



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az EU jogrendszere és az Európai Unió Bíróságának esetjoga

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



TARTALOM

1. Az Európai Unió jogforrási rendszere.....	3
1.1. Primer uniós jog	3
1.2. Szekunder uniós jog.....	4
1.3. Az uniós acquis.....	4
1.4. A jogi aktusok és a jogforrási hierarchia.....	4
2. Hatáskörmegosztás az Unió és a tagállamok között.....	5
2.1. Kizárólagos, megosztott és támogató hatáskörök.....	6
2.2. A hatáskör-átruházás elve.....	8
2.3. A szubszidiaritás elve.....	9
3. Az uniós jog autonómiája és elsőbbsége.....	11
4. A közvetlen hatály elve.....	14
5. A vertikális és horizontális közvetlen hatály.....	17
6. A közvetett hatály.....	18
7. Az állam kárfelelőssége az uniós jog megsértéséért.....	19
Válogatott bibliográfia.....	21

1. Az Európai Unió jogforrási rendszere

Az Európai Unió jogforrási rendszere létrejöttének sajátosságait magán viselő sui generis jogrendszer, amely tagállamainak nemzeti jogából nyert felhatalmazás alapján a nemzetközi jog eszköze, a nemzetközi szerződés közvetítésével jött létre, és visszacsatlakozik a tagállami jogrendszerekbe, azok szerves részeként. A nemzetközi jog és a nemzeti jog sajátosságait egyaránt magán viselő önálló jogrendszerről van szó, amely immár hat évtizede indult el a jogfejlődés egyedülálló útján. Primer forrásai tagállami egyhangú döntésen alapulnak, másodlagos forrásai uniós intézmények jogalkotó tevékenysége révén keletkeznek részben egyhangú, részben minősített többségi döntéssel és az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő és értelmező tevékenysége révén nyerik el végső tartalmukat – miközben a tagállamok jogrendjének szerves részeként egyre nagyobb mértékben meghatározzák a tagállami politikákat.

1.1. Primer uniós jog

A primer uniós jog írott része a tagállamok által, a nemzetközi jog általános szabályai szerint megkötött nemzetközi szerződéseket foglalja magába, amelyeket minden tagállamnak saját alkotmányos rendelkezései szerint ratifikálnia kellett. Ebbe a körbe tartoznak az alapító szerződések, a módosító szerződések, a csatlakozási szerződések. Az íratlan primer uniós jog elemei az általános és a speciális jogelvek valamint a szokásjog.

Az alapító szerződések a 2009. december 1. utáni hatályos állapot szerint: az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája. A módosító szerződések listája elég hosszú, az integráció történetében legfontosabb szerepet játszó módosító szerződés az Egységes Európai Okmány (1986/1987), a Maastrichti Szerződés (1991/1993), az Amszterdami Szerződés (1997/1999), a Nizzai Szerződés (2001/2003) valamint a Lisszaboni Szerződés (2007/2009). A csatlakozási szerződések az eddigi hét csatlakozáshoz köthetőek, legutóbb 2013. július 1. napjával lépett hatályba a Horvátország taggá válását magával hozó dokumentum.

Az íratlan primer uniós joghoz tartozó általános jogelvek körét az Európai Unió Bírósága alakította ki az uniós jog értelmezése és a joghézagok kitöltése céljából. Ide tartoznak egyrészt az uniós alapjogok (pl. tulajdon védelme, magánlaksértés tilalma, stb.), valamint a jogállami garanciák (pl. jogbiztonság elve, a felek meghallgatásának elve, stb.). A speciális uniós jogelveket – amelyek tehát az Unió és a tagállamok közötti viszonyra vonatkoznak – az Európai Unió Bírósága az uniós jog hatékony érvényesülése céljából alakította ki jogfejlesztés útján. Ilyen például az uniós jog közvetlen hatályának elve, az alkalmazási elsőbbség elve. A

szokásjog a gyakorlatban csak ritkán fordul elő az Uniós jogrendben, lényegében csak az uniós intézmények működésével összefüggésben. Így a Tanács ülésein az írott szabályok szerint csak miniszterek vehetnének részt, Németország vonatkozásában azonban államtitkárok is képviselhetik az államot.

1.2. Szekunder uniós jog

A másodlagos uniós jog magában foglalja egyrészt az Unió szervei által alkotott jogszabályokat, azon belül is a nevesített, illetve a nem nevesített jogforrásokat, másrészt a tagállamok által közösen alkotott jogszabályokat, harmadrészt pedig a fenti kategóriák egyikébe sem sorolható egyéb jogforrásokat.

Az EUSz V. címe értelmében a közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Itt a döntéshozatal főszabály szerint egyhangúsággal történik, jogalkotási aktusok elfogadása kizárt, továbbá – néhány kivételtől eltekintve – az Európai Unió Bírósága e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel. A KKBp területén elfogadott szabályok nem rendelkeznek azon jellemzőkkel, amelyek az uniós jog többi részét megkülönböztetik a nemzetközi jogtól és a nemzeti jogtól, azaz nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, és nem vonatkozik rájuk az alkalmazási elsőbbség doktrínája. A KKBp területén elfogadott határozatok államok által létrehozott kormányközi közös szerv jogalkotó tevékenység eredményének tekinthetők, és a tagállamoknak inkorporálniuk kell azokat a nemzeti jogba.

1.3. Az uniós acquis

Az uniós acquis, az uniós vívmányok köre jóval tágabb, mint az uniós jogszabályoké, tekintettel arra, hogy az acquis magában foglalja az Európai Unióra vonatkozó összes szabályt, függetlenül annak jogi kötőerejétől és megnevezésétől. A csatlakozni kívánó államoknak el kell fogadniuk, át kell venniük, és alkalmazniuk kell. A koppenhágai kritériumok is kötelezettségként nevezik meg az acquis-t: ennek megfelelően a csatlakozó államnak alkalmasnak kell lennie az uniós acquis átvételére és alkalmazására, beleértve a politikai unió, valamint a gazdasági és monetáris unió céljait is.

1.4. A jogi aktusok és a jogforrási hierarchia

A nevesített jogi aktusok az EUMSZ 288. cikke szerint:

„Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el.

A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.”

