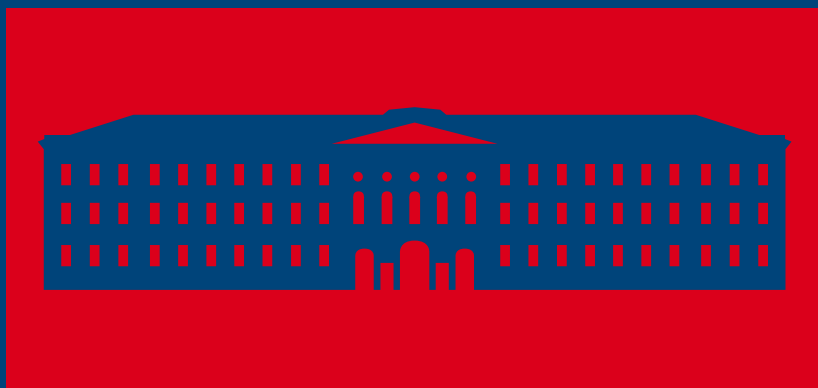


Mohay Ágoston

Jogharmonizáció az Európai Unióban



Dialóg Campus



Mohay Ágoston

JOGHARMONIZÁCIÓ
AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

A kézirat lezárva:
2016. november

Szerző:
Mohay Ágoston

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ PIACÁN	5
1.1. Az Európai Unió belső piaca	5
1.2. A jogharmonizáció fogalma és indokai az európai integrációban	7
1.3. A jogharmonizáció jogalapja	8
1.4. A jogharmonizáció módszerei és eszközei	10
1.4.1. A jogharmonizáció módszerei	10
1.4.2. A jogharmonizáció eszközei	11
1.5. Jogharmonizáció a 114–118. cikkek alapján	12
1.5.1. Az EUMSZ 114. cikke	12
1.5.2. Az EUMSZ 115. cikke	14
1.5.3. Az EUMSZ 116. cikke	14
1.5.4. Az EUMSZ 117. cikke	15
1.5.5. Az EUMSZ 118. cikke	15
1.6. A kölcsönös elismerés elve	16
2. JOGSZABÁLYOK ÖSSZEHANGOLÁSA A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI POLITIKA KERETÉBEN	17
2.1. Igazságügyi együttműködés polgári és kereskedelmi ügyekben	17
2.2. Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben	19
3. A JOGHARMONIZÁCIÓ FOLYAMATA A MAGYAR KÖZJOGI SZABÁLYOZÁS ALAPJÁN	22
3.1. Jogközelítés a társulási megállapodás alapján	22
3.2. Az EU jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési és jogalkotási szabályozás	23
JOGFORRÁSOK ÉS ÍTÉLETEK	26
FELHASZNÁLT IRODALOM	27

1. JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ PIACÁN

A jogharmonizáció az Európai Unió tevékenységi körének egyik meghatározó eleme. A tagállamok jogrendszerei közötti különbségek felszámolása (vagy legalábbis mérséklése) hozzájárulhat az Európai Unió céljainak eléréséhez, különösen a belső piac megfelelő működtetése, illetve az EU tagállamai közötti, határokon átnyúló igazságügyi együttműködés terén. Az alábbiakban áttekintjük a jogharmonizáció kialakulását, célját és közjogi szabályozási rendszerét. Hangsúlyozandó, hogy a tagállami jogszabályok harmonizációja elsősorban a belső piachoz kapcsolódóan valósul meg, ezért mindenekelőtt e jogterület vázlatos áttekintése is szükséges. A jogközelítés igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó irányai későbbi keletűek, mint a belső piaci harmonizáció, ám egyre nagyobb jelentőséggel bírnak mind a polgári és kereskedelmi, mind a büntetőügyek területén, így e szabályozási tárgykörökre is kitérünk. Ezt követi a jogharmonizációs tevékenység magyarországi szabályozásának bemutatása.

1.1. Az Európai Unió belső piaca

Az eredetileg Európai Gazdasági Közösség néven létrehozott, később Európai Közösség néven működő és jelenleg Európai Unió nevet viselő integrációs szervezet korábban és jelenleg is nagymértékben tagállamainak *gazdasági integrációján* alapuló együttműködés.¹ Az unió egyik legmeghatározóbb célja a tagállamain belüli magas foglalkoztatási szinten alapuló, versenyképes szociális piacgazdaság biztosítása. A *belső piac* fogalmát az Egységes Európai Okmány vezette be 1987-ben, megvalósítását határidőhöz kötve (1992. december 31.), gyakorlatilag a korábban, az eredeti alapító szerződésben alkalmazott közös piac fogalmának továbbfejlesztett változataként.² A közös piachoz hasonlóan a belső piac ugyanúgy a *gazdasági alapszabadságok* megvalósítását tekintette lényegi elemének, azzal a kiegészítéssel, hogy az alapszabadságok érvényesülésének útjából a pénzügyi, technikai és adminisztratív akadályokat is elhárítani rendelte. Ezzel összefüggésben tehát az alapszabadságok jelentősége a belső piac működését korlátozó tagállami akadályok lebontásában áll. A közös piac/belső piac fogalom pár a lisszaboni szerződésig párhuzamosan létezett a szerződésekben, Lisszabon óta már csak a belső piac fogalmát tartalmazza a primer jog.³

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) hatályos 3. cikk (3) bekezdése értelmében az unió a fent megfogalmazott célkitűzések megvalósítása érdekében létrehozza a belső piacot: „Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul tűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. (...)”⁴

Ezt a célt egy olyan *egységes gazdasági térség* kialakításával lehet elérni, amelyen belül az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke – mint termelési tényezők – szabadon áramolhatnak.

¹ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2015): A belső piac fogalma, kialakulása. Jogalkotás – dereguláció a belső piacon. In MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk.: *Az Európai Unió joga*. Dialóg Campus Kiadó, 218.

² SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2015): *i. m.*, 219.

³ A közös piac nem tévesztendő össze az uniós agrárpolitikában alkalmazott közös piacszervezés intézményével – utóbbiról lásd többek között az EUMSZ 40. cikkét.

⁴ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*, 2012/C 326/01, 3. cikk (3) bekezdés.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 26. cikk (2) bekezdésében a következő meghatározást olvashatjuk: „A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.”⁵

A belső piac alapfilozófiája szerint a tagállamokban létező termelési tényezők „megkeresik maguknak” azt a termelési-működési helyszínt, amely számukra a legalacsonyabb előállítási és működési költséggel és/vagy legmagasabb haszonnal jár. Ennek következtében a tagállamok, illetve a tagállamok egyes régiói között a termelési helyszínekért versengés folyik. E versengés következményeként esetleg fellépő negatív szociális hatások kezelésére – és egyúttal a termelési helyszínekért folyó versengés ellensúlyozására – az uniónak létre kellett hoznia egy szociális egyensúlyi rendszert. Az egységes gazdasági térség működésének (feltételezett és elvárt) eredménye pedig az, hogy a fogyasztók számára kínálatbővülést és költségelőnyöket eredményez, illetve általános gazdaságélénkítő hatással bír.⁶

A belső piacot érintő jogi normák az unión belüli, tehát tagállamok közötti viszonyokra vonatkoznak, széles körben meghatározzák a tagállamok belső jogának azon elemeit, amelyek a gazdasági alapszabadságok megvalósulásával összefüggésbe hozhatók – de nem terjednek ki az unió és harmadik államok vagy más nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok szabályozására.

Amint említettem, a belső piac fogalmát eredetileg az *Egységes Európai Okmány* vezette be 1987-ben a közös piac még intenzívebb változataként. A belső piac – a közös piachoz hasonló módon – ugyanúgy a gazdasági alapszabadságok megvalósítását tűzi ki célul, azzal, hogy az alapszabadságok érvényesülése elől a *pénzügyi, technikai és adminisztratív akadályokat is elhárítani* rendelte, ezzel összefüggésben tehát az alapszabadságok jelentősége a belső piac működését korlátozó akadályok teljes lebontásában áll⁷, lehetővé téve a termelési tényezők „szabad”, gazdasági szempontok alapján megvalósuló, korlátozásmentes áramlását.

Az áruforgalom szabadsága alapvetően liberalizált árukereskedelmet jelent a tagállamok között. Az áruforgalom szabadságát egyrészt a tagállamokból származó termékekre, másrészt pedig a harmadik országokból érkező és a tagállamokban szabad forgalomban lévő termékekre kell alkalmazni: alapját a tagállamok közötti teljes árukereskedelemben megvalósuló vámunió és a mennyiségi korlátozások és azokkal azonos hatású intézkedések tilalma képezi.

A személyek szabad mozgása a munkavállalás szabadságát és a letelepedés szabadságát foglalja magában: *a munkavállalás szabadsága* lehetővé teszi a munkaerő mint klasszikus termelési tényező nagyobb mértékű mobilitását és hasznosulását az unió egész területén. *A letelepedés szabadsága* azt jelenti, hogy az önálló, azaz más utasításától nem függő, jövedelemszerző tevékenységet folytatók tisztán gazdasági, megtérülési szempontok alapján választhatják meg tevékenységük vagy vállalkozásuk színhelyét az unió földrajzi határain belül. A letelepedés szabadsága a társaságokat is megilleti, ún. elsődleges és másodlagos formában is. A személyek szabad mozgása a gazdasági és társadalmi mobilitást, a tagállamok gazdaságainak összefonódását kívánja előmozdítani azáltal, hogy lehetővé teszi a munkavállalók, a vállalkozók és a vállalkozások szabad mozgását a tagállamok között.

A szolgáltatások szabadsága lehetőséget ad arra, hogy a határon átlépve egy másik tagállamban bizonyos fajta tevékenységet (szolgáltatást) anélkül is végezni, illetve nyújtani lehessen, hogy ahhoz a másik tagállamban hosszabb időre le kelljen telepedni. Ez az uniós alapszabadság kiegészíti a munkavállalók szabad mozgását és az önálló vállalkozók és cégek letelepedési szabadságát. Szolgáltatásnak minősül a rendszerint díjazás ellenében végzett ipari vagy kereskedelmi jellegű, továbbá kézműipari, illetve (szellemi) szabadfoglalkozásuként végzett tevékenység, amennyiben nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá.

