

Angyal Zoltán*

Kötelezettségzegés megállapítása és pénzügyi szankció az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján, az első magyar ügy és annak tanulságai

1. BEVEZETÉS

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 2025. március 6-án kihirdetett ítéleteiben¹ az Európai Bizottság kereseti kérelme alapján indult kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásokban pénzügyi szankciókat szabott ki öt tagállammal szemben a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló uniós irányelv átültetésének elmulasztása miatt. Az ítélet értelmében az érintett tagállamoknak – köztük Magyarországnak is – általánösszeget kell fizetniük a Bizottságnak, Észtországnak pedig napi kényszerítő bírságot is fizetnie kell, mivel az ítélet kihirdetéséig még mindig adós maradt az implementációval. A Bíróság kiemelten fontosnak ítélte az uniós jog megsértését bejelentő személyek számára magas szintű védelmet biztosító irányelv átültetését. A határozat értelmében Németországnak 34 millió euró, Luxemburnak 375 000 euró, a Cseh Köztársaságnak 2,3 millió, Magyarországnak 1,75 millió euró általánösszeget, míg Észtországnak félmillió euró általánösszeget és napi 1500 euró kényszerítő bírságot kell megfizetnie.

Ez az ítélet volt a lezárása a második olyan kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásnak Magyarországgal szemben, amely az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indult az uniós tagságunk eddigi két évtizede alatt. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a Magyarországgal szembeni eljárás és a jogvita előzményeit, jogi hátterét, valamint a Bíróság döntéséhez vezető jogi érveket.

2. A 2019/1937 IRÁNYELV AZ UNIÓS JOG MEGSÉRTÉSÉT BEJELENTŐ SZEMÉLYEK VÉDELMEÉRŐL

Az Európai Parlament és a Tanács 2019 októberében fogadta el az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet (a továbbiakban: irányelv).² Az irányelv

az elsődleges céljának megfelelően szabályokat és eljárásokat állapított meg, hogy megvédje a visszaélést bejelentő személyeket, vagyis azokat, akik munkavégzésükkel összefüggésben tudomásukra jutott információkat jelentenek be az egyes szakpolitikai területek uniós jogával kapcsolatban felmerülő jogsértésekről. A jogsértés fogalma magában foglalja a jogellenes cselekmények vagy mulasztások mellett a visszaélésszerű gyakorlatokat is. Az irányelv hatálya alá a következőkkel kapcsolatos bejelentések tartoznak:

- szabályok megsértése bizonyos területeken;³
- az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogsértések;
- a belső piaccal kapcsolatos jogsértések, többek között a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok megsértése.

Az irányelv lényegében kiegészít olyan más uniós jogszabályokat, amelyek eleve tartalmaznak visszaélés-bejelentéssel kapcsolatos szabályokat. A jogszabály hatálya alá tartozik számos, a magán- és állami szektorban dolgozó személy, beleértve azokat, akik azt követően tesznek bejelentést, hogy a munkaviszonyuk megszűnt. Ezek lehetnek munkavállalók, önálló vállalkozók, önkéntesek vagy akár gyakornokok is; valamint azon személyek, akik bizalmasan segítik a visszaélést bejelentő személyeket, akiknek munkahelyi megtorlásban lehet részüik.

Az irányelv részletesen szabályozza a bejelentési konstrukciókat, az érintett személyek jogi védelmének feltételeit, a visszaélést bejelentő személyeket megillető jogokat, valamint a tagállamokat az irányelv végrehajtása érdekében terhelő kötelezettségeket.

Az általunk vizsgált kötelezettségzegési eljárás(ok) szempontjából releváns információ, hogy az irányelv átültetési határideje 2021. december 17-én lejárt, továbbá a tagállamoknak az implementálás céljából elfogadott rendelkezéseik során kifejezetten hivatkozniuk kellett (volna) az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kellett (volna) fűzniük. A hivatkozás módját azonban a tagállamok határozhatták meg, ugyanakkor e rendelkezések szövegét haladéktalanul közölniük kellett (volna) a Bizottsággal.⁴

* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, zoltan.angyal@uni-miskolc.hu.

1 A Bíróság 2025. március 6-i ítéletei, C-149/23. Bizottság kontra Németország, C-150/23. Bizottság kontra Luxemburg, C-152/23. Bizottság kontra Cseh Köztársaság, C-154/23. Bizottság kontra Észtország, és C-155/23. Bizottság kontra Magyarország (ECLI:EU:C:2025:151).

2 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (HL L 305., 2019.11.26., 17–56. o.).

3 Például a közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, termékbiztonság és termékelelőtlenség, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közegészségügy.

4 Lásd az irányelv 26. cikk (1) és (3) bekezdését.

3. AZ IRÁNYELVET ÉRINTŐ EDDIGI ELJÁRÁSOK A BÍRÓSÁG ELŐTT

Az irányelv átültetése és az átültető intézkedések bejelentésének hiánya miatt elsőként Lengyelországgal szemben zártult le kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás. A Bíróság a 2024. április 25-én kihirdetett ítéletében megállapította az irányelvből fakadó kötelezettségek tagállami megsértését, és ezzel egyidejűleg hétmillió euró összegű átalányösszeg, valamint napi 40 000 euró kényszerítő bírság megfizetésére kötelezte a tagállamot.⁵

Meg kell jegyezni, hogy a Bizottság a Lengyelországgal szembeni eljárás megindítására irányuló keresetét egy időben terjesztette elő a magyar, valamint a bevezetőben hivatkozott többi tagállamot érintő ügyekben. Annak ellenére, hogy a lengyel eljárásban sem került sor gyorsított eljárás⁶ alkalmazására, a Bíróság mégis közel egy évvel korábban hozott döntést ebben az ügyben.