Az EUMSZ 288. cikke nem tartalmaz kimerítő felsorolást: léteznek egyéb, nem nevesített források is. Ilyenek: a költségvetési eljárás során kibocsátott jogi aktusok, az intézményközi, azaz az Unió intézményei által egymás között megkötött megállapodások, a társulási tanácsok jogi aktusai, az uniós akcióprogramok, vagy az Unió intézményeinek közleményei.

Az uniós jogban – hasonlóan a nemzetközi joghoz – nem létezik egyértelműen meghatározható jogforrási hierarchia, mint a nemzeti jogban, ezért vitás esetben jogértelmezéssel, vagy az általános jogelvek segítségével kell dönteni.

Az Unió jogrendjében a primer jog forrásai állnak a hierarchia csúcsán – ezek egymással formálisan egyenrangúak. Az azonos szinten elhelyezkedő források esetében a lex specialis elve irányadó, utána a hatékonyság elve következik végső szempontként.

A következő szinten az Unió által kötött nemzetközi megállapodások találhatók (EUMSZ 218 cikk), melyeket rangsorban a másodlagos jogforrások követnek. Ez utóbbi kategórián belül a következő sorrendet lehet felállítani:

- A jogalkotási aktusok, amelyeket vagy a rendes jogalkotási eljárás (EUMSZ 294. cikk), vagy különleges jogalkotási eljárások szerint fogadnak el
- A Bizottság által kibocsátott, felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusok, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják (EUMSZ 290. cikk)
- A Bizottság (kivételesen a Tanács) által kibocsátott végrehajtási aktusok (EUMSZ 291. cikk).

Az Európai Központi Bank nem jogalkotási aktussal fogadja el a feladatai végrehajtásához szükséges intézkedéseket (EUMSZ 282. cikk (4) bekezdés).

2. Hatáskörmegosztás az Unió és a tagállamok között

Az Európai Közösségeket az alapító tagállamok csak relatíve szűk, meghatározott körben történő együttműködés céljából hozták létre, és bár az azóta eltelt évtizedekben számos új politika csatlakozott az eredetiekhez, a mai Európai Uniónak sincsen általános felhatalmazása

a cselekvésre. Ez azt jelenti, hogy az alapító szerződésekben meghatározott célok megvalósításához, az ott leírt tevékenységekhez van az Uniónak hatásköre.

Az alapító szerződések a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosításokig nem tartalmaztak egyetlen összefoglaló és taxatív listát az uniós szintre átruházott vagy a tagállamoknál maradó hatáskörökről, hanem az egyes politikákról szóló részek (azaz a szerződések fejezetei) rendelkeztek a Közösségek vagy az Unió által szabályozható tárgykörökről. Mivel ezek a cikkek a szerződések módosításai során rendkívül összetett, és a laikusok számára már-már követhetetlenül bonyolult rendszert alkottak, a Közösségek/Unió és a tagállamok közti hatáskör-megosztás rendezése, összefoglalása hosszú ideig szerepelt a kívánatos reformok listáján. A helyzet rendezésére az Alkotmányszerződés is kísérletet tett, végül pedig a Lisszaboni Szerződésben történt meg egy átláthatóbb rendszer kialakítása, az Unió és a tagállamok hatásköreinek összefoglaló elhatárolásával.

Az EUMSZ a hatáskörök megosztásának három általános kategóriáját határozza meg: ezek az EU kizárólagos hatáskörei, a tagállamokkal megosztott hatáskörök és a tagállami döntéshozatalt támogató hatáskörök.

EUMSZ. 2. cikk

„(1) Ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.

(2) Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról. [...]

(5) Meghatározott területeken és a Szerződésekben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit. Az Unió e területekre vonatkozó, a Szerződésekben meghatározott rendelkezések alapján elfogadott kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.”

Emellett a szerződés két területet – a **gazdaság- és foglalkoztatáspolitikát** és a **közös kül- és biztonságpolitikát** – kifejezetten kiemeli az általános kategóriák keretei közül, és az e területeken való együttműködésre az EUMSZ. és az EUSZ. vonatkozó szabályait írja elő követni.

2.1. Kizárólagos, megosztott és támogató hatáskörök

Az egyes politikákat az EUMSZ. 3-6. cikkei sorolják a kizárólagos, megosztott vagy a támogató hatáskörök kategóriáiba. A kizárólagos és támogató hatásköröknél a politikák felsorolása

taxatív; a megosztott hatáskörök kategóriájába tartozik minden, a másik két csoportba nem sorolt politika, de példalódzó felsorolást itt is ad a szerződés.

Az Unió **kizárólagos hatáskörrel** rendelkezik a következő területeken:

- vámunió,
- a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
- monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euro,
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
- közös kereskedelempolitika.
- nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

Az Unió és a tagállamok között **megosztott hatáskörök** különösen a következő területeken alkalmazandók:

- belső piac,
- a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai,
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,
- környezetvédelem,
- fogyasztóvédelem,
- közlekedés,
- transzeurópai hálózatok,
- energiaügy,
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség,
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az EUMSZ-ben meghatározott vonatkozásai.

A kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás, valamint a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban „nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.” . A többi, megosztott hatáskörbe tartozó politikával ellentétben, melyek a **versengő hatáskörök** elve alapján működnek (azaz a tagállamoknak csak addig van hatásköre, amíg az Unió nem szabályoz, vagy azután, hogy lemondott a szabályozásról), e politikáknál a **párhuzamosság** jellemzi a hatáskörök megosztását.

Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit **támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések** végrehajtására a következő területeken:

- az emberi egészség védelme és javítása,
- ipar,
- kultúra,
- idegenforgalom,

- oktatás, szakképzés, ifjúság és sport,
- polgári védelem,
- igazgatási együttműködés.

2.2. A hatáskör-átruházás elve

Az Európai Közösségeket az alapító tagállamok csak szűk, meghatározott tevékenységre irányuló együttműködés céljából hozták létre, és bár a közben eltelt hat évtizedben számos új politikával bővült az eredeti lista, a mai Európai Uniónak sincs általános felhatalmazása a cselekvésre. Ez azt jelenti, hogy az Uniónak kizárólag az alapító szerződésekben meghatározott célok megvalósításához, az ott leírt tevékenységekhez van hatásköre.