⁵ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*, 2012/C 326/01, 26. cikk (2) bekezdés.

⁶ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2015): *i. m.*, 219.

⁷ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2015): *i. m.*, 219.

Az unión belül zajló, piacgazdasági elveken nyugvó gazdasági folyamatok működése és fejlődése szükségessé teszi a rendelkezésre álló *tőke szabad áramlását*. Ennek megfelelően végül, de nem utolsó sorban az uniós jog által szabályozott alapszabadságok közé tartozik az egyes tagállamok közötti, valamint a tagállamok és harmadik államok közötti tőkemozgás szabadsága. A korlátozásoktól mentes, szabad tőkemozgás egyben a gazdasági és monetáris unió megvalósításának előfeltétele és a gazdasági integráció fontos eleme.

A belső piac elsődlegesen tehát a liberalizációt, a korlátozások eltörlését és a termelési tényezők szabad áramlását jelenti. Az alapszabadságok gyakorlatilag nélkülözhetetlen kiegészítőjének tekintjük emellett a jogszabályok közelítését, a jogharmonizációt. A korlátok lebontása jelenti a belső piac megvalósításának „negatív” eszközét (ti. a tagállamoknak azt írja elő, hogy ne korlátozzanak), míg a jogharmonizáció a „pozitív” (tevéleges) eszköz, amely szekunder uniós normák elfogadására és az ezek alapján megvalósított tagállami jogharmonizációra épül.

1.2. A jogharmonizáció fogalma és indokai az európai integrációban

Az európai integrációban a jogharmonizáció célja *a tagállamok jogának, jogrendszerének közelítése*. A belső piacon érvényesülő négy alapszabadság mellett (amely leginkább a korlátozások lebontása által, azaz lényegében sajátos dereguláció révén valósul meg) a tagállamok joga közötti túlzott különbségek kiküszöbölése, valamiféle *egységes standardok* és szabályozási rendszerek létezése elősegíti a határokon átnyúló gazdasági tevékenységek megvalósulását, és ezáltal az európai integráció egyik központi célkitűzésének megvalósítását. Az Európai Közösségek/Unió *a jogfejlődés eddigi legátfogóbb és legkomplexebb jogharmonizációs folyamatát* valósítja meg, amely folyamatos tevékenységként végigkíséri az európai integráció történetét.¹

Az uniós szakzsargon szinonimaként használja a „jogharmonizáció”, a „jogszabályok közelítése” és a „jogszabályok összehangolása” kifejezéseket.² (A jogirodalomban olyan különböző nézetek is ismeretesek voltak főként az integráció kezdeti szakaszában, amelyek a hasonló elnevezések között különbséget igyekeztek tenni aszerint, hogy mennyire egységesedik a folyamat végére a tagállamok joga.³)

A belső piaci (eredetileg: közös piaci) jogharmonizáció a Római Szerződésben (1957) eredetileg is szerepelt (EGK-szerződés, 100. cikk), ám a tagállami jogszabályok közelítéséhez a Tanácsban egyhangúságot követelt meg, és az Európai Parlament vonatkozásában csak konzultációt írt elő, ezért nehézkesnek bizonyult a döntéshozatal e jogalapra tekintettel. A Bizottság *1985-ös fehér könyvében* is említett, a tagállamok között a harmonizáció hiányából adódóan fennálló akadályok leküzdése érdekében egy „rugalmasabb” jogharmonizációs jogalap (akkori 100a. cikk) bevezetésére került sor az Egységes Európai Okmány (1986/1987) által, amely már a Tanácsban minősített többségi döntést írt elő, és az együttműködési eljárás keretében vonta be az EP-t a döntéshozatalba.⁴ Később a maastrihti szerződés (1992/1993) már az együtdöntési eljárás alkalmazását írta elő, amelyet a lisszaboni szerződés rendes jogalkotási eljárássá nevezett át. (Az EUMSZ 114. cikkében találjuk jelenleg a korábbi 100a. cikk, míg a 115. cikkében a korábbi 100. cikk hatályos változatát, sorrendjük tehát felcserélődött, valamint a 115. cikk a 114. cikk sérelme nélkül alkalmazandó, azaz a 115. cikk másodlagos általános jogalap a 114. cikkhez viszonyítva. A 115. cikk jelenleg is egyhangúságot követel meg, és az EP-vel pusztán konzultációt ír elő.)

¹ KECSKÉS László (2011): *EU-jog és jogharmonizáció*. Bővített, negyedik kiadás, HVG-Orac. 652.

² SOMSSICH Réka (2011): *Jogszabályok közelítése*. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest. 2157–2158.

³ KECSKÉS (2011): *i. m.*, 653.

⁴ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2161.

1.3. A jogharmonizáció jogalapja

Az Európai Unió minden tevékenységére igaz, hogy az EU csak abban az esetben léphet fel, amennyiben *megfelelő felhatalmazással* rendelkezik, azaz a tagállamok hatáskörrel ruházták fel az adott kérdés vonatkozásában (az átruházott hatáskörök és a korlátozott hatalom elvének megfelelően).

Az EUMSZ *Jogszabályok közelítése* címmel önálló fejezetet szentel a jogharmonizációnak⁵, e fejezet a szerződés 114–118. cikkeit öleli fel. E *belső piaci célú jogharmonizációs jogalapok* az alábbiak szerint különböztethetők meg:

- kizárólag a belső piacra vonatkozó jogi aktusok;⁶
- a belső piacot közvetlenül érintő jogi aktusok;⁷
- a belső piaci versenytorzulással kapcsolatos, bizonyos speciális intézkedések;⁸
- a szellemi tulajdonjog körébe tartozó jogharmonizációs célú jogi aktusok.⁹

A 115. cikk a 114. cikk sérelme nélkül alkalmazandó, ennek megfelelően a 115. cikk másodlagos általános jogalap a 114. cikkhez viszonyítva, e jogalapok között tárgyuk szerinti megkülönböztetést azonban nehéz tenni (belső piac megteremtését és működését érintő harmonizáció *kontra* belső piac megteremtését vagy működését közvetlenül érintő harmonizáció¹⁰) – a 115. cikk viszont nem zár ki területeket a harmonizáció alól.

A fenti általános belső piaci jogharmonizációs jogalapok mellett az Európai Unió működéséről szóló szerződés számos *speciális harmonizációs jogalapot* is tartalmaz, többek között a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, és a népegészségügy vonatkozásában. Találunk speciális jogalapokat a bel- és igazságügyi együttműködés kapcsán is, ezekre a későbbiekben még visszatérek.

Az, hogy egy jogharmonizációs aktust mely jogalapra tekintettel fogad el az uniós jogalkotó, nem pusztán technikai kérdés: a jogalaptól függhet ugyanis az uniós hatáskör jellege, a jogi aktus megalkotásának szabályrendszere (azaz, hogy a jogszabályt mely jogalkotási eljárásban, és a Tanácsban milyen szavazási rend szerint kell elfogadni), és akár az aktus jogforrási formája is. A rendelkezésre álló jogalapok közül az uniós jogalkotók feladata a megfelelőt kiválasztani. Amennyiben a jogszabály elfogadása után (is) vita áll fenn az alkalmazott jogalap megfelelőségéről, a kérdés az Európai Unió Bírósága elé vihető, tehát az aktus megtámadásával járhat. A *jogalapválasztás* megfelelőségéről végső soron a Bíróság mondhat ítéletet a semmissé nyilvánítási eljárásban, kontrollálva azt, hogy a szerződésekkel összhangban áll-e a választott jogalap. A Bíróság esetjoga alapján egy jogi aktus jogalapjának megválasztása nem függhet kizárólag egy intézmény meggyőződésétől: a jogalap kiválasztásnak bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív tényezőkön kell alapulnia, különösen figyelembe véve az aktus célját és tartalmát.¹¹

A C-376/98. sz. *Németország kontra Parlament és Tanács* ügyében (EBHT 2000, I-08419. o.) a Német Szövetségi Köztársaság kormánya keresetet nyújtott be a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 98/43/EK parlamenti és tanácsi irányelv megsemmisítése iránt. A német kormány azt állította, hogy az irányelv a hivatkozott jogharmonizációs jogalap célkitűzésein túlmutató kérdéseket szabályoz,

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, VII. cím, 3. fejezet.

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 114. cikk.

⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 115. cikk.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 116–117. cikk.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 118. cikk.

¹⁰ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2175.

¹¹ Lásd a C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügyet [EBHT 1991, I-02867.]

ezért meg kell semmisíteni. A Bíróság igazat adott a tagállamnak, és megsemmisítette az irányelvet, többek között az alábbiakra való hivatkozással:

„81 A Szerződés 100a. cikkének (1) bekezdése szerint a Tanács [...] elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. [...]

83 [...] egyértelmű, hogy a Szerződés 100a. cikkének (1) bekezdésében említett intézkedések célja a belső piac megteremtése és működése feltételeinek javítása. E cikket úgy értelmezni, hogy a közösségi jogalkotónak általános hatáskört biztosít a belső piac szabályozása tekintetében, nemcsak az említett rendelkezések szövegével lenne ellentétes, hanem összeegyeztethetetlen lenne az EK-Szerződés 3b. cikkében (jelenleg EK 5. cikk) megfogalmazott alapelvvel is, amely szerint a Közösség csak a ráruházott hatáskörök keretén belül járhat el.

84 A Szerződés 100a. cikke alapján elfogadott jogszabály céljának ténylegesen a belső piac megteremtése és működése feltételei javításának kell lennie. Ha a nemzeti jogszabályok közötti eltérések, az alapvető szabadságok korlátozásának elméleti veszélye, vagy a verseny esetlegesen ebből származó torzulásának egyszerű megállapítása elegendő lenne a 100a. cikk jogalapként történő megjelöléséhez, a jogalap bírósági felülvizsgálata értelmét vesztené. [...]