A kézirat zárása⁷ idején folyamatban volt még két előzetes döntéshozatali eljárás is az irányelvvel kapcsolatban. Az egyik ügyben egy belgiumi bíróság tett fel kérdéseket a Bíróságnak.⁸ Ebben az alapvető kérdés arra vonatkozik, hogy az irányelv kötelezi-e arra a tagállamokat, hogy az irányelv nemzeti jogba történő átültetése során ne csak az ügyvédi titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó információt, hanem a más jogászai szakmák képviselőire vonatkozó, jogszabályban rögzített titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó információt is zárják ki az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályozás hatálya alól? Egy másik ügyben egy szlovák bíróság indított előzetes döntéshozatali eljárást az irányelvnek a támogató intézkedéseket és a megtorlással szembeni védelmet célzó intézkedéseket szabályozó cikkeinek értelmezésével kapcsolatban.⁹

4. AZ EUMSZ 260. CIKK (3) BEKEZDÉS SZERINTI KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOKRÓL

A tagállamok uniós jogsértései esetén alkalmazható eljárások egyik különös típusa az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szabályozott módszer, amelyet még a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés iktatott be az elsődleges jogba.¹⁰

Ez az eljárás kizárólag akkor kezdeményezhető, és egyedül a Bizottság¹¹ által, ha egy tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének. Ebben az esetben a Bizottság ugyanabban a keresetben javaslatot tehet, illetve meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét is. Amennyiben a Bíróság megállapítja, hogy jogsértés történt, akkor a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.

Az eljárás célja, hogy ösztönözze a tagállamokat arra, hogy az uniós jogalkotó által meghatározott határidőn belül ültessék át a jogalkotási eljárás keretében¹² elfogadott irányelveket, s ezáltal biztosítsa az uniós jogszabályok tényleges hatékonyságát. Ez az eljárás több szempontból is eltér az EUMSZ 260. cikk (1) és (2) bekezdések szerinti „klasszikus”, a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletének tagállami végre nem hajtása miatt kezdeményezhető, pénzügyi szankció kiszabását lehetővé tévő eljárástól.

Az egyik különbség, hogy ez lehetőséget biztosít a Bizottságnak arra, hogy már az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott első keresetében kérje a tagállammal szemben átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság kiszabását. Másképpen fogalmazva a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása esetén a Bírósághoz forduláshoz közvetlenül kapcsolódik az érintett tagállammal szembeni pénzügyi szankciók kiszabására irányuló kérelem. A pénzügyi szankciók kiszabásához tehát nincs szükség egy második, külön eljárásra.

A másik eltérés, hogy a Bíróság nem szabhat ki magasabb összegű szankciót, mint amire a Bizottság a keresetében javaslatot tett. Ez az előírás jelentősen korlátozza a Bíróság végső döntési szabadságát. Amennyiben ez a szabály érvényesülne a 260. cikk (1) és (2) bekezdés szerinti eljárásokban is, akkor például Magyarország nem kaphatott volna 200 milliós euró átalányösszegű és napi egymillió eurós kényszerítő bírságot egy másik eljárásban.¹³

Harmadik új elem, hogy a megjelenik benne annak lehetősége, hogy a Bíróság az ítélet meghozatalától eltérő időpontban határozza meg a fizetési kötelezettség esedékességét. Utóbbi lényegében azt jelenti, hogy a Bíróság határidőt tűzhet

5 A Bíróság 2024. április 25-i ítélete, C-147/23. Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, ECLI:EU:C:2024:346

6 Ehhez lásd bővebben Angyal Zoltán: *A gyorsított eljárás és a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás az ítélkezési gyakorlatban*, Miskolci Jogi Szemle, 2024. évi 3. szám, 40–60. o.

7 2025. november.

8 C-796/24. sz. ügy.

9 C-797/24. sz. ügy, az irányelv 20. és 21. cikkei.

10 Az eljáráshoz lásd különösen Várnay Ernő: *Sanctioning Under Article 260 (3) TFEU: Much Ado About Nothing?* European Public Law 2017. 301–316.; Pál Wennerás: *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking?*, Common Market Law Review 2012. 145–175.; Steve Peers: *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon* European Public Law 2012. 33–64.; Fehér Miklós Zoltán: *Az uniós irányelvek átültetésének kikényszerítése az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával – az Európai Bíróság ítélete a C-543/17. sz. bizottság kontra Belgium ügyben*, Állam- és Jogtudomány, 2020/2., 53–71. o.; Várnay Ernő: *Az uniós jog kikényszerítése*, In: Jakab András –

Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs, Várnay Ernő) <http://ijoten.hu/szocikk/az-unios-jog-kikenyszeritese> (2023) (letöltés: 2025. 11. 10.).

