMÉNYEK: VAN ÚJ A NAP ALATT?

Végül, de nem utolsósorban kell szót ejteni arról a legfrissebb nagy horderejű változásról, amely szellemiségében a 2015-öt követő szakpolitika-alakítást (le)uraló szekuritizáló szemléletet kodifikálta egy újraalkotott idegenrendészeti törvényben. 2023 decemberében megszületett ugyanis a *harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény* (Btátv.), amely tizenhét év után felváltotta a Harmtv.-t., és rekordgyorsasággal, 2024. január 1-jén hatályba is lépett. A Btátv. – a jogászi ethosztól és törvényszövegektől idegen – *preambuluma* nem is rejti véka alá a végletesen leegyszerűsített jogpolitikai célokat:

„Az újra növekvő migráció miatt idegenrendészeti szigorításra van szükség! Magyarország a magyaroké és a magyar munkahelyek is első helyen a magyarokat illetik meg. Világosan kell szabályoznunk, ki és mennyi ideig tartózkodhat Magyarország területén. Sem a munkavégzés, sem más tartózkodás nem lehet korlátlan, és nem hosszabbítható meg automatikusan. A[z] [...] új átfogó törvény [...] szigorítja és egyértelművé teszi külföldi állampolgárok Magyarországon való tartózkodásának, munkavállalásának jogcimeit és feltételeit. [...] Aki a magyar törvényeket és a magyar szabályokat nem tiszteli, annak azonnal el kell hagynia Magyarország területét. [...] A törvény egyértelművé teszi, hogy vendégmunkásokat Magyarországon csak a legszigorúbb szabályok mellett lehet alkalmazni. [...]”

Tartalmát tekintve ugyanakkor az újrakodifikált rendelkezések túlnyomó része a hatályos (és mára igencsak terjedelmes) uniós jogi vívmányokat igyekszik átültetni, amelyek a határigazgatás, vízumügy, nagyméretű informatikai rendszerek, valamint a legális és irreguláris migráció formáit és kérdésköreit (pl. a tartózkodási jogcímek, visszatérés, kényszerintézkedések, eljárási szabályok) rendezik. Ezt az EU-jogi igazodást – legalábbis *pro forma* – az EU *acquis*-nak való megfelelést rögzítő záradékban felsorolt huszonhárom uniós irányelv, valamint huszonnégy uniós rendelet is világosan illusztrálja. Fontos kérdés persze, hogy mindezeket az uniós jogi előírásokat híven tükrözi-e az új törvény betűje, illetve szelleme. Az eddigiek-nél is részletgazdagabb (lásd a kapcsolódó végrehajtási rendeletek sokaságát is) és bonyolultabb új kodifikációnak (pl. csak tartózkodási jogcímből több, mint harmincfélét ismer) az EU-joggal való konformitása tükrében elvégzett módszeres, alapos és kellően kimunkált elemzése a Btátv. terjedelme, illetve komplexitása okán meglehetősen időigényes vállalkozás. Erre a törvény hatálybalépésétől a kéziratzársig eltelt idő rövidsége, valamint a terjedelmi korlát e helyütt nem adott lehetőséget. A migráció jogával foglalkozó hazai jogászok, illetve a jogtudomány e területet kutató művelőinek szűk közösségére vár az a feladat, hogy ezt a beható és értő jogi analízist elvégezze.

Hozzá kell tenni ugyanakkor: a Btátv. színre lépése csupán egy – jóllehet meghatározó jelentőségű és igen összetett, sokszínű – szeletét fedi le a magyar migrációs jogalkotás képzeletbeli tortájának: az *Szmtv.*, a *Met.*, a *SIS-törvény* és a további kapcsolódó jogharmonizációs célú törvények továbbra is hatályban vannak. 2024 közepén tehát ez a normatív tájkép tárul a szakma, illetve a jogkereső közönség sze-

me elé, amely mennyiségében óriási és burjánzó, lassan kiismerhetetlenül komplex, olykor kazuisztikus, s ezzel egyidejűleg felettébb technikai, míg a szabályozás címzettjeit, a különféle státuszú külföldieket – leginkább az EU-n kívülről érkezetteket (ideértve az oltalomkeresőket) – elidegenítő és kiszorító normatömeg.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Két évtized távlatából elmondható, hogy nem lehet az Európai Unió migrációs és menekültpolitikáját progresszívként jellemezni. Ennek alapvető oka a 2015-ös válság, illetve a válság menedzselése, amelynél a tagállami szakpolitikák célja az egyes nézőpontból menekültek, más nézőpontból irreguláris migránsok érkezésének kezelése, illetve érkezésüknek megfékezése volt. Ugyanakkor voltak olyan pontok, amelyek mind a külső, mind a belső dimenzióban új aspektust és megoldásokat hoztak.

Belső dimenzióban a „hotspot”-ok létrehozása, az Európai Bizottság által elfogadott áthelyezési rendszer aktiválása jelentős operatív és szervezési késedelmekbe ütközött, ami a többi uniós tagállam gyenge együttműködésével együtt csak nagyon korlátozott mértékben tette lehetővé a várt cél, a tagállamok közötti szolidaritás elérését. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az áthelyezési rendszer elsőként valószínűsítette meg az EUMSZ 80. cikkében foglalt szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti méltányos megosztásának elvét. A szolidaritás elvét azonban aláásta a tagállamok jelentős részének, különösen az egyes visegrádi országok részéről tapasztalható, együttműködéstől elzárkózó hozzáállása. Alapvető problémaként mutatkozott/mutatkozik, hogy a tagállamoknak meg kellett volna/meg kellene változtatnia a migrációval kapcsolatos megközelítésüket. Az uniós államok közötti szolidaritás hiányát egy EU-ellenes perspektívában is felhasználták, hiszen az Európai Uniót okolták a migráció kérdésének kezelése során felmerült hiányosságok nagy részéért.

Ugyanakkor a tagállamok közötti összes megoldatlan, belső probléma elvezetett a külső dimenzió hangsúlyosabbá válásához, nevezetesen, hogy 2015 óta az uniós migrációs politika külső dimenziója a migrációs útvonalakon érintett harmadik országok támogatására összpontosít, a migrációs áramlások csökkentése, illetve az irreguláris migránsok hazatelepítése (visszafogadása) céljából. Itt viszont megtalálhatjuk az uniós tagállamok különböző szakpolitikai és megközelítései közötti összekötő kapcsolatot.

A magyar jogi realitások felé fordítva tekintetünket pedig paradox helyzetnek lehetünk tanúi. Egyrészt húsz évvel Magyarország uniós csatlakozása után az ez idő alatt az egyik legtöbbet változott, folyvást terebélyesebbé váló EU-szakpolitika s annak jogi instrumentumai – „mint a beömlő dagály”¹¹⁹ – döntően meghatározóak a nemzeti normatív kereteket, legalábbis formai értelemben. Másrészt azonban a tartalmilag az EU-joggal és annak elveivel flagránsan szembemenő hazai jogal-

¹¹⁹ „A [Római] Szerződés olyan, mint a beömlő dagály. Beúszik a folyótorkolatokon és felnyomul a folyókon. [...] Nem beszélhetünk és nem gondolkodhatunk többé pusztán angol jogról. [...] Közösségi jogról kell beszélnünk s gondolkodnunk.” – Lord Denning MR, *Blumer v. Bolinger* ügy (1974) (ford.: M. T.).

kötés számos ponton kiüresíti az igazodási keretet jelentő szupranacionális normákat és sztenderdeket – aláásva ezáltal a joguralom (*rule of law*) eszméjét és uniós alapértékét egyaránt.¹²⁰

Intellektuálisan izgalmasnak és egyben roppant tanulságosnak ígérkezik e madártávlatból elvégzett *tour d’horizon*-t egy következő kerek évfordulókor is megisméltetni, ez nem vitás.

¹²⁰ Hasonlóképpen értékel, mások mellett, pl. Krisztina Kovács – Boldizsár Nagy: „In the Hands of a Populist Authoritarian: The Agony of the Hungarian Asylum System and the Possible Ways of Recovery” in Vladislava Stoyanova – Stijn Smet (szerk.): *Migrants’ Rights, Populism and Legal Resilience in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press 2022) 232–233., 235., <https://doi.org/10.1017/9781009040396.013>; Tamás Hoffmann: „Illegal Legality and the Façade of Good Faith – Migration and Law in Populist Hungary” *Review of Central and East European Law* 2022. 139–165., <https://doi.org/10.1163/15730352-bja10059>.

RECENZÍÓ

LISA SONNLEITNER: A CONSTITUTIONALIST APPROACH TO THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: THE LEGITIMACY OF EVOLUTIVE AND STATIC INTERPRETATION (HART PUBLISHING, 2022).

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.07>

Napjainkban, amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB, a Bíróság) számos kihívással küzd – a hatalmas ügyteher miatt hatékonysági problémák merülnek fel, döntéseinek végrehajtását sok állam késlelteti, melyel az emberi jogok védelme nem éri el a Bíróság által biztosított magas szintet,¹ tendencia, hogy a nemzeti bíróságok figyelmen kívül hagyják a strasbourgi mércéket² – különösen fontos a Bíróság értelmezési stratégiáival kapcsolatban felvetődő kérdésekkel foglalkozni.

Lisa Sonnleitner monográfiája az EJEB által alkalmazott egyik legvitatottabb értelmezési technika, a jogfejlesztő értelmezés (*evolutive interpretation*) legitimitását vizsgálja elméleti, érveléstechnikai szempontból. A jogfejlesztő értelmezés azt jelenti, hogy az idő múlásával bekövetkező változások miatt egy változatlan normaszöveghez az eredeti jelentéshez képest eltérő tartalmat társít egy bíróság.³ Egy emberi jogi egyez-

mény jogfejlesztő értelmezése kapcsán a fő kérdés az, hogy a különböző – jogi, társadalmi, kulturális, technológiai stb. – változásoknak lehet-e hatásuk, illetve szükséges-e, hogy hatással legyenek az emberi jogok tartalmának meghatározására. További kérdés, hogy amennyiben igen, milyen módon és mértékben, és melyik az az intézmény, amelynek ezt realizálnia kell. A strasbourgi emberi jogi mechanizmus vonatkozásában a kérdés még pontosabban úgy tehető fel, hogy ha az EJEB az Emberi Jogok Európai Egyezménye⁴ (a továbbiakban: az Egyezmény) jogfejlesztő értelmezésével hoz döntést, akkor az így meghozott döntés autoritatív-e, azaz a tagállamoknak engedelmeskedniük kell-e egy ilyen döntésnek.⁵ A szerző ennek a kérdésnek a megválaszolása érdekében a jogfejlesztő értelmezés és annak ellentétpárja, a statikus értelmezés (*static interp-*

tion (Cambridge: Cambridge University Press 2016) 18–21.

⁴ *Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről*, Róma, 1950. november 4. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁵ A tagállamokban ugyanis ennek következtében pozitív intézkedések, akár törvényhozási aktus meghozatalára is szükség lehet az Egyezménynek való megfelelés érdekében.

¹ Supervision of the execution of judgments and decision of the European Court of Human Rights 2023, 17th Annual Report of the Committee of Ministers, <https://rm.coe.int/annual-report-2023/1680af6e81>.

² Martin BREUER (ed.): *Principled resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm?* (Heidelberg: Springer 2019).

³ Christian DJEFFAL: *Static and Evolutive Treaty Interpretation. A Funcitonal Reconstruct-*

retation) igazolhatóságát vizsgálja meg, majd az Egyezmény alkotmányos elveire alapozva új normatív elméleti érvelési modellt alkot meg, melyben a jogfejlesztő és a statikus értelmezés közötti mérlegelés racionális lehet.

A jogfejlesztő értelmezés lehetőségét biztosít arra, hogy a Bíróság az Egyezményt annak céljaival összhangban értelmezze a változó körülmények között.⁶ Ez magában foglalja annak lehetőségét, hogy egy alapjog védelmi köre bővül, azaz a magasabb szintű alapjogvédelmet segíti elő. Az Egyezmény Preambulumának azon megfogalmazása alapján, hogy az Egyezmény céljának elérésére vonatkozó egyik módszer az emberi jogok és alapvető szabadságok megóvása és további fejlesztése, arra következtethetünk, hogy ezzel összefüggésben az is fontos elv, hogy a korábban elért alapjogvédelem szintje nem csökkenhet.⁷ Ugyanakkor az EJEB nem következetes a jogfejlesztő értelmezés alkalmazása során, a mérlegelés szempontjait nem alkalmazza koherensen a Bíróság, ami az érvelésének – és ezáltal az esetjognak – a kiszámíthatóságát gyengíti. Ez az, ami miatt Sonnleitner úgy gondolja, hogy egy normatív elméleti modell kialakítására van szükség, amely támpontokat ad arra vonatkozóan, hogy egy konkrét esetben a Bíróságnak a jogfejlesztő vagy a statikus értelmezést kell alkalmaznia. Amellett érvel, hogy az általa kidolgozott modell segítségével a jogfejlesztő és a statikus

értelmezés esetről esetre való igazolása normatív érveken alapul, amelyek megtalálhatók az Egyezmény alkotmányos keretei között. Ez a modell az egymással versengő jogfejlesztő és statikus alkotmányos elvek súlyának meghatározását követeli meg. Ennek érdekében a szerző meghatároz olyan tényezőket, amelyek segítségével megállapítható a jogfejlesztő vagy a statikus értelmezés alkalmazásának helyessége egy konkrét esetben.

A kötet jól illeszkedik a Hart Studies in Constitutional Theory sorozat perspektívájába, mivel a sorozat célkitűzése, hogy olyan gondolatébresztő köteteket adjon ki, amelyek az alkotmányelmélet különböző aspektusait lényegre törően és világosan dolgozzák ki annak érdekében, hogy újragondoljuk a már meglévő alkotmányjogi tudásunkat, és fejleszünk az eredeti alkotmányos eszméket.