85 A 100a. cikk mint jogalap felülvizsgálata során így a Bíróságnak meg kell győződnie, hogy a vitatott érvényességű jogszabály ténylegesen a közösségi jogalkotó által meghatározott célokat követi-e. [...]”¹²

A Bíróság a 100a. cikket (a jelenlegi EUMSZ 114. cikkének elődjét) tehát szűken értelmezte, megfogalmazva azt, hogy az irányelv ténylegesen nem járult hozzá az áruk szabad mozgását és a szolgáltatásnyújtás szabadságát akadályozó, valamint a versenyt torzító tényezők felszámolásához. A harmonizációs jogalap alkalmazását nem teszi pusztán az indokolttá, hogy az elfogadott norma szabályozási tárgya összefügghet a belső piac vagy valamely alapszabadság működésével: az aktusnak a belső piac megvalósítását és működését kell elősegítenie. Ezzel a Bíróság az uniós jogalkotót arra készítette, hogy igazolja, hogy valamely adott megalkotandó jogi aktus ténylegesen a harmonizációs jogalap célkitűzését hivatott megvalósítani.¹³

Kettős jogalap megjelölése is elképzelhető, de csak abban az esetben, ha az ezek alapján alkalmazandó (adott esetben különböző) jogalkotási-döntéshozatali eljárások szabályai egymást nem zárják ki, sőt, egymást „erősítik”.¹⁴

Közelmúltbeli példaként említhető a 2011/62/EU irányelv¹⁵, amely a hamisított gyógyszerek jogszabályt. Az irányelvet a 114. cikkre és az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdés c) pontjára alapították (utóbbi a közös biztonsági kockázatok kezelésére tesz lehetővé intézkedéseket népegészségügyi téren, a gyógyszerek és a gyógyászati célú eszközök magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítása által). E két jogalap összeegyeztethető, mivel mindkettő a rendes jogalkotási eljárást rendeli alkalmazni, és egyik sem ír elő egyhangúságot a Tanácsban – e két szabályhely így lényegében egymást erősítve képezi az aktus jogalapját. A jogszabály célja, hogy a gyógyszerek biztonsági elemeit az unión belül harmonizálja az újfajta kockázatok figyelembevétele érdekében, egyúttal biztosítva a gyógyszerek belső piacának működését.

Lehetséges továbbá még *szubszidiárius jogalapként* az EUMSZ 352. cikkét alkalmazni, amely jogharmonizáció céljából is igénybe vehető, amennyiben a cikkben lefektetett feltételek teljesülnek. Eszerint, ha a szerződésekben meghatározott politikák keretében az unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a szerződések

¹² A C-376/98. sz. *Németország kontra Parlament és Tanács ügy* (EBHT 2000, I-08419. o.).

¹³ A második dohányreklám-ügyről lásd: CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2010): *European Union Law*. Cambridge University Press. 691.

¹⁴ FAZEKAS Judit (2015): *Jogharmonizáció*. In OSZTOVITS András szerk.: *EU-jog*. Második, aktualizált és bővített kiadás, HVG-Orac. 213.

¹⁵ HL 2011 L 174.

nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Fontos korlátozás, hogy a 352. cikkben alapuló intézkedések „nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját azon területeken, amelyeken a szerződések a harmonizációt kifejezetten kizárják”.¹⁶ A 352. cikk korábbi, lisszaboni szerződést megelőző változata (EK-szerződés, 308. cikk) egyébként még kifejezetten csak a közös piac célkitűzéseinek megvalósítását célzó intézkedéseket tett lehetővé, a hatályos rendelkezés alapján erre „a Szerződésekben meghatározott politikák keretében”¹⁷ van lehetőség. A tagállamok külön jegyzőkönyvet is fűztek a szerződésekhez, jelezve abbéli megállapodásukat, hogy szükség esetén a belső piaci verseny torzulásának megakadályozása érdekében „intézkedéseket fogadnak el a Szerződések rendelkezései, köztük az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikke alapján”.¹⁸

A tagállamoknak kötelezettsége a jogharmonizációs természetű uniós kötelezettségeiknek (is) eleget tenni, általános szinten ezt a lojális együttműködés elve alapozza meg, melynek értelmében az unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a szerződésekből, illetve az unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az unió célkitűzéseinek megvalósítását.¹⁹ E rendelkezés alapján a tagállamok – teljes állami szervezetrendszerükkel – kötelesek az uniós intézkedéseknek eleget tenni, beleértve a jogharmonizáció megvalósítását is. A jogharmonizációs kötelezettség nem teljesítése kötelezettségszegési eljárást (EUMSZ, 258. cikk) vonhat maga után.

1.4. A jogharmonizáció módszerei és eszközei

Az Európai Unióban a jogharmonizációnak, a tagállami jogszabályok közelítésének több módszere – ha úgy tetszik, stílusa – alakult ki, amelyek eltérnek a harmonizáció intenzitása tekintetében. E kérdés összefügg a jogharmonizáció eszköztárának problémájával is, azaz azzal a kérdéssel, hogy milyen jogforrási formában alkothat az Európai Unió a jogközelítésre vonatkozó aktusokat.

1.4.1. A jogharmonizáció módszerei

A jogharmonizáció lehet ún. *teljes (totális) jogharmonizáció*: ez esetben a jogharmonizációs aktus nem vagy gyakorlatilag nem hagy szabályozási mozgásteret a tagállamok számára, részletesen és eltérést nem engedve szabályozza a tagállami szinten megalkotandó előírásokat. E szabályozási filozófiát szokás maximumharmonizációnak is nevezni.²⁰

Az *opcionálisnak* nevezett jogharmonizációs technika ezzel szemben szabályozási lehetőségeket biztosít a tagállamok számára, melyek közül az implementálás során a tagállam a jogrendszeréhez (leginkább) illeszkedő szabályozási megoldást választhatja. (Ez adott esetben kiterjedhet arra is, hogy a tagállamok az irányelv adott rendelkezése értelmében választhatnak a saját korábbi nemzeti szabályozásuk fenntartása és az irányelv által szabályozott rendelkezés átültetése között.)²¹

¹⁶ Így lásd pl. az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* 168. cikk (5) bekezdését.

¹⁷ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 352. cikk.

¹⁸ *Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*, Jegyzőkönyvek (27.), Jegyzőkönyv a belső piacról és a versenyről.

¹⁹ *Az Európai Unióról szóló szerződés*, 4. cikk (3) bekezdés.

²⁰ KECSKÉS (2011): *i. m.*, 655.

²¹ KECSKÉS (2011): *i. m.*, 656.

Megemlítendő a *minimumharmonizáció* technikája is, amely esetben az unió minimumstandardokat határoz meg, amelyek tiszteletben tartása mellett a tagállamok az implementáció során fenntarthatják a létező szigorúbb (azaz magasabb standardot biztosító) szabályaikat – jellemzően például a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén.²²

1.4.2. A jogharmonizáció eszközei

A primer uniós jog nem minden esetben határozza meg konkrétan, hogy *milyen jogforrási formában* kell a jogharmonizációs jogi aktust elfogadni: míg pl. az EUMSZ 114. cikke „intézkedések” elfogadásáról szól (ez bármely jogforrási formát jelenthet), az EUMSZ 115. cikke csak irányelvek elfogadását teszi lehetővé.

Amennyiben a jogalap nem határozza meg az elfogadandó intézkedés jogforrási formáját, akkor ennek megválasztásakor a jogalkotó intézményeknek az *arányosság elvével* összhangban kell eljárniuk (EUMSZ, 296. cikk), ennek értelmében egyszerre szükséges és megfelelő mértékű szabályozást kell alkotni.

A *jogszabályok közelítése hagyományos eszközének* az Európai Unióban az *irányelv* tekinthető: e jogforrási forma eredményeképpen nem feltétlenül teljesen „homogén”, egységes joganyag jön létre minden tagállamban, de a lényeges és a belső piac működéséhez (vagy az egyéb említett jogharmonizációs célok megvalósításához) szükséges kérdésekben azonos módon történő szabályozás valósul meg. Az EUMSZ 288. cikke értelmében ugyanis az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A tagállam kötelezettsége elérni az irányelvben meghatározott célt, ennek módjáról azonban maga dönt. Mindenképpen fontos azonban, hogy a tagállami átültető jogi aktus kötelező norma legyen, amely általánosan megismerhető a jogalanyok által. E jogforrástípus lehetőséget ad arra, hogy egyensúlyt teremtsen a jogalkotó egyfelől a harmonizált szabályozás szükségessége, másfelől a tagállami sajátosságok figyelembevételének igénye között. Az Egységes Európai Okmány hatálybalépéséig csak az irányelvvel történő jogközelítésre volt lehetőség, e módosító szerződés azonban kibővítette a harmonizáció eszköztárát.

Amennyiben *rendelettel* történik a jogharmonizáció, akkor valójában már tényleges jogegységesítésről van szó, hiszen a rendelet nem biztosít szabályozási rugalmasságot: e jogforrás ugyanis általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A rendeletet a tagállami jogalkotónak nem kell, mi több, nem is szabad implementáló nemzeti jogszabályban átültetni, az közvetlenül alkalmazandó a hatálybalépésétől kezdődően²³ – a tagállamoknak ennek megfelelően a rendelet alkalmazása, végrehajtása a feladata. A rendeleti harmonizáció előnye a fokozott jogbiztonság, a valóban egységes jog, hátránya a rugalmatlanság, a tagállami szabályozási mozgástér hiánya.

Általános hatályú *normatív határozatok* is eredményezhetnek adott esetben tagállami jogalkotási kötelezettséget, hasonlóan a rendeletekhez.²⁴

Az *ajánlások* nem kötelezőek, ezért nem tekinthetők valódi harmonizációs eszköznek. Sajátos *soft law* forrásokként olyan szabályozási területeken lehet indokolt alkalmazásuk, amelyek esetében valódi jogi kötőerővel bíró szabályozásra még nincs megfelelő fogadókészség a tagállamok részéről.²⁵

²² CHALMERS–DAVIES–GIORGIO (2010): *i. m.*, 701.

²³ 34/73 Variola-ügy, EBHT 1973, 981.

²⁴ FAZEKAS (2015): *i. m.*, 215.

²⁵ KECSKÉS (2011): *i. m.*, 669.

1.5. Jogharmonizáció a 114–118. cikkek alapján

A belső piaci jogharmonizáció általános jogalapjait a fentiekre is tekintettel tehát az EUMSZ 114. és 115. cikke képezik. E két cikkelyt további szabályokkal egészíti ki a 116–117. cikk a belső piaci versenytorzulással kapcsolatos, bizonyos speciális intézkedések vonatkozásában, a 118. cikk pedig egy speciális jogalapot tartalmaz a szellemi tulajdonjog körébe tartozó jogharmonizációs célú jogi aktusok számára.