A tagállamok felségjogának eredeti és korlátlan voltával ellentétben az **Unió hatásköreit tehát a származékos és a korlátozott** jelzők jellemzik. Az intézmények csak az uniós célkitűzések érdekében, illetve a szerződések szövegében rájuk ruházott hatáskörök alapján cselekedhetnek. A hatáskör-átruházás (korlátozott hatáskör) elvét az alapító szerződések a következőképpen fogalmazzák meg:

EUSz 3. cikk (6) bek.: Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.

4. cikk (1): Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.[...]

5. cikk

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

A korlátozott hatáskörök értelmében az Unió nem rendelkezik eredeti hatáskör-alapítási joggal. Az német uniós jogi dogmatikából származó ún. Kompetenz-Kompetenz hiányában az intézmények nem állapíthatnak meg maguk számára új hatáskört.

A korlátozott felhatalmazás az alapító szerződésekben foglaltak alapján ad lehetőséget az uniós intézményeknek a cselekvésre, meghatározva a szabályozás tárgyát, az alkalmazandó eljárást és az intézkedés fajtáját is. Minden uniós szabályozás mögött legalább egy alapító szerződésbeli **jogalpnak kell állnia**. A jogalapok a cselekvésre szóló felhatalmazáson kívül egyértelműen meghatározzák az adott területen alkalmazandó döntéshozatali eljárást és rendszerint az elfogadandó uniós norma típusát is. Jelentőségük elsősorban akkor látszik, amikor egyfajta szabályozást több különböző (általános vagy speciális, vagy más döntéshozatali eljárást vagy jogforrást meghatározó) jogalapra való hivatkozással is el lehetne fogadni. Az ezzel

kapcsolatos vitáknak a politikai, az egyes intézmények befolyását biztosítani kívánó alapon kívül jogi okai is vannak.

Az Unió céljainak elérését a hatáskör-átruházás elvének szigorú betartása egyes esetekben jelentősen hátráltathatná, ha a szerződésekben nem biztosított hatáskör gyakorlására lenne szükség ehhez. A tagállamok, felismerve bizonyos mértékű rugalmasság szükségességét e téren, a Lisszaboni Szerződéssel módosított szövegben is helyet hagytak ilyen, célhoz kötött, de jogalappal nem rendelkező uniós cselekvésnek, jelentős garanciák felállítása mellett. Az EUMSZ. 352. cikke a következőképp rendelkezik:

(1) Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.

(2) A szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére szolgáló, az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke (3) bekezdésében említett eljárás keretében a Bizottság köteles felhívni a nemzeti parlamentek figyelmét azokra a javaslatokra, amelyek e cikkben alapulnak.

(3) Az e cikkben alapuló intézkedések nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják.

(4) Ez a cikk nem szolgálhat a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos célkitűzések megvalósításának alapjául, és az e cikk alapján elfogadott valamennyi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az Európai Unióról szóló szerződés 40. cikkének második bekezdésében megállapított határokat.

2.3. A szubszidiaritás elve

A **szubszidiaritás** elvét a Maastrichti Szerződés vezette be az alapító szerződésekbe. A Lisszaboni Szerződés a szubszidiaritást az uniós hatáskörök gyakorlása során betartandó elvként írja le, az arányosság elvével együtt):

EUSz. 5. cikk

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról részletes szabályokat ad a két elv betartásának ellenőrzésére; e szempontból jelentős még az 1. számú jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről is.

A hatáskör-gyakorlásra vonatkozó egyik legfontosabb szabály szerint a nem kizárólagos hatáskörök gyakorlása során, vagyis akkor, amikor mind az Unió, mind a tagállamok jogosultak a szabályozásra, az **Unió csak akkor járhat el**, ha a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, mert az **tagállami szinten egyáltalán nem megvalósítható**, vagy **uniós szinten jelentős előnyök tapasztalhatók**. *(Ez a lépcsőzetes hatalomgyakorlási technika ugyanakkor nemcsak az uniós és a tagállami szintek között, hanem az állami szint alatti (régiók, Land stb.) viszonylatban is működhet.)* A szubszidiaritás elve a tagállami hatáskörök védelmének egyik legfontosabb eszköze lehet, hiszen szándéka szerint az uniós szintű cselekvés számára erős korlátokat állít fel: az Európai Unió intézményeinek ugyanis minden aktus előtt vizsgálniuk kell, hogy megfelelnek-e a fenti követelményeknek. Ugyanakkor az elv értelmezése és alkalmazása a Lisszaboni Szerződést megelőzően vitatott volt.

A szubszidiaritás elvével kapcsolatban az Európai Bíróság is több ítéletet hozott, több alkalommal megsemmisítve az annak meg nem felelő közösségi normát – az elv alkalmazásában a Bíróság mindazonáltal nem kötelezte az intézményeket teljes szigorra.

A Bíróság szerint tehát a szubszidiaritásnak való megfelelés vizsgálata a jogszabály indoklásához, érvényességi kellékei közé tartozik, ugyanakkor nem kötelező annak szó szerinti említése. A **szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. számú jegyzőkönyv** elsősorban a nemzeti parlamentek szerepét erősíti a szubszidiaritás elvének való megfelelés vizsgálatában.

Minden nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamentáris rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Ha az indokolt véleményeknek a szavazatok együttes összegének **legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni** (ún. sárga lap eljárás). E szavazatküszöb a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés esetében az összes szavazat egynegyede. E felülvizsgálatot követően a Bizottság, illetve a jogalkotási aktus tervezetének benyújtója a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Ezt a döntést indokolni kell.

A rendes jogalkotási eljárás keretében pedig, amennyiben az **indokolt véleményeknek a legalább az egyszerű többsége azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni.** E felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy fenntartja a javaslatot, indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt az uniós jogalkotó elé kell terjeszteni, hogy azt az eljárásban figyelembe vegye; **ha a jogalkotó véleménye szerint – a Tanács tagjainak 55 %-át képező többség vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján – a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető, a jogalkotási javaslat a továbbiakban nem tárgyalható** (ún. narancs-sárga lap eljárás).

A jegyzőkönyv szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, valamely tagállam vagy a Régiók Bizottsága által benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.