A JOGFEJLESZTŐ ÉRTELMEZÉS FOGALMA ÉS LEGITIMITÁSA

Az első, *Alapok* című részben a jogfejlesztő értelmezésre vonatkozó felfogásokat tárja elénk a szerző, és a jogfejlesztő értelmezés legitimitását vizsgálja.

A szerző szerint az, ahogyan az emberi jogokat konceptualizáljuk, hatással van arra, hogy hogyan igazoljuk az autoritásukat. Kiindulópontja a jog, illetve az emberi jogok természete. Robert Alexy nyomán a jogot kettős természetűként fogja fel, amit összekapcsol az emberi jogokkal kapcsolatos felfogásával, illetve azok értelmezésével is. Alexy szerint a jog kettős természete úgy írható le, hogy van egy reális dimenziója, amely felöleli az autoritatív parancsokat és a társadalmi elfogadást, és van egy ideális dimenziója, amely a jog erkölcsi helyesség iránti igényére vonatkozik.

⁶ POLGÁRI Eszter: „European Consensus: A Conservative and a Dynamic Force in European Human Rights Jurisprudence” *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2012/1. 80.

⁷ Ez azonban az EJEB gyakorlatában nem abszolút érvényű. DJEFFAL (3. l.) 309–314.

Alexy szerint a helyesség iránti igénynek van egy második szintje is, ami túlmegy az ideális dimenzió, a reális dimenzióban is megjelenik, és ez a jogbiztonság. Mindkét dimenzió elengedhetetlen a joggyakorlat számára, azonban a két dimenzió a gyakorlatban gyakran szembe kerül egymással, ami miatt szükséges közöttük az egyensúly megteremtése.⁸ Ezzel összefüggésben a szerző szerint az emberi jogok jogi (reális dimenzió) és erkölcsi (ideális dimenzió) jogosultságok, amelyek alapjogi katalógusokban való rögzítésével az ideális és a reális dimenzió összekapcsolódik.

Sonnleitner egy alulról felfelé haladó igazolást alkalmaz az emberi jogok kapcsán, hogy érzékeltesse a jogi érvelés relevanciáját az emberi jogok normatív igazolásában. Ehhez Forst konstruktivista felfogását veszi alapul, mely szerint minden embernek alapvető joga van az igazoláshoz. Minden embernek jár az a tisztelet emberi lényként, hogy joga legyen arra, hogy érvekkel legyen alátámasztva a rá vonatkozó bánásmód. Forst univerzális emberi jogi felfogását a jogi érveléshez való szoros kötődése miatt tartja a szerző jó kiindulásnak az emberi jogok értelmezésének vizsgálatához. Az emberi jogok ilyen felfogása magában foglalja, hogy azok bizonyos terjedelemben dinamikusak.

A szerző állítása az, hogy a jogfejlesztő értelmezésnek nincs egy elfogadott doktrínája. A jogfejlesztő értelmezés a Bíróság gyakorlatában úgy jelenik meg, hogy az Egyezmény élő instrumentum, amelyet a változó körülmények figyelembevételével kell értelmezni, de ez önmagában nem definíció, és

a szakirodalomban sokféleképpen gondolkodnak erről. A szerző a jogfejlesztő értelmezés definiálására tesz kísérletet, amely túlmegy a Bíróság gyakorlatán, és amely segít abban, hogy a legitimitását megvizsgálja.

A jogfejlesztő értelmezés általa megalkotott normatív koncepciója három fő részből tevődik össze.

1. *A jogfejlesztő értelmezés önmagában nem egy értelmezési módszer, hanem része egy intertemporális értelmezés normatív elméletének, és az értelmezési módszerek metaszintjén helyezkedik el.* A jogfejlesztő értelmezés nem tekinthető hagyományos értelmezési módszernek, mert ezzel nem a szöveg jelentését tárjuk fel. A jogfejlesztő értelmezés egyfajta hozzáállás az értelmezéshez, de nem ad szemantikai információkat egy jogról. Éppen ezért nevezik ezt az értelmezés eredményének vagy elvének is, amelynek célja az Egyezmény dinamikus, nem pedig statikus értelmezése. Így erre inkább értelmezési célként lehet tekinteni, nem pedig eszközként. Sonleitner szerint a jogfejlesztő értelmezésnek iránymutató funkciója van minden olyan esetben amikor más értelmezési módszerek használata különböző értelmezési eredményekhez vezet. Ez az értelmezőt arra kényszeríti, hogy vegye figyelembe az Egyezmény jogrendszerének dinamikus értékeit.

2. *A jogfejlesztő értelmezés kibontakozhat minden értelmezési módszer időbeli dimenziójának elemeként.* Az értelmezés időbeli dimenziója feltérképezi a történeti és a jelenkori jelentést. Ebben az értelemben a jelenkori jelentés a jogfejlesztő értelmezés, a történeti pedig a statikus értelmezés. A jogfejlesztő értelmezés tehát az időbeli dimenzió egyik pólusa, amely szintén mutatja, hogy

⁸ Robert ALEXY: „The Dual Nature of Law” *Ratio Juris* 2010/2. 167–182., <https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.2010.00449.x>.

nem kapcsolódik egy konkrét értelmezési módszerhez, hanem értelmezési eredményeket fed le, amelyek az időbeli dimenzió jogfejlesztő pólusán helyezkednek el. Azaz, a jogfejlesztő értelmezés potenciálisan konfliktusba kerül olyan értelmezési eredményekkel, amelyek a spektrum statikus végén helyezkednek el.

3. *A fejlődés viszonyítási pontja a stagnálással ellentétbe állítva az alapjogok és kötelezettségek EJEB által meghatározott értelmezése vagy az Egyezmény megalkotói általi értelmezése.* Mivel az időbeli dimenzió két pólusán vannak, ezért a jogfejlesztő értelmezést csak úgy tudjuk meghatározni, ha ehhez meghatározzuk a statikus értelmezést, azaz hogy mihez viszonyítjuk a változást. A szerző állítása az, hogy a változást nemcsak a tagállamokbeli változásokhoz kell viszonyítani, hanem az Egyezmény rendszerén belül is lehetséges a változás az értelmezésben.

Így statikus értelmezésen a jogoknak és kötelezettségeknek olyan értelmezését érti, amelyeket az Egyezmény megalkotói elfogadtak, vagy az EJEB gyakorlatában az eddigiekben megjelent, alkalmazta a Bíróság. Ezzel szemben az értelmezés akkor jogfejlesztő (evolutív), ha túllép (vagy eltér) ezen a „készleten” az új kontextusra – mint például morális, tudományos vagy társadalmi fejlődésre – reagálva. Idővel tehát egy evolutív értelmezési eredmény is statikussá válik.

A szerző megvizsgálja a jogfejlesztő értelmezés elméleti igazolásait, illetve a Bíróság általi igazolását annak érdekében, hogy kimutassa a legnagyobb problémákat a meglévő legitimitásemelletekkel. A szerző állítása az, hogy a jogfejlesztő értelmezés legitimitásának elméleti megközelítéseivel az a legnagyobb probléma, hogy a legitimitást

abszolútként értelmezik. Ezzel ellentétben ő az evolutív értelmezés relatív legitimitását ragadja meg, melynek során nemcsak az ügyek sajátosságaira van tekintettel, hanem az értelmezés jogfejlesztő és statikus elemeire egyaránt. Azt állítja, hogy ez az, ami hiányzik az eddigi elméleti megközelítésekből.

A sokféle létező legitimitás elméletet két nagy kategóriába sorolja. Az egyikbe azok tartoznak, amelyek kiindulópontja a strasbourgi rendszer speciális, regionális emberi jogi mechanizmus jellege (európai konszenzus, Letsas elmélete az Egyezmény morális értelmezéséről és a tagállami kötelezettségvállalás természetéről,⁹ Greer elmélete a jogok elvéről¹⁰). A másik kategóriába pedig azok tartoznak, amelyek a nemzetközi jog egy általános jogelvét tekintik kiindulópontnak (hatékonyság, a nemzetközi szerződések értelmezéséről szóló Bécsi Egyezmény rendelkezései: a felek szándéka, tárgy és cél, a nemzetközi jog más szabályai, emberi méltóság, pro persona elv, az emberi jogok objektivitása).

A fentiek közül az európai konszenzus érve igényel kiemelt figyelmet, mivel az EJEB ezt gyakran használja a jogfejlesztő értelmezés igazolására. Ugyanakkor a szerző szerint az európai konszenzus

⁹ George LETSAS: *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2009).; George LETSAS: „The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy” in Andreas FOLLESDAL – Brigit PETERS – Geir ULFSTEIN (szerk.): *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a national, European and global Context* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), <https://doi.org/10.1017/cbo9781139169295.005>.

¹⁰ Steven GREER: *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press 2008).

nemcsak a jogfejlesztő értelmezés, hanem a statikus értelmezés alkalmazásához is vezethet, mivel ez a tagállamok jogalkotási realitásán alapul. Pozitív konszenzus esetében, amikor egy jogi kérdésben új konszenzus alakul ki, vagy új jogi megoldást fogadnak el a nemzeti jogalkotók, amik az Egyezmény elfogadásakor még nem léteztek, az EJEB ezt a trendet követi az Egyezmény értelmezésekor. Negatív konszenzuson azt érti, amikor egy adott kérdésben nincs a tagállamok között konszenzus, ami a statikus értelmezés alkalmazásához vezet a Bíróságot.

Az európai konszenzus érv támogatói abban látják az igazoló erejét, hogy ezzel elkerülheti a Bíróság a szubjektivitást, és egyúttal a jogbiztonságot segíti elő, illetve hogy ez összekapcsolható a demokratikus legitimitással.

Sonnleitner szerint ez a konszenzus – a törvényhozói gyakorlat a tagállamokon – nem elegendő a jogfejlesztő értelmezés igazolására, az emberi jogi kérdések esetében tartalmi igazolásra van szükség, nem elég egy többségi álláspont követése. Szerinte ez könnyen belátható, ha azt az esetet vesszük példaként, hogy a tagállamok az Egyezmény védelmi szintje alá csökkentik az alapjogvédelmet – ami meg is történt a terrorizmus vagy a migráció kihívásaira való reakcióként. Ilyen esetben az EJEB nem követheti egyszerűen a tagállami gyakorlatokat, mert az ellentétes lenne az Egyezmény céljával. Ez a példa jól mutatja az általános problémát a konszenzusigazolással.

Sonnleitner szerint minden eddigi legitimitáseméletnek vannak gyengeségei, hiányosságai, melyeket három csoportba sorolt: 1. az értelmezés statikus és jogfejlesztő dimenziója közötti különbségtétel hiánya; 2. konceptuális világosság hiánya arról, hogy a jogfejlesztő értelmezés

értelmezési módszernek tekinthető vagy valami másnak, 3. alaposság, elmélyültség hiánya: ez főleg a Bíróság gyakorlatára igaz, mely nem igazolja, csak deklarálja a jogfejlesztő értelmezést.

Ennek a résznek az utolsó fejezetében a jogfejlesztő értelmezés legitimitását tagadó álláspontokat vizsgálja meg. E kritikák közül az általa három legfontosabbnak vélttel foglalkozik: a demokratikus legitimitás hiányával, a szuverenitás problémával és a jogállamiságból fakadó követelmények – objektivitás, jogbiztonság, előreláthatóság, kiszámíthatóság – hiánya. Egyik álláspontot sem tartja olyan meggyőzőnek, amely a jogfejlesztő értelmezés legitimitását cáfolná.

A MÉRLEGELESI MODELL (BALANCING MODEL) ÉS ALKALMAZÁSA

A kötet második részében az új mérlegelési modell alkotmányos alapjait tárja fel a szerző. Állítása az, hogy a jogfejlesztő értelmezés alkalmazásának legitimitása az Egyezmény alkotmányos elvei alapján igazolható.

A szerző szerint a diskurzív konstitucionalizmus olyan keretet biztosít, amely egy értelmezési megközelítés legitimitását annak argumentatív minőségével méri. Következésképpen az alkotmányos érvek a jogi érvelés egy halmazát olyan érvekkel ruházzák fel, amelyek reagálnak a jogrendszerek sokféleségére. Ez különösen vonzó a transznacionális jogrendszereknek, mint az Európa Tanács, ahol a nemzetközi jogrendszer szabályai ellentétbe kerülhetnek a nemzeti jogszabályokkal. A kozmopolita alkotmányosság nem szigorú hierarchikus struktúrákban keres erre megoldást, hanem a kötelezettségeknek való megfelelés több-

féle változatát keresi, amelyek tekintettel vannak a helyi sajátosságokra, és egyúttal tiszteletben tartják a közös értékeket. Az ilyen, normák közötti konfliktusok megoldásához kiemelten szükséges a fokozott bírói szerep az értelmezésben (*enhanced judicial role in interpretation*), illetve az egyensúlyok megteremtése (*balancing*). Éppen ezért a szerző szerint a kozmopolita és a diskurzív alkotmányosság érvei olyan meggyőző elemzési keretet biztosítanak, amelyben lehetséges egy olyan értelmezési megközelítés legitimitásának elemzése, amely az emberi jogok magas szintű védelmének fenntartására törekszik – mint amilyen a jogfejlesztő értelmezés.