1.5.1. Az EUMSZ 114. cikke

Az EUMSZ 114. cikke értelmében, *ha a szerződések másként nem rendelkeznek*, a belső piac céljait megfogalmazó EUMSZ 26. cikkében meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni: „az Európai Parlament és a Tanács *rendes jogalkotási eljárás keretében* a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok által bevezetett, törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó *intézkedéseket*, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése”.²⁶ Az „intézkedés” kifejezés arra utal, hogy az uniós jogalkotó a harmonizálandó területek sajátosságaira, összefüggéseire tekintettel megválaszthatja a megalkotandó legmegfelelőbb jogforrási formát, az EUMSZ tehát mérlegelési jogkört biztosít e kérdésben az uniós jogalkotónak, annak érdekében, hogy a jogközelítés során az adott szabályozandó terület tulajdonságaira minél inkább tekintettel tudjon lenni – túlnyomórészt azonban a 114. cikk alapján alkotott irányelveket az uniós.²⁷

E rendelkezés „nem vonatkozik az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre”,²⁸ e jogterületeket tehát az EUMSZ kizárja a 114. cikkre alapozott jogközelítés hatálya alól. (Amennyiben azonban e fenti kérdésekre vonatkozó tagállami intézkedések közvetlenül érintik a belső piac megteremtését vagy működését, akkor a 115. cikk alapján különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag – azaz szigorúbb feltételekkel – irányelvek fogadhatók el e kérdésekben a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére.)

A Bizottság feladata, hogy a fenti rendelkezés alapján előirányzott, az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban *a védelem magas szintjét* vegye alapul, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – saját hatáskörén belül – szintén törekednie kell e célkitűzés megvalósítására.²⁹ E rendelkezés egyfelől az uniós jogi aktusokkal szembeni minőségi elvárást jelent, másfelől részben nehezebben indokolhatóvá teszi a tagállamok számára a (4) bekezdésben foglalt védzáradék alkalmazását – a rendelkezés kevéssé egzakt megfogalmazása azonban nem könnyíti meg e követelmények teljesítésének vagy nem teljesítésének bírói felülvizsgálatát.

A 114. cikk alapján a tagállamoknak bizonyos esetekben *eltérési lehetőségük* van a harmonizációs intézkedésektől: ennek szabályrendszerét a (4) és (5) bekezdések tartalmazzák. (Ezen felül maga a jogharmonizációs intézkedés, azaz a konkrét szekunder uniós jogi norma is tartalmazhat eltérési lehetőséget, azaz ún. védzáradékot – lásd alább.)

A (4) bekezdés lényege, hogy a harmonizációs jogi aktusok miatt a tagállamoknak *ne kelljen csökkenteni a védelem már meglévő tagállami szintjét* az EUMSZ 36. cikkében felsorolt lényeges követelmények alapján, vagy pedig a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan. (A 36. cikk a közérkölcst, a közrendet, a közbiztonságot, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelmét, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek

²⁶ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 114. cikk (1) bekezdés.

²⁷ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2163–2164.

²⁸ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 114. cikk (2) bekezdés.

²⁹ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 114. cikk (3) bekezdés.

védelmét és az ipari és kereskedelmi tulajdon védelmét említi lényeges követelményként.)³⁰ Ha egy tagállam a nemzeti rendelkezések fenntartását tartja szükségesnek a fenti szempontok miatt, akkor ezekről a rendelkezésekről és a fenntartásuk indokairól értesíti a Bizottságot. A (4) bekezdés korábbi, azaz a harmonizációs rendelkezés elfogadásakor *már hatályos nemzeti rendelkezések fenntartásáról* beszél, új nemzeti intézkedések elfogadására e bekezdés alapján lehetőség nincsen.³¹

Az (5) bekezdés alapján ellenben arra nyílik lehetőség a tagállamok számára, hogy valamely jogharmonizációs intézkedés elfogadását követően új tudományos bizonyítékon alapuló, *a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetésének szükségességét* megindokolja – erre az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt kerülhet sor, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel. Itt tehát új nemzeti rendelkezések elfogadásáról lehet szó, ilyen tagállami rendelkezések elfogadására azonban még a (4) bekezdésnél is szűkebb körben, csak a környezet és a munkakörnyezet védelme érdekében van lehetőség. A tagállam köteles bizonyítani, hogy eltérési igénye a tagállamban jelentkező speciális (pl. népegészségügyi vagy földrajzi) okokról van szó, amelyeket új tudományos bizonyítékok támasztanak alá.³² Ezekről az előírányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíteni kell a Bizottságot.

A (4) és (5) bekezdés alapján történő eltérés *nem automatikus lehetőség*, hanem a Bizottság jóváhagyásától függ (a [6] bekezdés alapján). A Bizottság azt ellenőrzi, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében, a vizsgálatot követően pedig (az említett értesítésektől számított hat hónapon belül) a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket jóváhagyja vagy elutasítja. A Bizottság jóváhagyásáig a tagállam az eltérési jogával nem élhet.³³ Amennyiben a Bizottság e határidőn belül nem hoz határozatot, a (4) és (5) bekezdés alapján meghozott nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni. Ha az ügy összetettsége indokolja, és az emberi egészséget fenyegető veszély nem áll fenn, a Bizottság értesítheti az érintett tagállamot arról, hogy az eredeti hat hónapos határidő legfeljebb további hat hónappal meghosszabbítható.³⁴

A (4) és (5) bekezdést a Bizottság és az Európai Bíróság is szűken és szigorúan értelmezi, mivel e lehetőségek túlzott alkalmazása veszélybe sodorhatná a belső piac megfelelő működését. Az eltérési lehetőségekre a tagállamok egyébként ritkán hivatkoznak, és a Bizottság is ritkán hagy jóvá ilyen kéréseket.³⁵

A 114. cikk (7) bekezdése hozzáteszi az eddigiekhez, hogy amennyiben egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, akkor a *Bizottságnak haladéktalanul meg kell vizsgálnia, hogy javasolja-e az adott uniós harmonizációs intézkedés kiigazítását*. Arról van tehát szó, hogy a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy lehetséges, illetve szükséges-e a tagállam által biztosított magasabb védelmi szintet az uniós jogi aktusba is átvezetni, a harmonizációs intézkedés részévé tenni.³⁶

A cikk (8) bekezdése külön rendelkezik arról az eshetőségről, amikor egy olyan területen, amely korábban harmonizációs intézkedések tárgyát képezte, valamely tagállam *különleges közegészségügyi problémát* vet fel. Amennyiben a tagállam erről tájékoztatja a Bizottságot, az haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasoljon-e megfelelő intézkedéseket a Tanácsnak.³⁷ A Bizottság köteles megvizsgálni azt, hogy szükséges-e uniós intézkedés a probléma megoldására. A tagállamok e jogosultságuk által felhívhatják a Bizottság figyelmét valamilyen akut közegészségügyi problémára annak reményében,

³⁰ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 36. cikk.

³¹ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2169.

³² SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2169.

³³ Ezt a tételt a bíróság több ízben megerősítette, lásd erről: SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2170.

³⁴ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 114. cikk (6) bekezdés.

³⁵ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2171.

³⁶ Egyfajta „szabályozási önvizsgálatról” van itt szó, ha csak nem a felvetett eltérés kizárólag a konkrét tagállamot érinti. SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2172.

³⁷ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 114. cikk (6) bekezdés.

hogy uniós szinten megfelelő válaszlépés születhessen. E sajátos figyelemfelhívó szerepben egyetlen tagállam is a Bizottsághoz fordulhat a megfelelő vizsgálatok és javaslatok lefolytatása érdekében e sajátos területen.³⁸

A 114. cikk (9) bekezdése a kötelezettségszegési eljárás egyszerűsített megindítását teszi lehetővé: a Bizottság vagy bármely tagállam közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a 114. cikkben biztosított hatáskörével visszaél. A kötelezettségszegési eljárás általános szabályaitól (lásd EUMSZ 258. és 259. cikk) eltérve, az ún. adminisztratív szakasz mellőzésével közvetlenül a Bíróság elé lehet vinni a jogharmonizációs intézkedésektől való tagállami eltérési jog visszaélésszerű gyakorlásával kapcsolatos vitát, felgyorsítva és egyszerűsítve az ilyen természetű jogsértések bíróság általi elbírálását. A rendelkezés célja, hogy jelentősen lerövidítse az eljárást, felgyorsítva a kikényszerítés folyamatát.³⁹

A 114. cikk alapján elfogadott uniós jogharmonizációs intézkedések indokolt esetben *védzáradékok* tartalmaznak: ez felhatalmazhatja a tagállamokat arra, hogy az EUMSZ 36. cikkében említett egy vagy több, hangsúlyozottan nem gazdasági okból (lásd fent) ideiglenes intézkedéseket hozzanak. A védzáradék indokoltságáról való döntés az uniós jogalkotó diszkrecionális joga.⁴⁰ A védzáradék alkalmazásával az uniós jogalkotó maga hatalmazza fel a szekunder norma által a tagállamokat, hogy átmeneti jellegű választ adjanak valamely hirtelen felmerülő körülményre. A védzáradék alapján megalkotott tagállami jogi aktusok uniós ellenőrzési eljárás alá tartoznak. (A [10] bekezdésben említett védzáradék megjelenése ugyanakkor egyes szekunder aktusokban nem zárja ki a [4]–[5] bekezdés alapján tehető tagállami intézkedéseket.⁴¹)

1.5.2. Az EUMSZ 115. cikke

A 115. cikk alapján – a 114. cikk sérelme nélkül – a Tanács az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, *különleges jogalkotási eljárás* keretében, egyhangúlag irányelveket fogadhat el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a belső piac megteremtését vagy működését. E rendelkezés másodlagos a 114. cikkhez képest.