3. Az uniós jog autonómiája és elsőbbsége – az EuB gyakorlata

A nemzetközi jogot és a nemzeti jogrendszereket hosszú ideje két, egymástól jól elhatárolható jogi szisztémaként számon tartó elméletek számára jelentős kihívást jelentett az Európai Közöségek és velük együtt a közösségi (ma: uniós) jog megjelenése. Ez utóbbi ugyanis olyan sajátosságokkal rendelkezik, amelyek alapján egyik kategóriába sem lehet egyértelműen besorolni: a „hagyományos” nemzetközi szervezetektől megkülönböztetjük az Európai Uniót a független intézmények, a többségi döntéshozatal lehetősége, az uniós jog közvetlen alkalmazhatósága és az Európai Bíróság kötelező joghatósága, összefoglalóan az Unió szupranacionális (nemzetek feletti) jellege okán.

Az egyik legnagyobb jogértelmezési nehézséget okozó probléma a közösségi jog és a nemzeti jogrendszerek kapcsolata volt. Ezt az alapító szerződések rendelkezésének hiányában az Európai Bíróság jogértelmezése rendezte. A Van Gend en Loos ügyben a Bíróság a következőket fogalmazta meg:

„... a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is”

A Costa v. ENEL ügyben pedig a jogrendszerről megállapította:

„A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező.

Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre.”

Mindkét ügyben az Európai Bíróság egyértelművé tette, hogy a közösségi jogrendszer *sui generis*, autonóm jogrendszer, amely a tagállamok szuverenitása egy részének közös kezelésbe adásával jött létre, és ezen aktusok után önálló mozgással rendelkezik, és jogosult az önszabályozásra. Az uniós jogrendszerhez a nemzeti és a nemzetközi jogrendektől egyaránt elkülönülő saját jogforrások, intézmények és eljárások tartoznak. Ezt az elméletet nevezzük az **uniós jog autonomista felfogásának**. Az Európai Unió Bírósága ezeken az alapokon határozta meg az uniós jog szupremáciájának elvét, kimondva az átruházott hatáskörök egyoldalú visszavonásának tilalmát, az uniós jog elsőbbségét a tagállami alkotmányokkal szemben az (11/70 Internationale Handelsgesellschaft ügy), továbbá azt a tételt, miszerint a nemzeti bíróság nem várhat az elsőbbség érvényesítésével a nemzeti jogalkotó vagy alkotmánybíróság döntésére (106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal).

Az uniós jog elsőbbségét az autonomista felfogás mellett az **alkotmányos felhatalmazások elméletéből** is le lehet vezetni: e szerint a nemzeti jogrendszerek azért kell, hogy megfeleljenek az uniós jog szabályozásának, mert a tagállamok alkotmányaiban lévő, az integrációban való részvételre adott felhatalmazás egyben ezt a kötelezettséget is magában foglalja.

Az alapító szerződések nem rendelkeztek a közösségi jog és a nemzetközi jog viszonyáról, ezért amikor a két jogrendszer elemei között – a nemzeti bíróságok előtt – először merültek fel konfliktusok, ezeket az Európai Unió Bíróságának kellett megoldania. A Bíróság következetes gyakorlata értelmében a nemzeti és a közösségi/uniós jog összeütközése esetén a közösségi/uniós jogot kell alkalmazni: ezt az elvet nevezzük a közösségi/uniós jog szupremáciájának (elsődlegesség v. alkalmazási elsőbbség). Bár az Alkotmány szerződésben az elsőbbség elvét külön cikk tartalmazta volna, a Lisszaboni Szerződésben nincs ilyen rendelkezés; a tagállamok álláspontját az ügyben ugyanakkor egyértelműen jelzi a szerződéshez csatolt 17. számú nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről, mely a Bíróság gyakorlatára hivatkozva megerősíti ezen elv elismerését.

Az elsőbbség érvényesítésének kötelezettsége a tagállami bíróságokat és a tagállamok központi és helyi hatóságait terheli. A bíróságnak vagy hatóságnak az uniós joggal ellentétes

jogszabályt „félre kell tennie” anélkül, hogy a tagállami jogalkotó azt hatályon kívül helyezné. Az elsőbbség ugyanakkor a tagállami jogalkotókra is kötelezettséget ró: ezek nem alkothatnak az uniós joggal ellentétes szabályozást. Az elsőbbség elve ugyanis felülírja a *lex posterior derogat priori* jogelvet is az uniós jog-nemzeti jog közötti viszonylatban.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az alkalmazási elsőbbség kiterjed a közösségi/uniós jog és a nemzeti jogok minden elemére, ideértve a tagállamok alkotmányait, eljárási szabályait és jogorvoslati eszközeit is.

A Van Gend en Loos ügyben – bár a jogeset elsősorban a közösségi jog közvetlen hatálya szempontjából jelentős – az Európai Bíróság nyilvánvalóvá tette, hogy a közösségi jog, ma uniós jog önálló, sajátos jogrendszert képez, mely a tagállamok számára olyan kötelezettségeket képez, amelyekre az állampolgárok a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak. **(26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie de Belastingen)**

Ezt a gondolatot vitte tovább a Bíróság a Costa v. ENEL ügyben, mely már kifejezetten az E(G)K-Szerződés és egy ennek ratifikálása után elfogadott olasz törvény közötti ütközés rendezéséről szólt. **(6/64 Flaminio Costa v. ENEL)**

A nemzeti jogszabály figyelmen kívül hagyásának kötelezettsége mellett – a fent idézett, sui generis jogrendszer kialakulására vonatkozó tételek után – a Costa v. ENEL ügyben a következőképpen érvelt az Európai Bíróság:

„A közösségi jog rendelkezéseinek e beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonyossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében.

A közösségi jog végrehajtásának kötelezettsége nem változhat egyik államról a másikra az utólagos nemzeti jogalkotástól függően anélkül, hogy az ne veszélyeztetné a Szerződés 5. cikkének második bekezdésében említett céljainak megvalósulását, és nem eredményezhet a 7. cikkben tiltott hátrányos megkülönböztetést.

A Közösséget létrehozó szerződésben vállalt kötelezettségek nem lennének feltétel nélküliek, csupán esetlegesek, ha az aláírók jövőbeli jogalkotási aktusai azokat megkérdőjelezhetnék.

[...]

A 189. cikk megerősíti a közösségi jog elsőbbségét, amely szerint a rendelet „kötelező” érvényű és „közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”.

E rendelkezés, melyhez semmilyen fenntartást nem fűztek, tartalmatlan volna, ha egy állam a közösségi jogszabályokkal szemben érvényesíthető jogalkotási aktussal egyoldalúan semmissé tehetné annak hatályát.

Mindezekből az következik, hogy a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné.

Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezzi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.

Következésképpen abban az esetben, ha a Szerződés értelmezésére vonatkozó kérdés merül fel, bármely nemzeti törvényre való tekintet nélkül alkalmazni kell a 177. cikket.”

Érvelésében a Bíróság utalt a közösségi jogrendszer sajátos voltára, a tagállami szuverenitás (részleges) átruházására; arra, hogy a közösségi jognak minden tagállamban egyformán kell érvényesülnie, és hogy ennek biztosítására a tagállamokat a 4. (akkor 5.) cikkben megfogalmazott lojalitás klauzula kötelezi. Hivatkozik továbbá arra, hogy a közösségi jognak van eleme, amely természeténél fogva közvetlenül alkalmazandó és ezért elsőbbséget élvez a nemzeti jogszabályokkal szemben. Mindebből az következik, hogy egy később született nemzeti szabályozást nem lehet alkalmazni, ha az ellentétes a közösségi jog bármely elemével.

Sajátos kérdésként merült fel a tagállami alkotmányok és a közösségi jog viszonya, különösen az alkotmányokban védett alapjogokra való tekintettel. Az Európai Bíróság az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben határozott e kérdéskörben. (**11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel**)

A közösségi joggal ütköző nemzeti jogszabály minden körülmények közötti félretételének kötelezettségét a *Simmenthal II.* ügyben mondta ki a Bíróság. (**70/77 Simmenthal v. Amministrazione delle Finanze dello Stato**). Az olasz nemzeti hatóság érvelése szerint az olasz bíró csak akkor tekinthetett volna el a (bár a közösségi joggal ellentétben álló) nemzeti jog alkalmazásától, ha azt az olasz alkotmánybíróság megsemmisíti. Az Európai Bíróság ezzel szemben megállapította, hogy a nemzeti bíró nem várhat a sérelmes nemzeti jogszabály hatályon kívül helyezésére. A nemzeti jogszabály alkalmazásának mellőzésével az nem válik érvénytelenné, de nem hivatkozható közösségi jog illetve ma uniós jog releváns esetekben.

4. A közvetlen hatály elve – az EuB gyakorlata

A közösségi/uniós jognak a tagállami jogrendszereken belüli helye, hatályosulása nincs explicit módon meghatározva az alapító szerződésekben; ennek a kérdésnek a rendezése is az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata révén történt meg. A nemzetközi joggal kapcsolatban már felmerült a probléma, hogy az hogyan válik az államok jogrendszerének részévé, azaz végrehajthatóvá: erre kétféle válasz ismert az alkotmányjogban. A monista rendszerek szerint a nemzetközi szerződések az elfogadás (aláírás, ratifikáció stb.) tényénél fogva az állami jogrendszer részét képezik, míg a dualista rendszer szerint szükség van valamilyen nemzeti jogszabályra, mely a nemzeti jogrendbe betagozza a nemzetközi dokumentumot. A közös-

ségi jog szempontjából természetesen ez utóbbi rendszerek okozták a nagyobb problémát, a közösségi jogrendszer hatályának meghatározásához ugyanakkor olyan megoldást kellett találnia az Európai Bíróságnak, amelyet minden tagállamban érvényesíteni lehet.

A Bíróság a Van Gend en Loos ügyben mondta ki először, hogy a közösségi jog egyes elemeinek lehet közvetlen hatálya. Egyes jogforrások tekintetében – megdönthető – vélelem a közvetlen hatály (**26/62. sz. Van Gend en Loos ügy**). Az érvelés szerint a **közvetlen hatálylyal rendelkező közösségi jogi rendelkezésekre a nemzeti bíróságok előtt magánszemély hivatkozhat**, tekintettel arra, hogy e rendelkezések a nemzeti jog szerves részét képezik. A Van Gend en Loos ügyben hozott ítélet alapján megállapítható, hogy a közösségi jog (ma az uniós jog) **nem korlátozódik az államok és az intézmények közötti kapcsolatokra, hanem az egyéneket is érinti**, és ezeknek érvényesíthető jogokat ad.

A közvetlen hatály nem a jogforrás egészét, hanem csak annak egyes rendelkezéseit érinti, meghatározott időben és adott jogalannyal kapcsolatban. A Bíróság a közvetlen hatály megállapításához mindig az egyedi rendelkezés tartalmából indul ki, és a következő **feltételeket** vizsgálja: a rendelkezés

- feltétel nélküli (azaz nem függ a jogalkotó vagy valamely hatóság megítélésétől vagy diszkréciójától),
- alkalmazása nem függ közösségi/uniós vagy tagállami szervek további intézkedésétől,
- kellően pontos (világos és egyértelmű).

A Van Gend en Loos ügyben még csak a negatív kötelezettségeket említi a Bíróság, mint a közvetlen hatály kiváltására alkalmasat, de ezt az 57/65 Alfons Lütticke GmbH v. Hauptzollamt Saarlouis ügyben már nem követeli meg. Ha a tagállam cselekvésre van kötelezve, az arra szabott határidőnek le kellett telnie ahhoz, hogy a közvetlen hatály feltételei fennállhassanak.

A közvetlen hatályt fontos megkülönböztetni a **közvetlen alkalmazhatóságtól**, mely egyes közösségi/uniós jogi jogforrások (pl.: a rendeletek) jellemző tulajdonsága, és azt jelenti, hogy az uniós normákat a nemzeti jogrendszerbe nem kell (sőt – nehogy megtévesszék az állampolgárokat a norma forrását illetően – tilos) egy nemzeti aktussal átültetni ahhoz, hogy alkalmazhatóak legyenek, mert hatályba lépésüknél fogva a nemzeti jogrendszer részét képezik. A közvetlen alkalmazhatóság mindig a jogforrás egészére vonatkozik és mindenivel szemben érvényes.

A közösségi jog közvetlen hatálya először a primer közösségi joggal kapcsolatban merült fel, a Van Gend en Loos ügyben. Itt a holland cég a nemzeti hatóság előtt szeretett volna hivatkozni az EK-Szerződés 12. (ma EUMSZ 25.) cikkére, mely alapján a tagállamok kötelesek

voltak tartózkodni a más tagállamokból importált árukra kivetett vámok emelésétől. Az Európai Bíróság előtti eljárásban az érintett és a beavatkozó tagállamok úgy vélték, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre a kérdés eldöntésére, mert az a nemzeti jogrendszeren belüli probléma. A Bíróság azonban megállapította, hogy az alapító szerződések által létrehozott sajátos jogrendszer egyes elemei a magánszemélyek számára a nemzeti bíróságok előtt felhívható jogokat keletkeztetnek.

Ezzel a tulajdonsággal rendelkeznek az alapító szerződések egyes rendelkezései, melyek kifejezetten magánszemélyeknek adnak jogokat, de más rendelkezés is lehet közvetlenül hatályos, ha az magánszemély számára úgy keletkeztet jogot, hogy a tagállamoknak tartózkodási (Van Gend en Loos) vagy tevőleges (Lütticke) kötelezettséget ír elő, megfogalmazása egyértelmű és világos, feltétel nélküli és nincs szükség tagállami intézkedésre (nincs mérlegelési lehetősége a tagállamnak).

A Bíróság a szekunder uniós jog különböző jogforrási formáit egyesével vizsgálta meg a közvetlen hatály kiváltásának szempontjából. A **rendelet** esetében a 43/71 Politi v. Ministero delle Finanze [1971] EBHT 1039 ügyben megállapította, hogy annak közvetlen alkalmazhatóságából és a közösségi jogrendben elfoglalt helyéből következik a közvetlen hatály vélelme, de eseti vizsgálat tárgya lehet, hogy közvetlenül jogosít-e magánszemélyeket.

A rendeletekkel kapcsolatban – hatályosulásuk érdekében – a Bíróság kifejezett **implementálási tilalmat** állított fel: ezeket nem szabad a nemzeti jogrendszerbe nemzeti aktussal átültetni. Ennek több oka is van: az implementáló jogszabály megtevesztő lenne a szabályozás forrását illetően, ezzel akár kivonva azt az Európai Unió Bíróságának joghatósága alól, valamint más-más tagállamokban különböző időpontokban léphetne hatályba ugyanaz a rendelet. (Természetesen ha a rendelet maga szükségessé teszi a nemzeti jogalkotást, ezt a tagállamoknak kötelességük megtenni.)

Határozatok esetében a vélelem szintén a közvetlen hatály mellett szól, a Bíróság nem fogadta el azt az érvelést, hogy a rendeletek közvetlen alkalmazhatósága és így közvetlen hatálya azt jelentené, hogy más jogforrások nem rendelkezhetnek közvetlen hatállyal. (9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traustein [1970] EBHT 825)

Az **irányelvek** kapcsán – bár a Grad ítélet, mely nemcsak egy határozatról, hanem egy kapcsolódó irányelvről is kimondta a közvetlen hatály lehetőségét, némi előrelépést jelentett – nem volt egyszerű válasz a közvetlen hatály fennállásának kérdésére. Az irányelvek ugyanis elsősorban a tagállamoknak címzett jogforrások, melyek tipikusan implementálásra, tagállami intézkedésre szorulnak, így az alapesetben nem rendelkezhetnek közvetlen hatállyal. Előfordulhat azonban, hogy az irányelvet nem vagy nem helyesen implementálja egy tagállam, és

ezért állampolgárai hátrányos helyzetbe kerülhetnének a többi tagállam polgáraival szemben. Ebben az esetben az ún. „effet utile” elvből következik, hogy magánszemély hivatkozhat olyan, a megszabott határidőn belül nem implementált irányelvre, mely egyértelmű, világos és feltétel nélküli, az azzal ellentétes nemzeti jogszabállyal szemben. Ezt a Bíróság a Van Duyn ügyben állapította meg, amelyben a felperes a munkavállalás szabadsága alóli kivételek egyik fajtájáról szóló irányelv közvetlen hatálya mellett érvelt (41/74. sz. Van Duyn kontra Home Office ügy).

A Bíróság vizsgálta a kérdéses rendelkezés természetét és a közvetlen hatály általános feltételeinek való megfelelést, teljesen függetlenül az irányelv többi rendelkezésétől. Egy későbbi esetben (148/78. sz. Ratti ügy) azt is világossá tette a Bíróság, hogy az irányelv végrehajtására szabott határidőnek le kellett telnie ahhoz, hogy valamely része közvetlenül hatályos lehessen. A Bíróság a 8/81. sz. Ursula Becker kontra Finanzamt Münster Innenstadt ügyben azt is kimondta, hogy a tagállam nem hivatkozhat az implementáló jogszabály hiányára az irányelvet felhívni kívánó magánszeméllyel szemben.

Mint az uniós jog része, mely keletkeztethet jogokat magánszemélyek számára, az Unió által kötött **nemzetközi szerződés** rendelkezése is lehet közvetlenül hatályos, ha megfelel az általános feltételeknek; ugyanakkor ezekről a dokumentumokról is csak eseti vizsgálattal lehet dönteni. Az **ajánlásoknak, véleményeknek** – mert nem kötelezőek – nincs közvetlen hatálya, de ez nem zárja ki, hogy jogkövetkezménye lehessen egy ilyen dokumentumnak. A 288. cikkben kívül meghatározott, **nevesítetlen jogforrások** esetében pedig egyedi vizsgálat szükséges a közvetlen hatály megállapításához.

5. A vertikális és horizontális közvetlen hatály

Az Európai Unió Bíróságának a közvetlen hatály kérdését érintő ítéleteiben élesen elkülönül a vertikális és a horizontális közvetlen hatály: azaz az uniós jog állam és magánszemély közötti, illetve magánszemély és magánszemély közötti viszonylatban való felhívhatóságának kérdése. A megkülönböztetés azért bír jelentőséggel, mert a közvetlen hatály kimondása általában valamilyen tagállami hatóság vagy a jogalkotó uniós jogot sértő tevékenysége vagy mulasztása miatt történik. A vertikális viszonyokban ez nem okoz problémát, de a magánszemélyek között fennálló kapcsolatokban egyikük sem tehető felelőssé az állami szerv hibájáért, ezért a horizontális közvetlen hatályt nem minden esetben ismeri el a Bíróság. Ezzel az érveléssel szemben áll (és a joggyakorlat fejlődésével egyre nagyobb teret nyer) az a gondolkodásmód, hogy nem lehet az uniós jogból fakadó jogosultságok sérelme esetén egyes esetekben jogor-

voslatot biztosítani, máskor pedig nem, kizárólag azon az alapon, hogy valaki az állami vagy a privát szektorral áll kapcsolatban (pl.: munkaviszonyban).

Az **alapító szerződések egyes rendelkezéseinek** esetében a horizontális közvetlen hatály lehetőségét megállapította a Bíróság például a 36/74. sz. Walrave és Koch ügyben a kollektív szerződésekre, a 43/75. sz. Defrenne kontra Sabena ügyben pedig az egyéni munkaszerződésre vonatkozóan.

A Bíróság **kizárta** ugyanakkor a nem – vagy nem megfelelően – implementált **irányelvek** horizontális közvetlen hatályát a Marshall ügyben és a legtöbb, ezzel kapcsolatos kérdésben azóta is fenntartja ezt az álláspontját (**152/84. sz. Marshall kontra Southampton and South-west hampshire Area Health Authority ügy**).

A Bíróság érvelése szerint a közvetlen hatály lehetősége pusztán a tagállam elmulasztott intézkedése miatt áll fenn, ezt pedig nem lehet felróni magánszemélynek. A Marshall ügy az irányelvek horizontális közvetlen hatálya szempontjából azért is jelentős, mert az ítélet az állam fogalmát igen tágan határozza meg, annak érdekében, hogy az így vertikálisnak számító jogviszonyban hivatkozni lehessen az irányelvre. Ezt a módszert további gyakorlatában is alkalmazta a Bíróság, így beleértve az állam fogalmába az önkormányzatokat vagy az állami ellenőrzés alatt álló, közszolgáltatást ellátó szervet is.

A Faccini Dori ügyben az Európai Bíróság megerősítette álláspontját a horizontális közvetlen hatállyal kapcsolatban (**C-91/92. sz. Paola Faccini Dori kontra Recreb Srl**).

Érdemes tudni, hogy a Bíróság joggyakorlata némi oldódást mutat az irányelvek horizontális közvetlen hatályával kapcsolatban, bár az elv maga nem dőlt még meg (C-194/94. sz. CIA Security International SA kontra Signalson SA and Securitel SPRL, C-144/04. sz. Werner Mangold kontra Rüdiger Helm).

6. A közvetett hatály – az EuB gyakorlata

A közösségi/uniós jog **közvetett hatálya** a közvetlen hatályhoz hasonlóan szintén nem az alapító szerződésekben megfogalmazott jogelv, hanem az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenységének terméke, amely először a Von Colson ügyben merült fel (**14/83. sz. Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen**).

Az ügyben két német szociális munkás egyértelműen azért nem kapott meg egy állást, mert nők voltak. A közösségi irányelvben tiltott diszkrimináció alapján indított perben a nemzeti jogszabályok alapján csak a biztatási kár – minimális – összegét lehetett volna kártérítésként megítélni. Az Európai Bíróság nem talált a közvetlen hatály kiváltásához szükséges kellően egyértelmű rendelkezést az irányelvben, így a probléma megoldásához a következőket mondta ki:

„Azt azonban pontosítani kell, hogy tagállamoknak egy irányelvből fakadó azon kötelezettsége, hogy az abban meghatározott eredményeket elérjék, valamint a Szerződés 5. cikke szerinti azon kötelezettsége, hogy megtegyenek minden megfelelő általános vagy különös intézkedést e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a bíróságokra is vonatkozik. Következésképpen a nemzeti jog, és különösen a 76/207 irányelv végrehajtására bevezetett nemzeti törvényi rendelkezések alkalmazásakor a nemzeti bíróságnak saját nemzeti jogát az irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmeznie a 189. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredmény elérése érdekében.”

A közvetett hatály így annyit jelent, hogy a **nemzeti bíróság köteles a tagállami jogszabályokat – lehetőség szerint – az irányelv érvényesülését elősegítő módon értelmezni.**

A Marleasing ügyben – a Von Colson esetre visszautalva, és azt továbbfejlesztve – a nem implementált irányelv érvényesülését segítő értelmezést írt elő a Bíróság a nemzeti jogrendszer valamennyi részére vonatkozóan, nem kizárólag az implementáló jogszabályokra (**C-106/89. sz. Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentación SA**).

Nem adott ugyanakkor egyértelmű szabályt a Bíróság arra, hogy ez az értelmezés kontra legem is alkalmazható-e.

7. Az állam kárfelelőssége az uniós jog megsértéséért – az EuB gyakorlata

A nem implementált és nem közvetlenül hatályos irányelvek esetében merült fel a kérdés, hogy a **tagállam felelőssé tehető-e** az implementáció elmaradása által okozott, máshogyan nem érvényesíthető (mert legtöbbször horizontális jogviszonyban elszenvedett) **kárért**. A Bíróság a Francovich ügyben hozott határozatában nyilvánította ki véleményét először ebben a kérdésben (**C-6/90. és 9/90. sz. Francovich és Bonifaci kontra Olaszország ügy**).

A 80/987 sz. irányelv a munkaadói fizetésképtelenség esetére bizonyos minimumvédelmet ír elő a munkavállaló javára. Ebben benne foglaltatnak különösen a munkavállaló bérköveteléséhez kapcsolódó garanciák. Miután Francovich munkavállalóként eredménytelenül kért végrehajtást munkaadója ellen az elmaradt bérek kifizetéséért, az olasz államtól kért kártérítést, mivel az a fenti irányelvet nem hajtotta végre határidőn belül. Az irányelv pénzügyileg független garanciaintézmények létesítését írja elő, bár ezeknek nem kell feltétlenül állami intézménynek lennie. A bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében döntött. Olaszországot az át nem ültetett irányelv miatt kártérítés fizetésére kötelezte.

„Meg kell állapítani, hogy a közösségi normák teljes érvényesülése kérdésessé válna, és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, ha a magánszemélyek nem juthatnának kártérítéshez abban az esetben, ha a közösségi jog tagállamnak betudható megsértése következtében jogsérelem éri őket.

A tagállamot terhelő kártérítési kötelezettség lehetősége különösképpen fontos akkor, amikor – mint a jelen esetben – a közösségi normák teljes körű hatályosulása az állam valamely jogi aktusától függ, és ennek következtében a magánszemélyek az adott aktus hiányában nem érvényesíthetik a nemzeti bíróságok előtt a közösségi jog által elismert jogait.

Ebből következik, hogy az elv, mely szerint az állam felelős a közösségi jog neki betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért, szerves része a Szerződés rendszerének.”

Az állam kárfelelősségének feltételeiről a következőképpen rendelkezett a Bíróság:

„Bár az állam felelősségét eszerint a közösségi jog írja elő, azok a feltételek, amelyek teljesülése mellett ez kártérítéshez való jogot keletkeztet, az okozott kárt előidézõ közösségi jogsértés jellegétõl függenek.

Amikor, akárcsak a jelen esetben, egy tagállam megsérti a Szerzõdés 189. cikkének harmadik bekezdése alapján õt terhelõ azon kötelezettséget, hogy minden szükséges intézkedést megtegyen annak érdekében, hogy egy irányelv által elõírt eredményt elérjen, akkor e közösségi jogi norma teljes érvényesülése három feltétel teljesülése esetén ír elő kártérítéshez való jogot.

E feltételek közül az elsõ az, hogy az irányelv által elõírt eredmény a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel. A második feltétel az, hogy e jogok tartalmát az irányelv rendelkezései alapján meg lehessen határozni. Végül a harmadik feltétel az, hogy okozati összefüggés legyen a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.

Ezek a feltételek elegendõek ahhoz, hogy a magánszemélyek számára kártérítéshez való jogot keletkeztessenek, melynek közvetlen alapja a közösségi jog.”

A Francovich ítélet továbbfejlesztésében a Bíróság az alapító szerzõdések megsértése esetében is kimondta a tagállam kártérítési felelõsségét, amennyiben a közösségi jog rendelkezése az egyénre kívánt jogot ruházni és a jogsértés megfelelõen súlyos volt (C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyek Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai).

A Brasserie du Pêcheur ügyben a széles mérlegelési jogkörrel rendelkező jogalkotó tevékenysége miatti kártérítés feltételeit így határozza meg a Bíróság:

„Ezek alapján meg kell állapítani, hogy a nemzeti jogalkotó – egyébként a közösségi intézményekhez hasonlóan – nem rendelkezik rendszeresen széles mérlegelési jogkörrel, amikor olyan területen jár el, amely a közösségi jog hatálya alá tartozik. A közösségi jog valamely eredmény elérésére, valaminek a megtételére vagy valamitõl való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséget írhat elő számára, ami – adott esetben jelentõsen – csökkenti mérlegelési mozgásterét. Ez a helyzet – ahogy a fent hivatkozott Francovich és társai ítélet estében is –, ha a Szerzõdés 189. cikke alapján a tagállam meghatározott határidõn belül köteles minden, az irányelv által elõírt eredmény eléréséhez szükséges intézkedést megtenni. Ebben az esetben a tagállamnak az irányelv átültetésének elmaradása miatt fennálló felelõségének megállapítása szempontjából nincs jelentõsége azon körülménynek, hogy a nemzeti jogalkotó feladata az intézkedések meghozatala.

Ezzel szemben, ha a tagállam olyan területen jár el, ahol olyan széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mint a közösségi intézmények a közösségi politikák végrehajtása során, a felelõségét megállapító szabályoknak elvben ugyanazoknak kell lenniük, mint a Közösségre hasonló helyzetben vonatkozó felelõsségi szabályok.

Ilyen körülmények között a közösségi jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a kártérítéshez való jogot, nevezetesen, ha a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellõen súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.”

A jogsértés kellõen súlyos volta új, és meglehetősen bizonytalan feltétele a kártérítésnek, errõl az ítélet így szól:

E vonatkozásban, azon szempontok között, melyeket a hatáskörrel rendelkező bíróság figyelembe vehet, meg kell említeni a megsértett szabály egyértelműségének és pontosságának fokát, a megsértett szabály által a nemzeti vagy közösségi hatóságok részére biztosított mérlegelési jogkör terjedelmét, a kötelezettségzegés vagy a károkozás szándékos vagy gondatlan jellegét, az esetleges jogi tévedés menthetõségét vagy ennek hiányát, valamint azt a körül-

ményt, hogy egy közösségi intézmény magatartása hozzájárulhatott-e a mulasztáshoz vagy a közösségi joggal ellentétes nemzeti intézkedések vagy gyakorlat fenntartásához vagy elfogadásához.

Szintén a Brasserie ügyben mondta ki a Bíróság, hogy a kártérítési felelősséget valamennyi állami szerv tevékenysége vagy mulasztása megalapozhatja. Ezt a gondolatot erősítette meg a Köbler ügyben a Bíróság, amikor a nemzeti bíróságoknak felróható közösségi jogsértés miatti kártérítési felelősségről döntött (C-224/01. sz. Gerhard Köbler kontra Republik Österreich ügy).

Válogatott bibliográfia

BLUTMAN László, Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac, Budapest 2010, 720.

MOHAY Ágoston/SZALAYNÉ Sándor Erzsébet (szerk.), Az Európai Unió joga, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2011, 2. átdolgozott kiadás, 311.

OSZTOVITS András (szerk.), Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I-II-III., Complex Kiadó, Budapest 2011

OSZTOVITS András (szerk.), EU-jog, HVG-Orac Kiadó, Budapest 2012, 573.

SZALAYNÉ Sándor Erzsébet, Az Európai Unió alapdokumentumai 2010, PTE ÁJK Európa Központ – Publikon Kiadó, Pécs 2010, 354.