A szerző kiindulópontja, hogy az Egyezmény alkotmányos jellegének legfőbb alapja az, hogy az Egyezmény a tagállamokat egységesítő alapvető értékek alapján korlátozza. Ezek nagyon absztrakt értékek, amelyek beazonosításához nemcsak az Egyezmény szövegének, hanem az Európa Tanács Statútumának vizsgálatára is szükség van. Ez alapján Sonnleitner három alapvető pillért azonosít be az Európa Tanács alkotmányos rendszerében: a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok védelmének értékeit. Ez a három alapelv az Egyezmény alkotmányos magját adja, és megerősíti, támogatja az Egyezmény és a Kiegészítő jegyzőkönyvek összes cikkét. A fentiek alapján azt állapítja meg, hogy a jog reális és ideális dimenziója áthatja az Egyezmény három alapelvét is, azaz maga az Egyezmény is kettős természetű.

Az értelmezés időbeli dimenziójában ez a kettős természet úgy realizálódik, hogy a statikus értelmezés – amelynek célja a konzisztencia és a jogbiztonság – alkotja a reális dimenziót, a jogfejlesztő értelmezés pedig – amely a jogban az

igazságosságra törekszik – az ideális dimenziót. A szerző szerint ezek analitikai kapcsolatot hoznak létre a jogfejlesztő értelmezés általános legitimitásának az elemzéséhez. Mivel általánosságban mindkét típusú értelmezés legitím, ezért fel kell állítani egy modellt a konkrét ügyben való legitím alkalmazásukra. Éppen ezért kapcsolódnia kell a jogi érvelés elmélet egy analitikai modelljéhez, amely igazolást ad a jogfejlesztő értelmezés konkrét alkalmazásához.

A harmadik részben alakítja ki a mérlegelési modellt. A fő kérdés az, hogyan lehet döntést hozni az egymással versengő alkotmányos elvek között. Kiindulópontja az, hogy mind a statikus, mind a jogfejlesztő értelmezés legitimitása fokozatos, amely a különböző típusú esetekben eltérő lehet. Célja egy olyan észszerű mérlegelési eljárás kialakítása az intertemporális értelmezés helyes megközelítésének kiválasztására, amely az Egyezmény alkotmányos alapjaival összhangban lévő normatív érveken alapul.

A mérlegelési modell kialakítása során a szerző a preferenciaviszonyok meghatározását a konkrét esetekben az elvekként való meghatározásban látja hosszú távon alkalmazható megoldásnak. Ennek az az oka, hogy az elvek ütközhetnek egymással anélkül, hogy az egyiknek szükségszerűen engednie kellene a másiknak, a közöttük lévő preferenciaviszony inkább feltételes, és az eset ténybeli és jogi lehetőségeitől függ. A statikus és a jogfejlesztő értelmezés közötti konfliktus feloldásához egy konkrét esetben az ezek mögött meghúzódó egymással versengő normatív értékek – az EJEK alkotmányos elvei – között kell mérlegelni. Ez a szerző szerint lehetővé tesz bizonyos fokú kiszámíthatóságot a jövőbeli esetek tekintetében. Követke-

zéseképpen az EJEE alkotmányos értékeit a reális és ideális dimenzióban elvekként konstruálja, amelyek meghatározzák a választást a statikus és a jogfejlesztő értelmezés között. A jogfejlesztő értelmezés alkalmazásakor az EJEB materiális elvekre hivatkozik, mint az emberi méltóság, a személyes szabadság vagy az emberi jogok hatékony védelme. A statikus értelmezés alkalmazásakor pedig formális elvekre hivatkozik a Bíró-ság, mint a jogbiztonság, a kiszámíthatóság vagy a konszenzus hiánya. Következésképpen a materiális elvek normatív érveket biztosítanak a jogfejlesztő értelmezésnek, a formális elvek pedig a statikus értelmezésnek.

A mérlegelési modell belső struktúrájának kialakításakor Alexy arányosságra kidolgozott mérlegelési modelljét¹¹ veszi alapul, de az értelmezés időbeli dimenziójának mérlegeléséhez szükséges némi módosítás. Elsőként meg kell határozni a statikus elvekbe való beavatkozás intenzitását. A második lépés, hogy meg kell vizsgálni az eset kapcsán felmerülő jogfejlesztő elvek fontosságát. Harmadik lépésben ezek súlyának összevetésével meg kell állapítani, hogy a statikus vagy a jogfejlesztő értelmezés igazolható az esetben. Az egyes elvek súlyának meghatározására szintén Alexy kategóriáit használja: enyhe (*light*), mérsékelt (*moderate*) és súlyos (*serious*).

Három forgatókönyv létezik, amikor az ideális dimenzió jogfejlesztő alkotmányos elvei sokkal fontosabbak, mint a reális dimenzió statikus elvei:

1. ha az ideális dimenzió fontossága súlyos (*s*) és a reális dimenzióba való beavatkozás intenzitása enyhe (*l*);

2. ha az ideális dimenzió fontossága súlyos (*s*) és a reális dimenzióba való beavatkozás intenzitása mérsékelt (*m*);

3. ha az ideális dimenzió fontossága mérsékelt (*m*) és a reális dimenzióba való beavatkozás intenzitása enyhe (*l*).

Ezekben az esetekben a legjobban igazolható a jogfejlesztő értelmezés választása az EJEE alkotmányos elvei alapján.

Ha ez a három forgatókönyv pontosan az ellenkezőjére változik, akkor a reális dimenzió statikus elvei sokkal fontosabbak, mint az ideális dimenzió jogfejlesztő elvei. Ezekben az esetekben a legjobban igazolható a statikus értelmezés választása az EJEE alkotmányos elvei alapján.

Három másik verzió értelmezési pátthelyzethez (*stalemate case*) vezethet: az, amikor az ideális dimenzió elveinek fontossága ugyanolyan fokú, mint a beavatkozás a reális dimenzió statikus elveibe, illetve ha mindkét oldal ugyanolyan súlyúként határozható meg.

Ezekben az esetekben a szerző szerint nem az EJEB-nek, hanem tagállamoknak kell dönteniük arról, hogy a statikus vagy a dinamikus értelmezést tartják jobbnak egy jogi kérdésben. Álláspontja szerint ez egy új dimenziója a tagállamok mérlegelési jogkörének, amit értelmezési mérlegelési jogkörnek (*interpretive margin of appreciation*) lehetne nevezni. Ez a tagállamok számára lehetővé tenné, hogy sokkal kiterjesztöbben értelmezzék az Egyezményt, mint az EJEB, de azt nem, hogy szűkebben. Ilyen esetben a szerző szerint az EJEB részéről helyes a statikus értelmezésnél maradni, mert a tagállamok széles mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a jogfejlesztő értelmezést választják-e. Ugyanakkor ilyen esetekben is érdemes a mérlegelési modellt alkalmazni, mert a Bíró-ság értelmezését átláthatóbbá és észszerűbbé teszi.

¹¹ Robert ALEXY: *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford: Oxford University Press 2014).

Az EJEE alkotmányos elveinek súlyozásakor szintén Alexy súlyozási formuláját veszi alapul. Ebben az esetben a súlyozás nem egy-egy alapvető jogra vonatkozik, hanem egy-egy elvnek a súlyára az értelmezésről való érvelésben. A szerző álláspontja szerint az időbeli dimenzió két végén elhelyezkedő elvek súlya egyforma, egyformán fontosak az Egyezmény céljainak elérésében. Következésképpen mindenféle *prima facie* preferencia a statikus vagy a jogfejlesztő dimenzióra vonatkozóan elvetendő.

Lehetséges azonban meghatározni racionálisan igazolható súlyozási szabályokat (*weighting rules*) az értelmezés időbeli dimenziójára vonatkozóan.

Értelmezési alapszabályként írja le, hogy egy értelmezés minél inkább támogatja az Egyezmény alkotmányos elveit (jogállamiság, demokrácia, emberi jogok), annál nagyobb a súlya. Ez igaz az értelmezési megközelítésekre is, azonban mivel a statikus és a jogfejlesztő értelmezés is támogat különböző alkotmányos elveket, meg kell alkotni sokkal specifikusabb súlyozó szabályokat a statikus és a jogfejlesztő értelmezés alkalmazására. Ezekkel lehet konkrét preferenciarelációkat meghatározni az alkotmányos elvek között. Ezek segítségével pedig meg lehet hozni a döntést a statikus és a jogfejlesztő értelmezés között.

A statikus értelmezésbe való beavatkozás intenzitására a következő súlyozási faktorokat alakította ki: a szó szerinti jelentés és a szövegezők szándéka, a precedensek, a demokratikus legitimitás. Egy beavatkozás intenzitás a reális dimenzió elveibe annál nagyobb, minél inkább eltér ezektől az evolutív értelmezés.

Az evolutív elvek fontosságának a meghatározására a következő súlyozási faktorokat alakította ki: emberi méltóság, igazságosság, béke, egyenlőség,

pluralizmus, önmeghatározás, hatékonyság. Az ideális dimenzió evolutív elveinek fontossága annál nagyobb, minél inkább az itt felsoroltak valamelyikét – vagy akár egyszerre többet – védi.

Az eddigiekkel ellentétben van egy faktor, ami igazolhatja mind a statikus, mind a jogfejlesztő értelmezést: ez az európai konszenzus. Ez egy empirikus adat a szabályozási valóságról a tagállamokban. Ez alapján a következő súlyozási szabályokat állította fel: egy beavatkozás intenzitása a reális dimenzió statikus elveibe annál nagyobb, minél jobban eltér az evolutív értelmezés a fennálló európai konszenzustól, illetve az ideális dimenzió evolutív elveinek fontossága annál nagyobb, minél inkább a jogfejlesztő értelmezés megfelel a fennálló európai konszenzusnak. Látható tehát, hogy a szerző az európai konszenzust mint a statikus és a jogfejlesztő értelmezés közötti választást önmagában igazoló érvet elvetette, ugyanakkor a mérlegelési modellben kiegészítő elvként elismeri. Maga a Bíróság gyakran használja az európai konszenzust a jogfejlesztő értelmezés melletti vagy elleni érvelés során.

A szerző elismeri, hogy a premisszák episztémikus megbízhatósága hatással van az egymással ütköző elvek súlyozására. Az állítása az, hogy ezek a konkrét eset körülményei alapján határozhatók meg, és így hozzájárulnak az elvek súlyának meghatározásához a konkrét esetben.

A negyedik részben a szerző három, az EJEB által már eldöntött esetre vetítve mutatja be a mérlegelési modell gyakorlati alkalmazását: egy esetben a jogfejlesztő értelmezés választása igazolható (a házassághoz való jog magában foglalja-e a váláshoz való jogot), egyben a statikus (az élethez való jog vagy az önmeghatározáshoz való jog

magában foglalja-e az asszisztált öngyilkossághoz való jogot), és egy patthelyzet (milyen környezeti elvárások vezethetők le a magán- és családi élethez való jogból). Mindegyik esetben az EJEB eredeti érvelésétől függetlenül alkalmazta a mérlegelési modellt, és állapította meg, hogy az alapján milyen értelmezési megközelítés alkalmazása igazolható. Azt akarja ezzel szemléltetni, hogy a mérlegelési modell az értelmezés racionalitását jelentős mértékben növeli azáltal, hogy világos és észszerű érvelési struktúrát biztosít, különösen a súlyozási szabályokkal. A mérlegelési modell mindig a konkrét eset tényeihez igazodva teszi lehetővé a precíz következtetés levonását a statikus és a jogfejlesztő értelmezés közötti racionális választáshoz, amely összhangban van az EJEE alkotmányos elveivel. Azt is megmutatja, hogy vannak olyan esetek – a patthelyzetek –, amikor mindkét értelmezési megközelítést ugyanolyan súlyú érvek támogatják.

ÖSSZEGRZÉS

A kötet erőssége, hogy átfogó képet nyújt a jogfejlesztő értelmezés sajátosságairól, az azzal kapcsolatban felmerült elméleti szakirodalmi és gyakorlati vitákról.

A kötet legnagyobb újdonsága, hogy nemcsak kérdéseket vet fel a jogfejlesztő értelmezéssel kapcsolatban, hanem megoldást is kínál a statikus és a jogfejlesztő értelmezés közötti választás igazolására a mérlegelési modell kidolgozásával. A szerző állítása az, hogy az általa kidolgozott modellnek az alkalmazása a konkrét esetben lehetővé teszi a statikus és az evolutív értelmezés közötti racionális, normatív módon igazolható választást. A szerző nemcsak egy elméleti konst-

rukciónak tekinti az általa kialakított mérlegelési modellt, hanem kifejezi azt a határozott elvárását is, hogy az EJEB azt alkalmazza is. Jóllehet a Sonleitner által kialakított modell szempontjainak nagy részét általában a Bíróság ténylegesen mérlegeli, egy ilyen mérlegelési konstrukció kialakítása és alkalmazása tipikusan a bírói gyakorlat szerves fejlődése folytán jön létre, és nem valószínű, hogy az EJEB ezt a modellt változtatás nélkül beépítené a gyakorlatába.

A kötet mégis fontos jelzés a tekintetben, hogy jelenleg nincs következetes szempontrendszer arra vonatkozóan, hogy mikor és milyen módon alkalmazza a jogfejlesztő értelmezést a Bíróság. Egy ilyen típusú mérlegelési modell alkalmazásának abban a tekintetben kiemelt jelentősége lehetne, hogy alkalmazása esetén a Bíróság értékelésének szempontjai világosak és átláthatóbbak lennének. A súlyozás ugyanakkor ugyanúgy a Bíróság diszkrecionális joga körébe tartozna, amellyel szemben objektív szempontokat nehéz támasztani. Az egyes faktorok súlyának meghatározásához minden esetben mérlegelésre van szükség, amely szükségképpen magában foglalja az értékválasztást. Mindezekből következően egy ilyen típusú mérlegelési modell alkalmazása nem feltétlenül jelentené a jövőbeli esetek kimenetelének jobb előreláthatóságát. Ugyanakkor az EJEB érvelésének átláthatóságát fokozná egy ilyen modell alkalmazása, amely a felek számára a jelenleginél magasabb fokú kiszámíthatóságot jelentene a saját érvelésük felépítésére a Bíróság előtti eljárásban.