A 115. cikk egyhangú döntéshozatalt követel meg a Tanácstól, az Európai Parlament szerepét pedig mindössze konzultációra redukálja. *A nehézkes döntéshozatali mechanizmus miatt a jogalap alkalmazása háttérbe szorult* a (jelenlegi) 114. cikkhez képest az Egységes Európai Okmány hatályba lépése (1987) óta.⁴²

1.5.3. Az EUMSZ 116. cikke

A 116. cikk a *belső piaci versenyfeltételek torzulásának kiküszöbölésére* ad lehetőséget, mondhatni kivételes jelleggel: ha az Európai Bizottság azt állapítja meg, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek a belső piaci verseny feltételeit torzítják, és ezt a torzulást ki kell küszöbölni, akkor elsőként konzultációt folytat az érintett tagállamokkal a kérdés rendezése érdekében. Ha azonban konzultáció útján nem sikerül az eltérésekből adódó torzulás kiküszöbölésére vonatkozó megállapodást elérni, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadhatja a szükséges irányelveket. E cél érdekében a szerződésekben előírt bármilyen egyéb megfelelő intézkedést is el lehet továbbá fogadni. A cél ugyanakkor nagyon specifikus, csak a belső piaci versenytorzulás elhárítását szolgálhatja az aktus. (E jogalapra eddig még nem

³⁸ Erre általánosságban egyébként az EUMSZ 241. cikk alapján csak a tanács jogosult, egyes tagállamok nem. SCHWARZE, Jürgen Hrsg. (2012): *EU-Kommentar*. 3. Auflage, Nomos, 1473.

³⁹ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2173.

⁴⁰ SCHWARZE: *EU-Kommentar...*, *i. m.*, 1457.

⁴¹ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2173.

⁴² 2011-ig mindösszesen 13 irányelv született e jogalap alapján. SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2175.

alapított jogi aktust az uniós jogalkotó.⁴³) Az EUMSZ-hez fűzött 26. nyilatkozat értelmében továbbá bármely tagállam felkérheti a Bizottságot, hogy a 116. cikk alapján vizsgálja meg, hogy nem vezet-e versenytorzuláshoz a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége kapcsán valamely tagállam (szerződésen alapuló, jogszerű) kívülmaradása – ilyen felkérésre sem került még sor.⁴⁴

1.5.4. Az EUMSZ 117. cikke

Amennyiben okkal lehet tartani attól, hogy valamely tagállami törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések elfogadása vagy módosítása a belső piaci versenyfeltételek torzulását eredményezné, akkor az EUMSZ 117. cikke alapján az így eljárni kívánó tagállam konzultál a Bizottsággal. Az érintett állammal történt egyeztetést követően a Bizottság a többi tagállammal is konzultációt folytat, majd pedig ajánlást tesz az érintett államoknak a szóban forgó torzulás elkerülésére alkalmas intézkedésekre vonatkozóan.⁴⁵ E rendelkezés célja, hogy *megelőzze a versenytorzulás kialakulását*. A tagállamnak kötelessége ilyen helyzetben a Bizottsággal konzultálni.

Ha az érintett tagállam nem tesz eleget a neki címzett bizottsági ajánlásnak, a többi tagállamtól nem követelhető meg, hogy e torzulás kiküszöbölése érdekében saját nemzeti rendelkezéseit a 116. cikk értelmében módosítsa. Ha az a tagállam, amely figyelmen kívül hagyta a Bizottság ajánlását, olyan torzulást okoz, amely csak saját magára nézve hátrányos, a 116. cikk rendelkezései nem alkalmazhatóak. A rendelkezés gyakorlati jelentősége csekélynek mondható, bár két alkalommal már alkalmazták.⁴⁶

1.5.5. Az EUMSZ 118. cikke

A belső piac létrehozása, illetve működése keretében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban intézkedéseket fogadhat el *a szellemi tulajdonjogok uniós belüli egységes oltalmát biztosító európai oltalmi jogcímek létrehozására*, valamint egy uniós szintű központi engedélyezési, koordinációs és ellenőrzési rendszer megteremtésére.

Az európai oltalmi jogcímekre vonatkozó nyelvhasználati rendet a Tanácsnak kell megállapítania különleges jogalkotási eljárás keretében (a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határozhat) elfogadott rendeletekben.

A 118. cikket mint *speciális jogalapot* a lisszaboni szerződés iktatta be az uniós primer jogba. Az egységes európai szabadalmi oltalmi rendszer kiépítése korábban is számos vitát váltott ki a tagállamok között, és nehezítette a problémát, hogy csak a szubszidiárius jogalapra (mai EUMSZ, 352. cikk) hivatkozással voltak elfogadhatók e tárgykörben intézkedések. Az új jogalapra tekintettel megfogalmazott 1257/2012/EU rendeletet⁴⁷ is csak 25 tagállam részvételével zajló megerősített együttműködés keretében sikerült elfogadni, Olaszország és Spanyolország eredetileg nem vett részt ezen együttműködésben. Olaszország 2015-ben mégis csatlakozott a megerősített együttműködéshez⁴⁸, így jelenleg csak Spanyolország és Horvátország nem vesz részt benne. Értelemszerűen ugyanezen részvétel vonatkozik a kapcsolódó nyelvhasználati rendet szabályozó 1260/2012/EU rendeletre⁴⁹ az egységes szabadalmi oltalom kapcsán alkalmazandó fordítási szabályok tekintetében.⁵⁰

⁴³ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2177.

⁴⁴ A nyilatkozatot a lisszaboni szerződés lisszaboni szerződés elfogadásakor fogalmazták. Háttéréről lásd:

SCHWARZE (2012): *i. m.*, 1481.

⁴⁵ SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2177.

⁴⁶ Vö. SCHWARZE (2012): *i. m.*, 1481; SOMSSICH (2011): *i. m.*, 2178.

⁴⁷ HL 2012 L 361.

⁴⁸ European Commission (Daily News): Capital Markets Union. An Action Plan to boost business funding and investment financing. 2015. 09. 30., Brussels. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-5748_en.htm (letöltés dátuma: 2017. 01. 20.)

⁴⁹ HL 2012 L 361.

⁵⁰ A kapcsolódó Európai Szabadalmi Bíróság létrehozataláról szóló megállapodás (HL 2013 C 175) – amely szintén sokat vitatott kérdés – ratifikációja a kézirat lezárásakor folyamatban van, a megállapodás még nem lépett hatályba.

1.6. A kölcsönös elismerés elve

Meg kell említeni a belső piaci harmonizáció egy sajátos, nem jogalkotási, hanem *jogalkalmazási eredetű eszközét* is. Az ún. kölcsönös elismerés elve az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatából ered. A 120/78. sz. a Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung Für Branntwein („Cassis de Dijon”) ügyben⁵¹ megfogalmazott elv azon termékek esetében érvényesül, amelyek nem tartoznak uniós jogharmonizációs jogszabályok hatálya alá, illetve a harmonizációs szabály alá eső termékek olyan vonatkozásaira, amelyek e jogszabályok hatályán kívül esnek. A kölcsönös elismerés elve értelmében egy tagállam nem tilthatja meg a saját területén egy másik tagállamban jogszerűen gyártott és/vagy forgalomba hozott termék értékesítését – abban az esetben sem, ha azt a hazai termékek esetében betartandó műszaki szabályoktól eltérő műszaki vagy mennyiségi szabályok szerint gyártották. Főszabály szerint kölcsönösen *egyenértékűnek* kell tehát elismerni az egyes tagállamok előállítási és forgalomba hozatali szabályait.

A kölcsönös elismerés elvéből eredő kötelezettség alól *kivételt* az EUMSZ 36. cikke vagy a nyomós közérdek (azaz a Bíróság által meghatározott ún. íratlan kimentési okok) alapján hozott, az arányosság elvét is tiszteletben tartó nemzeti intézkedések jelenthetnek. Általános szabály tehát, hogy a rendeltetési tagállamban a nemzeti műszaki szabály létezése ellenére a másik tagállamban jogszerűen gyártott és/vagy forgalmazott termékek nemzeti piacra jutása nem korlátozható, leszámítva a fent említett kivételeket.

A kölcsönös elismerés elvének *alkalmazása a tagállamok feladata*, és számos problémát is felvetethet. Erre tekintettel szükséges olyan *eljárások meghatározása*, amelyek csökkentik annak a lehetőségét, hogy a műszaki szabályok az áruk szabad áramlását gátló, jogszerűtlen akadályokat teremtsenek, mivel ilyen eljárások hiánya bizonytalanságot eredményezhet a kereskedelem szereplőiben, és visszatarthatja őket attól, hogy az eltérő műszaki szabályokat fenntartó más tagállamban hozzák forgalomba termékeiket. Ennek megfelelően született meg az egyes nemzeti műszaki szabályoknak a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termékekre történő alkalmazására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 764/2008/EK rendelet: e jogszabály megállapítja azokat a szabályokat, amelyeket a tagállamok illetékes hatóságainak követniük kell, amikor olyan határozatot hoznak vagy szándékoznak hozni, amely hátrányosan érintené a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott, és az áruforgalom szabadsága alá tartozó termék szabad mozgását. Léteznek egyéb releváns jogszabályok, amelyek konkrét termékkategóriákat vagy műszaki követelményeket szabályoznak (így pl. a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott, hatósági ellenőrzésekről szóló 882/2004/EK rendelet vagy a hagyományos transzeurópai vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról szóló 2001/16/EK irányelv). Az ezek hatálya alá tartozó termékek nem tartoznak a 764/2008/EK rendelet hatálya alá.

⁵¹ EBHT 1979, 649.