11 Az EUMSZ 259. cikk alapján a tagállamok is indíthatnak „klasszikus” kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást.

12 Ez azt is jelenti, hogy nem alkalmazandó a nem jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelveket átültető intézkedések bejelentésének tagállami általi elmulasztására, azaz például egy felhatalmazási irányelv vagy egy végrehajtási irányelv esetében.

13 Ehhez lásd Angyal Zoltán: *Rekordösszegű pénzügyi szankció Magyarországnak egy kötelezettségszegést megállapító ítélet végre nem hajtása miatt* In: Varga, Zoltán (szerk.) Jogi kihívások és válaszok a XXI. században_3, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2024) 477 p. pp. 5–17.

a tagállamnak az ítélet végrehajtására, azaz az irányelv átültetésére.¹⁴

A Bizottság közleményben foglalta össze a pénzügyi szankciókra vonatkozó javaslata kialakításánál figyelembe vett szempontokat.¹⁵ A bizottsági közlemény egyes, a jogeset szempontjából releváns elemeire a tanulmányban később még visszatérek.

Az ítélkezési gyakorlatot elemezve megállapítható, hogy a Bíróság 2025 végéig összesen tizenhét ítéletet hozott az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdés alapján. Az alábbi táblázatban foglaltam össze az eddig joggyakorlatot.

Dátum ¹⁶	Ügyszám	Érintett tagállam	Megítélt átalányösszeg euróban	Megítélt kényszerítő bírság (napi tétel)
2019. július 8.	C-543/17. sz. ¹⁷	Belgium	---	5 000
2020. július 16.	C-549/18. sz.	Románia	3 000 000	--- ¹⁸
2020. július 16.	C-550/18. sz.	Írország	2 000 000	--- ¹⁹
2021. január 13.	C-628/18. sz.	Szlovénia	7 500 000 ²⁰	
2021. február 25.	C-658/19. sz.	Spanyolország	15 000 000 ²¹	89 000
2024. március 14.	C-439/22. sz.	Írország	4 500 000	---
2024. március 14.	C-449/22. sz.	Portugália	2 800 000	---
2024. március 14.	C-452/22. sz.	Lengyelország	4 000 000	50 000 ²²
2024. március 14.	C-454/22. sz.	Lettország	300 000	---
2024. március 14.	C-457/22. sz.	Szlovénia	800 000	---
2024. április 25.	C-457/22. sz.	Lengyelország	7 000 000	40 000 ²³
2025. március 6.	C-149/23. sz.	Németország	34 000 000	---
2025. március 6.	C-150/23. sz.	Luxemburg	375 000	---
2025. március 6.	C-152/23. sz.	Csehország	2 300 000	---
2025. március 6.	C-154/23. sz.	Észtország	500 000	1 500 ²⁴
2025. március 6.	C-155/23. sz.	Magyarország	1 750 000	---
2025. március 20.	C-480/23. sz.	Bulgária	1 600 000	---

A fenti adatokból megállapítható, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás viszonylag ritkán alkalmazott speciális kötelezettségzegési eljárás. A hatálybalépése óta eltelt másfél évtizedben mindössze 17 ilyen ügyben született ítélet. Figyelemre méltó az a tény is, hogy a Bíróság több ügyben is a Bizottság eredeti javaslatához képest alacsonyabb összegben állapította meg a kényszerítő bírság összegét. Külön kiemelés érdemel, hogy az Észtország esetében megítélt

1500 euró szinte már „komolytalan” és észrevehetetlen nagyságrendűnek tekinthető egy tagállam esetében.

Összegezve, ennek a mechanizmusnak egyrészt az a célja, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék az adott kötelezettségzegést, másrészt az is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa az abban az esetben alkalmazandó pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást, amikor a tagállamok megsértik a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére irányuló nemzeti rendelkezések bejelentésére vonatkozó kötelezettségüket.²⁵

5. A PERT MEGELŐZŐ ELJÁRÁS ÉS A KERESÉTI KÉRELMEK

2022. január 27-én a Bizottság felszólító levelet küldött Magyarországnak, amelyben azt kifogásolta, hogy Magyarország nem közölte vele azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen az irányelvnek, amelynek átültetési határideje 2021. december 17-én járt le.

Válaszlevelében Magyarország előadta, hogy a szükséges rendelkezések kidolgozása folyamatban van, az említett irányelv nemzeti jogba való átültetéséhez ugyanis új törvény megalkotása és kormányrendeleti szintű szabályozás szükséges. E törvény kihirdetését 2022. november végére tervezték.

A Bizottság 2022. július 22-én indoklással ellátott véleményét küldött Magyarországnak, amelyben felkérte, hogy az említett vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül tegyen eleget az ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek.

¹⁴ Ehhez lásd még *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarzata* 3., (szerk. Osztvics András), CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 2952. o.

¹⁵ Lásd ehhez A Bizottság közleményét a pénzügyi szankciókról a kötelezettségzegési eljárásokban (HL C 2., 2023.1.4., 1–16. o.).

¹⁶ Az ítélet kihirdetésének napja.

¹⁷ Lásd bővebben Fehér Miklós Zoltán: i. m.

¹⁸ A Bizottság 22 000 eurót javasolt, de okafogyottá vált a tagállam magatartása miatt.

¹⁹ A Bizottság 17 000 eurót javasolt, de okafogyottá vált a tagállam magatartása miatt.

²⁰ A Bizottság legalább egymillió eurót javasolt.

²¹ A Bizottság legalább 21 millió eurót javasolt.

²² A Bizottság 59 000 eurót javasolt.

²³ A Bizottság 53 000 eurót javasolt.

²⁴ A Bizottság 2300 eurót javasolt.

²⁵ Lásd ehhez 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23., EU:C:2024:346, 57. pont.

2022. szeptember 13-án Magyarország az irányelv részleges átültetését lehetővé tevő rendelkezésként bejelentette a Bizottságnak a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt, valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Kormányrendeletet. Az indokolással ellátott véleményre adott válaszban a tagállam jelezte, hogy folytatódik az ezen irányelv teljes körű átültetését lehetővé tevő törvényjavaslat előkészítése.

A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy hazánk továbbra sem tett eleget kötelezettségeinek, 2023. március 14-én úgy határozott, hogy benyújtja a keresetet a Bírósághoz az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján. A keretében a Bizottság azt kérte, hogy a Bíróság állapítsa meg az irányelv átültetésének elmulasztását, és egyidejűleg kötelezze Magyarországot:

- 3500 euró napi összegben meghatározott, de minimálisan 980 000 euró átalányösszeg,²⁶ valamint
- ha a kötelezettségszegés a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetéséig fennáll, akkor minden további késedelmes nap után 13 650 euró kényszerítő bírság megfizetésére.

Meg kell jegyezni, hogy a Bizottság egy 2024. szeptemberi beadványában elállt a második kereseti kérelemtől, és visszavonta a kényszerítő bírság kiszabása iránti kérelmét. Ennek magyarázata az volt, hogy a testület megállapította, hogy 2023. július 24-én befejezettek volt tekinthető az irányelv Magyarország általi átültetése.²⁷

A Bizottság az átalányösszegre tett javaslatát a saját, fent már hivatkozott közleményével indokolta. A közlemény alapján az egyösszegű átalánybírság kiszámításának a módja a következő:

- az átalányösszeget meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval,
- az eredményt meg kell szorozni az »n« együtthatóval,
- az eredményt meg kell szorozni azon napok számával, amikor a jogsértés fennáll

Ennek a képlete a következő: $E\dot{A} = \dot{A}e\dot{a} \times E\dot{s} \times n \times Tj$ ²⁸
A kereset benyújtása idején hatályos közlemény alapján az egyösszegű átalánybírság 1000 euró volt.

A súlyossági együttható értéke 1 és 20 között mozoghat azzal, hogy a Bizottság álláspontja szerint egy ítélet teljesítésének vagy a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása valamely tagállam által minden esetben súlyosnak minősül.²⁹ Az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése alapján benyújtott ke-

resetek esetében a Bizottság az átültető intézkedések bejelentésének teljes elmulasztása esetén szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz, ettől eltérés csak az átültető intézkedések bejelentésének részleges elmulasztása esetén lehetséges.³⁰

Az időtartamra vonatkozó együttható 1 és 3 közötti szorzó. Mértéke havi 0,10 az első ítélet meghozatalától vagy a szóban forgó irányelv átültetési határidejének lejártát követő naptól számítva.

A tagállam fizetési képességét tükröző „n” együttható a tagállamok fizetési képességétől függően változik. Értéke a következők súlyozott geometriai átlaga: az érintett tagállam bruttó hazai termékének (GDP) és a tagállamok GDP-je átlagának aránya, kettes súllyal, valamint az érintett tagállam népességének és a tagállamok népessége átlagának aránya, egyes súllyal.

A közlemény melléklete azonban rögzíti azt is, hogy minden tagállam esetén mennyi az egyösszegű átalánybírság minimális összege. Ez Magyarország esetében 980 000 euró.³¹ A Bizottság az eredeti keresetében utóbbi szabályt alkalmazva tett javaslatot a Bíróságnak a döntésre.

6. A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSRŐL

6.1. A BIZOTTSÁG ÉS MAGYARORSZÁG ÉRVEI

A Bizottság érvelésének kiindulópontja, hogy a tagállamok kötelesek elfogadni azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelveket az ezekben előírt határidőn belül átültessék a nemzeti jogrendszerükbe, és e rendelkezéseket haladéktalanul be kell jelenteniük neki.³² A kötelezettségszegés fennállását pedig a tagállam számára megküldött indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor a tagállami jogrendszerben fennálló helyzet alapján kell megítélni. A Bizottság álláspontja szerint Magyarország a 2022. július 22-i indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártá előtt nem fogadta el az említett rendelkezéseket, és nem is tájékoztatta a Bizottságot azok elfogadásáról.

Az elsődleges magyar érv szerint az irányelvet átültető magyar jogszabályok³³ 2023. május 25-én hatályba léptek, és már másnap intézkedés történt azok Bizottság számára való bejelentéséről, ezért a Bizottság keresetét el kell utasítani.

Másodlagos érvként lett meghatározva, hogy egy másik magyar törvény³⁴ – mint az irányelvet részlegesen átültető intézkedés – már korábban bejelentésre került a Bizottság felé. Ennek során a magyar fél elismerte, hogy ez a bejelentett intézkedés ugyan nem hivatkozott a szóban forgó irányelvre, de álláspontja szerint az még nem zárja ki annak részleges átültető intézkedésként való figyelembevételét.³⁵

26 A Bizottság a keresetének egy későbbi kiigazításában ezt 2 040 500 euróra módosította.

27 Aznap lépett hatályba a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény, és az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására köteles kormányzati szervek kijelöléséről szóló 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet.

28 $E\dot{A}$ = egyösszegű átalánybírság; $\dot{A}e\dot{a}$ = az egyösszegű átalánybírsághoz használt átalányösszeg; $E\dot{s}$ = súlyossági együttható; n = az érintett tagállam fizetési képességét tükröző „n” együttható; Tj = a jogsértés teljes időtartama napokban megadva

29 Lásd a közlemény 3.2. pontját. A Bizottság két paraméter alapján határozza meg a súlyossági együtthatót, hogy a szankció összegét az ügy sajátos körülményeihez igazítsa: a jogsértés tárgyát képező vagy át nem ültetett uniós szabályok fontossága, valamint a jogsértés közérdekre és egyéni érdekekre gyakorolt hatásai.

30 Lásd a közlemény 3.2.2. pontját.

31 Lásd a közlemény I. mellékletének 5. pontját.

32 EUMSZ 288. cikk.

33 A 2023. évi XXV. tv. és a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet.

34 A 2013. évi CLXV. tv.

35 Lásd ehhez a Bíróság 2020. július 16-i ítéletét, C-550/18. sz. Bizottság kontra Írország (EU:C:2020:564).

A Bizottság további érvként előadta, hogy Magyarország semmilyen megfelelési táblázatot nem nyújtott be számára, ami pedig jelen esetben különösen fontos lenne.³⁶ A Bizottság szerint az irányelvek átültetésének az ezen irányelvre való hivatkozást tartalmazó pozitív jogi aktuson kell alapulnia. Ennek indoka, hogy az ilyen hivatkozás teszi lehetővé az átültető intézkedésből eredő jogok jogosultjai számára, hogy megismerjék jogaik eredetét és annak esetleges következményeit.³⁷

6.2. A BÍRÓSÁG ÁLLÁSPONTJA

A Bíróság jogi érvelésének első eleme annak rögzítése volt, hogy a tagállamoknak legkésőbb 2021. december 17-ig kellett hatályba léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. Az irányelv egyik cikke ráadásul kifejezetten előírta, hogy a tagállamoknak az említett nemzeti rendelkezések szövegét közölniük kell a Bizottsággal.³⁸

Az ítélezési gyakorlat egyértelmű abban is, hogy a kötelezettségességét a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján ítéli meg a Bíróság, és a későbbi változásokat már nem veheti figyelembe.³⁹ Az is része a Bíróság értelmezési gyakorlatának, hogy ha valamely irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy az ezen irányelv végrehajtásához szükséges rendelkezésekben hivatkozás történjen az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást fűzzenek, mindenképp szükséges, hogy a tagállamok a szóban forgó irányelv vonatkozásában pozitív átültető jogi aktust fogadjanak el.⁴⁰

A Bíróság szerint Magyarország maga ismerte el, hogy az irányelv magyar jogba való teljes körű átültetésére nem került sor sem az eredeti határidő lejártakor, azaz 2021. december 17-én, sem pedig az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2022. szeptember 22-én.⁴¹

Ami az esetleges részleges átültetés relevanciáját, valamint azt a tényt illeti, hogy valamely tagállamnak az adott irányelv hatálybalépése előtt hatályban lévő joga e tagállam szerint már megfelelt ezen irányelvnek, a Bíróság úgy vélte, hogy az nem igazolhatja e tagállam azon kötelezettségének elmulasztását, hogy az említett irányelvet át kell ültetnie jogrendjébe. A Bíróság álláspontja értelmében ugyanis valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye, annak érdekében, hogy abban az esetben, ha ez az irányelv a magánszemélyek számára jogok keletkeztetésé-

sét célozza, a kedvezményezetteknek lehetőségük legyen jogaik teljességének megismerésére.⁴²

A Bíróság a fentiek alapján úgy döntött, hogy egyrészt mivel Magyarország a határidőig nem ültette át a nemzeti jogrendjébe az irányelvet, másrészt mivel a pert megelőző eljárás során bejelentett nemzeti jogi rendelkezések egyáltalán nem hivatkoznak az irányelvre, és így nem felelnek meg a fenti követelményeknek, Magyarország nem teljesítette az irányelvből fakadó kötelezettségeit.

7. A PÉNZÜGYI SZANKCIÓ KISZABÁSA IRÁNTI KERESETI KÉRELEM

7.1. A BIZOTTSÁG ÉS MAGYARORSZÁG ÉRVEI

A Bizottság által alkalmazott számítási módszert már korábban ismerttettem.⁴³ Ahogy ott is jeleztem, a közlemény által meghatározott képlet alkalmazásának csak akkor van jelentősége, ha annak eredménye meghaladná a 980 000 eurót, azaz a 2023. évi közlemény I. mellékletének 5. pontjában Magyarországra megállapított minimális egyösszegű átalánybírságot. Mivel ez a feltétel nem teljesült, a Bizottság a melléklet szerinti minimális összegre tett javaslatot a kereseti kérelmének eredeti változatában.

Magyarország ellenkérelmében számos „enyhítő körülményt” fogalmazott meg és ajánlott a Bíróság figyelmébe. Az első szerint a Bizottság nem vette figyelembe az irányelv magyar fél szerinti részleges átültetését, valamint azok bejelentését. A második enyhítő körülmény arra vonatkozott, hogy ez a kereset volt az első olyan kötelezettségesség megállapítása iránti eljárás, amely vele szemben az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indult.⁴⁴ Harmadik érvünk szerint számos más tagállam is késedelembe esett az irányelv átültetésével, ami álláspontunk szerint azon komoly nehézségeket tanúsítja, amelyekkel az egyes tagállami jogrendszerek a nemzeti átültető rendelkezések elfogadása során szembesültek.⁴⁵ Ezek alapján Magyarország elsődlegesen a Bizottság kérelmének elutasítását, másodsorban a javasolt átalányösszeg csökkentését kérte.

A Bizottság ezzel szemben úgy vélte, hogy mivel a tagállam nem nyújtott be megfelelési táblázatot a meglévő jogszabályai azon rendelkezéseinek bejelentésekor, amelyek az irányelv részleges átültetésére irányuló intézkedésnek minősülnek, nem tudja értékelni azok relevanciáját. A többi „enyhítő körülmény” vonatkozásában a Bizottság arra hivatkozott, hogy azokat azért nem veheti figyelembe, mert a pénzügyi szankciókat szigorúan objektív kritériumok alapján kell meghatározni, amelyeket a saját közleménye egyértelműen lefektet.

36 A tagállam ezzel kapcsolatban azzal védekezett, hogy 2023. június 14-én megküldte a Bizottság számára a 2019/1937 irányelv átültetését szolgáló belső jogi rendelkezéseket tartalmazó megfelelési táblázatot.

37 Lásd ehhez az ítélet 30. pontját.

38 Lásd az irányelv 26. cikk (3) bekezdését.

39 Lásd ehhez 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszavétel bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 28. pont.

40 Lásd ehhez 2024. március 14-i Bizottság kontra Lettország [Európai Elektronikus Hírközlési Kódex] ítélet, C-454/22, EU:C:2024:235, 33. pont.

41 Lásd az ítélet 40. pontját.

42 Lásd ehhez 2022. május 12-i U. I. [Közvetett vámjogi képviselő] ítélet, C-714/20, EU:C:2022:374, 59. pont

43 Lásd a tanulmány 3. pontját.

44 Megjegyzem erre az enyhítő körülményre már korábban is hivatkoztunk, de lényegében teljesen eredménytelenül. Lásd ehhez Angyal Zoltán: *Rekordösszegű pénzügyi szankció Magyarországnak egy kötelezettségességét megállapító ítélet végre nem hajtása miatt* In: Varga, Zoltán (szerk.) *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században* 3, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2024) 477 p. pp. 5–17.

45 Lásd ehhez az ítélet 51. és 52. pontját.

A Bizottság 2024 szeptemberében módosította a kereseti kérelmét azzal, hogy a Bíróság tekintse úgy, hogy a jogsértés 2021. december 18., azaz az irányelv átültetési határidejének lejártát követő nap, és 2023. július 23., vagyis az átültető intézkedések hatálybalépését megelőző nap közötti napokon állt fenn. Ebből következően a javasolt napi 3500 euró összeget ($10 \times 0,35 \times 1000$) azon napok számával kell megszorozni, amikor a jogsértés fennállt, azaz 583 nappal. A Bizottság így a módosított keresetében 2 040 500 euró átalányösszeg megállapítását kérte.⁴⁶

7.2. A BÍRÓSÁG ÁLLÁSPONTJA

Az ítélezési gyakorlat egységes abban, hogy amikor a Bíróság átalányösszeget szab ki az EUMSZ 260. cikke bármelyik bekezdése alapján, akkor az annak értékelésén alakul, hogy tagállamot terhelő kötelezettségek teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár az érintett magán- és közérdekek szempontjából, különösen, ha a kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt. Az ítélet emlékeztet arra, hogy a Bizottság javaslatai bár nem kötik a Bíróságot, a bizottsági közleményekben szereplő iránymutatások hozzájárulnak a jogbiztonság erősítéséhez.⁴⁷

7.2.1. AZ ÁTALÁNYÖSSZEG KISZABÁSÁNAK INDOKOLTSÁGÁRÓL

A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy annak ellenére, hogy Magyarország a pert megelőző eljárás során együttműködött a Bizottsággal, és bejelentette neki azon meglévő jogszabályi rendelkezéseit, amelyek az irányelv bizonyos rendelkezései átültetésének minősülhetnek, a megállapított kötelezettségszegést övező valamennyi jogi és ténybeli körülmény arra utal, hogy az uniós jog jövőbeli, hasonló módon ismétlődő megsértéseinek tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli az átalányösszeg kiszabását.⁴⁸

A tagállam csak az indokolással ellátott vélemény kézhezvételét követően – néhány nappal az abban meghatározott határidő lejárta előtt – jelentette be azon nemzeti jogi rendelkezéseit, amelyek megítélése szerint az irányelv bizonyos rendelkezéseit ültetik át.

Ezek az egyébként is későn bejelentett intézkedések nem tették lehetővé az irányelv tényleges és teljes körű átültetését. Nem hivatkoztak ugyanis az irányelvre, a bejelentés pedig nem tartalmazott megfelelési táblázatot sem. A Bíróság szerint ilyen tájékoztatás hiányában a Bizottság ugyanis nincs abban a helyzetben, hogy ellenőrizhesse, hogy a tagállam valóban és teljesen végrehajtotta-e az irányelvet.⁴⁹ Ezek alapján a bejelen-

tett tagállami rendelkezésekre nem lehet hivatkozni az átalányösszeg vitatása érdekében.⁵⁰

7.2.2. A SÚLYOSSÁGI EGYÜTTHATÓRÓL ÉS AZ ENYHÍTŐ KÖRÜLMÉNYEKRŐL

Ami az átalányösszeg kiszámítását illeti, a Bíróság elemezte a Bizottság javaslatát, különös tekintettel az abban szereplő „együtthatókra”, valamint a tagállam által hivatkozott enyhítő körülményekre.

A kötelezettségszegés súlyosságát illetően a Bizottság az 1–20 skálán a 10-es együttható alkalmazását javasolta, amelyet Magyarország vitatott. A Bíróság úgy vélte, hogy az irányelvek tagállami átültetésének, és annak Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettsége a tagállamok alapvető kötelezettsége, így annak megszegését egyértelműen súlyosnak kell tekinteni. Ez pedig igazolja az intézmény szerint a 10-es súlyossági együttható automatikus alkalmazását.

Ami a konkrét irányelvet illeti, arról az ítélet megállapította, hogy az az uniós jog kulcsfontosságú eszköze. Az uniós jog megsértését a munkavégzéssel összefüggésben bejelentő személyek védelmét szolgáló rendszer létrehozásával az irányelv hozzájárul a közérdek sérelmének megelőzéséhez az olyan különösen érzékeny területeken, mint a közbeszerzés, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, a környezetvédelem vagy az Unió pénzügyi érdekei.⁵¹

A Bíróság az azonos tárgyú lengyel eljárásban ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy ha egy irányelv átültetésének, és ebből következően az ezen irányelvet átültető intézkedések bejelentésének teljes körű elmulasztása esetén automatikusan mindig azonos súlyossági együtthatót alkalmaznak,⁵² az szükségképpen megakadályozza, hogy a pénzügyi szankciók összegét a jogsértést jellemző körülményekhez igazítsák, és arányos szankciókat szabjanak ki.⁵³

Az ítélet utal arra a tényre, hogy Magyarország tizenegy törvényt jelentett be a Bizottságnak, amelyekről azt állította, hogy azok lehetővé teszik az irányelv egyes rendelkezéseinek alkalmazását. Ebből a Bíróság azt a következtetést vont le, hogy ez a helyzet nem hasonlítható össze és nem is azonos azzal a helyzettel, amelyet az irányelv átültetésének teljes hiánya jellemez. Ennek indoka, hogy a Bíróság szerint nem bizonyítható az, hogy a két kötelezettségszegés magán- és közérdeket érintő következményei ugyanolyan negatívak.⁵⁴ A Bíróság így a bejelentéseket enyhítő körülményként fogadta el.

A tagállam enyhítő körülményként hivatkozott arra is, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján először indult e tagállam ellen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás. A Bíróság szerint ez ugyanakkor semmilyen kapcsolatban nincs az irányelv átültetése elmaradásának a magán- és közérdekre gyakorolt következményeivel. A Bíróság továbbá azért

⁴⁶ Lásd az ítélet 58. pontját.

⁴⁷ Lásd ehhez 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 60. pont.

⁴⁸ Lásd az ítélet 67. pontját.

⁴⁹ Lásd ehhez 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Széles sávú hálózat] ítélet, C-543/17, EU:C:2019:573, 51. pont.

⁵⁰ Lásd az ítélet 70. pontját.

⁵¹ Lásd az ítélet 78. pontját, valamint 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23., EU:C:2024:346, 73. pont.

⁵² A Bizottság és/vagy a Bíróság.

⁵³ 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23., EU:C:2024:346, 76. pont.

⁵⁴ Lásd az ítélet 85. pontját.

sem fogadta el ezt a hivatkozást, mert Magyarországgal szemben már volt ilyen eljárás, csak az nem a Bíróság határozatával fejeződött be. Ebben a korábbi ügyben⁵⁵ e tagállamnak a bizottsági keresettel szemben kellett védekeznie mindaddig, amíg a Bizottság – tekintettel arra, hogy Magyarország bejelentette a hulladékokról szóló irányelv⁵⁶ teljes körű átültetését – elállt a keresetétől.

A más tagállamok állítólagos hasonló kötelezettség-szegésére alapított tagállami védekezés tekintetében az ítélet hivatkozik arra az értelmezési gyakorlatra, amely szerint valamely tagállam nem igazolhatja a Szerződés alapján fennálló kötelezettségei végrehajtásának elmulasztását azzal, hogy más tagállamok szintén megszegtek kötelezettségeiket.⁵⁷ Megjegyzem, ezt már az ún. pálinkaügyben született ítéletben is egyértelműen leszögezte a Bíróság.⁵⁸

7.2.3. A TAGÁLLAM FIZETÉSI KÉPESSÉGÉRŐL

A Bíróság elemezte és részben felülbírálta a Bizottságnak a tagállam fizetési képességét kifejező, a fent már többször is hivatkozott bizottsági közleményben szereplő ún. „n” együttható számítási módszerét.

A Bizottság közleménye alapján ennek értéke a következők súlyozott geometriai átlaga: az érintett tagállam bruttó hazai termékének (GDP) és a tagállamok GDP-je átlagának aránya, kettes súllyal, valamint az érintett tagállam népességének és a tagállamok népessége átlagának aránya, egyes súllyal. A Bizottság az „n” együttható e számítási módját egyrészt azon célkitűzéssel indokolta, hogy a pusztán a tagállamok GDP-jén alapuló számításához képest észszerű eltérés legyen fenntartható a tagállamok „n” együtthatói között, másrészt az arra irányuló célkitűzéssel, hogy az „n” együttható kiszámításában biztosított legyen egy bizonyos fokú stabilitás, mivel a népesség éves szinten valószínűleg nem változik jelentősen.

Ezzel szemben a Bíróság gyakorlatából az következik, hogy tagállam fizetési képességének értékelésekor elsődleges tényezőként a GDP-jét kell alapul venni, továbbá az uniós jog hasonló megsértése jövőbeli megismétlődésének hatékony megelőzése érdekében arányos és kellően visszatartó erejű szankciókat kell kiszabni.⁵⁹ A Bíróság a hasonló lengyel ügyben hozott ítéletében már megállapította, hogy egyrészt a tagállam GDP-jének közelmúltbeli, a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert alakulását kell figyelembe venni, másrészt nem lehet az „n” együttható számítási módszerének

részeként a demográfiai kritériumot a közleményben megfogalmazott módon figyelembe venni.⁶⁰

A Bíróság ezen indokolás alapján úgy határozott, hogy az általánösszeget Magyarország utolsó három évre vonatkozó átlagos GDP-je alapján kell meghatározni.⁶¹ Erre tekintettel került megállapításra az 1 750 000 eurós általánösszeg, ami alacsonyabb a Bizottság által javasolt mértéknél.

8. KÖVETKEZTETÉSEK

Mi következik a Bíróság döntéséből a konkrét ügyben, és melyek az általánosan levonható következtetések? Az eljárásból és az ítéletből levonható jogi következtetés egyértelmű. Minden tagállamnak, így hazánknak is komolyan kell vennie az irányelvek nemzeti jogba való átültetésére vonatkozó határidőket, valamint azt a kiegészítő kötelezettséget, amely a Bizottság tájékoztatását írja elő az átültető nemzeti rendelkezésekről. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján, ítélettel zárult eljárások relatíve alacsony száma azt mutatja, hogy a tagállamok alapvetően tiszteletben tartják ezt a kötelezettségüket. Az esetleges részleges átültetés legfeljebb enyhítő körülményként vehető figyelembe, de az is elsősorban a Bíróság ítéleteiben.

Az eddigi eljárások azt is mutatják, hogy a Bizottság automatikusan megindítja ezeket az eljárásokat, függetlenül attól, hogy melyik és hány tagállamról van szó, és mi a késlekedés oka. A Bizottságnak ugyanakkor a felelőssége is nagyobb, mivel a Bíróság nem határozhat meg magasabb pénzügyi szankciókat, mint amilyenekre a keresetben az uniós intézmény javaslatot tesz. A mintegy másfél tucat ítéletből levonható az a következtetés is, hogy a Bíróság több esetben kisebb összegű általánösszeget és/vagy kényszerítő bírságot állapított meg.

Elemzői kérdésként merülhet fel, hogy a Lisszaboni Szerződés vajon miért korlátozta a Bíróság mérlegelési jogkörét ebben a speciális eljárásban, miközben a 260. cikk (1) és (2) bekezdés esetében a pénzügyi szankcióknak nincs felső határunk. Erre egy lehetséges válasz az, hogy az irányelvek átültetésének elmaradását a tagállamok, mint az elsődleges jogalkotói nem kívánták adott esetben szélsőségesen nagy összegű bírságokkal szankcionálni. Ehhez pedig szükség volt a Bíróság mozgásterének egyértelmű behatárolására.

55 C-310/12. sz. ügy.

56 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 312., 3. o.)

57 Lásd az ítélet 92. pontját, továbbá 2018. július 11-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-356/15., EU:C:2018:555, 106. pont.

58 2014. április 10-i Bizottság kontra Magyarország [Az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója] ítélet, C-115/13., EU:C:2014:253, 45. pont.

59 Lásd az ítélet 96. pontját.

60 Lásd ehhez 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23., EU:C:2024:346, 83–86. pont.

61 Lásd az ítélet 100. pontját.