*Boda-Balogh Éva**

* PhD, egyetemi adjunktus, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: balogh.eva@law.unideb.hu.

MARIETTA BENKŐ – KAI-UWE SCHROGL (SZERK.): OUTER SPACE – FUTURE FOR HUMANKIND: ISSUES OF LAW AND POLICY (THE HAGUE: ELEVEN 2021) 480.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.08>

„Essential Air and Space Law” címmel, mintegy két évtizeddel ezelőtt indult útjára az a pillanatnyilag huszonkilenc kötetet számláló tekintélyes könyvsorozat, mely a közelmúltban újabb érdekes kötettel gyarapodott. Marietta Benkő és Kai-Uwe Schrogl szerkesztésében, a két szerkesztő és további huszonhárom szerző munkájának köszönhetően, három éve jelent meg a sorozat huszonhatodik kötet, mely az emberiség jövőjének kontextusában vizsgálja a világűr kutatásának, felhasználásának és tudományos vizsgálatának komplex jogi, politikai és technológiai kérdéseit. A szerkesztők és a szerzők a kötetet a világűrjogászok közösségének híres és megbecsült tagja, az amerikai Nemzeti Repülési és Űrhajózási Hivatal, a Szövetségi Légügyi Hivatal és a Smithsonian Intézet egykori munkatársa, George S. Robinson emlékének ajánlották. Három esztendő egy időszerű kérdéseket középpontba helyező szakirodalmi mű szempontjából talán hosszú időnek tűnhet, ám a megjelenése óta a kötet egyáltalán nem veszített aktualitásából. Éppen ellenkezőleg, az eltelt időszak releváns eseményei egyre nagyobb jelentőséget kölcsönöznek a közreadott ismereteknek és gondolatoknak, és elégséges okot szolgáltatnak arra, hogy rövid ismertetés révén a hazai érdeklődő olvasók is tudomást szerezzenek a műről. A kötet húsz tanulmánya három nagy szerkezeti egységet alkot: az első hat tanulmány az előre tekintés, a következő tizenhá-

rom tanulmány a világűr felhasználásával kapcsolatos konfliktusok és kihívások, míg a két záró tanulmány a kötetet ihlető szakember munkásságára való emlékezés szellemében szerepel a könyvben.

Helyes és bátor szerkesztői döntésként értékelendő, hogy a kötet Gary L. Bennett gazdagon illusztrált tudományos-fantasztikus műfaji áttekintésével vezeti fel a témát. Noha napjainkban egyre kevésbé tapasztalhatjuk, a múltban a világűrjog kutatása távolról sem élvezett osztatlan elismerést. Művelőinek kezdetektől fogva meg kellett birkóznia azon előítélettel, mely a világűrjogi kutatásokat a tudományos-fantasztikum iránt rajongó szerzők kalandregényekbe illő tényállásokkal foglalkozó, extravagáns jogászai tollgyakorlatának tekintette.¹ Nem kétséges azonban, hogy a tudományos-fantasztikum számos ponton érintkezik az ürtevékenység szabályozásával. Nemzedékek képzeletének megragadásával gondoskodik a kutatói utánpótlásról, ihlető forrásként szolgál a feltalálók és fejlesztők számára, utópikus vagy disztópikus társadalomábrázolásaival modellezi a kilátásokat, és támogatja a majdani kihívásokra való felkészülést. Nem véletlen, hogy a brit védelmi tárca kutatási ügynöksége elismert tudományos-fantasztikus írók bevonásával igyekszik felvázolni a lehetséges jövőt.²

¹ GÁL Gyula: „Fantázia és realitás a világűrjogban” *Jogtudományi Közöny* 1963. 553., 556.

² „Futuristic Visions from Sci-Fi Writers Offer Insights for Defence” *GOV.UK* 2023. február

Kiváló példa a fikcióból fokozatosan valósággá váló tevékenységre az űrturizmus, melynek megvalósíthatóságát, kockázatait, biztosítási, jogi és környezetvédelmi vonzatait Marietta Benkő és Gabriele Röhn külön tanulmányban tárgyalja. Noha egyelőre nem áll rendelkezésre elegendő tapasztalat arról, hogy az űrturizmus élménye valóban elérhető lesz a szélesebb közönség számára, a rövid írás a sikertelen felbocsátások elfogadhatatlanul magas arányától az élet- és egészségbiztosítás nehézségein át az űrturizmus által okozott űrszeméttig, számos alapvető nehézségre mutat rá. Mindezek tükrében a tanulmány egy érdekes figyelmeztetéssel zárul: mivel a világűr nem vidámpark, hanem egy értékes erőforrás, az űrturizmus engedélyezését, legalábbis egyelőre, feltétlenül újra kellene gondolni. Hogy az érintett szereplők ebben mennyire lesznek partnerek, egyelőre nem tudhatjuk. Nyitott a kérdés, hogy milyen irányok mentén folytatódik az űrtevékenység fejlődése. Dmitry Payson tanulmánya következtetésképp a „New Space” történetének, iparági és gazdasági kontextusának és sajátosságainak feltérképezése nyomán a „Newest Space” korszakának előrejelzésére és felvázolására vállalkozik. Noha a „New Space” korszakának beköszöntével megszűnt az űrtevékenység exkluzív és elitista természete, az űrszektor által kínált termékek és szolgáltatások körében nem történt komoly változás, és a kormányzati és magánszereplők szerepeiben is mindössze hangsúlyeltolódások tapasztalhatók. Előrejelzése szerint azonban a „Newest Space” korában az űrtevékenység tartalma és intézményi

28., <https://www.gov.uk/government/news/futuristic-visions-from-sci-fi-writers-offer-insights-for-defence>.

keretei is megváltoznak: új üzleti modellek, szereplők, termékek, szolgáltatások és intézményi struktúrák jelennek meg. Ennek az intézményi átalakulásnak az előképei már most is megfigyelhetők, hiszen egyes állami ügynökségek hibrid igazgatási és vállalati tevékenységbe kezdtek, míg a magánszféra egyes szereplői hagyományos közjavakat és közösségi célokat is felkaroltak. Mindezen folyamatok megértése és felismerése elsősorban az újonnan belépő szereplők számára létfontosságú.

Napjainkban az égitestek meghódítása, nem utolsósorban a „New Space” korszakában felemelkedett új magánszereplők, különösen a Space Exploration Technologies Corporation/SpaceX küldetésének köszönhetően, újra az érdeklődés homlokterébe került. Bár a más égitesteken létesítendő emberi telepekhez még számos technológiai, élettani és egyéb nehézséggel kell megbirkózni, a kérdés sokrétű társadalomtudományi vizsgálata is abszolút mértékben indokolt. Jean-François Mayence tanulmánya a „határ” (*frontier*) amerikai fogalmának és a földi kolonizáció tanulságainak elemzése nyomán, annak megválaszolására tesz kísérletet, hogy előre jelezhető-e a világűr meghódításának módjai, és elkerülhető-e a történelem folyamán elkövetett hibák. Egyebek mellett olyan kérdésekről való gondolkodásra hív, mint az égitestek kolonizálása, a kolóniák esetleges elszakadása és az égitestek erőforrásainak kiaknázása. Bár a „kolonizáció” szó alkalmazásának helyessége a világűrre nézve erősen megkérdőjelezhető, és az elemzés helyenként mintha alábecsülné a hatályos jogi korlátokat, a felvetett kérdések és a kifejtett gondolatok határozottan előretekintő és érdekes olvasmánnyá teszik a tanulmányt.

Philippe Clerc szintén a világűrben létesített lakott vagy robotbázisokat helyezi a középpontba, melyek majdani működését a világűrjog és a gazdasági jog metszében vizsgálja. Feltérképezve az általános szabályozási és intézményi kontextust, a multilateralizmus mellett hitet tevő és konstruktív javaslatokban bővelkedő elemzés tulajdonképpen két nagy témakörre koncentrál: az égitestek területén létesítendő használati jogra, benne az erőforrások kiaknázására, és az égitesteken elhelyezett létesítmények működtetésének szabályozására és engedélyezésére. Egyelőre érdekes ellentmondások figyelhetők meg a világűrjog és gazdasági jog filozófiája között. Ilyen ellentmondás feszül például a világűr javainak megosztásával kapcsolatos kötelezettség és a magánszereplők profithoz fűződő joga között, amely profit az általuk vállalt kockázat ellentételezésének tekinthető, és amelyet legfeljebb adóztatás útján lehet legitím módon elvonni. Mindazonáltal a világűrjog és a gazdasági jog közös nevezőre hozhatók, és az utóbbi hatékony kiegészíthetője lehet az előbbi homályosságának és hiányosságainak. Kai-Uwe Schrogl tanulmánya tágabb perspektívában szemléli a mindenki által szabadon használható területek kilátásait, melyek hajdani létesítése a nemzetközi közösség bölcs előrelátásáról tanúskodik. Ennek ellenére az antarktisi térség, a nyílt tenger, a tengerfenék és a világűr helyzetét egyre több kihívás éri a fegyverzetkorlátozás, a fenntarthatóság és az erőforrások és előnyök megosztása terén. Kezelésük lehetséges és reális eszközei között a tanulmány a moratóriumokat, a küszbértékeket és használati díjakat, a magatartási kódexeket, valamint a transzparencia- és bizalomerosztó intézkedéseket említi. Ebben az erőfeszítésben közpon-

ti szerepet kellene kapnia a nemzetközi szervezeteknek és intézményeknek, és az átgondolt, diplomatikus és hiteles vezető állami szerepvállalásnak.

Következő szerkezeti egységében a kötet a konfliktusokra és kihívásokra irányítja a figyelmet, érezhetően szűkül a vizsgálódás időbeli és tárgyi fókusza. Gerard Brachet és Peter Martinez tanulmánya egy, az ürtevékenység biztonságosságát, biztonságát és fenntarthatóságát érintő kockázatokról szóló általános helyzetképpel indít. Megítélésük szerint okunk van az aggodalomra: az űrhajózó államok a múltban sem fordítottak kellő figyelmet az ürtevékenység környezeti hatásaira, ám a körülmények az új szereplők sokaságának színre lépésével és az új űrverseny fokozódásával egyre riasztóbbá váltak. Különösen az űrobjektumok fogalmának, az űrszemét mennyiségének növekedése és a világűrben tanúsított agresszív viselkedés veszélyeztetik az ürtevékenység biztonságosságát, biztonságát és fenntarthatóságát. Eme kockázatok nemzetközi együttműködés útján való kezelése, néhány kezdeményezéstől eltekintve, egyelőre a legkevésbé sem nem nevezhető kielégítőnek. Noha az űrobjektumok forgalomirányítása mindenképpen enyhítené a helyzetet, a katonai tevékenységek kapcsán valószínűleg külön jogi rezsim létesítésében kell gondolkodni. Bár a tanulmány az elektromágneses spektrum és a geostacionárius pályapozíciók felelős használatát szintén kihívásként nevesíti, ennek részletes ismertetésétől szemlátomást eltekintett.

Rajeswari Pillai Rajagopalan a katonai tevékenységek köréből az űrrendszerek elleni elektronikai és kibernetikai bűntudományok bemutatásával és szabályozási kihívásainak elemzésével folytatja az aktuális kockázatok áttekintését. Mivel az űralkal-

mazások az emberi civilizáció életének nélkülözhetetlen részévé váltak, az űrrendszerek elektronikai és kibertámadásokkal szembeni sebezhetősége és megtámadása érthető aggodalommal tölti el az érintetteket. Nem véletlen, hogy a hadviselés említett két módja egyre nagyobb „népszerűségnek” örvend: az alkalmazási költségek alacsonyak, az előidézett hatások ideiglenesek vagy visszafordíthatók, a bizonyítás gyakran nehézkes, az ellencsapás valószínűsége csekély, és azok az űrrendszerek minden szegmense ellen hatékonyan igénybe vehetők. Megfékezésükhöz a hatályos nemzetközi szabályozás nem elegendő, és a globális konszenzus megteremtését régóta akadályozza az amerikai és nyugati és az orosz és kínai álláspontok között tátongó szakadék. Mivel az általános és átfogó szabályozás pillanatnyilag kivitelezhetetlennek tűnik, a tanulmány szerint kívánatos lenne az erőfeszítéseket a kisebb léptékű és technikai természetű megállapodások irányába terelni.

Maradva a világűr katonai célú felhasználása terén, Jürgen Scheffran tanulmánya a négy évtizeddel ezelőtt készült göttingeni szakértői szerződéstervezet történeti hátterének, kidolgozásának, kontextusának és tartalmának fellelevenítése és elemzése révén kevésbé ismert adalékokkal szolgál. Miként arra a szerző is rámutat, napjaink geopolitikai környezete, legalábbis a világűr katonai célú felhasználása kapcsán, hasonló vagy akár kedvezőtlenebb a hidegháború időszakához képest. Ebben a kihívásokkal teli környezetben a stabilitás felborításával fenyegető űrfegyverkezési versenyt leginkább megelőző szabályozással lehet hatásosan megakadályozni. Ha fegyvereket telepítenénk a világűrbe, azonnal kezdetét venné az elpusztításuk-

ra való felkészülés, mely új fegyverkezési versenyt eredményezne. Ennek megelőzésére azonban a hatályos nemzetközi szabályok és az elmúlt évtizedekben napvilágot látott elképzelések és tervezetek, különböző okokból kifolyólag, nem feltétlenül alkalmasak. Bár a rendelkezésre álló idő vészesen fogy, és a környezet sem kedvez az átfogó szabályozási javaslatoknak, még lehetőség nyílik a megelőző cselekvésre. Fellépésükkel ehhez nyújthatnak létfontosságú hozzájárulást a civil szféra szereplői, a szakértők és a nem kormányzati szereplők és az olyan kezdeményezések, mint a tanulmány mellékleteként, teljes terjedelmében közzölt göttingeni szerződéstervezet.