2. JOGSZABÁLYOK ÖSSZEANGOLÁSA A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI POLITIKA KERETÉBEN

A bel- és igazságügyek terén megvalósuló jogharmonizáció összefügg a belső piac megvalósításával. Egyfelől a belső piac sajátosságaiból (többek között a „szabadon mozgó” személyekből, a tagállami határokon átnyúló jogviszonyokból) következően az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítése, a különböző hatósági és bírósági jogorvoslati lehetőségek igénybevétele is *határokon átívelő módon* jelenik meg. Másfelől pedig a szabad mozgás (kiegészülve a schengeni vívmányok eredményeivel) büntetőügyi kockázatokat is hordoz. A bűncselekmények elkövetése, a szervezett bűnözés szintén *egyre kevésbé függ a tagállami határoktól*, azaz nemzetköziesedik az EU tagállamai közötti viszonylatban (is). Egyebek mellett e jelenségekre adott válaszként értékelhető az Európai Unió bel- és igazságügyi politikája, amelynek formális, az unió keretein belüli kezdete a *maastrichti szerződéshez* köthető: e szerződés az unió harmadik pillérévé tette a bel- és igazságügyi együttműködést, kormányközi jogi természetű kooperációként. Az amszterdami szerződés óta az EU a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségként definiálja magát. Az amszterdami szerződés a harmadik pillér nem büntetőügyi elemeit (vízum, bevándorlás, menekültügy, igazságügyi együttműködés polgári és kereskedelmi ügyekben) közösségiesítette, azaz szupranacionális integrációs szintre emelte, az Európai Közösségről szóló szerződés részévé téve a vonatkozó rendelkezéseket. A kormányközi jogi természetű harmadik pillérben így a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés maradt. (Szintén az amszterdami szerződés emelte uniós keretek közé a schengeni vívmányokat.) A *lisszaboni szerződéssel* befejeződött a bel- és igazságügyi politika nemzetek feletti szintre történő emelése: a pillérrendszer megszűnt, az SZBJT-re vonatkozó rendelkezések egységesen az EUMSZ III. részének V. címében kaptak helyet. Az SZBJT kapcsán ma már főszabály szerint a rendes jogalkotási eljárás alkalmazandó, amely a Tanácsban minősített többségi szavazással párosul, az elfogadott intézkedések pedig rendelet, irányelv vagy határozat formájában jelennek meg. E politika keretein belül két szerződésbeli cikk ad *expressis verbis* felhatalmazást a *jogszabályok közelítésére*: az EUMSZ 81. és 82. cikke, releváns továbbá a 83. cikk is. A jogharmonizáció e területeken megkönnyítheti a hatóságok közötti együttműködést, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és az egyéni jogok bírósági védelmét egyaránt.

2.1. Igazságügyi együttműködés polgári és kereskedelmi ügyekben

A belső piac lényegéből adódóan egyre növekvő számban alakulnak ki olyan jogviszonyok és jogviták, amelyekben *határon átnyúló elem* figyelhető meg: az egyes felek nem azonos tagállam állampolgárai vagy honosai. Az Európai Unió arra törekszik, hogy az ilyen jellegű helyzetek feloldásához hozzájáruljon, a *polgári és kereskedelmi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködést* segítő uniós rendelkezések megalkotása által. E területen az alapvető cél az *igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának biztosítása*, amihez szükség van a különböző jogi és közigazgatási szabályozási rendszerek közötti különbözőségekből, adott esetben összeegyeztethetlenségekből fakadó akadályokat lebontani vagy legalábbis mérsékelni.

Az Unió a határokon átnyúló vonatkozású polgári ügyek tekintetében igazságügyi együttműködést alakított ki, amely a *bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvén* alapul.

Ennek keretében alkothatók olyan intézkedések is, amelyek célja *a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése*.⁵² A szerződés meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyek tekintetében e jogalapra tekintettel jogi aktusokat lehet alapítani:

- „a) a bírósági és bíróságon kívüli ügyekben hozott határozatok tagállamok közötti kölcsönös elismerése és azok végrehajtása,
- b) a bírósági és bíróságon kívüli iratok határokon túlra történő kézbesítése,
- c) a tagállamokban alkalmazandó kollíziós, illetve joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetősége,
- d) együttműködés a bizonyításvétel terén,
- e) az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés,
- f) a polgári eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetése, szükség esetén a tagállamokban alkalmazandó polgári eljárásjogi szabályok összeegyeztethetőségének előmozdításával,
- g) alternatív módszerek kidolgozása a jogviták rendezésére,
- h) bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatási alkalmazottak képzésének támogatása.”⁵³

Döntően *nemzetközi kollíziós magánjogi természetű szabályok harmonizációja* történt meg e cikkekre (illetve korábbi változatára) alapozva. A teljesség igénye nélkül tekintsük át röviden a legfontosabb eredményeket e téren.

Az 1215/2012/EU rendelet (amely a korábbi „Brüsszel I. rendelet” helyébe lépett) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szól. Célja, hogy harmonizálja a tagállamokban a joghatósági összeütközésre vonatkozó szabályokat, gyorsítsa és egyszerűsítse a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok elismerését és végrehajtását.⁵⁴ A 2201/2003/EK tanácsi rendelet („Brüsszel IIa. rendelet”) pedig a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szól.⁵⁵

A 4/2009/EK rendelet a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott, a tagállami hatóságok közötti együttműködésről rendelkezik.⁵⁶ A 2015/848/EK rendelet a több tagállamra kiterjedő fizetéseképtelenségi eljárások hatékonyságának növelése érdekében született, amely a joghatósággal, az elismeréssel és az alkalmazandó joggal kapcsolatos kérdéseket rendez.⁵⁷ A 805/2004/EK rendelet létrehozta a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okiratot.⁵⁸ A 650/2012/EU rendelet az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről rendelkezik.⁵⁹ Az 593/2008/EK rendelet („Róma I. rendelet”) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szól⁶⁰, a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról pedig a 864/2007/EK rendelet („Róma II. rendelet”) rendelkezik⁶¹, fokozva a jogbiztonságot és a hozzájárulva a jogviták kimenetelének kiszámíthatóságához. A „Róma III.”, azaz a 1259/2010/EU rendelet pedig a házasság

⁵² *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 81. cikk, (1) bekezdés.

⁵³ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 81. cikk, (1) bekezdés.

⁵⁴ HL 2012 L 351.

⁵⁵ HL 2003 L 338.

⁵⁶ HL 2009 L 7.

⁵⁷ HL 2015 L 141.

⁵⁸ HL 2004 L 143.

⁵⁹ HL 2012 L 201. Az Egyesült Királyság, Írország és Dánia opt-out jogukkal élve nem vettek részt a rendelet elfogadásában, és az rájuk nem kötelező és nem alkalmazandó. A bel- és igazságügyi opt-out/opt-in lehetőségekről lásd: MOHAY Ágoston (2014): Opt-out/opt-in megoldások az uniós bel- és igazságügyi együttműködés terén. Sokféleség az egységben? *Közjogi Szemle*, 1. sz. 33–43.

⁶⁰ HL 2008 L 177.

⁶¹ HL 2007 L 199.

felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén alkalmazandó jog meghatározásáról szóló szabályokat tartalmazza.⁶² A határon átnyúló jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályokat határozza meg a 2003/8/EK irányelv.⁶³

2.2. Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben

Az unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés alapjait döntően a büntetőügyekben hozott *bíróági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elve* jelenti, és magában foglalja a *tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését* az EUMSZ által kifejezetten meghatározott területeken.

Amilyen mértékben a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács *szabályozási minimumokat* állapíthat meg: e minimumstandardokat rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben kell meghatározni. Ezen irányelveknek figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket.

A szabályozási minimumokról szóló irányelvek az alábbi tárgykörökre vonatkozhatnak:

- a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- a személyek jogai a büntetőeljárásban,
- a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg (az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag).⁶⁴

Az EUMSZ által kifejezetten felsorolt tárgyköröket a Tanács tehát bővítheti, de csak egyhangúsággal. E *minimumstandard irányelvek* elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a személyek számára *magasabb szintű védelmet biztosító nemzeti intézkedéseket* tartsanak fenn vagy vezessenek be. Az uniós szabályozás lényege e téren egy feltétlenül szükséges közös minimumszint kialakítása a szabályozásban, amelynek nem célja a tagállami védelmi standardok „visszafejlesztése”, amit a szerződés kifejezetten is elismer.

Az Európai Parlament és a Tanács továbbá rendes jogalkotási eljárás keretében irányelveket fogadhat el, *szabályozási minimumokat* meghatározva a *bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan*. Erre kizárólag az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében van lehetőség, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több tagállamra kiterjedő természetűek, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös európai alapon nyugodjon.⁶⁵ E bűncselekményi területek a következők lehetnek a szerződés alapján: terrorizmus, emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés.⁶⁶ Lehetőség van arra, hogy a bűnözés alakulásának függvényében a Tanács (az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag) egyéb bűncselekményi területekről mondja ki, hogy azok megfelelnek a fenti feltételeknek, azaz harmonizációs intézkedés tárgyai lehetnek.

⁶² HL 2010 L 343. Ez a rendelet ún. megerősített együttműködést jelent, nem minden tagállam vesz benne részt, csak Belgium, Bulgária, Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia és Szlovénia.

⁶³ HL 2003 L 26. Az irányelv Dánia vonatkozásában nem alkalmazandó.

⁶⁴ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 82. cikk, (2) bekezdés.

⁶⁵ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 83. cikk, (1) bekezdés.

⁶⁶ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 83. cikk, (1) bekezdés.

Az EUMSZ felhatalmazást ad továbbá arra, hogy *amennyiben valamely, harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen* a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, akkor irányelvekben szabályozási minimumokat lehet meghatározni e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan: az ilyen irányelveket ugyanazon jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket magukat elfogadták.⁶⁷

Ehelyütt részletesen nem ismertetem, csupán megjegyzem, hogy a büntetőügyekhez kapcsolódó jogközelítés kapcsán az EUMSZ egy sajátos „*vészfékrendszer*” alakított ki, amely által egy tagállam – arra tekintettel, hogy az irányelvtervezet büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené – kérheti, hogy a kérdést a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztése mellett az Európai Tanács elé, a legmagasabb politikai szintre utalják.⁶⁸

Mind az eljárási, mind az anyagi büntetőjogi szabályok közelítése elsődlegesen minimumstandardok meghatározását jelenti, egy *közös minimumszintet*, amelyhez a tagállamoknak kötelezően igazodniuk kell, és amelyeknél magasabb szintű védelmet biztosító szabályokat nemzeti szinten fenntarthatnak, illetve elfogadhatnak. A jogalkotás e területen várhatóan a közeljövőben intenzívebbé válik, köszönhetően annak, hogy a lisszaboni szerződés a rendes jogalkotási eljárást tette főszabállyá a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozóan is. Az EUMSZ e területen kizárólag az irányelvek általi harmonizációt engedi meg.

A büntetőeljárás jogközelítéshez kapcsolódó példaként említhető a 2010/64/EU irányelv, amely a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szól. A jogi aktus elfogadásának célja az volt többek között, hogy a közös szabályozási minimum következtében növelje a tagállamokban a büntető igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalmat, amely a kölcsönös bizalom jegyében hatékonyabb igazságügyi együttműködést eredményez.⁶⁹

Meg kell említeni, hogy a lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően az Európai Unió a bűnügyi jogközelítés terén irányelveket nem fogadhatott el, a bűnügyi jogközelítés eszköze ebben az időszakban a kerethatározat volt. A kerethatározatokról az EUSz „pre-lisszaboni” 34. cikke rendelkezett, ennek alapján a Tanács (az Európai Bizottság vagy bármely tagállam javaslatára) egyhangú döntéssel kerethatározatokat fogadhatott el „a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya.”⁷⁰ A kerethatározatok szerkezetüket és szabályozási módszerüket tekintve hasonlóak az irányelvekhez – az elérendő célok kötelezőek, de hagynak némi jogalkotási mozgásteret a tagállami törvényhozóknak a szabályozás során. „Irányelv jellegű” normaként a kerethatározatokat tehát szintén implementálni kell a nemzeti jogba. A kerethatározatok nem feltétlenül egységes jogot, hanem egymáshoz közelített jogi szabályozást eredményeznek, lehetőséget adva egyes nemzeti jogi sajátosságok és hagyományok tiszteletben tartására. Az EUSz korábbi 34. cikke leszögezte, hogy a kerethatározatok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, eltérően az irányelvektől, amelyek esetében vertikális közvetlen hatály érvényesülhet.⁷¹ A lisszaboni módosítások óta kerethatározatot az uniós jogalkotó már nem bocsáthat ki, viszont a korábban megalkotott III. pilléres jogforrásokot a lisszaboni szerződés nem helyezte hatályon kívül, ezek továbbra is hatályban maradtak, eredeti jogforrási formájukban, azok sajátosságait megőrizve (így pl. az európai

⁶⁷ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 83. cikk (2) bekezdés.

⁶⁸ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 82. cikk (3) bekezdés és 83. cikk (3) bekezdés.

⁶⁹ HL 2010 L 280.

⁷⁰ *Az Európai Unióról szóló szerződés*, 288. cikk.

⁷¹ Lásd CRAIG, Paul (1997): Directives. Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation. *European Law Review*, Vol. 22, No. 6. 519–538.

elfogatóparancsot jelenleg is egy kerethatározat szabályozza).⁷² A kerethatározatok közvetlen hatályának hiányát némiképp árnyalta az Európai Bíróság a Pupino-ügyben, ugyanis megállapította, hogy az ún. értelmezési kötelezettség doktrínája a kerethatározatokra is vonatkozik (akárcsak az irányelvekre).⁷³

⁷² Lásd a lisszaboni szerződéshez fűzött 36. jegyzőkönyvet az átmeneti rendelkezésekről (9. cikk). A Lisszabon előtti, „régipilléres” jogi aktusok új formába öntésének szándéka megvan, ez a folyamat azonban újbóli jogalkotást – és így egyebek mellett az intézmények közötti újabb egyetértést – igényel; az aktualizálás tehát nem pusztán technikai kérdés, főleg mivel összekapcsolódhat a régi norma tartalma aktualizálásának, módosításának kérdésével.

⁷³ C-105/03. sz. ügy. Büntetőeljárás Maria Pupino ellen [EBHT 2005., I-5285.] A Bíróság ítéletében kimondta, hogy az értelmezési kötelezettség elve a kerethatározatok kapcsán is követendő, eszerint a nemzeti jog alkalmazása során a nemzeti bíróságnak a nemzeti jogszabályt, amennyire lehetséges, a kerethatározat szövegének és céljának fényében kell értelmeznie, annak érdekében, hogy elérje a kerethatározat által előírt eredményt. Az elv egy fontos korlátjára is figyelemmel kell azonban lenni: a jog általános elvei, különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma képezik a kerethatározattal összhangban történő értelmezés kötelezettségének határait.

3. A JOGHARMONIZÁCIÓ FOLYAMATA A MAGYAR KÖZJOGI SZABÁLYOZÁS ALAPJÁN

3.1. Jogközelítés a társulási megállapodás alapján

Magyarország már az unióhoz történő csatlakozása előtt is végzett jogharmonizációt az Európai Közösségek jogára tekintettel: a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló *Európai Megállapodás* (azaz az 1991-es társulási szerződés) ugyanis jogi kötelezettséget tartalmazott erre vonatkozóan.⁷⁴

A társulási szerződés 1994-ben lépett hatályba, Magyarországon az 1994. évi I. törvény hirdette ki.⁷⁵ E nemzetközi szerződés V. címének III. fejezete a *Jogszabályok közelítése* címet viselte. A szerződő felek egyfelől hangsúlyozták, hogy Magyarországnak a közösségbe történő gazdasági integrációjának egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a közösség jogszabályaihoz. Magyarország vállalta, hogy „amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők lesznek”.⁷⁶ A megállapodás továbbá megemlíti, hogy „a jogszabályok közelítése különösen a következő területekre terjed ki: vámjog, társasági jog, bankjog, vállalati számvitel és adózás, szellemi tulajdonjog, a dolgozóknak a munkahelyen történő védelme, pénzügyi szolgáltatások, versenyszabályok, emberek, állatok és növények életének és egészségének védelme, élelmiszer-jogszabályok, a fogyasztói érdekvédelem, ideértve a termékfelelősséget, közvetett adózás, műszaki szabályok és szabványok, fuvarozás és környezetvédelem”.⁷⁷ (68. cikk).⁷⁸ Az *Európai Közösség* továbbá vállalta, hogy *technikai segítséget nyújt* Magyarországnak ezeknek az intézkedéseknek a végrehajtásához, többek között szakértők cseréje, információk szolgáltatása, szemináriumok szervezése, gyakorlati képzés illetve a közösségi jogszabályok fordításához nyújtott segítség által.

A társulási megállapodás, valamint a csatlakozási tárgyalások alapján a 2004-es uniós csatlakozásig a hatályos uniós joganyag átvételre került, a magyar jog és az uniós jog közötti összhang megteremtődött.⁷⁹ A jogharmonizáció ugyanakkor értelemszerűen *folyamatos feladat és kötelezettség* a tagállamok,

⁷⁴ Ún. vegyes szerződésről volt szó, azaz egy olyan nemzetközi szerződésről, amelyben az EK, annak tagállamai, valamint a magyar állam egyaránt felek voltak.

⁷⁵ A megállapodás egyes szabadkereskedelmi cikkelyeit – köztük a versenyre vonatkozó rendelkezéseket – ugyanakkor egy ideiglenes megállapodás már 1992. március 1-jei dátummal hatályba léptette. SÁRAI József (2015): EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből. *Versenytükör*, 11. évf. különszám, 46–60. 47.

⁷⁶ 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről. 67. cikk.

⁷⁷ 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről. 67. cikk.

⁷⁸ Ezek a területek egybeestek az Európai Közösség jogharmonizációs tevékenységének fő köreivel. KECSKÉS (2011): *i. m.*, 812.

⁷⁹ Sajátosság, hogy mivel az unió a csatlakozás előtti időszakban elvárta, hogy a magyar jogot az uniós rendeletekkel is összhangba hozza a magyar jogalkotó, közvetlenül a csatlakozás előtt deregulációra volt szükség ebben az összefüggésben, tekintettel arra, hogy a rendeletek nemzeti jogba történő átültetése nem megengedett az Európai Bíróság gyakorlata alapján. Lásd erről PETRÉTEI József (2005): A magyar jogharmonizáció az európai uniós csatlakozás előtt és után. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 1. sz. 5–20. 18.

köztük Magyarország számára is. Az unió joga módosul, új elemekkel bővül, így a jogharmonizációs kötelezettség is dinamikus *obligatio*, amely folyamatos igazodást követel meg.⁸⁰

3.2. Az EU jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési és jogalkotási szabályozás

Minden tagállam, így a magyar állam feladata is a *jogharmonizáció megvalósítása* során elsőként az, hogy megvizsgálja, létezik-e nemzeti szabályozás a jogharmonizációs intézkedés által érintett tárgykörben, és amennyiben igen, akkor mennyiben felel meg az uniós normának. A jogharmonizációs *kötelezettség teljesítésének mikéntje* a fenti kérdésekre adott választól függően alakul, mivel meghatározza azt, hogy van-e szükség jogalkotásra, ezen belül teljesen új jogszabály megalkotására, vagy már hatályban lévő jogszabály(ok) módosítására, illetőleg deregulációra, normák hatályon kívül helyezésére. A jogharmonizációs intézkedés által bevezetett (adott esetben teljesen új) rendelkezéseket, jogintézményeket pedig „át kell vezetni” a nemzeti jogrendszer egészébe.

Az irányelvek implementációjának határidejét pedig maga az irányelv tartalmazza, az átültetési határidő leggyakrabban két év. Az uniós jog nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy milyen jogforrási formában kell az irányelveket a tagállami jogba implementálni, és értelemszerűen a tagállami jogrendszerek különbözősége miatt e kérdésben eltérések is lehetnek – ezért is fogalmaz úgy a szerződés, hogy az irányelvek az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelezőek, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják.⁸¹ Mindazonáltal az Európai Bíróság állandó gyakorlata értelmében az implementáló jogforrásnak meg kell felelnie bizonyos feltételeknek: az átültetést kötelező jogi normával kell megtenni, amely megfelelően kihirdetett (azaz a jogalanyok jogaikról és kötelezettségeikről tájékozódhatnak belőle), és amely megfelelően illeszkedik a tagállami jogforrási hierarchiába (azaz megfelelő szinten szabályoz). Az önmagában nem elegendő, ha a tagállami közigazgatás gyakorlata összhangban van az irányelv által előírtakkal (pl. egy belső utasításhoz igazodva): kötelező erejű jogi normára van szükség, többek között a jogbiztonság követelménye miatt is. Természetesen a tagállamok nemcsak megalkotni, hanem megfelelően alkalmazni is kötelesek az átültető normákat.