Marc Becker tanulmányával a kötet konfliktusokkal és kihívásokkal foglalkozó szerkezeti egysége az űrtevékenység biztonságosságának, biztonságának és fenntarthatóságának egy békésebb kérdése, az űrobjektumok forgalomirányítása felé fordul. Egységes fogalom meghatározás hiányában is nyilvánvaló, hogy az űrobjektumok forgalomirányítása egymással szorosan összefüggő technológiai, működési és szabályozási problémák komplex halmazaként tornyosul az érintett szereplők előtt, melynek sikeres megvalósítására aligha létezik egyetlen általános megoldás. Noha a légi közlekedés kézenfekvő analógia lehet a megoldások keresése során, a légtérben és a világűrben folytatott tevékenységek között húzódó alapvető fizikai, technológiai és szabályozási különbségek miatt, az űrobjektumok forgalomirányítása aligha szervezhető meg az aprólékos nemzetközi szabályozáson nyugvó légiforgalmi irányítás mintájára. Hasonlóképpen a probléma széles nemzetközi összefogáson alapuló, rövid vagy középtávú megoldása ellenében hat, hogy a feltörekvő államok és a magán szerep-

lők érdekei nem feltétlenül esnek egybe a tapasztalt űrhajózó államok releváns törekvéseivel. Hiányosságok tapasztalhatók a nemzetközi együttműködési képesség és hajlandóság, az átláthatóság és a rendelkezésre bocsátott adatok minősége terén is. Korántsem véletlen, hogy az első forgalomirányítási koncepciók nem univerzális, hanem nemzeti és regionális keretek között láttak napvilágot. Nem szabad megfeledezni továbbá a katonai szereplőkről és sajátos megfontolásaikról sem, hiszen a kifinomult megfigyelési és követési képességeik nélkül az űrobjektumok hatékony forgalomirányítása egyelőre kivitelezhetetlennek tűnik.

Nem marad el az űrszemét problémájának tárgyalása sem. Carsten Wiedemann és társai kifejezetten a probléma technikai oldalának bemutatására vállalkoznak, melynek alapvető ismerete nélkülözhetetlen előfeltétele az űrszemét mérséklésével kapcsolatos bármilyen jogi vizsgálódásnak. Tanulmányukban a szerzők általános helyzetképet adnak az űrszemét keletkezésének módjairól, az űrszemét mennyiségéről és természetéről,³ az űrszemét eloszlásáról és veszélyeiről, külön kiemelve és elemezve a műholdas megakonstellációk/műholdseregek kiépítése és üzemeltetése során felmerülő kockázatokat. Kiemelendő, hogy az űrszemét mennyiségének és eloszlásának elemzésénél, a követés technológiai korlátjai miatt, zavaró információhiánnyal kell megküzdeni, mely kizárólag komplex modellezés révén enyhíthető. Mindent egybevetve, napjainkban az űrtevékenységet főként a rendelkezésre álló földi eszközökkel követhetetlen, egy és tíz centiméter méret közötti

űrszemét fenyegeti, melynek becsapódása könnyen működésképtelenné teheti vagy megsemmisítheti az érintett másik űrobjektumot. Felhalmozódás elsősorban az alacsony Föld körüli pályákon, nyolcszáz kilométeres magasság környékén észlelhető, ezért az űrtevékenység szempontjából ez tekinthető a leginkább veszélyeztetett területnek. Ezek a körülmények komoly követelményeket támasztanak bármilyen leendő forgalomirányítási rendszer elé, és különösen felelősségteljes magatartást kívánnak a megakonstellációk üzemeltetőitől.

Noha az űrszemét mérséklésének egyik legkézenfekvőbb módja az űrobjektumok légtérbe való visszatérítése és a légkörben el nem égett maradványok óceán mélyére való elsüllyesztése, ez a látszólag egyszerű és kíméletes megoldás távolról sem mentes a környezetvédelmi aggályoktól. Vito De Lucia tanulmánya a világűrjog, a tengerjog és a környezetvédelmi jog metszetében ezekre az aggályokra mutat rá. Nagyjából kétszázötven és háromszáz közé tehető azon űrobjektumok száma, melyek a kötet lezárásáig a dél-csendes-óceáni térség űrtemetőjében merültek el. Ugyan az ún. „Némó-pont” több mint kétezerhatszáz kilométeres távolságban helyezkedik el a legközelebbi szárazföldtől, és négyezer méter mélységű, dermesztően hideg vizének élővilága szegényes, a becsapódó és elmerülő űrobjektumok által hordozott radioaktív, mérgező és más veszélyes anyagok súlyos és tartós fenyegetést jelentenek a tengeri élővilágra és akár az emberi egészségre is. Ez a szempont azonban még mindig nem tudatosult eléggé a világűrjogi gondolkodásban. Remélhetőleg a tengerjog fejlődésének legutóbbi eredménye, a nemzeti joghatóságon túli területek tengeri biológiai sokféleségének megőrzésé-

³ European Space Agency, Space Debris Office: „Space Debris by the Numbers” 2023. december 6., https://www.esa.int/Space_Safety/Space_Debris/Space_debris_by_the_numbers.

ről szóló új szerződés⁴ meghozza a kívánt áttörést, és a világűr fenntarthatóságát nem a tengerek szemétdombbá változtatásával biztosítjuk majd. Ruwantissa Abeyratne tanulmánya ezt követően egy másik veszélyeztetett környezeti elemre helyezi a hangsúlyt. Évtizedek óta ismert tény, hogy az űrobjektumok felbocsátása szennyezi a légkört: míg a hordozórakéták kibocsátása a kilövőállás közelében és a troposzférában átmeneti, addig a sztratoszférában hosszú távú károsodást okoz. Miután az új űrverseny korában a felbocsátások száma soha nem látott mértékben megnőtt, a szabályozó hatóságok és a tudományos közösség figyelve fokozatosan az űrtevékenység sztratoszférikus ózonrétegre gyakorolt káros hatásai felé fordult. Noha az ózonréteg védelmének hatályos nemzetközi jogi rendszere, középpontjában a bécsi egyezmény, a montreali jegyzőkönyvvel és annak módosításaival, alapvetően a földi eredetű kibocsátásokra koncentrál, az államok egyetértése és együttműködése esetén megfelelő kereteket kínál a továbblépéshez. Megjegyzendő, hogy egyes kutatások szerint a megkonstellációk tömegesen visszatérő műholdjainak elégeése nyomán keletkező alumínium-oxid is károsítja az ózonréteget, és akár a bolygó albedójának megváltoztatására is képes lehet,⁵ mely újabb érveket szolgáltat a légkör nemzetközi jogi védelmének felülvizsgálatához és szükség szerinti aktualizálásához.

⁴ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*, New York, 19 June 2023.

⁵ Aaron C. BOLEY – Michael BYERS: „Satellite Mega-Constellations Create Risks in Low Earth Orbit, the Atmosphere and on Earth” *Scientific Reports* 2021, <https://doi.org/10.1038/s41598-021-89909-7>.

Ram S. Jakhu és társainak tanulmánya folytatja az űrszemét és a megakonstellációk komplex problémájának vizsgálatát, ezúttal a szabályozás kérdéseire koncentrálna. Ilyenformán az írást szerencsésebb lett volna Carsten Wiedemann és társainak technikai áttekintését követően elhelyezni. Kiindulásként a szerzők egyértelműen kifejezésre juttatják, hogy napjainkban fontosabb lenne az űrtechnológia szabályozása, mint annak korlátok nélküli fejlesztése és használata. Ehhez képest újabb és újabb megakonstellációk tervezéséről vagy létesítéséről érkeznek a hírek.⁶ Ez a versengés már fenyegeti az űrtevékenység fenntarthatóságát, és a hanyagság határát súrolja. Figyelemmel a világűrszerződés felelősségi tárgyú rendelkezéseire, a legkívánatosabb megoldás az lenne, ha az államok az űrszemét mérséklésének feladatát egy nemzetközi szervezet kezébe helyeznék. Ezen túlmenően létfontosságú lenne az űrszemét és általában véve az űrbéli szennyezés problémájának kezeléséhez a világűr-megfigyelési képességek fokozása és összehangolása, az űrobjektumok forgalomirányítási rendszerének kialakítása, a keringési pályán végrehajtott szervizelési és aktív űrszemét-eltávolítási műveletek megvalósítása, az űrobjektumok által okozott fényszennyezés és rádiófrekvenciás befolyásolás kiküszöbölése és az ózonréteg károsodásának megelőzése. Nemzetközi jogi téren szükséges lenne a hatályos kárfelelősségi és lajstromozási szabályok felülvizsgálata, és oly módon történő módosítása, mely megkönnyítene és előmozdítaná az űrszemét

⁶ Sharmila KUTHUNUR: „Over 1 Million Satellites Could Be Headed to Earth Orbit, and Scientists are Worried” *Space.com* 2023. október 17., <https://www.space.com/million-satellites-congest-low-earth-orbit-study-shows>.

mérséklésének közös ügyét. Mindaddig, amíg a kötelező erejű szabályok megalkotására nem kerül sor, *soft law* dokumentumokra és iparági sztenderdekre kellene támaszkodni. Hasonlóképpen fontos lenne egy űrszemét-mérséklési pénzügyi alap létrehozása, továbbá a kiberbiztonsági és a katonai megfontolások figyelembevétele. Kizárólag így teljesülhetnek az emberiség világűrrel kapcsolatos álmái.

Közeledve a kötet végéhez, két tanulmány is a nukleáris erőforrások világűrben való felhasználásának kihívásait tárgyalja. Elsőként Gary L. Bennett egy újabb tanulmányban mutat rá a nukleáris energia felhasználásának előnyeire és szükségességére. Mivel a napenergia mértéke a távolság négyzetével arányosan csökken, a napelemek már csillagászati szempontból kis távolságokban sem elegendők az űrobjektumok energiaellátásához. Ennek a technológiai korlátnak a leküzdéséhez alapvetően két megoldás áll rendelkezésre: a radioizotópos termoelektromos generátorok és a nukleáris reaktorok, melyek sajátosságairól, történetéről, felhasználásának kilátásairól és szabályozásáról rövid áttekintést olvashatunk. Ulrike M. Bohlmann és Matija Renčelj terjedelmes tanulmánya ezt az áttekintést egészíti és terjeszti ki. Minthogy napjainkban a Jupiter pályáján túl vagy az égitesteken való hosszabb tartózkodás esetén még a legkorszerűbb napelemek sem kínálnak megoldást, a nukleáris erőforrások alkalmazása elkerülhetetlen. Korábban a szuperhatalmak előszeretettel használták a nukleáris energiát a világűrben, melynek következtében mind a mai napig számos elhagyott nukleáris űrobjektum és radioaktív törmelék kering a bolygónk körül. Bár az elmúlt évtizedekben a nukleáris erőforrások alkalmazására csak néhány esetben került sor, a nagy-

ratőrő űrutasítási terveknek köszönhetően a technológia, annak minden kockázatával egyetemben, újra a figyelem középpontjába került. Nem hiányzik a tanulmányból a nemzetközi szabályozási helyzetkép sem, mely történeti kontextusban, a nukleáris jog mellőzésével, ám környezetvédelmi jogi kitekintéssel gazdagítva térképezi fel a világűrjog vonatkozó szabályait. Ezt a helyzetképet a nemzeti szabályozások rövid bemutatása teszi teljessé. Egyet kell érteni a szerzőkkel, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog kiterjed vagy kiterjeszhető a világűrre is, így annak alapvető elvei kiterjednek a nukleáris erőforrások világűrben való felhasználására is. Mivel a nukleáris erőforrások újra előtérbe kerülnek, ám a szerződéses szabályozásra kevés az esély, a szerzők több javaslatot is megfogalmaznak. Ezek közül egyértelműen azon felvetés a legbátrabb, mely szerint bizonyos földi területek mintájára, érdemes lenne elkezdeni a közös gondolkodást a világűrnek és az égitesteknek biztosítandó jogalanyiságról.

Ingo Baumann és Erik Pellander a „New Space” nemzeti jogalkotásra gyakorolt hatásairól közölnek elemzést. Hagyományosan az űrtörvények a nemzetközi kötelezettségek teljesítését és azoknak a nem állami szereplők irányába való közvetítését biztosították, ám a közelmúltban a rendeltetésük fokozatosan átalakult: kezdetben az egyetemi és a vállalati kisműholdas tevékenység normatív háttereként szolgáltak, később a kereskedelmi űrszektor fejlődésének, a külföldi befektetések ösztönzésének, a munkahelyek teremtésének és a nemzetközi versenyképesség megőrzésének vagy fokozásának eszközévé váltak. Nem meglepő tehát, hogy egyre nagyobb aktivitás figyelhető meg ezen a téren: a „New Space” egyes

államokat új szabályozás elfogadására, másokat új szabályozás fejlesztésére, megint másokat a korábbi szabályozás kiigazítására sarkalt. Ezeket a tendenciákat a tanulmány néhány állam és szabályozási terület példáján keresztül szemlélteti. Nem feledkeznek meg a szerzők a kockázatokról sem. Negatívumként említi a nemzeti jogalkotókra és a szabályozó hatóságokra nehezedő nyomást, az űrtörvények gazdaságpolitikai szabályozó eszközzé tételét, a *forum shopping* káros és kiküszöbölendő gyakorlatának veszélyét, továbbá a nemzetközi jogalkotás és együttműködés esélyeinek gyengülését. Megjegyzendő, hogy ez utóbbi aggodalom megalapozott, ám a bekövetkezése nem szükségszerű: leginkább a túlzottan engedékeny nemzeti szabályozás esetén kell vele számolni. Ne feledjük azonban, hogy az ENSZ Világűrirodája külön projektet működtet a nemzeti szabályozáson dolgozó államok szakmai és technikai támogatására.⁷

Utolsóként a kötet kockázatokról szóló részében Setsuko Aoki tanulmánya a felbocsátó állam, a lajstromozó állam és az űrtevékenységért felelősséget viselő állam fogalma kapcsán felmerülő kérdésekről értekezik a Nemzetközi Űrállomás „Kibo” moduljáról keringési pályára helyezett kisműholdak kapcsán. Mint ez a tanulmányból is kiderül, a japán kísérleti modul berendezéseinek kívül az űrállomás más technikai megoldásokat is kínál a kisműholdak keringési pályán való elhelyezésére (*deployment*),⁸ ám mind a mai

napig ez a legtöbb alkalommal igénybe vett lehetőség. Érdekes kérdésként merül fel, hogy ez a költséghatékonyasága miatt rendkívül népszerű művelet jogilag felbocsátásnak (*launch*) tekinthető-e, melyik/melyek a felbocsátó állam vagy államok, melyik a felelősséget viselő állam, és hogyan alakul a helyzet, ha a keringési pályán való elhelyezésre egy magánűrállomásra kerül sor. Figyelemmel arra, hogy a tárgyalt tevékenység a tervezett magánűrállomások megvalósulása nyomán bizonyára meg fog élné, a szerző a hatályos nemzetközi és nemzeti szabályozás és az érintett államok gyakorlata tükrében keresi a válaszokat. Következtetése szerint az űrobjektumok keringési pályán való elhelyezését nem szabad a nemzeti szabályozásra hagyni, a tevékenység nemzetközi szabályozást igényel.

Zárásként, a kötet harmadik szerkezeti egysége George S. Robinsonnak állít emléket. Elsőként Stephen E. Doyle ismereti néhai kollégájának és barátjának kivételes személyiségét és gazdag szakmai életútját. Egy személyes megjegyzést megengedve, a recenzens ebből az életrajzból tudta meg, hogy George S. Robinson munkássága a saját szakmai tevékenységére is közvetlen hatást gyakorolt, hiszen személyében, a magyar származású Stephen Gorove mellett, a „Manfred Lachs Space Law Moot Court Competition” elnevezésű nemzetközi világrajzjogi perbeszédverseny egyik alapítóját is tisztelhetjük. (Kiváló hallgatóinak erre a megmérettetésre való felkészítése az elmúlt években a recenzens egyik legkedvesebb szakmai elfoglaltságává vált.) George S. Robinson, P. J. Blounttal közö-

Small Spacecraft Technology Report 2023,
285–286.

⁷ United Nations Office for Outer Space Affairs, *Space Law for New Space Actors*, <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/space-law/capacitybuilding/advisory-services/index.html>.

⁸ National Aeronautics and Space Administration, Ames Research Center, Small Spacecraft Systems Virtual Institute: *State-of-the-Art*

sen írt, utolsó kézírata koronázza meg a kötetet, melyben a szerzők, az első szerkezeti egység tanulmányaihoz hasonlóan, ezáltal mintegy keretet adva a kötetnek, újra a távoli jövő felé irányítják a figyelmet. Kibernetikai alapokon nyugvó íráskuban a hagyományos emberi, a transzhumán és a poszthumán létezési formák közötti érintkezések majdani szabályozásáról gondolkodnak, melynek lehetséges kereteként a kiberjogot, a világűrjogot és a metajogot teszik vizsgálat tárgyává. Nyilvánvaló, hogy a transzhumán vagy a poszthumán létezés megvalósulásáig, ha ezek a hipotetikus fejlődési állapotok egyáltalán megvalósulnak, még hosszú időnek kell eltelni, ám a közös gondolkodást már tanácsos elkezdni.

A Marietta Benkő és Kai-Uwe Schroggl által szerkesztett kötet értékes hozzájárulás az élénk nemzetközi világűrjogi diskurzushoz, a hosszú múltra visszatekintő légijogi és világűrjogi könyvsorozathoz, és méltó módon emlékezik meg a kötet címezettjének személyéről és munkásságáról. Rendeltetéséből és természetéből adódóan a terjedelmes kötet nem egyhuzamban, hanem érdeklődés vagy szükség szerint, kisebb vagy nagyobb részletekben való megismerésre hivatott. Noha a tanulmányok egy átfogó és általános témához kapcsolódnak, és három tematikus szerkezeti egységbe rendeződnek, a konkrét tárgyukat, megközelítésüket és mélységüket tekintve meglehetősen sokszínű képet mutatnak. Kritikai észrevételként legfeljebb a tanulmányok mélységének egyenetlenségét lehet megfogalmazni. Mindazonáltal, aki már szembesült hasonló léptékű szerkesztési feladattal, tudja, hogy ilyen nagy létszámú és eltérő hátterű szerzői közösség esetén szinte lehetetlen az egység megteremtése. Megjegyzendő, hogy a kötet-

ben elhelyezett képek és ábrák többnyire hasznosak, és érdemben előmozdítják a közölt ismeretek és gondolatok megértését és/vagy szemléltetését. Néhány kép minősége ugyanakkor nem teljesen kielégítő.

Mindent egybevetve, az alapvetően a jövő problémái felé forduló kötet számos érdekes és nehéz kérdéssel szembesít, és bár látnoki válaszokkal nem minden esetben képes és helyesen nem is kíván szolgálni, kétségek nélkül értékes ismereteket és gondolatokat tartalmaz. Köszönhetően a jövő- és problémaorientált szemléletnek, a kötet a megjelenése óta eltelt években mit sem veszített az aktualitásából, sőt a jelenlegi geopolitikai, jogalkotási és technológiai helyzet ismeretében bizvást kijelenthető, hogy ez a közeli jövőben sem fog megváltozni. Egyes adatok magától értetődően elavulnak, ám a civilizációnk jövőjének alapvető kérdései megőrzik időszerűségüket, és fontos feladatokat rónak a világűrjoggal és a világűrpolitikával foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek nemzedékeire. Elsősorban nekik szól ez a kötet, ám az emberiség egészét érintő témák okán minden érdeklődő számára érdekes és gondolatébresztő olvasmány.

*Sulyok Gábor**

* PhD, tudományos főmunkatárs, HUN-REN TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4; egyetemi tanár, SZE Deák Ferenc ÁJK, 9026 Győr, Áldozat utca 12.; külső kutató, NKE Világűrjog és -Politika Kutatóintézet, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: sulyok.gabor@tk.hun-ren.hu.

MOHAY ÁGOSTON – KIS KELEMEN BENCE –
PÁNOVICS ATTILA – TÓTH NORBERT (SZERK.): A NEMZETKÖZI
SZERVEZETEK FELELŐSSÉGE – ELMÉLET ÉS GYAKORLAT
HATÁRÁN (PÉCS: PTE ÁJK KÖZPONT 2023) 249.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.09>

A nemzetközi felelősség a nemzetközi jog egyik kiemelt jelentőségű témaköre, melynek alapját az a követelmény adja, hogy a nemzetközi jog valamennyi alanyának felelősséggel kell tartoznia tevékenység vagy mulasztás formájában megvalósuló nemzetközi jogsértéseikért, valamint az akár jogszerű, akár jogszerűtlen tevékenységgel vagy mulasztással okozott kárért.¹ E követelmény a nemzetközi jogban egyre növekvő szerepet játszó nemzetközi szervezeteket is kötelezi, melyek felelősségének kérdésével ugyanakkor a hazai szakirodalomban mindeddig meglehetősen kevesen foglalkoztak. A nemzetközi felelősséggel kapcsolatos tudományos művek rendszerint az államok felelősségének elem-

zésére szorítkoznak, emellett legfeljebb röviden érintik a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdését. Néhány forrás ugyan hosszabban is kitér a szervezetek felelősségére,² azonban egyértelműen elmondható, hogy a témakör a szükségesnél mindeddig jóval kevesebb figyelmet kapott. Ez feltehetően többek között annak köszönhető, hogy a nemzetközi szervezetek felelőssége számos homályos kérdést foglal magában, melyek megválaszolása jelentős kihívás elé állítja az e témakör vizsgálatára vállalkozó szerzőket. Mindezek fényében különösen értékes *A nemzetközi szervezetek felelőssége – Elmélet és gyakorlat határán* című kötet, mely a nemzetközi szerve-

¹ Ily módon különböztethető meg egymástól a jogsértésalapú felelősség (*responsibility*) és a kárfelelősség (*liability*). Előbbi esetkör olyan kötelezettségzegést megvalósító tevékenység vagy mulasztás esetén áll fenn, mely egy adott alanynak betudható, és amellyel kapcsolatban nem merül fel valamilyen felelősség alóli mentesülési ok. Utóbbi felelősségtípus ehhez képest abban az esetben állapítható meg, ha egy kötelezettségzegést megvalósító vagy jogszerű tevékenység vagy mulasztás kárt okoz, és nem merül fel a felelősség alóli mentesülére okot adó körülmény. A felelősség típusainak ilyen módon történő elhatárolása a recenzio tárgyát képező kötetben jelenik meg lásd: MOHAY Ágoston – KIS KELEMEN Bence – PÁNOVICS Attila – TÓTH Norbert (szerk.): *A nemzetközi szervezetek felelőssége – Elmélet és gyakorlat határán* (Pécs: PTE ÁJK Európa Központ 2023) 110., <https://doi.org/10.15170/ajkekse2023>.

² Példaként említhetők az alábbiak: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. 2018); KIS KELEMEN Bence – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila: „A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések” in KAJTÁR Gábor – SONNEVEND Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században: tanulmányok Valki László tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2021) 285–298.; HÁRS András: *Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peace Operations – with Special Regard to Implications of Responsibility in International Law* (PhD Dissertation 2021). Az Európai Unió felelősségével külön foglalkozik többek között Knapp László. KNAPP László: „Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségéről” *Külgazdaság* 2018/9–10. 131–129., <https://doi.org/10.47630/kulg.2018.62.7-8.131>.

zetek felelőségének átfogó ismertetése révén túlzás nélkül hiánypótló összefoglalásnak tekinthető. A kötet deklarált célja azon kutatási eredmények összefoglalása, melyek „a nemzetközi szervezetek felelőségének elméleti és gyakorlati kérdéseinek vizsgálata során felmerültek és a tudományos, valamint a gyakorlati szakemberek számára egyaránt relevanciával bírhatnak.” (7. o.) E célkitűzésnek eleget téve a kötet a nemzetközi felelőség széles spektrumát átölélő tanulmányok gyűjteményeként olyan kapaszkodót ad a téma iránt érdeklődő olvasó kezébe, melyből a nemzetközi szervezetek felelőségének alapvető jellemzői és egyes speciális kérdései egyaránt megismerhetők.

A kötet egy, a nemzetközi szervezetek felelőségének alapproblémáira fókuszáló bevezető rész, továbbá három nagy szerkezeti egység mentén tárja fel a nemzetközi szervezetek felelőségének számos részkérdését. A bevezető részből többek között megismerhetjük a nemzetközi felelőség intézményrendszerének kialakulását, valamint megtudhatjuk, hogy a nemzetközi szervezetek államokétól elkülönült jogalanyisága a felelőség szempontjából is jelentőséggel bír, annak következtében ugyanis az alanyok nemzetközi felelősége is elválik egymástól (11–13. o.). Ennek következménye a nemzetközi szervezetek önálló felelőségének megállapíthatósága, mely ugyanakkor kiegészül a megosztott felelőség (*shared responsibility*) koncepciójával. Utóbbi fogalom alatt azon eseteket értjük, amikor a szervezet a tagállamaival együtt felel valamilyen kötelezettségszegést megvalósító tevékenységért vagy mulasztásért (12. o.). A felelőség feltételei körében a fejezet tisztázza a nemzetközi szer-

vezeteket terhelő kötelezettségek körét, rögzítve, hogy a nemzetközi szervezeteket az általános nemzetközi jog kötelezi (14. o.). További feltételként részletesen elemzésre kerül a betudhatóság fogalma, kitérve a különféle betudáskonceptciók ismertetésére, valamint a párhuzamos betudhatóság fogalmára (14–20. o.). A bevezető részből továbbá megismerhetővé válik a nemzetközi felelőség nemzetközi jogi szabályozásának rendszere, mely szintén az államok és a nemzetközi szervezetek felelőségének egymástól való megkülönböztetését tükrözi. E körben kerül említésre a Nemzetközi Jogi Bizottság két tervezete, az államok felelőségéről szóló 2001-es tervezet (ARSIWA),³ valamint a nemzetközi szervezetek felelőségéről szóló 2011-es tervezet (ARIO).⁴ A bevezető a tervezetekkel kapcsolatban rögzíti, hogy bár az ENSZ Közgyűlése mindkét dokumentumot az államok figyelmébe ajánlotta, mindeddig egyik sem vált kötelező erejű nemzetközi szerződéssé.⁵ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy míg az ARSIWA szokásjogi jellegét a nemzetközi közösség általánosságban elismeri, addig az ARIO-ról ez korántsem mond-

³ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 23 April–1 June and 2 July–10 August 2001, U.N. Doc. A/56/10, 26–143.

⁴ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, in *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session*, 26 April–3 June and 4 July–12 August 2011, U.N. Doc. A/66/10, 54–172., <https://doi.org/10.18356/288881ff-en>.

⁵ *Responsibility of States for internationally wrongful acts*, G.A. Res. 56/83, U.N. GAOR, 52th sess., Supp. No. 10, U.N. Doc. A/56/10 (2002), valamint *Responsibility of international organizations*, G.A. Res. 66/100, U.N. GAOR, 66th sess., Supp. No. 10, U.N. Doc. A/66/10 (2012).

ható el, e dokumentum ugyanis a többségi vélemény szerint nagyobb részben inkább fokozatos fejlesztést valósít meg (7, 10. o.).⁶

A kötet első része mindezeket követően dogmatikai alapkérdésekkel foglalkozik, melyek elemzésére két tanulmány keretében kerül sor. Az első tanulmány az államok és nemzetközi szervezetek felelősségének kapcsolatát tárja fel, részletesen elemezve a korábban említett tervezetek létrehozásának folyamatát, valamint a tervezetek tartalma közötti átfedéseket és különbségeket (26–36. o.). Ezen összehasonlító elemzés kiemelten hasznos, ugyanis segítségével átfogó képet kaphatunk az államok és a nemzetközi szervezetek felelőssége között fennálló hasonlóságokról és különbségekről. Az első szerkezeti egység második tanulmánya ezt követően a betudás fogalmának elemzésére fókuszál, melynek során a bevezetőben foglaltakhoz képest még részletesebben kerülnek kifejtésre a betudás-koncepciók, a betudás nemzetközi tesztjei, valamint feltárul a különbség a betudás államfelelősség és nemzetközi szervezetek felelőssége területén alkalmazható esetei között. Mindezen felül a fejezet olyan speciális kérdések elemzésével is foglalkozik, hogy miként alakul a betudás kérdése a nemzetközi humanitárius jog területén, hogy a betudás eseteit vajon mennyiben lehet tárgítani, valamint, hogy milyen kapcsolatot áll fenn a betudás és az önvédelem, valamint a fegyveres konfliktusok kér-

désköre között (41–58. o.). Mivel a betudás a nemzetközi felelősség egyik alapvető feltétele, így a fejezetben foglaltak kiemelt jelentőségűek, az abban foglalt kulcsfontosságú megállapítások ugyanis elméleti és gyakorlati szempontból is rendkívüli mértékben hozzájárulnak e bonyolult témakör részkérdéseinek tisztázásához.

A felelősség alapvető kérdéseinek tisztázását követően a kötet második nagy szerkezeti egysége a nemzetközi szervezetek felelősségének egyes speciális elméleti és gyakorlati kérdéseit tárgyalja. Ezen rész egyes tanulmányai olyan kérdésekkel foglalkoznak, melyek a nemzetközi felelősség egyes alapvető sajátosságainak mélyebb megértéséhez járulnak hozzá, kiegészítve ezzel a bevezetőben és az első részben foglalt tartalmat. Idetartozik többek között a szerkezeti egység első, multinacionális katonai műveletekkel kapcsolatos felelősségi kérdéseket tárgyaló fejezete, melyben többek között a betudhatóság, valamint a megosztott felelősség kérdése is előkerül. A kötet ezen fejezete azt a kérdést tárgyalja, hogy a nemzetközi szervezetek multinacionális katonai műveletekbe való bekapcsolódása milyen felelősségi kérdéseket vet fel. E tekintetben vizsgálja a nemzetközi felelősség feltételeit, valamint a betudhatóság kérdését, s arra a megállapításra jut, hogy ilyen esetben a megosztott felelősség koncepciója lenne leginkább alkalmazható, melyre nézve ugyanakkor mindeddig nem alakult ki kellően pontos és következetes nemzetközi gyakorlat, így a témakört rengeteg homályos kérdés övezi (61–76. o.).

Szintén a felelősség alapvető sajátosságainak megértéséhez járul hozzá a szerkezeti egység második, az ENSZ békeműveleteivel kapcsolatos felelősség-

⁶ Ez az álláspont tükröződik a Nemzetközi Jogi Bizottság anyagaiban is; Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, in *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session*, 26 April–3 June and 4 July–12 August 2011, U.N. Doc. A/66/10, 220., 240., 242.

gi kérdésekről szóló fejezete, mely a be-tudás esetei közül az önkéntes felelős-ségvállalást, azaz egy adott magatartás sajátként történő elismerését tárgyalja. Ezen elismerésekre nézve a nemzetkö-zi szervezetek gyakorlatában nagymér-tékű eltérések figyelhetők meg, melynek köszönhetően az elismerés feltételeinek tisztázása elméleti és gyakorlati szem-pontból egyaránt nagy jelentőségű.⁷ Rá-adásul e témakör elemzése a kötet egyik kiemelten érdekes része, abban ugyan-is az ENSZ vonatkozó gyakorlatának vizsgálatára kerül sor. E tekintetben a vonatkozó tanulmány ismerteti, hogy a szervezet részéről rendszerint milyen ki-fejezések használatára kerül sor az egyes tevékenységekhez való viszonyulás kap-csán, és vizsgálja, hogy ezek értelmez-hetők-e az adott tevékenység sajátként történő elismeréseként, azaz felelős-ségvállalásként (77–88. o.). Ezzel kap-csolatban külön figyelmet érdemel az a megállapítás, mely szerint az ENSZ ese-tében tett homályos tartalmú nyilatkoza-tok nem tekinthetők egyértelműen fele-lősségvállalásnak, azonban a szervezet a felelősség kifejezett elismerése nél-kül is számos esetben fizetett már kár-térítést például az ENSZ békefenntartók által okozott károkért (89–90. o.).

A második szerkezeti egységben ezen felül olyan témakörök is részlete-sen elemzésre kerülnek, mint a vegyi fegyverekről szóló egyezmény szerin-ti ellenőrzési eljárásokban fennálló fele-lősség, a környezeti felelősség, valamint

a világűrben végzett tevékenységekért viselt felelősség kérdése. A vegyi fegy-verekről szóló egyezményhez kapcsoló-dó fejezet az ARIO egyes szabályainak Vegyifegyver-tilalmi Szervezetre törté-nő alkalmazhatóságát vizsgálja, különös figyelmet fordítva az ellenőrzési eljárá-sok során felmerülő felelősségi kérdé-sekre. Az alkalmazhatóság tekinteté-ben a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az ARIO probléma nélkül alkal-mazható a Vegyifegyver-tilalmi Szerve-zetre, azonban a gyakorlatban számos nehézség merül fel a szervezet egyes szerveinek felelősségét, valamint eljá-rásait illetően (91–107. o.).

A környezeti felelősségről szó-ló fejezet pedig arra a kérdésre kere-si a választ, hogy a környezeti felelős-ség miként érvényesülhet nemzetközi szervezetek esetében. E tekintetben a tanulmány kitér a környezeti felelősség fogalmára, mellyel kapcsolatban rögzí-ti, hogy annak tartalma többféleképpen is megragadható, voltaképpen általáno-san elfogadott, egységes definíció nem is olvasható ki a szakirodalmi források-ból és a témához kapcsolódó nemzet-közi jogi dokumentumokból. Ezt köve-tően a tanulmány részletesen vizsgálja a nemzetközi szervezetek környezeti felelősséghez való kapcsolódási pontjait a témakörhöz kötődő nemzetközi szer-ződések, valamint egyéb nemzetközi jogi dokumentumok alapján. E tekintet-ben arra a megállapításra jut, hogy igen kevés esély mutatkozik a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségének érvényesítésére, melynek előmozdítá-sát feltehetően az sem segítené, ha fel-állításra kerülne egy önálló környezetvé-delmi szervezet (109–121. o.).

Különösen értékes része a kötet máso-dik szerkezeti egységének a világűrben

⁷ A nemzetközi szervezetek eltérő gyakorlata okán az elismerés kapcsán mindössze annyi állapítható meg, hogy annak kifejezettnek kell lennie. Arra nézve, hogy az elismerést a nemzetközi szervezet mely szerve teheti meg, szintén eltérő gyakorlat figyelhető meg, e kérdés-kört a nemzetközi szervezetek rendszerint saját belső szabályaikban rendezik. (77–81. o.)

végzett tevékenységek felelősségi szabályainak elemzése. Ennek oka, hogy bár e kérdéskör a vegyi fegyverekről szóló egyezményhez, valamint a környezeti felelősséghez képest szélesebb szakirodalmi háttérrel rendelkezik, a nemzetközi szervezetek felelőssége azonban e területen is jelentős elméleti és gyakorlati kérdéseket vet fel. Ezek megválaszolása ugyanakkor kiemelten fontos, tekintettel arra, hogy a nemzetközi szervezetek egyre jelentősebb szerepet töltenek be a világűrben, az űrtevékenységek jelentős része napjainkban e szervezetekhez köthető.⁸ Éppen ezért egyre égetőbb kérdésként merül fel, hogy a nemzetközi szervezetek mely tevékenységekért és milyen módon felelnek a világűrjog, valamint az általános nemzetköz jog szabályai szerint. E kérdéskör szempontjából a kötet vonatkozó része rendkívül értékes gondolatokat rögzít, melyek közül külön érdemes kiemelni az ARIO 64. cikkének értelmezésére vonatkozó megállapításokat. E cikk értelmében, ha az ARIO-hoz képest speciális felelősségi szabályozás kerül rögzítésre, akkor elsődlegesen annak alkalmazására kerül sor. Mivel a világűrszerződések kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak a felelősségre vonatkozóan,⁹ felmerül a

kérdés, hogy e rendelkezések tekinthetők-e a fenti cikk alapját képező speciális szabályozásnak. A kötet vonatkozó tanulmánya az ARIO és a világűrjog vonatkozó szabályainak összehasonlításával erre a kérdésre egyértelmű választ ad, rögzítve, hogy a világűrszerződésekben foglalt rendelkezések egyértelműen speciális felelősségi szabályozásnak tekinthetők (123–139. o.).

Az egyes speciális felelősségi kérdések körében kiemelt figyelmet érdemel az Európai Unió felelőssége. A kötet e témakört jelentősége okán szerkezetileg is elkülöníti a korábban bemutatott kérdésektől, s a harmadik szerkezeti egységben többféle szempont alapján részletes elemzésnek veti alá. A kötet ezen részében ismertetett témakörök részben szintén kapcsolódnak a kötetben korábban ismertetett fogalmakhoz, kérdésekhez, másrészt azonban azokon jóval túl is mutatnak, hiszen az Unió *sui generis* helyzetére vetítve vizsgálják a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdéseit.

A szerkezeti egység első fejezete a bős-nagymarosi vízlépcsőper egy sajátos megközelítését szemlélteti, nevezetesen azt a kérdést vizsgálja, hogy miként változott volna az ügy lefolyása, ha a per kezdetén mindkét állam uniós tagállam lett volna. E tekintetben a fejezet részletesen vizsgálja a per előzményeit, majd annak elemzésére tér ki, hogy a tagállamok közötti, uniós és nemzetközi jogot is érintő jogviták milyen fórumok előtt

zott károkért való nemzetközi felelősségről. Kihirdette: 1973. évi 3. törvényerejű rendelet az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXVI. ülészakán 1971. november 29-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

⁸ Elegendő itt a kötetben is említett példákra utalni. (123. o.)

⁹ Ebből a szempontból főként a Világűrszerződés, valamint a Kárfelelősségi egyezmény releváns. *Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket*. Kihirdette: 1967. évi 41. törvényerejű rendelet a „Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket” című, Moszkvában, Londonban és Washingtonban 1967. január 27-én aláírt szerződés kihirdetéséről. *Egyezmény az űrobjektumok által okozott*

kerülhetnek elbírálásra. Ebben a körben konkrét ügyek ismertetését követően a tanulmány arra a megállapításra jut, hogy amennyiben egy tagállamok közötti jogvitának uniós jogi vonatkozása is van, úgy azzal kapcsolatban kizárólagosan az Unió Bírósága jogosult eljárni. A bős-nagymarosi vízlépcső ügyére nézve mindez azt jelenti, hogy amennyiben a jogvita napjainkban vetődne fel, úgy az érintett államok feltehetően kötelesek lennének jogvitájukat az Unió Bírósága elé terjeszteni, melynek elmaradása Magyarország esetében akár kötelezettségzegési eljárás megindítását is eredményezhetné. A kötet vonatkozó fejezete kétségtelenül érdekes, azonban fontos megjegyezni, hogy az érintett államok közül a szóban forgó ügy kezdetekor még egyik sem volt uniós állam, így a tanulmányban foglalt említett megállapítás pusztán más jövőbeli jogviták esetén lehet releváns (143–159. o.).

A szerkezeti egység következő fejezete az Unió sajátos szankcióinak ismertetésével, valamint azok nemzetközi jogi szankciókkal történő összevetésével foglalkozik. E tekintetben vizsgálat tárgyát képezi a nemzetközi jog két alapvető szankciója, a retorzió és a represszália, valamint az ENSZ Biztonsági Tanácsának szankciói, melyekkel az Unió korlátozó intézkedései kerülnek összehasonlításra. A kötet vonatkozó részének legfőbb megállapítása, hogy az Unió szankciói közül egyesek gond nélkül megfeleltethetők a nemzetközi jog valamely szankciójának, mások tekintetében azonban a besorolás nem teljesen egyértelmű (159–179. o.). E megállapításon felül a tanulmány jelentős értéke, hogy átfogó képet ad az egyes szankciók sajátosságairól, valamint alkalmazási lehetőségeiről.

Az Unió felelőssége kapcsán külön figyelmet kapnak az Unió határvédelmi ügynökségének (Frontex) alapjogi jogsértései, valamint az ezekért viselt felelősség kérdése. E tekintetben a tanulmány sorra veszi a felmerülő alapjogi jogsértéseket, majd elemzi azokat a lehetőségeket, melyek ezek orvoslására igénybevehetők lehetnek. Ennek keretében először a semmisségi eljárás, a mulasztási eljárás, valamint az Unió kártérítési felelőssége képezi az elemzés tárgyát, majd a fejezet az ARIO alkalmazhatóságának kérdésére is kitér (181–202. o.). Ily módon a fejezet komplex képet nyújt az alapjogsértések esetén igénybevehető lehetőségekről, mely elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt rendkívül hasznos és értékes.

A harmadik szerkezeti egység következő fejezete az Unió speciális felelősségi szabályainak lehetőségét vizsgálja. Ezen fejezet kiindulópontját szintén az ARIO 64. cikke jelenti, valamint az a kérdés, hogy az Unió alkothat-e sajátos felelősségi szabályokat, s azok az említett cikk alapján speciális szabályozásként érvényesülhetnek-e. E tekintetben a fejezet lényeges megállapítása, hogy egy nemzetközi szervezet – így az Unió is – belső szabályozásában sajátos felelősségi szabályokat alkothat, mely *lex specialisként* az ARIO említett cikke alapján elsődlegesen érvényesül.¹⁰ Az uniós jog ilyen szabályai a tanulmányban foglal-

¹⁰ A speciális szabályozás ugyanakkor a kötetben foglaltak alapján nem jelent kiszereződést az általános szabályok alól, az általános szabályok ugyanis háttérszabályként továbbra is fennmaradnak. A speciális szabályozás így módon az abban érintett felek akaratának kifejeződéseként ugyan elsőbbséget élvez, azonban nem biztosít lehetőséget a felelősség általános szabályai alól történő mentesülésre. (206. o.)

tak alapján elsődlegesen a szervezet és a tagállamai számára bírhatnak jelentőséggel, azonban bizonyos esetekben külső szereplők számára is relevánsak lehetnek. A kötet vonatkozó része alapján ugyanakkor a külső szereplőkre vonatkozatható relevancia keretei és részletszabályai korántsem világosak, ráadásul az sem rögzíthető egyértelműen, hogy az uniós jog tartalmazna speciális felelősségre vonatkozó rendelkezéseket (203–216. o.).

Az Unió nemzetközi bírói fórumok előtti felelősségének témaköre különösen érdekes kérdéseket vet fel, melyekkel a kötet következő fejezete az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája kapcsán elfogadott aktusokkal kapcsolatban tér ki. A fejezet egészen pontosan az Unió Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtti felelősségével foglalkozik. E tekintetben a fejezet kiindulópontja az, hogy mivel Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménynek (EJEE) az Európai Unió nem részese, így az Unió nem válhat peres féllé az EJEB előtt, az EJEB pedig nem vizsgálhatja az uniós jog EJEE-vel való összeegyeztethetőségét. E tény ugyanakkor nem zárja ki az EJEE tagállamokra történő alkalmazását, mellyel kapcsolatban a fejezet számos példát is felhoz. Ezek alapján a tanulmány végül arra a megállapításra jut, hogy az EJEB pusztán az Unióban betöltött tagság alapján nem állapítja meg egy tagállam felelősségét, ugyanakkor a testület döntéseivel igyekszik elkerülni, hogy egy tagállam az EJEE-ből folyó kötelezettségei alól olyan módon mentesüljön, hogy bizonyos hatásköröket a szervezetre ruház (219–234. o.).

A harmadik szerkezeti egység utolsó fejezete végezetül a multilaterális fej-

lesztési bankok elszámoltathatóságának kérdésével foglalkozik, e tekintetben pedig különös figyelmet szentel az Európai Beruházási Banknak. E fejezet egyrészt feltárja a multilaterális fejlesztési bankok sajátos helyzetét, másrészt bemutatja ezen nemzetközi szervezetek sajátos elszámoltathatósági mechanizmusait, külön alfejezetben elemezve az Európai Beruházási Bank elszámoltathatóságát (235–249. o.). Ezen fejezet speciális jellegéből adódóan szintén kiemelt jelentőségű elemzéssel gazdagítja a kötet tartalmát.

Mindezek alapján jól látható, hogy a nemzetközi szervezetek felelősségének témaköre rendkívül összetett. A *nemzetközi szervezetek felelőssége* című kötet szerkesztői ennek ismeretében látható módon arra törekedtek, hogy a kötetbe kerülő tanulmányok a nemzetközi szervezetek felelősségének egyes kérdéseit a lehető legszélesebb körben elemezzék, átfogó képet nyújtva ezzel a hazai jogtudományban kevésbé tárgyalt témakörrel. E célkitűzés sikerét jól mutatja, hogy a kötet az alapfogalmak egyszerű bemutatásánál, valamint a pusztá ismeretterjesztésnél jóval többet nyújt. A kötet szerkezeti egységei egymásra épülve, logikus gondolatmenetet mutatva tisztázzák a nemzetközi felelősség alapvető problémáit és kérdéseit, majd az olvasó számára betekintést nyújtanak a nemzetközi szervezetek felelősségének speciális kérdéseibe.

A kötet tehát kétségtelenül egyedülállóan értékes összefoglalást nyújt, melynek kapcsán mindössze néhány apró fejlesztésre irányuló észrevétel fogalmazható meg. Az egyik, hogy a kötet tanulmányai között meglehetősen sok az átfedés, az olvasó egyes fogalmakról a kötetben több helyen megjelenő informá-

ciók alapján kaphat teljes képet. E körben említhető például a betudhatóság fogalma, melyre nézve csaknem minden tanulmány tartalmaz valamilyen megállapítást. Hasonló helyzet figyelhető meg az államok és a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezetek kapcsán, melyek jellegére, viszonyára, tartalmára szintén csaknem valamennyi tanulmány kitér.¹¹ Természetesen ennek oka könnyedén feltárható: az említettek a felelősség kapcsán olyannyira alapvetőnek tekinthetők, hogy említésük nélkül meglehetősen nehéz lenne bármilyen elemzés lefolytatása. Mindezzel együtt úgy vélem, hogy az alapvető fogalmak kötet elején történő részletes tisztázása révén csökkenthetők lettek volna a tanulmányok közötti átfedések. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a kötetben eltérő helyeken megjelenő megállapítások így is rendkívül értékesek, azok összességében ugyanis átfogó képet nyújtanak a betudhatóság témaköréről, valamint a felelősségi tervezetek viszonyáról és tartalmáról, ennek ténye pedig a kötet kiemelt érdemei közé tartozik.

A kötet tartalmával kapcsolatban ezen felül mindössze az vethető fel, hogy a felelősség típusai, azaz a jogsértésalapú felelősség (*responsibility*) és a kárfelelősség (*liability*) egyértelmű elhatárolására viszonylag későn, a kötet második részének környezeti felelősségről szóló tanulmányában kerül sor. Bár a szóban forgó kifejezések a kötetben több helyen korábban is előkerülnek, s azok jelentés-tartalma valamelyest kirajzolódik, azonban az olvasó helyzetének megköny-

nyítése érdekében célszerű lett volna a *responsibility* és a *liability* pontos fogalmára a kötet elején kitérni, rögzítve azok feltételeit, a köztük fennálló különbségeket, valamint azt, hogy az ARSIWA és az ARIO ezek közül pusztán a *responsibility*-re vonatkozik. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az egyes tanulmányokból ennek hiányában is kirajzolódik, hogy azok a felelősség mely típusának elemzésére szorítkoznak,¹² így a javasolt kiegészítés pusztán a félreértések teljes elkerülése érdekében lehet indokolt.

A fentiek ugyanakkor jelentősen el-törpülnek a kötet számos érdeme mellett. Utóbbiak között feltétlenül hangsúlyozandó, hogy a kötet a nemzetközi szervezetek felelősségéhez kapcsolódóan számos homályos kérdést tisztáz, az alapvető fogalmak rögzítése mellett pedig olyan speciális felelősségi kérdésekkel is foglalkozik, melyek szakirodalmi forrásokban egyáltalán nem vagy pusztán érintőlegesen kerülnek elő. Különösen igaz ez a vegyi fegyverekről szóló egyezményhez kapcsolódó felelősség, valamint a környezeti felelősség témakörére nézve, melyek ismertetése ezáltal egyedülálló, hiánypótló összefoglalásnak tekinthető. A kötet további érdeme, hogy a benne foglalt tanulmányok nem csupán elméleti szempontokat rögzítenek, azokat nagy számban gyakorlati példák is kiegészítik. A kötetben a Nemzetközi Bíróság, az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának esetjogából is számos példa kerül említésre, melyek az elméleti fejtegetéseket rendkívül érde-

¹¹ A kötet a tervezetek közötti különbségekre, valamint az azok közötti átfedésekre számos ponton felhívja a figyelmet. (13–14., 20–21., 27–29., 32–35., 49., 79., 126–127., 221–222. o.)

¹² A kötet tanulmányai elsődlegesen a jogsértésalapú felelősségre koncentrálnak – alapul véve az ARSIWA és az ARIO tartalmát –, a károkozás és a kárfelelősség kérdése pusztán néhány esetben kerül elő.

kessé teszik, növelve ezzel egyúttal azok befogadhatóságát is.¹³ Az elméleti és gyakorlati megközelítés ilyen módon történő ötvözése – melyet a kötet alcíme is kifejez – egyedülálló és példaértékű alkotást eredményez, mely méltán tart számot széles körű érdeklődésre. Mindezek okán a kötet rendkívül hasznos gyűjteményt biztosít a tudományos közélet szereplőinek, valamint a gyakorlatban dolgozó szakembereknek, ugyan-

akkor érdekfeszítő olvasmány lehet valamennyi, a nemzetközi szervezetek felelőssége iránt érdeklődő személy számára. Mindezek alapján e recenzió szerzője köszönetét és elismerését fejezi ki a szerzőknek és a szerkesztőknek a példás gyűjtemény elkészítéséért és összeállításáért, és a kötetet jó szívvel ajánlja olvasásra valamennyi érdeklődő számára.

*Takó Dalma**

¹³ Bár a Nemzetközi Bíróság előtt peres fél nemzetközi szervezet nem lehet, a Bíróságnak számos olyan döntése született, melynek a nemzetközi szervezetekre nézve is jelentősége van. Erre kiváló példaként szolgál a kötetben több helyen említett, az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszünetelt károk ügye (Bernadotte-ügy), melyben a testület egyrészt rögzítette a nemzetközi szervezetek államokétól elkülönülő jogalanyiságát, másrészt kifejtette, hogy a szervezetek jogalanyiságának alapvető kereteit a szervezet alapokmánya fekteti le, mely azonban a beleértett vagy benne rejlő hatáskörök elve alapján olyan jogokkal és kötelezettségekkel is kiegészülhet, melyek a szervezet feladatainak ellátásához, funkciójának betöltéséhez feltétlenül szükségesek. (64., 113. o.) –*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, I.C.J. Reports 1949, 174.

* Egyetemi tanáregred, SZE DFK, 9026 Győr, Áldozat u. 12. E-mail: tako.dalma@ga.sze.hu.

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi kutatások eredményeit közlő tanulmányoknak, és ismertetőket ad közre a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az évente négy számot megjelentető orgánium az akadémiai doktori eljárás szempontjából a magyar folyóiratok számára meghatározott legjobb minősítéssel rendelkezik.

A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerében a szerkesztőség minden közlésre benyújtott kéziratról beszerzi két lektor véleményét. A szerkesztőség a kézirat befogadásáról vagy elutasításáról, valamint a lektori véleményekről (anonimizált formában) tájékoztatást ad a szerzőknek. Ezt követően a szerző a mű hagyományos és elektronikus formában történő közzétételének (más számára történő átengedésének) kizárólagos jogait átruhazza a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetére.

A kéziratok beküldésekor kérjük megadni a feltüntetni kívánt tudományos fozozatot, munkahelyi beosztást, munkahelyet és annak címét, valamint a szerző e-mail-címét. A megjelentetni kívánt kézirat terjedelme a tanulmány rovatban minimum egy szerzői ív (40 000 leütés), maximum két szerzői ív (80 000 leütés), recenzió esetén pedig minimum negyed szerzői ív (10 000 leütés), maximum egy szerzői ív (40 000 leütés). A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez kérjük, mellékeljenek egy maximum 2500 leütés terjedelmű magyar nyelvű rezümét. A szerkesztőségi irányelvek szerint a folyóiratban megjelenő recenziók röviden ismertetik a mű felépítését és főbb téziseit, elhelyezik azt a szakirodalom kontextusában, utalnak annak újtására a meglévő írásokhoz képest, valamint – az erényekre és a hiányosságokra egyaránt rámutatva – értékeli a művet, és továbbgondolják a szerző megállapításait.

A kéziratoknak (és az azokban szereplő jogszabályi és jogirodalmi hivatkozásoknak) meg kell felelniük azoknak a formai követelményeknek, amelyeket a folyóirat internetes felületén (<http://jog.tk.hu/ajt>) közzétett útmutató tartalmaz. A recenziók a tanulmányokra irányadó hivatkozási mintát követik, azzal az eltéréssel, hogy az ismertetett mű oldalszámait a főszövegben jelenítendő meg, a következő minta szerint: (28. o.).

A kézirat megküldésével egyidejűleg a szerző köteles nyilatkozni arról, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is nyújtja/nyújtotta be. A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerére tekintettel kéziratukat olyan formában is küldjék el, amelyből kihagyják nevüket, intézményi hovatartozásukat, e-mail-címüket, valamint az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat (például „saját korábbi tanulmányomban lásd bibliográfiai adatok”). A tanulmányokat tartalmazó két dokumentumot (például szerzőneve.doc[x], illetve „szerzőneve_anonim.doc[x]”) szövegfájl formátumban kérjük eljuttatni az ajttan@tk.hu, a recenziókat pedig a rec.ajt@tk.hu e-mail-címre.

A Szerkesztőség

A BETŰTÍPUSRÓL

Az *Állam- és Jogtudomány* betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a XX. század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner Nyomda a tizes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva (*Leipziger Universitäts Antiqua*), melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „Ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papíros síkján.” (KNER Imre: *A könyv művészete*, Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 2000 Ft
Évi előfizetési díj: 8000 Ft
(belföldre postaköltséggel: 11 740 Ft)