A magyar közjogi rendszerben a jogharmonizáció *felelőse a Kormány*, amelyen belül kiemelt szerep jut e körben az igazságügyért felelős miniszternek, a jogharmonizációs célú és tárgyú *törvények elfogadása* pedig az *Országgyűlés* kompetenciája.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a *jogalkotás alapvető követelményei* közt említi meg a (nemzetközi jogból és) az európai *uniós jogból eredő kötelezettségeknek való megfelelést*.⁸² Előírja továbbá, hogy „a jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról”.⁸³ Az uniós jogi kötelezettség mellett a törvény is a magyar jogalkotó feladatává teszi az uniós jognak való megfelelést. (Megjegyezzük, hogy az unió jogának való megfelelés természetesen nem csak a jogharmonizációs természetű jogszabályokhoz kapcsolódó kötelezettség.)

A törvény felhatalmazza továbbá a Kormányt, hogy elfogadja az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítésének részletes szabályait. A jelenlegi részletes szabályozást a 302/2010. (XII. 23.) kormányrendelet tartalmazza, amely lefekteti az ún. *jogharmonizációs programozás* rendszerét. A jogharmonizációs programozás az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogalkotási feladatok meghatározását és ütemezését jelenti. A jogharmonizációs programozás alapjául a *jogharmonizációs javaslat* szolgál. Jogharmonizációs

⁸⁰ KECSKÉS (2011): *i. m.*, 812.

⁸¹ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 288. cikk.

⁸² 2010. évi CXXX. törvény, 2. § (4) bekezdés c) pont.

⁸³ 2010. évi CXXX. törvény, 18. § (2) bekezdés.

javaslatot kell készíteni minden, az uniós jogi aktus átültetéséhez, végrehajtásához vagy az Európai Unió jogának való megfeleléshez egyébként szükséges jogalkotási feladatról. (A javaslatot akkor is el kell készíteni, ha az uniós jogi aktusból jogalkotási kötelezettség ered, de azért nincs szükség jogalkotásra Magyarországon, mert a hatályos jogszabályok már teljes mértékben megfelelnek az uniós jognak.)

A jogharmonizációs javaslat tervezetét főszabály szerint az adott jogharmonizációhoz szükséges jogalkotási feladat előkészítéséért felelősséget viselő miniszter készíti el és bocsátja egyeztetésre. Ez alól kivétel, ha az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételre vonatkozó szabályok alapján az uniós jogi aktus elfogadására irányuló eljárás során a tárgyalási álláspont kialakításáért nem miniszter, hanem más állami szerv vezetője felelős, akkor a jogharmonizációs javaslatot az állami szerv vezetője készíti el és bocsátja egyeztetésre. Az uniós jogharmonizációs jogi aktusok mellett előfordulhat, hogy az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárással⁸⁴ vagy az EUMSZ 108. cikke alapján (a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások kapcsán) elfogadott határozattal összefüggésben merül fel konkrét jogalkotási feladat, e jogharmonizációs javaslat egyeztetése és elfogadása a kormányzati álláspont elfogadására irányuló eljárásban történik. A jogharmonizációs feladatok összehangolása, koordinációja az *igazságügyért felelős miniszter* feladat- és hatásköre. A 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet értelmében a miniszter:

„c) összehangolja az Európai Unió jogának való megfelelés céljából folytatott jogharmonizációs tevékenységet, ennek keretében

ca) gondoskodik a jogharmonizációs tevékenység elvi, módszertani és terminológiai egységességéről;

cb) kidolgozza a jogharmonizáció programozásának rendjét, figyelemmel kíséri és előmozdítja a jogharmonizációs feladatok teljesítését, és intézkedik a lejárt határidejű jogharmonizációs feladatok teljesítése iránt, jogharmonizációs adatbázist vezet;

cc) jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéshez kapcsolódóan nyilatkozik arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával;

cd) ellátja a kereskedelem, illetve az áruk szabad áramlása akadályait kapcsolatban jogszabályban meghatározott értesítési és bejelentési eljárásokban az egyes nemzetközi szervezetek, az Európai Unió intézményei és tagállamai felé megteendő, illetve az ezektől érkező értesítések és bejelentések továbbításával összefüggő feladatokat;

ce) ellátja az Európai Unió egységes belső piacának hatékony működéséhez szükséges belső piaci koordinációval kapcsolatos feladatokat, működteti a belső piaci problémamegoldó központot (SOLVIT), valamint a belső piaci információs rendszert és a Szolgáltatási Notifikációs Központot;

cf) a Kormány eljárás tárgya szerint felelős tagjával együttműködve, a Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatása mellett, ellátja a Kormány képviselőjét az Európai Unió jogának megsértése miatt indult eljárásoknak az Európai Unió Bírósága előtti eljárást megelőző szakaszaiban (ideértve a kötelezettségszegési eljárás megindítása előtti szakaszban az Európai Bizottsággal történő egyeztetést is), koordinálja a képviselő ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti és benyújtja a beadványokat.”⁸⁵

A jogharmonizációs javaslatokat meg kell jeleníteni a Kormány féléves munkatervében és törvényalkotási programjában.⁸⁶

A jogharmonizációs feladatok *teljesítésének ellenőrizhetősége* érdekében az uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabály-tervezetekhez a jogszabályt előkészítő miniszternek *megfelelési táblázatot* kell készítenie (*nota bene*: átültetésre, azaz implementációra csak az irányelvek esetében kerül sor). Ebben a táblázatban az uniós aktus egyes rendelkezéseit a magyar jogba átültető

⁸⁴ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 258. cikk.

⁸⁵ 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet, 82. § (8) bekezdés.

⁸⁶ *A jogharmonizáció Magyarországon*. Forrás: www.parlament.hu/biz37/eib/link1/jogharm.htm (a letöltés dátuma: (2017. 01. 20.))

rendeleteket tételesen fel kell sorolni, szükség szerint megjegyzéseket fűzve ezekhez. (A kormányrendelet egyik mellékleteként tartalmazza a táblázat formátumát.) Ennek nem csak a jogharmonizáció megvalósulásának belső visszakereshetősége szempontjából van jelentősége: a tagállamok kötelesek a Bizottságot tájékoztatni a jogszabályok átültetésének mikéntjéről (*notifikációs kötelezettség*), a Bizottság a tagállami dokumentumokat ellenőrzési hatáskörében vizsgálja. Minden jogharmonizációs céllal készült magyar jogszabály záró rendelkezései között fel kell tüntetni, hogy az mely uniós jogszabály szabályainak átvételét szolgálja (jogharmonizációs záradék).

A notifikáció elmaradása önmagában is *kötelezettségszegési eljárás megindításához* vezethet a Bizottság által, mi több, ezen okra tekintettel – az általános szabályoktól eltérően – már az első, a kötelezettségszegést megállapító európai bírósági ítéletben pénzbírság szabható ki, átalányösszeg vagy kényszerítő bírság formájában.⁸⁷ Emellett értelemszerűen kötelezettségszegési eljárás megindításával járhat az egyéb jogharmonizációs kötelezettségek nem teljesítése is (késedelmes vagy nem megfelelő, hibás implementáció).

Az igazságügyért felelős miniszter feladata továbbá a kormányrendelet alapján, hogy a *jogharmonizációs adatbázisban* rögzítse és nyilvántartsa a jogharmonizációs javaslatokban szereplő és a jogharmonizációhoz kapcsolódó egyéb releváns adatokat.⁸⁸ Az Európai Unió jogának internetes adatbázisában, az Eur-Lex rendszerében szintén feltüntetik az egyes irányelvekhez kapcsolódóan a tagállamok által bejelentett implementáló jogszabályokat (egyszerűsített formában).

⁸⁷ *Európai Unió működéséről szóló szerződés*, 260. cikk (3) bekezdés.

⁸⁸ Igazságügyi Minisztérium: Jogharmonizációs adatbázis. Forrás: <http://jogharmonizacio.gov.hu> (a letöltés dátuma: 2017. 01. 20.)

JOGFORRÁSOK ÉS ÍTÉLETEK

152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet.

1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

34/73. sz. Variola-ügy (EBHT 1973, 981.)

C-376/98. sz. Németország kontra Parlament és Tanács ügy (EBHT 2000, I-08419. o.).

A jogharmonizáció Magyarországon. Forrás: www.parlament.hu/biz37/eib/link1/jogharm.htm (a letöltés dátuma: (2017. 01. 20.)

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Jegyzőkönyvek, (27.) jegyzőkönyv: a belső piacról és a versenyről.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2010): *European Union Law*. Cambridge University Press.
- CRAIG, Paul (1997): Directives. Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation. *European Law Review*, Vol. 22, No. 6. 519–538.
- European Commission (Daily News): Capital Markets Union. An Action Plan to boost business funding and investment financing. 2015. 09. 30., Brussels. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-5748_en.htm (letöltés dátuma: 2017. 01. 20.)
- FAZEKAS Judit (2015): Jogharmonizáció. In OSZTOVITS András szerk.: *EU-jog*. Második, aktualizált és bővített kiadás, HVG-Orac.
- Igazságügyi Minisztérium: Jogharmonizációs adatbázis. Forrás: <http://jogharmonizacio.gov.hu> (a letöltés dátuma: 2017. 01. 20.)
- KECSKÉS László (2011): *EU-jog és jogharmonizáció*. Bővített, negyedik kiadás, HVG-Orac.
- MOHAY Ágoston (2014): Opt-out/opt-in megoldások az uniós bel- és igazságügyi együttműködés terén. Sokféleség az egységben? *Közjogi Szemle*, 1. sz. 33–43.
- PETRÉTEI József (2005): A magyar jogharmonizáció az európai uniós csatlakozás előtt és után. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 1. sz. 5–20.
- SÁRAI József (2015): EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből. *Versenytükkör*, 11. évf. különszám, 46–60.
- SCHWARZE, Jürgen Hrsg. (2012): *EU-Kommentar*. 3. Auflage, Nomos.
- SOMSSICH Réka (2011): Jogszabályok közelítése. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2015): A belső piac fogalma, kialakulása. Jogalkotás – dereguláció a belső piacon. In MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk.: *Az Európai Unió joga*. Dialóg Campus Kiadó.



A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest,
Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó
ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Sós Dóra • Tördelőszerkesztő: Körösi László

ISBN 978-615-5877-65-0 [PDF]

ISBN 978-615-5877-66-7 [ePUB]

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE