

JOGHARMONIZÁCIÓ

Bóka János
Simon Károly László

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

JOGHARMONIZÁCIÓ

Szerzők:

Bóka János

Simon Károly László

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. augusztus 31.

Kiadó:

Nemzeti Közsolgálati Egyetem

Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

© Bóka János, 2020

© Simon Károly László, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

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

RÖVIDÍTETÉSEK JEGYZÉKE	5
Első fejezet: A JOGHARMONIZÁCIÓ JELENTÉSE, MÓDSZEREI	6
1.1 A gazdasági és jogi integráció	6
1.2 Jogi integrációs technikák	7
1.3 A jogharmonizáció és jogegységesítés típusai	10
1.4 Jogegységesítési és jogközelítési módszerek a nemzetközi jogban	11
1.5 A jogharmonizációról pro és kontra	12
Második fejezet: JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN	14
2.1 A jogharmonizáció uniós jellemzői	14
2.2 A jogharmonizáció fejlődése	15
2.3 A jogharmonizáció jogalapja	17
2.4 A jogharmonizáció célja	18
2.5 A jogharmonizációs kötelezettség	21
2.6 Kivételek a jogharmonizációs kötelezettség alól	24
2.7 Jogharmonizációs módszerek	26
2.8 Jogharmonizáció nem belső piaci területeken	38
Harmadik fejezet: A JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK KIKÉNYSZERÍTÉSE	39
3.1 A kötelezettségzegési eljárás	40
3.2 Az irányelvek közvetlen hatálya	46
3.3 A tagállamok felelőssége az uniós jog megsértéséért	50
IRODALOMJEGYZÉK	54

RÖVIDÍTETÉSEK JEGYZÉKE

EEO	Egységes Európai Okmány
EFTA	Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EKSz	Európai Közösségről szóló Szerződés
EUB	az Európai Unió Bírósága
EUMSz	az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
EUSz	az Európai Unióról szóló Szerződés
ESzR	az Európai Parlament és a Tanács 1025/2012/EU rendelete az európai szabványosításról

Első fejezet

A JOGHARMONIZÁCIÓ JELENTÉSE, MÓDSZEREI

1.1 A GAZDASÁGI ÉS JOGI INTEGRÁCIÓ

A mai értelemben¹ vett gazdasági integráció fogalma az 1930-as években jelent meg, és a második világháború után került a közgazdaságtani kutatások homlokterébe. *Jan Tinbergen* holland közgazdász 1954-ben megjelent „*International Economic Integration*” című műve a mai napig meghatározó jelentőségű a gazdasági integrációról való gondolkodás körében.²

Tinbergen a gazdasági integráció negatív és pozitív formáját különböztette meg.

A negatív gazdasági integráció célja a piacok integrációja, azaz a közös piac megalkotása, a piacok megnyitása és a versenyegyenlőség kialakítása. Ezt a célt a kereskedelmi korlátozások leépítésével, továbbá az olyan nemzeti tilalmak eltörlésével próbálja meg elérni, amelyek a közös piac működését (a forgalomba hozatalt, kereskedelmet) korlátozhatják. A gyakorlatban ez a nem piackonform szabályok deregulációjához, tipikusan az importvámok csökkentéséhez és a kvóták eltörléséhez vezetnek: ehhez önmagában elegendő a piacsabályozó normák összehangolt leépítése.³

A pozitív gazdasági integráció célja nem a közös piac létrehozása, megformálása, hanem a piac korrekciója, kiigazítása. A pozitív integráció tehát a piac egységes szabályozását feltételezi új, közös jogszabályokkal. A pozitív integrációs mechanizmusok előfeltétele a negatív integrációs eszközök sikere, az integrációt gátló tényezők elhárítása. A pozitív integráció megvalósítása csak intenzív együttműködéssel lehetséges, mely igényli a tagállami jogrendszerek direkt összhangba hozatalát, közelítését, vagyis a gazdasági célú jogi integrációt. Ennek megfelelően a gazdasági közösségnek bizonyos szinten jogközösséggé is kell válnia.⁴

A jogi integrációban a szabályozási hatáskörök szükségszerűen megoszlanak az integráció valamely erre feljogosított szerve és a részes államok között. Így van ez az EU-ban is, ahol a szabályozási hatáskörök az Unió erre feljogosított szervei és a tagállamok között oszlanak meg. Az EU-ban a többdimenziós jogalkotás eredményeként különféle mechanizmusokkal szükséges elhatárolni az integráción belüli jogforrások egymáshoz való viszonyát. Alapvetően két jogi integrációs mechanizmus figyelhető meg: a jogegységesítés és a jogharmonizáció. E mechanizmusok között fokozatbeli a különbség.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² TINBERGEN 1954.

³ KENGYEL – PALÁNKAI 2004, 143–145.; MALETIC 2013, 6.

⁴ A jogközösség („*Rechtsgemeinschaft*”) fogalma az Európai Bizottság első elnöke, *Walter Hallstein* nevéhez fűződik. Az Európai Bíróság 1986-tól kezdte jogközösségként megjelölni az Európai Közösséget (Európai Uniót). A jogközösség részleteiről ld. MAYER 2005, 429–487.

1.2 JOGI INTEGRÁCIÓS TECHNIKÁK

1.2.1 Fogalmi sokszínűség

A jogharmonizáció, a jogközelítés, a jogi koordináció, a jogegységesítés és az egyöntetűsítés mind-mind olyan jogi technika, amelyek különböző jogrendszerek vagy jogterületek közelítését célozzák. E fogalmak jelentését és egymáshoz való viszonyát számtalan szerző igyekezett magyarázni, és találóan jegyzi meg *Lohse*, hogy a fogalomhasználatot illetően bábeli zűrzavar uralkodik mind a jogforrásokban, mind a szakirodalomban.⁵ Egyesek mindegyik fogalomban eltérő technikát vélnek felfedezni, és vagy a jogharmonizáció, vagy a jogközelítés főfogalma alá sorolják a többi technikát. Mások a jogközelítést, a jogharmonizációt és a jogi koordinációt nagyjából azonos, egyenrangú technikának vélik, és ezekkel szemben csak a jogegységesítést határolják el.

A jogharmonizációt az Európai Közösségek létrejötte óta az uniós és nemzeti jogrendek közötti kölcsönhatás leírására szokás használni, de a jogharmonizáció – hasonlóan a jogközelítéshez vagy a jogegységesítéshez – már az Európai Közösségek létrejötte előtt is ismert, jogok közelítését célzó technika volt, a fogalmat tehát nem az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés „találta fel”, és nem csak az EU-ban alkalmazzák. A jogharmonizáció mint szabályozási technika felüti a fejét mindenütt, ahol azonos területen eltérő jogokat kell összehangolni. Így például a jogharmonizáció alkalmazott technika az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában a szövetségi és állami jogok közötti viszonylatban.⁶ Gyakran használt technika a jogharmonizáció a nemzetközi szervezetek modellszabályainak kidolgozására is.

A jogharmonizáció (*harmonization; harmonisation; Harmonisierung*) fogalma számos rendelkezésben megjelenik az EUMSZ szövegében is.⁷ Ritkábban, de szerepel az EUMSZ szövegében a jogközelítés (*approximation of laws; rapprochement des lois; Rechtsangleichung*)⁸ és a koordináció (*coordination; coordination; Koordinierung*)⁹ kifejezés; a jogegységesítés (*unification; unification; Vereinheitlichung*)¹⁰ fogalma mindössze egy helyen tűnik fel. Annak ellenére, hogy az EUMSZ viszonylag széles körben használja ezeket a fogalmakat, a jelentéstartalom kapcsán egyértelmű elhatárolást nem ad. E terminológiai sokszínűség feloldására és a fogalmak szembeállítására ugyan többen vállalkoztak, ma uralkodónak tűnik az az álláspont, hogy a jogharmonizáció, a jogközelítés és a koordináció kifejezések változatos használata nem követ egy dogmatikailag letisztult koncepciót: e három fogalom végső soron szinonimaként használható, hiszen hasonló eszközök, technikák alkalmazását feltételezik.¹¹ Egyértelmű az is, hogy e technikák mindegyike szisztematikus tevékenység, és feltételez egyfajta mennyiségi minimumot is; a véletlen vagy esetleges jogegyeztetés még nem sorolható a jogi integrációs technikák egyike alá sem.¹²

⁵ LOHSE 2011, 284.

⁶ GLENN 1997, 140–152.

⁷ EUMSZ 2. cikk (5) bekezdés; 79. cikk (4) bekezdés; 83. cikk (2) bekezdés; 84. cikk; 113. cikk; 114. cikk (4)–(5), (7)–(10) bekezdések; 128. cikk (2) bekezdés; 168. cikk (5) bekezdés; 173. cikk (3) bekezdés; 189. cikk (2) bekezdés; 191. cikk (2) bekezdés; 195. cikk (2) bekezdés; 196. cikk (2) bekezdés; 197. cikk (2) bekezdés; 207. cikk (6) bekezdés; 352. cikk (3) bekezdés.

⁸ EUMSZ 67. cikk (3) bekezdés; 81. cikk (1) bekezdés; 82. cikk (1) bekezdés; 83. cikk (2) bekezdés; 114. cikk (1) bekezdés; 115. cikk; 151. cikk.

⁹ EUMSZ 50. cikk (2) bekezdés; 52. cikk (2) bekezdés; 53. cikk (2) bekezdés.

¹⁰ EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés.

¹¹ KAU 2016, 34–36.; KECSKÉS 2005, 585.; MITTWOCH 2013, 6.; SCHMEDER 1978, 7–8.; WAGNER 2001, 18.

¹² PHILIPPS 1965, 10.; KAU 2016, 37.

Dogmatikai szempontból érdemi különbség a jogharmonizáció és a jogegységesítés fogalma között van. A jogirodalomban ismert még az egyöntetűsítés fogalma, de ilyen az alapító szerződésekben nem szerepel. Mindhárom fogalomban közös, hogy jogi értelemben vett és jogi eszközökkel elérni kívánt összhangteremtés a céljuk, a különbség e három eszköz között fokozatbeli.¹³

1.2.2 Jogegységesítés

A jogegységesítés a jogi integráció legmagasabb szintje, a jogközelítés legintenzívebb formája. Célja mindig egyetlen, önálló, egységesített joganyag megalkotása. Az egységesítés technikájának lényege, hogy több hasonló elemet gyúr egygé, és végül egyetlen önálló eredmény születik.¹⁴

Jogegységesítésről akkor beszélünk, amikor az egyes jogszabályok megalkotása a régi jogszabályok féltretelevelével valósul meg, és a jogalkotó a korábbi szabályozást egy teljesen új, kizárólagosan és egységesen alkalmazandó, a szabályozandó területet teljesszórően lefedő jogszabállyal váltja fel.¹⁵ A jogegységesítés célja tehát egységes jog (*uniform law; loi uniforme; Einheitsrecht*) megalkotása az érintett területen; az egységesített jog a szabályozott területen nem hagy mozgásteret. Szokták totális jogharmonizációnak is hívni, ami kifejezi a jogegységesítésnek azt a jellegzetességét is, hogy a jogi integráción belüli legintenzívebb integrációs technikáról van szó.

A jogegységesítés fogalmát tovább finomítja *Benacchio*, és két szintjét, nevezetesen az unifikációt („egyöntetűsítést”) és az uniformizációt („egységesítést”) különbözteti meg. Mindkettőnél közös elem, hogy a normákat egy egységes, szupranacionális jogalkotó szerv bocsátja ki. Az egyszerű jogegységesítés esetén az uniformizáció az egységes jogalkotással véget ér, és az egységes norma alkalmazása, értelmezése már a részes államok igazságszolgáltatási szerveinek feladata. Ezzel szemben a tökéletes jogegységesítés (unifikáció) megteremt egy olyan egységes bírósági szervezetet, amelynek gyakorlata biztosítja az adott normák egyöntetű értelmezését és alkalmazását.¹⁶ Ennek a finomításnak napjainkban már csak az EU-n kívüli viszonylatban van megkülönböztető jellege, hiszen az EU-n belül az EUB hatáskörrel rendelkezik mind az elsődleges, mind a másodlagos uniós jog, sőt az EU által kötött nemzetközi egyezmények értelmezésére is.

A jogegységesítés és jogharmonizáció (jogközelítés) közötti határ sem tekinthető merevnek. A jogharmonizáció vagy jogközelítés ugyanis gyakran bizonyul a jogegységesítés előkészítésének, különösen olyan esetekben, amikor az érintett jogrendszerekben egymáshoz nagyon közel álló, érdemileg hasonló vagy egyenértékű megoldásokat sikerül találni.¹⁷ Éppen ezért vannak szerzők, akik a jogharmonizációt csak a jogegységesítés köztes állomásának tartják. *Mistelis* például úgy fogalmaz, hogy a „jogharmonizáció olyan eljárás, amely jogegységesítést eredményezhet”; *Ziegel* szerint a jogharmonizáció „jelentős ruganyosság” a jog abszolút egységessége érdeké-

¹³ KAU 2016, 37.; MITTWOCH 2013, 7–8.; PHILIPPS 1965, 70.; SCHMEDER 1978, 9–10.

¹⁴ KAMDEM 2009, 618.

¹⁵ CARBONARA – PARISI 2007, 368.; MITTWOCH 2013, 7.

¹⁶ BENACCHIO 2003, 28.

¹⁷ PÉTERI 1999, 225.

ben.¹⁸ Az EU jogfejlődése alátámasztja ezt a megközelítést, hiszen számtalan példa van arra, hogy a jogegységesítést az adott jogterület harmonizációja előzi meg.

A jogi harmónia, az egységes jog kialakulása hagyományosan szerves fejlődés, egy differenciált folyamat eredménye. E fejlődésnek *Marcel Kau* öt fokozatát írja le. Kezdeként az egyes államok jogi rendelkezéseinek kötetlen és teljesen önkéntes (1) párhuzamba állítása történik meg, amelyet előbb (2) nemzetközi jogi koordináció, majd kormányközi szintű (3) transzformáció (átformálás) követ. Erre a bázisra épül aztán a szupranacionális szinten végrehajtott (4) jogközelítés. Végül a meghatározott területen megvalósuló jogharmonizációt (5) a jogegységesítés teljesíti be.¹⁹

1.2.3 Jogharmonizáció

Etimológiailag a harmonizáció fogalma a görög eredetű *harmonía* (illesztés), illetőleg *harmottein* (összeilleszt, hozzáigazít) kifejezésekből eredeztethető. A harmonizálás kifejezés általános értelemben olyan folyamatokat jelent, amelyek révén különböző viszonyok összhangba hozhatók. Jogi szempontból harmonizáció alatt a különböző jogalkotóktól származó, azonos élethelyzeteket, jogviszonyokat érintő, de eltérő tartalmú jogi normák tartalmi-normatív közelítését célzó eljárást értjük (jogharmonizáció).

A jogharmonizációnak a jogirodalomban nincsen egységes meghatározása. A hazai szakirodalomban inkább szabályozási technikaként,²⁰ a külföldi szakirodalomban inkább folyamatként fogják fel.²¹ Abban viszont többnyire egyetértés uralkodik, hogy a jogharmonizáció elméletben olyan eljárás, amelynek célja a különbségek közelítése az egységesség megőrzésével, az uniformitás elkerülésével.²²

A jogharmonizáció olyan szabályozási technikát jelent, amellyel az egyes jogrendszerek közelítése az elérendő célkitűzés figyelembevételével, vagyis csak keretjelleggel történik meg. A jogrendszerek önállósága a szabályozási területen megmarad, hiszen az elvi harmonizáció végrehajtáshoz szükséges szabályokat a tagállami sajátosságokhoz igazodva nemzeti szinten alkotják meg. A szabályozott területen tehát az államoknak marad szabályozási mozgástere, sőt, az EU-ban a harmonizált uniós szabály általában csak tagállami közreműködéssel, további belső jogalkotással teljesezhető ki. Az EU-n belül megvalósuló jogharmonizáció tehát minimumharmonizáció, mert csak a leglényegesebb problémákra korlátozódik, és csak a szükséges mértéket éri el annak érdekében, hogy csökkentsék vagy eltöröljék azokat a különbségeket, amelyek az egyes tagállamok között a gazdasági integrációs célok megvalósulása elé vetnek gátat.²³

A jogegységesítés teljességre törekszik a kitűzött szabályozási területen. A jogharmonizáció azonban szükségszerűen csak töredékesen, részlegesen és hézagosan közelíti egymáshoz az eltérő állami jogokat, tekintettel

¹⁸ MISTELIS 2001, 3–4.; ZIEGEL 1997, 133.; ld. még ebben az értelemben: EIDEN 1984, 15–16.; PHILIPPS 1965, 82–83.

¹⁹ KAU 2016, 44.

²⁰ BLUTMAN 2014, 179.; GOMBOS 2017, 239–240.; VÁRNAY – PAPP 2005, 521–522.

²¹ KAMDEM 2009, 617.; KAU 2016; 38.; LOHSE 2011, 313.

²² BOODMAN 1991, 700–701.; JEAMMAUD 1998, 43.; KAMDEM 2009, 617.; LOHSE 2017, 27.

²³ BENNACCHIO 2003, 33.; KAMDEM 2009, 617.

arra, hogy általában a szabályozás csak bizonyos tényállásokat fed le, a korábbi szabályozással érintett területeket gyakran érintetlenül hagyja, és nem a teljes szabályozandó tárgy jelenik meg az adott jogforrásban, hanem csak bizonyos, összehangolandó kérdések.²⁴

1.3 A JOGHARMONIZÁCIÓ ÉS JOGEGYSÉGESÍTÉS TÍPUSAI

A jogharmonizációnak számos csoportosítása létezik.

Hagyományosnak tekinthető a szakirodalomban a belső (államon belüli) és a nemzetközi (jogrendszerek közötti) jogegységesítés (jogharmonizáció) közötti különbségtétel. Belső jogegységesítésre akkor kerül sor, amikor egy államban a politikai egység megvalósítását követően – a partikulárisan érvényesülő jog felszámolásával – jogegységet kívánnak teremteni.²⁵ Ez állt például a háttérben a 19-20. századi európai polgári jogi kodifikációknak (pl.: 1804. évi francia *Code civil*, 1896. évi német *Bürgerliches Gesetzbuch*). A nemzetközi jogegységesítés esetén ezzel szemben a szuverén államok jogrendje egyes részterületeinek egységesítéséről van szó a nemzetközi jog eszközeinek felhasználásával, vagyis itt a nemzetközi szervezetek és a multilaterális egyezmények játsszák a főszerepet.²⁶

Patrick Glenn formális és informális jogharmonizáció között tesz különbséget. Formális harmonizáció alatt a szupranacionális szervek – mint például az EU – közvetlen jogközelítési (jogegységesítési) célú jogalkotó tevékenységét érti. Az európai formális harmonizációtól jelentősen eltér az amerikai típusú, ún. informális harmonizáció, mely nem direkt jogalkotási eszközökkel, hanem indirekt befolyásoló eszközökkel, így például modellszabályokkal, jogi iránymutatásokkal, a jó gyakorlatok megosztásával operál. *Glenn* hangsúlyozza, hogy a jogi harmónia gyakran csak szerves fejlődés eredménye lehet.²⁷

Glenn tipológiájához hasonlít *Loukas Mistelis* megközelítése, amely szerint a jogharmonizációs eszközök oldaláról szemlélve a harmonizált jog „*hard law*” vagy „*soft law*” formájában jelenhet meg. Az előbbi alatt a nemzetközi egyezményeket, a nemzetközi szokásjogot és az állami írott jogot, míg az utóbbi alatt az írott joggá nem vált modellszabályokat, alapelveket, tudományosan elfogadott jogi iránymutatásokat kell érteni.²⁸ Ezeket a kategóriákat az európai szakirodalomban a jogalkotási és a nem jogalkotási jogharmonizációként jelölik.²⁹

Az egyik legdifferenciáltabb felosztást *Linhart* készítette, aki a tipológiája során nemcsak az európai (EU), hanem az afrikai (OHADA, COMESA), a dél-amerikai (MERCOSUR) és az ázsiai gazdasági integrációt (ASEAN) is figyelembe vette. A csoportosítása különbséget tesz szervezett, spontán és közvetett jogharmonizáció között. A szervezett jogharmonizáció kifejezett célja a jogegységesítés, illetőleg a jogközelítés. Ezen belül formálisan és informálisan szervezett jogharmonizáció között differenciál aszerint, hogy a harmonizáló jogforrás megalkotása milyen keretek

²⁴ BENNACCHIO 2003, 33.

²⁵ PÉTERI 1999, 226.

²⁶ MILASSIN 2015, 309.

²⁷ GLENN 2003, 224–232.

²⁸ MISTELIS 2001, 16.

²⁹ MITTWOCH 2013, 12–20.

között történik. A spontán jogharmonizáció különféle sztenderdek (modellszerződések, modellszabályok stb.) „ösztönös” követésével áll elő. Végül a közvetett jogharmonizáció körébe sorolja az egységes nemzetközi jog, illetőleg a nemzeti törvények „melléktermékeként” kialakult jogközeledést.³⁰ Ez utóbbira példaként szolgál az Európai Közösség akkori tagállamai között létrejött, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1968. évi brüsszeli egyezmény (zártkörű egyezmény), melynek mellékhatásaként húsz évvel később, 1988-ban a Közösségen kívüli államok azonos tartalmú nemzetközi szerződést kötöttek (1988. évi luganói egyezmény).

1.4 JOGEGYSÉGESÍTÉSI ÉS JOGKÖZELÍTÉSI MÓDSZEREK A NEMZETKÖZI JOGBAN

Az államon belüli és az államközi magánjogi szabályok közelítésének igénye évezredekre nyúlik vissza, és hajtóereje alapvetően a gazdasági fejlődés volt. Elsősorban a gazdasági érdekek hívták életre a Római Birodalomban a teljes Földközi-tenger térségére érvényesülő „népek közös jogát” (*ius gentium*), majd a középkori Európában a *lex mercatoria* szabályösszességét: mindkettő alapvetően szokásjogon és a nemzetközi kereskedelemben általánosan elfogadott alapelveken alapult.³¹

Történetileg a nemzetközi jogközelítésnek számos technikája alakult ki. A jogirodalomban a legfontosabb jogközelítési módszerként tárgyalják az egyezményes jogközelítést, melyen belül az adopción és a transzpozíció technikája érdemel figyelmet. Emellett kiemelendő a modelltörvényekkel való jogközelítés, a recepció, a konvergencia, az asszimiláció, valamint a jogátültetés.³²

A két- vagy többoldalú egyezmények, valamint a modelltörvények a nemzetközi jogegységesítés legmeghatározóbb eszközei.³³ A nemzetközi egyezményekben részes államok az egyezmények aláírásával az egyezményt magukra nézve kötelezőnek fogadják el, és nemzetközi kötelezettséget vállalnak arra, hogy az egyezményben foglaltakat a szükséges eszközökkel és módon saját jogrendszerük részévé teszik. Ilyen például az 1980. évi Bécsi Vételi Egyezmény. Ezzel szemben a modelltörvények olyan mintaszabályok, amelyeket általában nemzetközi szervezetek alkotnak, nem kötelező erejűek, bevezetésükről, illetve jogrendszerük kötelező részévé tételéről az államok szabadon dönthetnek.³⁴ Ilyenek például a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) által kidolgozott külkereskedelmi szerződéses záradékok (INCOTERMS szokványok), a Nemzetközi Légi Szállítási Szövetség (IATA) vagy a Nemzetközi Jogi Egyesület (ILA) üzleti feltételei, mintaszerződései.

Az egyezményes jogegységesítés eredményeként keletkezett joganyag belső jogba történő bevezetése kétféleképpen történhet: vagy közvetlenül, ezt nevezzük önvégrehajtó (*self-executing*) vagy adopcións technikának, vagy közvetetten, ezt nevezzük transzpozíciónak vagy transzformációnak. Az előbbi esetben a nemzetközi jogforrás au-

³⁰ LINHART 2005, 15–18.

³¹ BURIÁN 1996, 491.; VÖRÖS 2003, 358–369.

³² KUNZ 2012, 303.

³³ TÓTH 2018, [15]

³⁴ MILASSIN 2015, 305.

tomatikusan megelőzi az állami belső jogforrásokat, így nincs szükség a belső jogba való közvetítéshez. Az utóbbi esetben viszont a nemzetközi egyezmény belső hatályosulásához szükséges a hazai jognak megfelelő eljárás, azaz az egyezmény belső jogforrásba (pl.: törvénybe) iktatása. Az előbbi technika az ún. monista irányzathoz, míg az utóbbi az ún. dualista felfogáshoz köthető. Hazánk az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésében a dualista megoldás mellett foglal állást: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Bár a nemzeti jogba való beépítés az egyes országokban különböző módon történik, a leglényegesebb az, hogy a nemzetközileg egységesített jogszabályok nemzeti jogba való beültetése változatlan tartalommal valósuljon meg.³⁵

A recepció valamely külföldi jog szó szerinti vagy tartalmi átemelését jelenti másik állam jogrendszerébe. A recepció mindig szándékolt jogátvétel, gyakran nevezik a jog „befogadásának” is, és általában nemcsak a jogi normák, hanem a hozzá tartozó jogi kultúra (pl.: jogértelmezés, jogalkalmazás) beépülésével is jár. E jogközelítési technika legekleatásabb példája az ókori római jog középkori és kora újkori Európa jogrendszereibe történő recepciójának folyamata, amely végbemehetett akár egyetlen egységes törvényhozói aktussal, akár lassú és folyamatos beszivárgás által.³⁶ Jelentőségében nem marad el ettől az európai jogrendszerek amerikanizálódása, azaz az amerikai gazdasági jog beépülése a modern európai államok magánjogába.³⁷ Az asszimiláció a recepcióval szemben oktrojált jogátültetés, amely túlnyomórészt a gyarmatállamoknak a gyarmatosító jogrendszerére képezte formálásakor volt jellemző.

A konvergencia a jogrendszerek párhuzamos fejlődésének nem szándékolt mechanizmusa. A konvergenciaelmélet lényege szerint az egyes jogrendszerek különbözőségeik ellenére autonóm módon azonos irányba fejlődnek, egymáshoz közelednek (konvergálnak). Így például az összehasonlító jog egyik legérdekesebb vitája zajlik arról, hogy az angolszász (*common law*) és a kontinentális jogrendszerek ismertetőjegyeikben és jogi szabályozásukban konvergálnak-e egymással, vagy sem.³⁸

A jogtranszplantáció vagy jogátültetés a jogalkotás olyan speciális formája, amikor a jog nem a társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok szerves fejleménye, hanem a már megalkotott és alkalmazott jogot ültetik át a jogkölcsonzó állam jogába.³⁹ Ilyen jogtranszplantációra példa, hogy Japán a 19. század végén a német polgári törvénykönyv (*Bürgerliches Gesetzbuch*) szabályait ültette be a japán polgári jogi kódexbe.

1.5 A JOGHARMONIZÁCIÓRÓL PRO ÉS KONTRA

A jogharmonizációnak két fő, egymást ki nem záró célja van: egyrészt a jogharmonizáció a jogegységesítést célozza ott, ahol azonos témákban eltérések vannak; másrészt a jogharmonizáció jogfejlesztést visz végbe ott, ahol a jog nem képes lépést tartani az élettel, így különösen a kereskedelmi gyakorlattal.⁴⁰ *Mistelis* nyolc pontban sorolja fel a nemzetközi jogharmonizáció mellett szóló érveket:

³⁵ MILASSIN 2015, 307.

³⁶ HAMZA 2007, 98–99.

³⁷ STÜRNER 1989, 839–860.; WIEGAND 1991, 229–248.

³⁸ EÖRSI 1975, 342–390.; LEGRAND 1996, 52–81.;

³⁹ WATSON 1974; VARGA 1994, 191–202.

⁴⁰ MISTELIS 2001, 20.

- az eltérő jogrendszerek bonyolultságából fakadó gátak lebontásával megkönnyíti a kereskedelmet;
- speciálisan a nemzetközi ügyletekre szabott jogi keretet alakít ki, függetlenül az államon belüli szabályoktól;
- a jogharmonizációval keletkezett jog semleges;
- gyakran kitölti a belső jogokban meglévő joghézagokat;
- hatékony harmonizáció esetén egy jog létezik, amely elkerüli a joggal való visszaélési lehetőségeket (forum shopping);
- csökkenti az ügylettel járó költségeket;
- csökkenti az ügylettel járó kockázatokat;
- jogfejlesztésre alkalmas.⁴¹

A jogharmonizáció ugyanakkor hátrányokkal jár, és nem is mindig tökéletes. Tipikus jogharmonizációs hiba, hogy nem megfelelő jogi eszközt (jogforrást) választanak a harmonizálandó területre. A megfelelő harmonizációhoz politikai akarat is szükséges, ennek hiánya gyakran gátat szab a jogharmonizációnak, vagy egyes államok kimaradása jelentősen csökkenti a jogharmonizáció hatékonyságát. A megvalósult harmonizáció sem mindenható, hiszen csak korlátozott lehet a hatóköre.

⁴¹ MISTELIS 2001, 20–21.

Második fejezet

JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN

2.1 A JOGHARMONIZÁCIÓ UNIÓS JELLEMZŐI

Az EU a kezdetektől fogva nem a tagállami jogok egységesítésére, hanem pusztán azok harmonizációjára törekedett, ezért az EGKSz a jogharmonizációt, nem pedig a jogegységesítést intézményesítette.⁴² Később az EKSz is a Közösségen belüli jogharmonizációt szabályozta.⁴³ Napjainkban az EU célja sem az egységes jog (jogegység) megteremtése, hanem a nemzeti jogok bizonyos elemeinek megőrzése mellett a tagállamok nemzeti szabályozásainak egymáshoz hasonlóvá tétele, a túlságosan nagy eltérések kiküszöbölése.⁴⁴

Az európai uniós értelemben vett jogharmonizáció az EU minden tagállamában folyamatosan zajló tevékenység, amely azt a célt szolgálja, hogy az adott tagállam jogrendszere az uniós joggal összeegyeztethető legyen. Az EU ugyanis a nemzetközi jog új, sajátos jogrendjét hozta létre: nem tekinthető egyszerű nemzetközi jognak, és a nemzeti jogi rendszerek részének sem.⁴⁵ Az európai integráció meghatározó sajátossága a jogi integráció, amely magában foglalja az autonóm jogrendszerként létező uniós jogot és az emellett létező tagállami jogrendszereket. Az uniós jog tehát nem törli el a tagállami jogrendszereket, hanem azok fölé helyezkedik, így az uniós jog mellett fennmaradnak a nemzeti jogrendszerek is. A tagállami jogok feletti uniós jog alapvető rendeltetése a nemzeti jogrendszerek és jogi normák közötti eltérések leépítése, valamint egy egységes jogi térség kialakítása.

Ebből következően az egymás mellett létező jogrendszerek hatékony működésének elengedhetetlen feltétele a tagállami és az uniós jogrendszer harmóniája, összhangja. Ennek érdekében az uniós jognak be kell épülnie az EU tagállamainak jogrendszerébe oly módon, hogy a jogrendszerek találkozásakor ne keletkezzen feszültség, vagyis a beépülés szervesen történjék: ez a folyamat a jogharmonizáció.

A jogharmonizáció tehát nem egyszeri szabályozási aktus, hanem egy folyamatosan működő, dinamikus mechanizmus.⁴⁶ A jogharmonizáció legáltalánosabb célja, hogy az EU minden tagállamában – mindenekelőtt a belső piac gazdasági jogi szabályai körében – a szabályozási közeg, a szervezeti-működési előírások, a technikai-fizikai jellemzők, a pénzügyi feltételek egymással összhangban álljanak. Mindez elsősorban gazdasági céloknak alárendelt: a piaci szereplők mozgása, kalkulációja megkönnyítésére, költségcsökkentésre, az egységes piac kiteljesedésére, a versenyfeltételek egységesebbé tételére szolgál.⁴⁷ Másodsorban viszont a jogharmonizáció révén az egészség-, a környezet- és a fogyasztóvédelem egységesen magas szintje is garantált.

⁴² EGKSz 3. cikk h) pont és 100. cikk.

⁴³ EKSz 94–97. cikk.

⁴⁴ KECSKÉS 2005, 584.

⁴⁵ GOMBOS 2017, 49–50.; VÖRÖS 2012.

⁴⁶ MITTWOCH 2013, 11.

⁴⁷ VÁRNAI – PAPP 2005, 521–522.

2.2 A JOGHARMONIZÁCIÓ FEJLŐDÉSE

Habár a jogharmonizáció már az Európai Közösségek létrejötte előtt alkalmazott technika volt, az Európai Közösségek a jogtörténet eddigi legátfogóbb és legösszetettebb jogharmonizációs programját építette fel, kultúrtörténeti jelentősége csak a római jog európai recepciójának folyamatához hasonlítható.⁴⁸

Az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor az EGKSz a négy alapszabadság, vagyis az áruk és szolgáltatások, a munkaerő, a tőke szabad áramlása, valamint a letelepedés szabadsága körében biztosított jogharmonizációs eszközöket a Tanács számára,⁴⁹ továbbá az EGKSz 100. cikke a Bizottság javaslata alapján a Tanácsot egyhangú döntéshozattal jogosította fel irányelvek elfogadására abban az esetben, ha a tagállamok jogi vagy igazgatási előírásai közvetlenül befolyásolják a közös piac kialakulását vagy működését. Az első irányelvet csak öt évvel az Európai Gazdasági Közösség felállítását követően, 1962. július 23. napján fogadta el a Tanács az ipari áruteher-forgalom egyes közös szabályairól. Az 1960-as évek végére az EGK jogharmonizációs programja – a kezdeti vontatottság ellenére – beindult.⁵⁰ Az 1960-as években a harmonizáció a közvetlen kereskedelemkorlátozó és gazdaságigazgatási szabályokra korlátozódott az adók, a vámok, a munkavédelem, a letelepedés, a közlekedés, a balesetmegelőzés, a gyógyszeripar, az állattenyésztés, a növénytermesztés és az élelmiszeripar területén.

Az 1970-es években a „tudatos”, a tagállamok döntésétől függő jogharmonizáció lelassult, noha a közös mezőgazdasági politika területén az átmeneti időszak lejártával (1969. december 31.) számos kérdésben szükségessé vált a tagállami szabályok közelítése. Az 1970-es évek a Közösség jogharmonizációs jogalkotása tekintetében inkább a kételkedés évtizede volt.⁵¹ Az egyhangúság követelménye a jogszabályok közelítését igen nehézkessé tette, mert bármely tagállam ellenállása a jogszabály elfogadását megakadályozta. Egy irányelv megalkotása az előkészítéstől az elfogadásig éveket vett igénybe; de például az építész oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismeréséről, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő intézkedésekről szóló 85/384/EGK irányelv előkészítése és elfogadása tizenhét évet vett igénybe.⁵² Az 1970-es években az EUB próbált lendíteni az integrációs folyamat és a közösségi jogharmonizáció fejlődésén: 1974-ben lefektette a Dassonville-formulát, 1979-ben pedig a kölcsönös elismerés elvét, mely utóbbival kibővítette a közösségi jogharmonizáció eszköztárát.⁵³

Az északi és a déli kibővülés szolgáltatott „űrügyet” az európai integráció jogi kereteinek elmélyítésére. Az alapító szerződéseket első ízben átszabó Egységes Európai Okmány (1986) háttérben álló Fehér Könyv a tagállami jogrendszerek harmonizációját állította a belső piaci cél beteljesítésének élére.⁵⁴ A Fehér Könyv a fizikai, a technikai és a pénzügyi akadályok elhárítását taglalta, és mintegy háromszáz közösségi jogforrás öt éven belüli elfogadását tartotta

⁴⁸ KECSKÉS 2005, 584.

⁴⁹ EGKSz 49., 54., 63. és 69. cikk.

⁵⁰ KECSKÉS 2005, 589.

⁵¹ TIMMERMANS 1984, 1–47.

⁵² BLUTMAN 2014, 4.5.

⁵³ VÁRNAY–PAPP 2005, 446; KECSKÉS 2005, 590.

⁵⁴ *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM (85) 310.*

szükségesnek a tagállami jogok közelítésére a belső piac területén. Az EEO ennek érdekében megfogalmazott – és az EGKSz 100a. cikkébe illesztett – rendelkezései a belső piaci jogharmonizáció vonatkozásában az egyhangúság helyett a minősített többségű szavazás bevezetésével és a jogi eszközök bővítésével (nem csak irányelvek, hanem bármilyen „intézkedés”) egyértelműen a jogharmonizáció intenzívebbé tételének irányába hatottak.⁵⁵ Az egyhangúság feladásának a belső piaci jogharmonizáció körében különféle mentőklauzulák formájában ára volt. Így a tagállamok a Bizottság értesítése mellett kivételesen fenntarthaták a belső rendelkezéseiket különböző mentőkörülmények fennforgása esetén (a környezet, munkakörnyezet védelme stb.), a harmonizációs intézkedéstől eltérő belső szabályt vagy biztonsági intézkedést is bevezethettek. 1993 elejére a Fehér Könyv által előirányzott intézkedések 95%-át elfogadta a Tanács, ráadásul a program időközben új elemekkel is gazdagodott. A Fehér könyv végrehajtásának jegyében fogant rendeletek és irányelvek sora az élelmiszerekre vonatkozó előírásoktól a társasági jogi harmonizációig, a fogyasztói szerződésekre vagy a diplomák kölcsönös elismerésére vonatkozó szabályokig terjed.⁵⁶

Az EEO szemléletváltást hozott a jogharmonizációs stratégiában is: a korábbi irányelvek gyakran olyan szőrshalhasogató részletességig igyekeztek a szabályozott tárgyban a tagállami jogokat közelíteni, hogy az gyakorlatilag semmilyen mozgásteret nem hagyott a tagállamok számára. Erről a kemény vagy találón „totális” jogharmonizációról tért át az EEO az opcionális vagy más néven minimumharmonizációra, amely azon a megfontoláson alapult, hogy az egységes belső piac pusztán a forgalmi akadályok elhárítását igényli, ezért a tagállami jogok harmonizációjához elegendő a minimumkövetelmények lefektetése és a jogi akadályok leépítése (dereguláció); az uniós norma bőven hagy mozgásteret a tagállami jogalkotásnak.⁵⁷ Az EEO figyelembe vette, hogy a tagállami jogok közeledése a kölcsönös elismerés követelményének érvényesülésével spontán következik be.⁵⁸

Az EEO megkettőzte a jogharmonizáció szabályait, hiszen a közös piaci jogharmonizáció EGKSz 100. cikkében foglalt rendelkezésének változatlanul hagyása mellett építette be a fent ismertetett tartalommal a 100a. cikket. Ezt a kettősséget az EKSz és a hatályos EUMSz is fenntartotta.⁵⁹ Az Amszterdami Szerződés némileg pontosította a mentőzáradékok körüli bizottsági felügyeletet, és egy védzáradékot is beépített a belső piaci harmonizáció ellenében, de alapvetően fenntartotta az eredeti, közös piaci (EKSz 94. cikk) és az EEO által beiktatott belső piaci harmonizációt (EKSz 95. cikk).

A Lisszaboni Szerződés általános jelleggel megszüntette a „közös piac” kifejezést, melyet mindenhol a „belső piac” váltott fel. Az EUMSz 3. cikk (1) bekezdés b) pontja a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítását az Unió kizárólagos hatáskörébe, míg a 4. cikk (2) bekezdés b) pontja a belső piacot általában az Unió megosztott hatáskörébe sorolta. A Lisszaboni Szerződés felcserélte a sorrendet a két harmonizációs rendelkezés között: főszabállyá az utóbb beiktatott szabályt tette (EUMSz 114. cikk), de fenntartotta a gyakorlatban egyre inkább háttérbe szoruló eredeti szabályt (EUMSz 115. cikk). A jogszabályok közelítésére vonatkozó szabályok érdemi tartalmukban nem változtak.

⁵⁵ KECSKÉS 2005, 600.; MALETIC 2013, 13–14.

⁵⁶ DIENES-OEHM ET AL. 2014, 3.

⁵⁷ MITTWOCH 2013, 50–53.

⁵⁸ DAUSES 1992, 118.

⁵⁹ Az EGKSz 100. cikke az EKSz 94. cikkébe, majd onnan az EUMSz 115. cikkébe került. Az EGKSz. 100a. cikkét az EKSz 95. cikkébe, majd onnan az EUMSz 114. cikkébe iktatták.

2.3 A JOGHARMONIZÁCIÓ JOGALAPJA

Jelenleg az EUMSZ 114–118. cikkei „Jogszabályok közelítése” cím alatt tartalmazza a belső piaci harmonizációra jellemző sajátos szabályozási technika részletszabályait. Amint arra az EUMSZ vonatkozó címe is utal, a jogharmonizáció uniós értelemben olyan szabályozási technikát takar, amellyel a tagállami jogrendszerek szabályai közelíthetők.

Az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése tartalmazza a jogharmonizáció alapszabályát, ehhez képest az EUMSZ 115. cikke csak kivételes.

A belső piaci jogharmonizáció elvi jellegű rendelkezését az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése fekteti le, amikor kiemeli: „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.”

Amint az az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdésének szövegéből is kitűnik, ezt az általános jogharmonizációs rendelkezést uniós jogalkotás jogalapjaként csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha a Szerződések másként nem rendelkeznek.⁶⁰ Ha a Szerződésekben van speciálisabb rendelkezés, amelyet a harmonizációs célú uniós jogalkotás jogalapjaként lehet használni, a jogi aktust arra kell alapozni.⁶¹ Ilyen speciális jogharmonizációs rendelkezéseket tartalmaz az EUMSZ például az igazságügyi együttműködés,⁶² a szociálpolitika⁶³ vagy a forgalmi, a jövedéki és az egyéb közvetett adók területére.⁶⁴

Az EUMSZ 114. cikke alapján a harmonizációs célú jogalkotásra rendes jogalkotási eljárás keretében van lehetőség, a harmonizáló norma bármilyen „intézkedés” lehet, amely a jogközelítésre alkalmas.⁶⁵

Az EU az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó harmonizációs célú jogalkotás során köteles a védelem magas szintjét alapul venni, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre.⁶⁶ Ez a védelmi szabály különös figyelmet kapott a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó tagállami rendelkezések közelítését célzó irányelv módosításakor.⁶⁷ Az irányelv egészségvédelmi okokra hivatkozással ugyanis betiltotta azoknak a dohánytermékeknek a forgalmazását,

⁶⁰ C-533/03. Az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa. ECLI:EU:C:2006:64, 44.

⁶¹ C-338/01. Az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa. ECLI:EU:C:2004:253, 60.; C-533/03. Az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa. ECLI:EU:C:2006:64, 45.; C-48/14. Európai Parlament v. az Európai Unió Tanácsa. EU:C:2015:91, 36.

⁶² Az EUMSZ 81. cikk (1) bekezdése a polgári ügyekben, az EUMSZ 82. cikk (1) bekezdése a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködésre vonatkozó tagállami rendelkezések közelítéséről szól.

⁶³ EUMSZ 151. cikk.

⁶⁴ EUMSZ 113. cikk.

⁶⁵ Ld. részletesen a 2.5. pontban.

⁶⁶ EUMSZ 114. cikk (3) bekezdés [EKSz 95. cikk (3) bekezdés]

⁶⁷ A dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló, 2001. június 5-i 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 194., 26. o.

amelyek részben vagy teljes egészében dohányból készültek, porított vagy szemcsés szerkezetűek, és amelyeket zacskós kiserelésben, élelmiszerre emlékeztető formában hoztak forgalomba (ilyen pl. a tubák). A tilalmat tartalmazó irányelvi rendelkezés érvényességét vitató ügyekben hozott ítéletében az EUB kifejtette, hogy az EK Sz 95. cikk (3) bekezdése [EUM Sz 114. cikk (3) bekezdése] egy arányossági szabály, mely megköveteli, hogy a közösségi rendelkezés által létrehozott eszközök alkalmasak legyenek az elérni kívánt cél megvalósítására, és ne menjenek túl azon, ami annak eléréséhez szükséges. Magának az irányelvnek a preambulumból kiderültek azok a tudományos adatok, amelyek értelmében az e dohánytermékek forgalmazását betiltó intézkedés az egyetlen alkalmas válasz lehetett arra a valós veszélyre, hogy ezeket az új termékeket a fiatalok használják, és így nikotinfüggőséghez vezetnek, miközben többek között szájrakot okoznak.⁶⁸

Az EUM Sz 115. cikke több ponton eltér az EUM Sz 114. cikkében szereplő főszabálytól. Az EUM Sz 115. cikke értelmében: „[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 fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a belső piac megteremtését vagy működését.” Az EUM Sz 115. cikkének hatálya némileg tágabbnak tűnik az EUM Sz 114. cikke által érintett körnél; az EUM Sz 115. cikke ugyanis olyan területre enged harmonizációs célú jogalkotási hatáskört az EU-nak, ahová az EUM Sz 114. cikkének hatálya nem ér el. Míg ugyanis az EUM Sz 114. cikke a belső piac megteremtése és működése tárgyában hozott jogharmonizációs intézkedésekről szól, addig az EUM Sz 115. cikke a belső piac megteremtését és működését közvetlenül érintő jogharmonizációs jogalkotásról. A két rendelkezés közötti határ hajszálvékonynak tűnik. Az EEO által bevezetett rugalmasabb szabályok óta e rendelkezés gyakorlati jelentősége beszűkült, csak a belső piaci harmonizáció hatálya alól kivett területekre – az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre – korlátozódott. Vélhetően az EUM Sz 115. cikkének gyakorlati jelentősége a jövőben is e kivett területekre fog korlátozódni, hiszen bár az EUM Sz 115. cikkének szélesebb a „merítése”, de szigorúbb az eljárásrendje: a harmonizációra csak egyhangúság mellett különleges jogalkotási eljárásban kerülhet sor, és kizárólag irányelvi formában.

2.4 A JOGHARMONIZÁCIÓ CÉLJA

Az EU-n belüli jogharmonizáció céljai között első helyen kell kiemelni az egységes belső piac megteremtését, működésének biztosítását, hiszen ez a követelmény az EUM Sz 114. cikk (1) bekezdéséből, az EUM Sz 115. cikkéből, valamint az EUM Sz 26. cikkére utalás folytán direkt módon következik a szerződéses rendelkezésekből.⁶⁹ Az EU-ban a jogharmonizáció csak célhoz kötötten érvényesülhet. Az EU csak akkor jogosult harmonizálni, vagyis helyettesíteni az eltérő nemzeti jogokat uniós joggal, ha az a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szük-

⁶⁸ C-434/02. Arnold André GmbH & Co. KG kontra Landrat des Kreises Herford.. ECLI:EU:C:2004:800, 44–47.; C-210/03. The Queen, kérelme alapján Swedish Match AB és Swedish Match UK Ltd kérelmére v. Secretary of State for Health. ECLI:EU:C:2004:802, 46–49.

⁶⁹ Az EUM Sz 26. cikk (1) bekezdése szerint az Unió a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meghozza a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szükséges intézkedéseket.

séges.⁷⁰ A belső piac olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.⁷¹

Egy valóban egységes belső piacon, amely a szabad versenyen alapul, a piac valamennyi szereplőjének biztosítani kell, hogy azonos feltételek mellett vehessen részt a piaci versenyben még akkor is, ha egyébként különböző jogrendszerekhez tartoznak, vagyis az EU-n belül, de különböző tagállamokban végzi gazdasági tevékenységét. Ebből adódik az a követelmény, hogy az egyes jogrendszerekben ki kell küszöbölni minden olyan esetleges nemzeti specifikumot, amely „handicapet”, hátrányt jelenthet valamely piaci szereplőnek, vagy amely a tagállambeli vállalkozásokat illetéktelen előnyhöz juttathatja más közösségbeli vállalkozásokhoz képest. Ezért szükséges az eltérő tagállami jogszabályok harmonizálása.⁷²

A jogharmonizáció e célhoz kötöttségét az EUB a *Tobacco Advertising* ítéletben fejtette ki: az EK Sz 95. cikk (1) bekezdésében [jelenleg: EUM Sz 114. cikk (1) bekezdés] szereplő intézkedések tényleges célja a belső piac létrehozása és működése feltételeinek javítása, röviden a belső piac fejlesztése.⁷³ Ez természetesen nem terjedhet ki a jogrendszerek egészére, hanem csak azokra a jogszabályokra, amelyek lehetővé teszik, hogy a piaci szereplők ténylegesen egyenlő pozícióba kerüljenek az uniós piacon. Mivel a piac működésére közvetve vagy közvetlenül minden körülmény hat, ezért az EU-n belül egyre szélesebb az a kör, amelyre a jogrendszerek közelítésének igénye kiterjed: megjelenik a szerződéskötési jogban, a fogyasztóvédelem területén, a fogyasztási adóknál, a jogérvényesítési lehetőségeknél, a műszaki, formai, biztonsági, képzettségi követelmények körében stb.

Bár az európai uniós jogharmonizációnak a belső piac megfelelő működéséhez kötése szélesre tárja a kaput az uniós jogalkotás előtt, mégsem jelent korlátlan uniós jogalkotási hatáskört.⁷⁴ Következésképpen ugyanis az EUB gyakorlata abban, hogy az uniós jogalkotási hatáskört önmagában nem éleszti fel a nemzeti szabályozások eltérő volta, az alapvető szabadságok korlátozásának elméleti veszélye vagy a verseny torzulásának egyszerű megállapítása.⁷⁵ Az EUM Sz 114. cikkére mint harmonizációt szükségessé tevő jogalapra akkor lehet hivatkozni, ha az uniós jogalkotás-

⁷⁰ MITTWOCH 2013, 8.; WAGNER 2001, 20.

⁷¹ EUM Sz 26. cikk (2) bekezdés.

⁷² BENACCHIO 2003, 24–26.

⁷³ C-491/01. *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd és Imperial Tobacco Ltd*. ECLI:EU:C:2002:741, 60.; C-58/08. *The Queen, kérelme alapján Vodafone Ltd és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. ECLI:EU:C:2010:321, 32.

⁷⁴ Lásd ebben az értelemben: C-376/98. *Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2000:544, 107.

⁷⁵ C-376/98. *Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2000:544, 84. és 95.; C-491/01. *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd és Imperial Tobacco Ltd*. ECLI:EU:C:2002:741, 59. és 60.; C-434/02. *Arnold André GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford*. ECLI:EU:C:2004:800, 30.; C-210/03. *The Queen, kérelme alapján Swedish Match AB és Swedish Match UK Ltd kérelmére v. Secretary of State for Health*. ECLI:EU:C:2004:802, 29.; C-380/03. *Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. EU:C:2006:772, 37.; C-58/08. *The Queen, kérelme alapján Vodafone Ltd és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. ECLI:EU:C:2010:321, 32.

sal a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése a cél, az ilyen akadályok keletkezése valószínű, és az uniós jogalkotás vagy intézkedés ezen akadályok megelőzésére irányul.⁷⁶

Ha tehát a tagállamok eltérő intézkedéseket hoztak vagy hoznak valamely termékkel kapcsolatban, és ezáltal a védelem különböző szintjeit biztosítják, akadályozva ezzel az érintett termék szabad forgalmát az EU-n belül, az EUMSZ 114. cikke felhatalmazza a közösségi jogalkotót arra, hogy a jogharmonizáció szabályozási technikájával élve megfelelő intézkedések elfogadásával beavatkozzon.⁷⁷ Így például a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 2014/40/EU irányelv megalkotását a dohánytermékek összetevőinek, ízesítésének, figyelmeztető és leszokást segítő címkézésének szabályozására vonatkozó – a versenyt torzító – jelentős tagállami különbségek és a közegészség biztosításának magas szintje indokolta. Az EUMSZ 114. cikke alapján a kívánt eredmény elérése céljából – a harmonizálandó terület általános összefüggései és sajátos körülményei függvényében – mérlegelési jogkört biztosít az uniós jogalkotó számára a jogközelítés legmegfelelőbb módjának, eszközének megválasztását illetően.⁷⁸ Az uniós jogharmonizációs eszközök, módszerek változatosak, ezeket ld. a 2.7. pontban.

⁷⁶ C-491/01. *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd és Imperial Tobacco Ltd*. ECLI:EU:C:2002:741, 61.; C-434/02. *Arnold André GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford*. ECLI:EU:C:2004:800, 31.; C-210/03. *The Queen*, kérelme alapján *Swedish Match AB és Swedish Match UK Ltd* kérelmére v. *Secretary of State for Health*. ECLI:EU:C:2004:802, 30.; C-380/03. *Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2006:772, 38.; C-58/08. *The Queen*, kérelme alapján *Vodafone Ltd és társai* kontra *Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. ECLI:EU:C:2010:321, 33.

⁷⁷ C-434/02. *Arnold André GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford*. ECLI:EU:C:2004:800, 34.; C-210/03. *The Queen*, kérelme alapján *Swedish Match AB és Swedish Match UK Ltd* kérelmére v. *Secretary of State for Health*. ECLI:EU:C:2004:802, 33.; C-380/03. *Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2006:772, 41.; C-547/14. *Philip Morris Brands SARL és társai v. Secretary of State for Health*. ECLI:EU:C:2016:325, 62.

⁷⁸ C-380/03. *Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2006:772, 42.; C-270/12. *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2014:18, 102.; C-547/14. *Philip Morris Brands SARL és társai v. Secretary of State for Health*. ECLI:EU:C:2016:325, 63.

2.5 A JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG

Az uniós jogharmonizáció mindig tagállami kötelezettséget jelent, mely az EUSz 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojalitási klauzulából fakad.⁷⁹ A tagállamok kötelesek az uniós jog érvényesülését biztosítani a nemzeti jogukban, ennek érdekében meg kell tenniük minden szükséges intézkedést. Hasonló kötelezettség az aláírt nemzetközi egyezmény vonatkozásában is terheli a csatlakozó államokat, az uniós jog alapján megfogalmazott ezen kötelezettség sokkal mélyebb tartalmú. A tagállamoknak ugyanis nem az a kötelezettségük, hogy szó szerint saját nemzeti jogukba transzformálják az elsődleges vagy másodlagos uniós jogforrást; ez a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság doktrínájának fényében szükségtelen, sőt bizonyos esetekben egyenesen tilos.

Az tehát, hogy pontosan milyen tagállami közreműködést tesz szükségessé az uniós norma, mindig a norma jellegének és tartalmának függvénye. Általánosságban igaz, hogy a közelíteni kívánt terület alapvető jogi kereteit uniós szinten jelölik ki, míg a részletszabályok megalkotása és a végrehajtáshoz szükséges intézkedések megtétele a tagállami jogalkotó feladata. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségét egyfajta passzív jogharmonizációként szokás megfogalmazni: ez azt jelenti, hogy a lojalitási klauzula általános szabályából adódóan valamennyi nemzeti jogszabály megalkotása során figyelemmel kell lenni a hatályos uniós joggal való összhang biztosításának követelményére.⁸⁰

Az EGKSz 100. cikke a Közösségen belüli jogharmonizáció eszközévé az irányelvet (*directive; directive; Richtlinie*) tette.⁸¹ 1987-ig csak az irányelveknek volt szerepük a jogharmonizációban; az EEO hatálybalépésével az EGKSz 100a. cikke a tagállami jogok közelítése érdekében már nem csak irányelv, hanem bármilyen „intézkedés” (*measure; mesure; Maßnahme*) kibocsátására feljogosította a Tanácsot. Az „intézkedés” nyilvánvalóan tágabb az irányelvnél, így magában foglal minden jogi eszközt. Azóta az uniós „*hard law*”, így a rendeletek, a határozatok, a kerethatározatok, az EU által kötött nemzetközi szerződések is a jogharmonizáció jogi eszközei lehetnek,⁸² sőt az uniós „*soft law*”, köztük például az ajánlások, iránymutatások, állásfoglalások, közlemények, cselekvési tervek szintén harmonizációs feladatokat háríthatnak a tagállamokra.⁸³

Az irányelv mindmáig a jogharmonizáció legmeghatározóbb eszköze. Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, de a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.⁸⁴ A címzett tagállamokat implementációs kötelezettség terheli, vagyis az irányelvet nem egyszerűen „átmásolni”;

⁷⁹ EUSz 4. cikk (3) bekezdése kimondja: Az Unió és a tagállamok a lojalis 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.

⁸⁰ GOMBOS 2017, 241.

⁸¹ KECSKÉS 2005, 587.

⁸² KECSKÉS 2005, 600–601.

⁸³ PETRÉTEI 2005, 13.

⁸⁴ EUMSz 288. cikk

hanem beültetni kell a nemzeti jogba oly módon, hogy az uniós norma céljai a nemzeti jogban érvényesüljenek.⁸⁵ Ez helyenként jelentős kreativitást igényel a tagállamoktól, hiszen erre nézve nincs formális eljárás, az irányelv végrehajtását biztosító módozatok és eszközök megválasztását illetően széles mozgástérrel rendelkeznek.⁸⁶ Az EUB azonban több évtizedes gyakorlata során az átültetési kötelezettséggel kapcsolatban néhány elvi követelményre már felhívta a figyelmet. Egyfelől az átültetendő irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye.⁸⁷ Az viszont már a tagállam belső jogrendjére tartozó kérdés, hogy mely jogforrások felelnek meg e kritériumoknak. Bizonyos irányelvek belső jogba való átültetése nem igényli szükségképpen minden egyes tagállamban jogalkotási intézkedés meghozatalát. Így egyes irányelvek előírásainak kifejezett és különös jogi rendelkezés formájában történő formális átvétele nem mindig szükséges, az irányelvek végrehajtása, azok tartalmától függően, általános jogi keretek között is megvalósulhat. Az alkotmányjog, illetve a közigazgatási jog általános elveinek megléte feleslegessé teheti a jogalkotási vagy szabályozási rendelkezések útján történő átültetést. Ennek feltétele ugyanakkor, hogy ezen elvek ténylegesen garantálják azt, hogy a nemzeti hatóságok az irányelvet teljes mértékben alkalmazzák, és hogy ha az irányelv szóban forgó rendelkezése magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, az ezen elvekből keletkező jogi helyzet kellőképpen pontos és egyértelmű, és a kedvezményezettek teljes mértékben megismerhetik jogaikat és kötelezettségeiket, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik.⁸⁸

A rendeletek önvégrehajthatóak (közvetlenül alkalmazhatóak), így a tagállamok számára tilos a rendelet bármifajta belső „átültetése”, „kihirdetése”; ez azonban nem akadályozza annak, hogy a tagállam a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket megtegye. Ez gyakran a rendelet érvényesülése előli tagállami akadályok elhárítását igényli, vagyis alapvetően deregulációs feladatokat jelent, illetőleg a rendeletről következő tagállami végrehajtási szabályok megalkotását teheti szükségessé (kötelező jogalkotás). A rendelet – nem kötelező jelleggel – lehetőséget nyújthat a tagállamoknak bizonyos nemzeti szabályok meghozatalára vagy fenntartására is (opcionális jogalkotás). Az ezzel járó jogalkotási feladatok tervezése éppúgy elengedhetetlen, mint az irányelvek átültetésekor.⁸⁹ A hazai jogalkotóra általában nem a „klasszikus”, jogalkotási típusú rendelet, hanem mennyisége és specialitása miatt sokkal inkább a nem jogalkotási eljárásban keletkezett, felhatalmazáson alapuló, illetőleg végrehajtási rendeletek átültetése ró jelentős jogharmonizációs terhet.

Bár a határozatok általában olyan tagállami cselekvést írnak elő, amelyek nem igényelnek tagállami jogalkotást, bizonyos esetekben a hazánkat érintő normatív határozatok is szükségessé tesznek harmonizációs célú belső

⁸⁵ GOMBOS 2017, 232.; MENYHÁRD 2000, 24–25.

⁸⁶ C-389/08. Base NV és társai v. Ministerraad. ECLI:EU:C:2010:584, 24–25.; C-424/15. Xabier Ormaetxea Garai és Bernardo Lorenzo Almendros v. Administración del Estado. ECLI:EU:C:2016:780, 29.

⁸⁷ C-178/94, C-179/94 és C-188/94–C-190/94. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland. ECLI:EU:C:1996:375, 48.; C-81/07. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Görög Köztársaság. ECLI:EU:C:2008:172, 19.; C-277/13. Európai Bizottság v. Portugál Köztársaság. ECLI:EU:C:2014:2208, 43.; C-29/14. Európai Bizottság v. Lengyel Köztársaság. ECLI:EU:C:2015:379, 37.

⁸⁸ C-296/01. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság. ECLI:EU:C:2003:626, 55.; C-29/14. Európai Bizottság v. Lengyel Köztársaság. EU:C:2015:379, 38.

⁸⁹ PETRÉTEI 2005, 13.

jogalkotást. Így például az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatot a katasztrófavédelemről szóló törvény rendelkezései építették be a hazai jogba.⁹⁰ Emellett külön figyelmet kell fordítani az uniós rendeletek és irányelvek végrehajtására kibocsátott uniós végrehajtási határozatokra, amelyek ugyancsak gyakran igényelnek belső jogi teendőt.⁹¹

Az EU által kötött egyezmények tartalmuktól, illetőleg az egyezményt elfogadó uniós aktus tartalmától függően igényelnek harmonizációs – végrehajtási típusú – jogalkotást.⁹² Ez nem tévesztendő össze azzal, hogy az Alaptörvény alapján hazánk mindig törvénnyel hirdeti ki azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyeknek részese;⁹³ ez nem jogharmonizációs intézkedés, hanem a nemzetközi szerződés magyar jogba történő transzformálása.⁹⁴

A nem kötelező uniós jogforrások, mint például az ajánlás, a vélemény, a közlemény, az állásfoglalás, a cselekvési terv, bár közvetlenül nem kötelezőek, a tagállamoknak mégis figyelembe kell venniük a belső jogalkotás során. E jogforrások közvetlenül nem keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket, de meggyőző erejük van, amely miatt a tagállami jogalkotónak és jogalkalmazónak is tekintettel kell lenni azok tartalmára.⁹⁵ Így például a Bizottság 2014 júliusában ajánlást bocsátott ki az online szerencsejáték-szolgáltatások fogyasztóinak és játékosainak védelmére és a kiskorúak online szerencsejátékoktól való távoltartására vonatkozó elvekről.⁹⁶ Az ajánlás számos korábbi tapasztalatot, fogyasztóvédelmi elvet, megkeresést, akciótervet, bírósági döntést gyúrt egybe. Ennek meggyőző erejét hazánk is elfogadta, és 2015-ben három jogszabály megalkotásakor is kiemelt figyelmet fordítottunk az ajánlás minél teljesebb körű „átültetésére”.⁹⁷

⁹⁰ Az uniós jog: Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról, HL L 347., 2013.12.20., 924. o.; az átültető hazai jog: 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

⁹¹ Így például a mézelóméh-kolóniák fogyasztásáról szóló, egyes tagállami önkéntes felügyeleti tanulmányokat támogató uniós pénzügyi hozzájárulásról szóló 2012/362/EU bizottsági végrehajtási határozatot (HL L 176., 2012. 07. 06., 65. o.) a méhcsaládok pusztulásával kapcsolatos közösségi programokra igénybe vehető pénzügyi hozzájárulás felhasználásának szabályairól szóló 10/2013. (II. 28.) VM rendelet ültette be a magyar jogba.

⁹² Így például a gyermektartás és a családi tartások egyéb formáinak nemzetközi behajtásáról szóló, 2007. november 23-i hágai egyezmény szerinti központi hatósági feladatokat ellátó szerv kijelöléséről az 1259/2010. (XI. 26.) Korm. határozat, a határon átnyúló tartási ügyekben a központi hatósági feladatok ellátásáról a 2011. évi LXVII. törvény rendelkezik.

⁹³ Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés.

⁹⁴ Így például a 2012. évi, egyrészről az EU és tagállamai, másrészről Kolumbia és Peru közötti kereskedelmi megállapodást (HL L 354., 2012.12.21., 3. o.) hazánk a 2013. évi CLXX. törvénnyel hirdette ki.

⁹⁵ GOMBOS 2017, 234.

⁹⁶ A Bizottság 2014/478/EU ajánlása (2014. július 14.) az online szerencsejáték-szolgáltatások fogyasztóinak és játékosainak védelmére és a kiskorúak online szerencsejátékoktól való távoltartására vonatkozó elvekről, HL L 214., 2014.07.19., 38. o.

⁹⁷ 2015. évi CXCLII. törvény az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény és egyes törvények módosításáról; 2015. évi CXXXIX. törvény a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról; 329/2015. (XI. 10.) Korm. rendelet a felelős játékszervezés részletes szabályairól.

2.6 KIVÉTELEK A JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG ALÓL

Az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó tagállami rendelkezések harmonizációja nem tartozik a belső piaci harmonizáció hatálya alá, ezekre speciális jogharmonizációs rendelkezések vonatkoznak.⁹⁸

Bizonyos feltételek mellett az EUMSz 114. cikke alapján elfogadott jogharmonizációs célú uniós jogforrástól való eltérésre is lehetőség van. Az eltérési lehetőségek bevezetésének oka alapvetően a jogrendszerek harmonizálható szabályozási területre vonatkozó védelmi szintjének különbözősége. A cél az, hogy az EUMSz 114. cikke alapján minősített többséggel meghozott intézkedésekhez való kötelező alkalmazkodás következtében ne csökkenjen az egyes tagállamokban a védelem szintje a környezetvédelem, a munkavállalók védelme és a fogyasztók meghatározott szempontú – például közegészségügyi, közrendi – védelme terén. Vagyis az a tény, hogy a harmonizáció nem követi az egyes tagállamoknak a harmonizációval célzottnál magasabb védelmi szintet biztosító megoldásait, ne kényszerítse ezeket a tagállamokat védelmi szintjük csökkentésére, és lehetővé váljon számukra a harmonizációs intézkedéstől való eltérés.

Az EUMSz ezeket az eltéréseket a 114. cikk (4) és (5) bekezdésében elkülönítve szabályozta. A kettő között az alapvető különbség abban áll, hogy az EUMSz 114. cikk (4) bekezdése esetében a tagállam csak akkor kérheti az eltérést, ha a magasabb védelmi szintet biztosító nemzeti jogszabálya már az érintett uniós jogi aktus elfogadásakor hatályban volt, míg az EUMSz 114. cikk (5) bekezdésére akkor hivatkozhat, ha az uniós jogi aktus elfogadását követően kíván szigorúbb intézkedéseket bevezetni.⁹⁹ Mivel az uniós aktus meghozatalakor már meglévő szigorúbb intézkedéseket az EU értelemszerűen jobban tolerálja, mint a később bevezetni kívántakat, ezért az EUMSz 114. cikk (4) bekezdése több hivatkozási okot fogad el, mint az (5) bekezdés.¹⁰⁰ Az előbbi bekezdés értelmében a tagállam kérheti már meglévő nemzeti intézkedései fenntartását, ha azok a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme, valamint a környezet és a munkakörnyezet védelme alapján indokolhatók.

Az EUMSz 114. cikk (5) bekezdése az érintett harmonizációs intézkedésben foglaltaknál szigorúbb, de az uniós jogi aktus elfogadásakor még nem létező, későbbi nemzeti jogszabályok elfogadásának esetére ad lehetőséget az eltérésre. Ezt az EUMSz csak nagyon szűk körben, nevezetesen a környezet és a munkakörnyezet magasabb szintű védelme érdekében tolerálja. Ezenfelül a tagállamot bizonyítási kötelezettség terheli arra nézve, hogy a harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezéseket, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos új tudományos bizonyítékok alapján, az adott tagállam olyan sajátos problémája miatt hozzák meg, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, továbbá hogy ezekről az előírányzott rendelkezésekről és beve-

⁹⁸ EUMSz 114. cikk (2) bekezdés. E speciális rendelkezéseket lásd a 2.8. pontban.

⁹⁹ C-512/99. Németországi Szövetségi Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2003:40, 40.; C-439/05. P. és C-454/05. P. Land Oberösterreich és Osztrák Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2007:510, 28.; T-69/08. Lengyel Köztársaság kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2010:504, 57.

¹⁰⁰ DIENES-OEHM ET AL. 2014, 6.

zetésük indokairól értesítsék a Bizottságot. Ezek együttes feltételek, az eltérés engedélyezéséhez valamennyinek teljesülnie kell; ennek hiányában a Bizottságnak az eltérő nemzeti rendelkezéseket el kell utasítania.¹⁰¹

Az említett cikkekben előírt eljárások azzal indulnak meg, hogy a tagállam az eltérő nemzeti rendelkezéseket bejelenti a Bizottságnak,¹⁰² majd az ezt követő szakaszban a Bizottság értékeli az iratokban szereplő adatokat annak megállapítása végett, hogy teljesülne-e a szükséges feltételek. Annak értékelése tekintetében, hogy e feltételek valóban teljesültek, a Bizottság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, és az esetek többségében a döntéshez tudományos-szakértői vizsgálat is szükséges. A tág mérlegelési szabadság nem jelenthet önkényességet: a Bizottság a közigazgatási eljárásában köteles tiszteletben tartani a közösségi jogrend által biztosított garanciákat, így különösen az adott eset valamennyi lényegi elemének gondos és pártatlan vizsgálatára, valamint a határozatának megfelelő indokolására vonatkozó kötelezettséget.¹⁰³ A Bizottság a tagállami értesítéstől számított hat hónapon belül a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket határozattal jóváhagyja vagy elutasítja. A Bizottság akkor hozza meg határozatát, miután meggyőződött arról, hogy a nemzeti rendelkezések nem jelentik önkényes megkülönböztetés eszközt, sem a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek akadályt a belső piac működésében.¹⁰⁴ Ha a Bizottság a hathónapos határidőn belül nem hoz határozatot, az uniós normától eltérő nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni. Ha az ügy összetettsége indokolja, illetve az emberi egészséget fenyegető veszély nem áll fenn, a Bizottság értesítheti az érintett tagállamot arról, hogy a hathónapos határidőt legfeljebb további hat hónappal meghosszabbítja.¹⁰⁵

Ha egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, a Bizottság javasolhatja az adott intézkedés kiigazítását.¹⁰⁶

Végül az uniós jogharmonizációs intézkedés alóli kivételek harmadik típusa a védzáradékok alkalmazása: az uniós jogalkotó a jogharmonizációt célzó jogforrásba olyan védelmi klauzulát foglalhat, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az EUMSz 36. cikkében említett egy vagy több nem gazdasági okból, uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak.¹⁰⁷

¹⁰¹ C-512/99. Németországi Szövetségi Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2003:40, 80–81.; C-439/05. P. és C-454/05. P. Land Oberösterreich és Osztrák Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2007:510, 57–58.; C-405/07. P. Holland Királyság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2008:613, 51–52.

¹⁰² EUMSz 114. cikk (4) bekezdés utolsó fordulat; 114. cikk (5) bekezdés utolsó fordulat.

¹⁰³ C-405/07. P. Holland Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2008:613, 54–57.

¹⁰⁴ EUMSz 114. cikk (6) bekezdés; C-512/99. Németországi Szövetségi Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2003:40, 44.; C-439/05. P. és C-454/05. P. Land Oberösterreich és Osztrák Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:2007:510, 29.

¹⁰⁵ EUMSz 114. cikk (6) bekezdés; T-69/08. Lengyel Köztársaság kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2010:504, 60–71.

¹⁰⁶ EUMSz 114. cikk (7) bekezdés

¹⁰⁷ EUMSz 114. cikk (10) bekezdés

2.7 JOGHARMONIZÁCIÓS MÓDSZEREK

2.7.1 Bevezetés

Az európai uniós jogharmonizáció szintjét és mértékét figyelembe véve az alábbi szabályozási módszerek különböztethetők meg: jogegységesítés, jogközelítés, kölcsönös elismerés, koordináció és standardizáció.

Bár a jogegységesítés kifejezés mindössze a közös kereskedelempolitika körében tűnik fel a Szerződésekben,¹⁰⁸ az uniós szintű jogegységesítés mégis lényegesen tágabb körben jelenik meg a tagállamok életében, és alapvetően nemcsak az EU kizárólagos, hanem megosztott hatásköréhez tartozó szabályozási területeken is jellemző.¹⁰⁹ A rendeleti formában megjelenő uniós jog mindig közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban, az abban foglaltak minden további tagállami intézkedés nélkül a nemzeti jogrendszerek részét képezik, és bár alkalmazásuk tagállami szinten zajlik, az egységes bírósági értelmezés és a végrehajtás bizottsági ellenőrzése folytán a rendeletekkel kétségkívül az EU-n belüli egységes és közös jog keletkezik.

A jogközelítés a jogharmonizáció enyhébb eszköze. Ilyenkor az uniós szabályozás csak keretjellegű, a megszállt kereten belül viszont a tagállamok szabad mozgásteret kapnak, hogy saját nemzeti joguk képére formálják az uniós normát. Ennek a szabályozási technikának tipikus jogforrási eszköze az irányelv. A jogközelítés az Unió megosztott hatásköréhez tartozó szabályozási területeken jellemző.¹¹⁰

A kölcsönös elismerés mint jogharmonizációs technika az EUB jogfejlesztő jogértelmezésének vívmánya, amelyet – gyakorlati jelentőségére tekintettel – külön alponthoz ismertetünk.

Az elmúlt néhány évtizedben élénk vita bontakozott ki az EU-n belül az ún. „új kormányzati formák” létjogosultságáról és alkalmazásáról. Ez a vita a hierarchikus jellegű kormányzat (*government*) felől a rugalmasabb kormányzás (*governance*) irányába történő elmozdulást készítette elő, a jogharmonizációs eszköztárba új elemeket hozott, és a meglévő eszközök használatában is a hangsúlyok eltolódását eredményezte. Az új kormányzati formák körében megjelent és megerősödött koordináció alapvetően kormányközi megközelítésen alapuló puha (nem jogi kötelezettségeket keletkeztető) harmonizációs eszköz, ami a résztvevők kölcsönös tanulási folyamatára építve lehetővé teszi a konvergenciát azokon a területeken is, amelyek részben vagy egészben tagállami kompetenciába tartoznak. A koordináció a maastrichti szerződéssel került be az uniós eszköztárba, és területenként változó mechanizmusai folyamatos fejlődésen mentek keresztül.

A standardizáció (szabványosítás), aminek szintén az új kormányzásra irányuló törekvések adtak lendületet, önkéntes műszaki vagy minőségi előírások meghatározása, amelyek termékek, folyamatok vagy szolgáltatások megfelelését biztosítják. A szabványosítás az interoperabilitás és a kompatibilitás megteremtésével jelentős sze-

¹⁰⁸ EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése szerint: A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs *intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.*

¹⁰⁹ BLUTMAN 2013, 276.; GOMBOS 2017, 244.

¹¹⁰ BLUTMAN 2013, 276.; GOMBOS 2017, 244.

repet játszik mind a belső piac, mind a nemzetközi kereskedelem szempontjából. Az EU támogatja az európai szabványügyi szervezetek tevékenységét, maga is felkér szabványügyi szervezeteket harmonizált szabványok elkészítésére, és azokat közzéteszi.

2.7.2 A kölcsönös elismerés

Az EU Bíróságának ítélkezési gyakorlatából eredő kölcsönös elismerés elve a belső piacon belül az áruk szabad mozgását biztosító egyik negatív integrációs eszköz.¹¹¹

Az elv kiindulópontja az áruk szabad mozgását akadályozó mennyiségi korlátozások és az azzal azonos hatású tagállami intézkedések tilalmazásával függ össze.¹¹² E tilalom jogfejlesztő értelmezését végezte el az EUB a Dassonville-ügyben. Az ügy tényállása szerint Gustave Dassonville alkoholisital-nagykereskedést üzemeltetett Franciaországban, a fia, Benoît Dassonville ennek leányvállalatát működtette Belgiumban. A francia nagykereskedés – többek között – skót whiskyt (Johnnie Walker és Vat 69) importált Franciaországba, amit ott szabályszerűen forgalomba is hoztak. A belga leányvállalat már a francia nagykereskedéstől importálta a skót whiskyt Belgiumba, anélkül, hogy rendelkezett volna a brit vámhivatal származási bizonyítványával, megsértve ezáltal egy 1927-es belga törvényt, amely tiltotta az eredetmegjelölés hiányában való behozatalt. Az a kereskedő viszont, aki Franciaországból, ott már szabad forgalomban lévő skót whiskyt kívánt Belgiumba importálni – a terméket közvetlenül az előállító országból behozó importőrtől eltérően – csak komoly nehézségek árán juthatott ilyen bizonyítványhoz. A whisky franciaországi szabályszerű forgalomba hozatalához a származási bizonyítványt nem követelték meg.

A skót whisky jogsértő behozatala miatt büntetőeljárás indult apa és fia ellen. A vádlottak az eljárásban vitatták a belga törvény közösségi joggal való összeegyeztethetőségét. A büntetőügyet tárgyaló brüsszeli elsőfokú bíróság ezzel összefüggésben előzetes döntéshozatali kérelmet terjesztett az EUB elé. Az EUB ítéletében kimondta: minden olyan kereskedelemre vonatkozó tagállami előírás, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni. Ezt a tételt az uniós jogi szakirodalom Dassonville-formulaként jelöli. A formula a konkrét ügyben azt eredményezte, hogy a tagállam által megkövetelt olyan eredetiségbizonyítvány, amely nehezebben hozzáférhető egy másik tagállamban szabad kereskedelmi forgalomban lévő, eredeti terméket importáló, mint a közvetlenül az előállító országból érkező terméket importáló számára, a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez, ezért ezt a tagállami előírást összeegyeztethetetlennek minősítette a Szerződéssel.¹¹³

Az EUB a kölcsönös elismerés (*mutual recognition*) elvét a *Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ügyben mondta ki, mely az ügyben főszerepet játszó likőrféleség, a *Cassis de Dijon* megjelöléssel terjedt el az európai uniós szakzsargonban. A *Cassis de Dijon* egy Franciaországban jogszerűen előállított, enyhe alkoholtartalmú (15-20 %) feketeribizli-ízesítésű ital, amit általában fehérborral fogyasztanak. A német társaság a

¹¹¹ MALETIC 2013, 10–12.

¹¹² EUMSz 34–35. cikk.

¹¹³ 8/74. Procureur du Roi v. Benoît és Gustave Dassonville. ECLI:EU:C:1974:82, 5–9.

Franciaországban gyártott likőrféleség behozatalának engedélyezéséért fordult az alperesi hatósághoz; a kérelmet a hatóság elutasította azzal, hogy a német jog tiltja a 25%-nál alacsonyabb alkoholtartalmú likőrféleségek importját. A felperes bírósághoz fordult az elutasító közigazgatási határozat megváltoztatása végett, a hesseni tartományi pénzügyi bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EUB-hoz. Az EUB ítéletében rámutatott, hogy az alkohol előállítására és forgalmazására vonatkozó közös szabályozás hiányában a tagállamok feladata, hogy szabályozzák a saját területükön az alkohol és az alkoholtartalmú italok előállítását és forgalmazását. El kell fogadni a Közösségen belüli mozgásnak a kérdéses termékek forgalmazására vonatkozó nemzeti jogszabályok különbségeiből eredő akadályait, de csak akkor, ha ezek az előírások olyan feltétlenül érvényesítendő követelményeknek való megfelelés érdekében szükségesek, mint amilyen különösen az adóellenőrzés hatékonysága, a közegészség védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztességessége vagy a fogyasztóvédelem. Mivel ilyenek fennállására Németország ugyan hivatkozott, de azokat nem tudta bizonyítani, a német szabályozás indokolatlanul korlátozta a Közösségen belüli szabadkereskedelmet. Ezért a Bíróság kimondta, hogy behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek minősül a tagállam jogszabályai által előírt, az emberi fogyasztásra szánt szeszes italokra vonatkozó minimális alkoholtartalom megállapítása, ha másik tagállamban jogszerűen előállított és forgalmazott szeszes italok behozataláról van szó.¹¹⁴ Ezt a formulát szokás a kölcsönös elismerés elvének titulálni, mely általánosságban azt jelenti, hogy a tagállamok saját területükön nem tilthatják meg a másik tagállamban jogszerűen előállított és forgalomba hozott termék behozatalát és forgalmazását. A kölcsönös elismeréshez kapcsolódik az egyenértékűségi elv (*principle of equivalence*), amely szerint, ha egy terméket jogszerűen állítanak elő és forgalmazznak az egyik államban, akkor ezt a terméket az EU egész területén szabadon fogalmazhatónak kell tekinteni.¹¹⁵ Nem jogszerű, ha egy tagállam egy másik tagállamból származó terméket pusztán azért zár ki a piacáról, mert bizonyos speciális nemzeti előírásnak nem felel meg.

A kölcsönös elismerés elve központi szerepet játszik az egységes piac működésében. Biztosítja az áruk és a szolgáltatások szabad mozgását anélkül, hogy szükséges lenne a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedéseinek közösségi szintű harmonizációja, egyúttal kiküszöböli a protekcionista gazdaságpolitika méregfogatát.¹¹⁶ Az elv a jogharmonizáció új technikáira, a műszaki harmonizációra és a szabványosításra is ösztönzőleg hatott, mely áttörést jelentett ezen a területen.¹¹⁷

Mára a kölcsönös elismerés mint szabályozási technika a belső piacon kívül megjelenik a letelepedési és munkavállalási szabadság,¹¹⁸ valamint a polgári és büntetőügyek területén is.¹¹⁹

¹¹⁴ 120/78. Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. ECLI:EU:C:1979:42, 8., 15.

¹¹⁵ KECSKÉS 2005, 592.

¹¹⁶ KECSKÉS 2005, 592.; MALETIĆ 2013, 10–12.

¹¹⁷ HL C 136., 1985.6.4.

¹¹⁸ Pl.: EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése, amely az oklevelek, a bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványokkal kapcsolatban említi.

¹¹⁹ EUMSZ 67. cikk (3)–(4) bekezdései, 81. cikk (1) bekezdése és 82. cikk (1) bekezdése

2.7.3 Az új kormányzási formák általános kérdései

Az EU-n belül a jogalkotás és politikaformálás „hagyományos” eszközei rendkívüli változatosságot mutatnak eljárási, formai és normatív szempontból egyaránt. Ezért joggal merül fel a kérdés, hogy az új kormányzási formákról folytatott diskurzusban mitől tekinthetünk „újnak” valamely szabályozási módszert vagy eszközt. Az egyszerűbb megértés kedvéért a továbbiakban „újnak” azokat a kormányzási formákat tekintjük, amelyek a hierarchikus kormányzási formáktól való eltávolodásra tesznek kísérletet.¹²⁰ A hierarchikus kormányzási formák sajátossága, hogy központi kormányzati szereplők kikényszeríthető jogi eszközökkel előíró jellegű szabályozási struktúrákat működtetnek, amelyekben fentről lefelé irányuló döntéshozatali rendszer mellett a szabályozással érintettek számára kevés mozgáster nyílik a döntések alakítására vagy azok rugalmas alkalmazására. Az EU-n belül mind a közösségi döntéshozatali módszerből kinőtt rendes jogalkotási eljárás, mind a kormányközinek tekinthető döntéshozatali eljárások a hierarchikus kormányzási formák jellemzőit hordozzák. A rendes jogalkotási eljárásban a gyakorlatilag kezdeményezési monopóliummal rendelkező Bizottság javaslatára a Tanács és az Európai Parlament egységes hatályú normatív erejű rendelkezéseket hoz, amelyek az uniós vagy tagállami bíróságok és hatóságok útján kikényszeríthetők. Ez központi kormányzati intézmények által végzett, felülről lefelé irányuló döntéshozatali tevékenység, amely egységes és kötelező szabályozást eredményez. A kormányközi döntéshozatali eljárások ettől lényegi eltérést nem mutatnak, bár a tagállamok vannak kiemelt központi pozícióban, nem pedig a szupranacionális intézmények.

Az új kormányzási formák megjelenésének és elterjedésének számos, lényegileg különböző, de egymással érintkező oka azonosítható. Az 1980-as évek közepétől kezdve az EU politikai napirendjén egyre több olyan téma jelent meg, amelyekkel a tagállamok már hosszú ideje bajlódtak eredménytelenül, és amelyre nyilvánvalóan nem lehetett egyszerű és egységes megoldást találni (foglalkoztatás- és szociálpolitika, hálózatos infrastruktúrák működtetése). A Bizottság ezenfelül egyes területeken maga is érzekelte szabályozási kapacitásának hiányosságait (élelmiszerbiztonság, környezetvédelem, pénzpiacok), és igyekezett harmadikutas megoldásokat kidolgozni a hagyományos centralizációs és decentralizációs modellek mellett. A Bizottság számára ugyancsak fontos szempont volt, hogy az új kormányzási formák az egyedüli lehetőséget kínálták arra, hogy az Unió felléphessen olyan területeken, ahol kifejezett szerződéses kompetenciákkal nem rendelkezett. Az új kormányzási formákkal kapcsolatos uniós törekvéseket erősítette a közigazgatás-tudományban folytatott diskurzus és a szubszidiaritás elvének fokozatos térnyerése az európai politikában. Az új kormányzási formák stratégiailag is jól illeszkedtek az EU azon törekvésébe, amellyel politikai legitimitációját igyekezett erősíteni a szabályozási tevékenységbe bevont érdekelti csoportok körében.¹²¹

Az új kormányzási formák felé a Bizottság első lépését az 1980-as évek közepén tette meg, amikor a belső piac megvalósítása érdekében új megközelítés alkalmazásáról döntött. Az új megközelítés lényegi elemei a következők voltak:

- a jogalkotás útján megvalósuló harmonizáció az alapvető (biztonsági vagy egyéb közérdekre tekintettel elfogadott) követelményeket meghatározó irányelvekre korlátozódik;

¹²⁰ Hasonlóan: CRAIG – DE BÚRCA 2015, 163–164.

¹²¹ SCOTT – TRUBEK 2002; SABEL – ZEITLIN 2008.

- a technikai specifikációk meghatározása, amelyek a technológia mindenkori állását figyelembe véve biztosítják, hogy a termékek előállítása és forgalmazása megfeleljen az alapvető követelményeknek, a szabványosítással foglalkozó testületek feladata;
- a technikai specifikációk nem kötelezőek, azok megmaradnak önkéntesen alkalmazott szabványoknak;
- a szabványoknak megfelelő termékek esetében a vélelem az, hogy megfelelnek az irányelvekben meghatározott alapvető követelményeknek, így azok szabadon mozoghatnak a belső piacon;
- a gyártónak jogában áll a vonatkozó szabványoktól eltérő termékeket előállítani, ekkor azonban őt terheli annak bizonyítása, hogy azok megfelelnek az alapvető követelményeknek.¹²²

A kezdeti nehézségek azonosítása és orvoslása mellett a Bizottság a mai napig kitart az új megközelítés létjogosultsága mellett, és annak tapasztalatai alapján az EU új kormányzásának átfogó programja bontakozott ki. Ennek alapdokumentuma az Európai Bizottság 2001-ben közzétett Fehér Könyve az európai kormányzásról.¹²³ A Fehér Könyv hangsúlyozza, hogy a jogalkotás gyakran csak egy eleme a szükségszerűen komplex piaci szabályozási rendszernek, amelyet nem kötelező elemek [ajánlások, iránymutatások (*guidelines*) és önszabályozó eszközök] egészítenek ki. A Bizottság arra is javaslatot tesz, hogy a jogi aktusok végrehajtási rendelkezései együttes szabályozás (*co-regulation*) keretében szülessenek, ahol a leginkább érintett szereplők bevonásával elősegíthető a szabályok hatékonyabb megfogalmazása és érvényesítése. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2003. évi intézményközi megállapodása a jobb jogalkotásról ugyancsak külön részben foglalkozott az „alternatív szabályozási módszerekkel”, köztük az együttes szabályozással és az önszabályozással.

Az együttes szabályozás körében az EU teremti meg a jogalkotási keretet, amelyen belül a célkitűzések elérésének módját az érdekelt szereplők határozhatják meg többnyire önkéntes megállapodások révén, amelyekről a Bizottságot tájékoztatják. A Bizottság fenntartja magának a jogot, hogy visszatérjen a hagyományos szabályozási és kikényszerítési eszközökhöz, ha az érintettek nem tudnak önkéntes megállapodásra jutni, vagy annak gyakorlati érvényesülése kívánni valót hagy maga után. Az önszabályozás esetén a decentralizáció még fokozottabban érvényesül, ezért felmerülhet a kérdés, hogy itt egyáltalán beszélhetünk-e az uniós kormányzás bármilyen formájáról. Erre talán az a válasz adható, hogy ha az EU egy területen jogalkotási hatáskörrel rendelkezik, és úgy dönt, hogy a terület szabályozását az önszabályozás eszközeivel biztosítja, akkor sem mond le arról, hogy figyelemmel kíséresse az önszabályozó testületek reprezentatív jellegét és az önszabályozás megfelelését az uniós jog és politikák kívánalmainak. A komoly jogirodalmi vita jelentőségét némileg csökkenti, hogy az együttes szabályozás és önszabályozás alkalmazására igen ritkán került sor, annak ellenére, hogy a Bizottság számos területen élt ilyen kezdeményezéssel (például a kiskorúak védelme az internet és mobiltelefon-szolgáltatások körében).

Az „új kormányzás” egyes elemei a mai napig tovább élnek a Bizottság kommunikációjában – például a minőségi jogalkotás 2015. évi uniós programjában,¹²⁴ illetve az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2016. évi intézményközi megállapodásában a jogalkotás minőségének javításáról.¹²⁵ Látni kell azonban, hogy az „új

¹²² Technical Harmonisation and Standardisation: A New Approach, COM (1985) 19.

¹²³ COM (2001) 428.

¹²⁴ COM (2015) 215.

¹²⁵ HL L 123, 2016.5.12., 1. o.

kormányzási formák” jellemző hívószavai már kikerültek a diskurzusból, és helyüket átvette a kevésbé ambiciózus „túlszabályozás elkerülése”, illetve az „érdekeltek felekkel folytatott konzultáció”.

A szociális partnerek és a civil társadalom bevonása, valamint a szubszidiaritás és arányosság alapelvei az új európai kormányzással gyakorlatilag párhuzamosan meghirdetett Lisszaboni Stratégia megvalósításának is központi elemét képezték. A Lisszaboni Stratégia gazdasági tengelye (dinamikus, tudásalapú gazdaság) és szociális tengelye (az európai szociális modell modernizációja és aktív jóléti állam megteremtése) jórészt olyan célkitűzéseket tartalmazott, amelyek a hagyományos hierarchikus kormányzás útján nem voltak megvalósíthatóak. A Lisszaboni Stratégia már létező szerződéses rendelkezésekből inspirációt merítve új, nyílt koordinációs módszer (*open method of coordination*, OMC) bevezetését irányozta elő, ami a tagállamok politikáinak tapasztalatcserén alapuló közelítése mellett a regionális és helyi hatóságokkal, civil szervezetekkel, szociális partnerekkel és gazdasági szereplőkkel kialakított változatos formájú partnerségeket is magában foglalta.

Az OMC-t fokozatosan kiterjesztették a legváltozatosabb politikai területekre (egészség- és társadalombiztosítás, oktatás, kutatás, információs társadalom), amivel párhuzamosan az OMC fokozatosan elvesztette egységes jellegét. Ettől függetlenül változatos formáiban is jól azonosíthatók mindazok a jellemzők, amelyek az OMC-t egyértelműen megkülönböztetik a hierarchikus kormányzási formáktól:

- decentralizált megközelítés az érdekeltek aktív bevonásával;
- előíró jogalkotás helyett általános iránymutatások és célkitűzések megfogalmazása, amelyek nemzeti programokon és akcióterveken keresztül valósulnak meg.

A Lisszaboni Stratégia célkitűzéseit 2010-ben az Európa 2020 stratégia váltotta fel azzal a ki nem mondott konklúzióval, hogy azok a maguk teljességében nem valósultak meg. A mai napig nyitott kérdés, hogy a sikertelenség mennyiben tudható be az új kormányzási eszközök hatástalanságának vagy helytelen alkalmazásának. A hatékonyság hiánya mellett a kritikai megjegyzések másik csoportja arra hívja fel a figyelmet, hogy az új kormányzási eszközök alkalmazása felborítja az EU intézményi egyensúlyát, nem felel meg a demokratikus elszámoltathatóság követelményeinek, és szembemegy az Unió számos alapértékével.¹²⁶

A magunk részéről az alábbi szempontokkal árnyaljuk az új kormányzási eszközök megítélését:

- a soft kormányzási eszközök sikeressége mindig nehezen mérhető, mert a konkrét eredmények csak közvetett módon kapcsolódnak az alkalmazott eszközökhöz;
- az új kormányzási eszközöket uniós szinten olyan területeken alkalmazták, ahol a hagyományos hierarchikus kormányzás szerződéses jogalap hiányában kizárt, vagy a szabályozási terület komplexitása miatt a legtöbb érintett szerint eleve kudarcra lett volna ítélve: a korlátozott eredményeket tehát nemcsak a célkitűzésekkel, hanem a hagyományos kormányzási eszközökkel elérhető eredménnyel is érdemes összevetni;
- az új kormányzási eszközök esetében nemcsak a cél elérése, hanem az eszköz alkalmazása önmagában is teremthet értéket: az érdekeltek szélesebb bevonása, a tudásmegosztás, a kísérleti és kritikus hozzáállás, a változó körülményekre adott rugalmas reakciók sikernek tekinthetők akkor is, ha az eredeti célkitűzések szempontjából nem számszerűsíthetőek;

¹²⁶ HATZOPOULOS 2007; SCOTT 2009.

- az Unió kormányzásával kapcsolatos alkotmányos aggályok valójában nem az új kormányzás eszközeire vezethetők vissza: ezek az eszközök csak ráirányítják a figyelmet arra, hogy az EU mint sajátos, nem állami entitás esetében újra kell gondolnunk, mit is jelent valójában a demokratikus legitimitáció, intézményi egyensúly és az alapjogok védelme.

2.7.4 Koordináció

Az első koordinációs típusú együttműködést a maastrichti szerződés vezette be a gazdaságpolitikák összehangolására. Ez a megoldás precedenst teremtett abból a szempontból, hogy olyan hatáskört hozott létre, amely nem volt beilleszthető az EU hagyományos jogalkotási hatásköreinek rendszerébe,¹²⁷ és olyan módszert irányzott elő, ami lényegesen eltért a közösségi döntéshozatali módszertől. Az Amszterdami Szerződés a koordinációs módszert kiterjesztette a foglalkoztatáspolitikára, de nevesített és általánosan alkalmazható együttműködési formaként csak a 2000 márciusában megtartott lisszaboni Európai Tanács konklúziói említették először. A konklúziók a nyílt koordinációs módszert a következő folyamatként definiálták:

1. uniós szintű irányelvek (politikai célkitűzések) meghatározása a célok rövid, közép- és hosszú távú megvalósítását előírányzó menetrend elfogadásával;
2. az egyes tagállamok, illetve együttműködési területek sajátosságaira szabott kvalitatív és kvantitatív mérőszámok (indikátorok) és mérföldkövek (benchmarkok) kialakítása, amelyek felhasználásával az EU teljesítménye a globális vezetőkével összemérhető;
3. az uniós szintű irányelvek alapján nemzeti és regionális politikák elfogadása, amelyek a helyi sajátosságok figyelembevételével célkitűzéseket határoznak meg, és intézkedéseket irányoznak elő;
4. időszakos értékelések és felülvizsgálatok, amelyek a kölcsönös tanulási folyamat részét képezik.

Az általános sémát az EUMSZ 121. cikke a gazdaságpolitikák koordinációja területén az alábbiak szerint konkretizálja:

1. a Bizottság ajánlásokat terjeszt elő a Tanácsnak az Unió és a tagállamok gazdaságpolitikájára vonatkozó általános iránymutatásokról;
2. a Tanács az ajánlás alapján tervezetet fogad el, és arról jelentést tesz az Európai Tanácsnak;
3. az Európai Tanács kialakítja következtetését az általános iránymutatásokról;
4. a Tanács a következtetés alapján ajánlás formájában meghatározza az átfogó iránymutatásokat, és arról az Európai Parlamentet tájékoztatja;
5. a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot a gazdaságpolitikájuk terén hozott fontos intézkedéseikről;
6. a Tanács a Bizottság által benyújtott jelentések alapján figyelemmel kíséri az egyes tagállamokban és az Unióban a gazdasági folyamatokat, valamint azt, hogy a gazdaságpolitikák megfelelnek-e az átfogó iránymutatásoknak, és erről rendszeresen átfogó értékelést készít;

¹²⁷ Az összehangolt politikák területén gyakorolt uniós hatáskörök a Lisszaboni Szerződést követően sem illeszthetők be az EUMSZ 3., 4., illetve 6. cikkeibe. Ilyen értelemben ld. GOMBOS 2017, 186.

7. ha egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az átfogó iránymutatásoknak, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti;
8. a Tanács, a Bizottság javaslatára, ajánlásokat fogalmazhat meg az érintett tagállam számára, és határozhat úgy, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza;
9. a Tanács és a Bizottság beszámol az Európai Parlamentnek a többoldalú felügyelet eredményeiről.

Az EUMSZ más cikkei alapján az OMC kiterjeszthető egyéb politikákra is, ahol igen változatos eszközök és eljárások alkalmazhatóak. Ezekre tekintettel kijelenthető, hogy valójában nem egy, hanem többféle nyílt koordinációs módszer létezik:

Szerződéses jogalap	Érintett politika	Speciális jellemzők
EUMSZ 148. cikk	foglalkoztatáspolitikai	az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és a Foglalkoztatási Bizottság (EUMSZ 150. cikk) konzultatív bevonása; a Tanács és a Bizottság együttes éves jelentése alapján; a Bizottság nem figyelmeztetheti a tagállamokat
EUMSZ 156. cikk	szociális politika	A Bizottság koordinációja mellett jó gyakorlatok cseréje, iránymutatások és mutatók megállapítása, időszakonkénti felülvizsgálat és kiértékelés.
EUMSZ 168. cikk	népegészségügy	A Bizottság koordinációja mellett jó gyakorlatok cseréje, iránymutatások és mutatók megállapítása, időszakonkénti felülvizsgálat és kiértékelés.
EUMSZ 173. cikk	iparpolitika	A Bizottság koordinációja mellett jó gyakorlatok cseréje, iránymutatások és mutatók megállapítása, időszakonkénti felülvizsgálat és kiértékelés.
EUMSZ 181. cikk	kutatás és technológiai fejlesztés	A Bizottság koordinációja mellett jó gyakorlatok cseréje, iránymutatások és mutatók megállapítása, időszakonkénti felülvizsgálat és kiértékelés.

Mivel semmilyen szerződéses rendelkezés nem zárja ki, hogy a tagállamok az uniós intézmények közreműködésével önkéntes alapon egyéb területeken is koordinálják politikáikat, a fentiek mellett kifejezett szerződéses jogalap hiányában is az OMC-hez hasonló együttműködést alakítottak ki a kultúra, az oktatás és képzés, illetve a bevándorláspolitikai területén. Általában véve elmondható, hogy az OMC kiterjesztését egyes területekre három megfontolás indokolhatta:

- a hagyományos döntéshozatali eljárásokban kialakult politikai patthelyzet meghaladása;
- szerződéses jogalap hiánya egyéb típusú uniós fellépésre;
- a politikai célkitűzésekre tekintettel az OMC túnt a leginkább megfelelő együttműködési formának.

2.7.5 Standardizáció

Az EU standardizációval kapcsolatos szerepvállalásának jogalapja az EUMSZ 114., illetve azon keresztül 26. cikke, azaz a belső piac létrehozásához és működéséhez szükséges intézkedésnek minősül. A szabványok – mint fentebb láttuk - önkéntes műszaki vagy minőségi előírások, amelyek termékek, folyamatok vagy szolgáltatások megfelelést biztosítják. A szabványok meghatározhatják a termék vagy szolgáltatás valamilyen tulajdonságát (teljesítmény, méretek, minőségi színvonal, interoperabilitás, megnevezés, csomagolás, címkézés, környezetvédelem, egészség, biztonság), kapcsolódó gyártási módszert vagy eljárást, illetve a termék valamilyen teljesítményének értékelésére szolgáló módszert vagy kritériumot.

A szabványosítás a köz- és magánszféra határmezsgyéjén egyensúlyozó tevékenység. A szabványosítás intézményesült és szabályozott, de nem a szó szoros értelmében vett állami feladat,¹²⁸ hanem alapvetően a piac által vezérelt, a gazdasági szereplők és érdekcsoportok szükségleteit tükröző folyamat. Ettől függetlenül a szabványosítás során bizonyos közérdekű szempontokat érvényesíteni kell, és a szabványosítást célszerű egyes közérdekű célkitűzések megvalósítására is felhasználni. Ilyen közérdekű szempont a szabványosítási testületek reprezentativitása (valamennyi érintett érdekcsoport tényleges képviselője), valamely érdekcsoport túlsúlyának megakadályozása, a szabványosítási testületek tevékenységének átláthatósága és a szabványok egyértelműsége. A szabványok tartalmi elemei hozzájárulhatnak olyan közpolitikai célkitűzések megvalósításához, mint a fenntartható erőforrás-gazdálkodás, a fogyasztóvédelem, a munkavállalók védelme vagy a fogyatékkal élők beilleszkedésének elősegítése. A szabványosításban részt vevő egyes érdekcsoportok támogatása lehetővé teszi egyes gyártói (például kis- és középvállalkozások), fogyasztói vagy általános közérdekű szempontok (például környezetvédelem) fokozottabb érvényesítését.

Az egymással nem kompatibilis nemzeti szabványok a belső piac szempontjából technikai akadálynak minősülnek, a nemzetközi kereskedelem szempontjából komoly visszatartó erőt jelentenek. Az EU számára a szabályozási kihívás olyan rendszer megteremtése volt, amely:

- biztosítja az uniós belső piaci szabályozók hatékony érvényesülését azzal, hogy e célból fontos, európai szinten bevezethető szabványok létrejöttét támogatja;
- tiszteletben tartja a szabványosítási folyamat önkéntes jellegét és a szabványosítási testületek autonómiáját; ugyanakkor
- az uniós intézményeknél tartja a végső jogot annak eldöntésére, hogy a megalkotott szabványok valóban megfelelnek-e a belső piaci szabályozókban megfogalmazott célkitűzéseknek.

¹²⁸ Magyarországon a Magyar Szabványügyi Hivatal 1951. és 1995. között az államigazgatás részeként működött, a szabványok betartása kötelező volt. Az 1995. évi XXVIII. törvény a nemzeti szabványosításról már úgy rendelkezik, hogy a nemzeti szabványosításban való részvétel és a nemzeti szabványok alkalmazása is önkéntes.

A korábbi irányelvi szintű szabályozást felváltó 1025/2012/EU rendelet az európai szabványosításról¹²⁹ (ESZR) a szabványok négy szintű rendszerét vázolja fel az alábbiak szerint:

Típus	Kibocsátó	Sajátosság
nemzeti szabvány	nemzeti szabványügyi testület	Ha negatív hatással lehet a belső piacra, a tervezet elfogadása előtt konzultálni kell az európai szabványügyi szervezetekkel és a Bizottsággal.
európai szabvány	európai szabványügyi szervezet (CEN, CENELEC, ETSI)	Magyarországon közzétenni csak nemzeti szabványként lehet.
harmonizált szabvány	európai szabványügyi szervezet	A Bizottság felkérésére és az uniós harmonizációs jogszabályok alkalmazásának elősegítésére elfogadott európai szabvány.
nemzetközi szabvány	nemzetközi szabványügyi testület (ISO, IEC, ITU)	Magyarországon közzétenni csak nemzeti szabványként lehet.

A nemzeti szabványügyi testületek státuszának és összetételének szabályozása továbbra is tagállami hatáskörbe tartozik, az ESzR e körben csak tájékoztatási kötelezettséget ír elő a Bizottság felé azért, hogy a Bizottság a testületek jegyzékét a Hivatalos Lapban közzé tehesse.¹³⁰ A nemzeti szabványügyi testületek működésével kapcsolatban az ESzR komoly koordinációs követelményeket fogalmaz meg. A koordináció célja, hogy biztosítsa az európai szintű szabványosítási folyamatok elsőbbségét a nemzeti szabványosítással szemben, lehetővé tegye a nemzeti szabványosítási folyamatok nyomon követését, és vészfékmechanizmust vezessen be a belső piac szempontjából kontraproduktív nemzeti szabványok esetére.

A nemzeti szabványügyi testületek és európai szabványügyi szervezetek évente munkaprogramot állítanak össze, és azt közzéteszik. A nemzeti és európai szintű munkaprogramok közötti esetleges átfedésekkel kapcsolatban az ESzR úgy rendelkezik, hogy a nemzeti szabványügyi testületek nem emelhetnek kifogást a programjukban szereplő szabványosítási témák európai szintű átvételével kapcsolatban, és nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek hátrányosan befolyásolhatják az erre vonatkozó döntést.¹³¹

A nemzeti szabványügyi testületek – kérésre – megküldik az európai szabványügyi szervezetek, a nemzeti szabványügyi testületek és a Bizottság számára minden nemzeti szabvány tervezetét, és kötelesek az arra érke-

¹²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1025/2012/EU rendelete (2012. október 25.) az európai szabványosításról, a 89/686/EGK és a 93/15/EGK tanácsi irányelv, a 94/9/EK, a 94/25/EK, a 95/16/EK, a 97/23/EK, a 98/34/EK, a 2004/22/EK, a 2007/23/EK, a 2009/23/EK és a 2009/105/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 87/95/EGK tanácsi határozat és az 1673/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről; HL L 316 (2012.11.14.) 12. o.

¹³⁰ ESzR 27. cikk.

¹³¹ ESzR 3. cikk (1), (5).

zett észrevételeket figyelembe venni. A nemzeti szabványügyi testületek azt is kötelesek biztosítani más nemzeti szabványügyi testületeknek, hogy akár megfigyelők útján is részt vehessenek a tervezett tevékenységekben. Ha a tervezett nemzeti szabvány negatív hatással lehet a belső piacra, a tervezet elfogadása előtt konzultálni kell az európai szabványügyi szervezetekkel és a Bizottsággal.¹³²

Az uniós harmonizációs jogszabályok alkalmazásának elősegítésére az EU nem hoz létre külön szabványosítási testületet, hanem a már létező európai szabványosítási együttműködési fórumokkal alakít ki e célra különleges partnerséget. Az EszR I. melléklete tételesen felsorolja azt a három intézményt, amelyet az EU európai szabványügyi szervezetként elismer, és amelyekkel e célból együtt kíván működni:

- Európai Szabványügyi Bizottság (CEN);
- Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság (CENELEC);
- Európai Távközlési Szabványügyi Intézet (ETSI).

Mindhárom intézmény közös jellemzője, hogy nonprofit szervezetként működnek az EU intézményrendszerén kívül; autonóm szervezeti struktúrával és eljárási renddel, önálló költségvetéssel rendelkeznek. A CEN és CENELEC tagsága az EU és EFTA tagállamainak, illetve tagsági perspektívával rendelkező államainak (mindösszesen 34 állam) megfelelő szabványügyi testületeire korlátozódik; az ETSI tagsági struktúrája ettől eltérően lehetőséget ad gazdasági szereplőknek, oktatási és kutatóintézményeknek is a közvetlen részvételre.

A három európai szabványügyi szervezet és az EU együttműködésének alapját az EU oldaláról a Bizottság által elfogadott éves szabványosítási munkaprogram jelenti. A munkaprogram tartalmazza azokat a szabványokat, amelyek kidolgozására a Bizottság az európai szabványügyi szervezeteket kívánja felkérni. A konkrét felkérést a Bizottság ún. vizsgálóbizottsági eljárás¹³³ alkalmazásával fogadja el, és annak tartalmaznia kell a határidőt, a tartalmi követelményeket és a szakpolitikai célkitűzéseket. A felkérés elfogadásáról az európai szabványügyi szervezet 1 hónapon belül nyilatkozik, és annak teljesítéséhez az EU-tól pénzügyi támogatást kérhet.¹³⁴

Az elkészült harmonizált szabványra való hivatkozást a Bizottság közzéteszi a Hivatalos Lapban, ha úgy ítéli meg, hogy az a követelményeknek megfelel. A harmonizált szabvánnyal szemben a Bizottság felé kifogást támaszthat az Európai Parlament vagy valamely tagállam. A Bizottság a szükséges konzultációkat követően tanácsadó bizottsági eljárás¹³⁵ keretében dönthet úgy, hogy a még közzé nem tett harmonizált szabványra való hivatkozást közzéteszi, nem teszi közzé, vagy korlátozásokkal teszi közzé; illetve vizsgálóbizottsági eljárás keretében dönthet úgy, hogy a már közzétett hivatkozást fenntartja, korlátozásokkal tartja fenn, vagy visszavonja.¹³⁶ A Bizottság hiva-

¹³² EszR 4. cikk.

¹³³ Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló rendeletének (komitológiai rendelet) 5. cikke szerinti eljárás. A felkérés elfogadásához vizsgálóbizottsági eljárásban főszabály szerint a tagállamok minősített többségének támogatása szükséges.

¹³⁴ EszR 10. cikk.

¹³⁵ A komitológiai rendelet 4. cikke szerinti eljárás. A Bizottságot ebben az eljárásban a tanácsadó bizottság véleménye nem köti, de annak lehető legteljesebb figyelembe vételével határoz.

¹³⁶ EszR 11. cikk.

talos kifogás benyújtására irányuló eljárás nélkül is eltávolíthat hivatkozást a Hivatalos Lapból, Ha a harmonizált szabványt az európai szabványügyi szervezet már nem vizsgálja felül, vagy nem frissíti, vagy ha már nem tekinti szabványnak.

Harmonizált szabvány előkészítése során vagy jóváhagyása után a nemzeti szabványügyi testületek nem tehetnek olyan lépéseket, amelyek sérthetik a tervezett harmonizációt, így különösen nem tehetnek közzé az adott területen új vagy felülvizsgált nemzeti szabványt, amely bármely érvényes harmonizált szabvánnyal nem áll teljes mértékben összhangban. Az új harmonizált szabvány kihirdetése után minden ütköző nemzeti szabványt észszerű határidőn belül vissza kell vonni.¹³⁷

A harmonizált szabványok alkalmazásának lényege, hogy az annak megfelelő termékek esetén vélelmezhető, hogy azok a 2001/95/EK irányelv¹³⁸ szerint biztonságos termékek, így főszabály szerint szabadon mozoghatnak az EU-ban. A harmonizált szabványoknak való megfelelés esetén az is vélelmezhető, hogy a termék megfelel a speciális uniós harmonizációs jogszabályokban megfogalmazott alapvető követelményeknek. A harmonizált szabványok nem pótolják a jogilag kötelező érvényű alapvető követelményeket. A harmonizált szabványban foglalt előírás nem alternatívája a vonatkozó alapvető vagy egyéb jogi követelménynek, hanem csupán az annak való megfelelés egyik lehetséges technikai eszköze. A gyártó még a harmonizált szabványok alkalmazásakor is teljes felelősséggel tartozik a termékével kapcsolatos kockázatok értékeléséért, amellyel megállapítja, mely alapvető követelményeket kell alkalmaznia. Ezen értékelést követően dönthet a gyártó a harmonizált szabványokban foglalt előírások alkalmazása mellett.

Az EUMSZ 114. cikkének (10) bekezdése alapján a harmonizációs jogszabályok többsége védzáradékot tartalmaz, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az EUMSZ 36. cikkében említett nem gazdasági okokból (a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme) uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak. Ilyen védzáradéki eljárásra akkor is sor kerülhet, ha a termék egyébként megfelel valamely harmonizált szabványnak, de a szabvány maga hibás, mert nem fedi le a harmonizációs jogszabályokban megfogalmazott alapvető követelményeket. Ha a nemzeti intézkedés indokoltnak minősült, a Bizottság hivatalból megindítja a fentebb említett kifogásolási eljárást a harmonizált szabvánnyal szemben.

A harmonizált szabványok alkalmazása nem az egyetlen módja a termékmegfelelőség igazolásának. Ha a gyártó úgy dönt, hogy nem követi a harmonizált szabványokat, köteles bizonyítani, hogy az általa kiválasztott eszközök használatának köszönhetően termékei megfelelnek az alapvető követelményeknek. Ez azt jelenti, hogy a szóban forgó termék műszaki dokumentációjában részletesen ki kell fejtenie, hogy az általa használt műszaki előírások hogyan biztosítják az alapvető követelményeknek való megfelelést.

¹³⁷ ESzR 3. cikk (3).

¹³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve (2001. december 3.) az általános termékbiztonságról.

2.8 JOGHARMONIZÁCIÓ NEM BELSŐ PIACI TERÜLETEKEN

Az uniós szintű jogközelítés lényegesen szélesebb spektrumot fog át a belső piaci jogharmonizációnál. A jogharmonizáció jogalapjául nem csupán az EUMSZ 114. és 115. cikkei szolgálhatnak, az EUMSZ ugyanis számos speciális területen teszi lehetővé a harmonizációs célú uniós jogalkotást.

Már az EUMSZ 114. cikk (2) bekezdése is kivesz három területet (az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezések) a belső piaci jogharmonizáció hatóköréből; ennek indoka éppen az, hogy az EUMSZ speciális rendelkezései foglalkoznak az e területre eső tagállami normák uniós harmonizációjával.

A forgalmi, a jövedéki és egyéb közvetett *adó*okra vonatkozó tagállami szabályok harmonizálására különleges jogalkotási eljárás keretében – a Tanács az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációját követően – egyhangú döntéshozattal kerülhet sor.¹³⁹

A *munkavállalók* szabad mozgásának megvalósítása, valamint jogaik és érdekeik hatékony érvényesítése céljából rendes jogalkotási eljárás keretében – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően – irányelvek vagy rendeletek formájában van lehetőség a tagállami jogok harmonizálására.¹⁴⁰

A *letelepedési* jogra, valamint az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó tagállami rendelkezések összehangolása céljából rendes jogalkotási eljárás keretében irányelvek kibocsátására van lehetőség.¹⁴¹

A *monetáris unió* vonatkozásában az EUMSZ direkt jogharmonizációs rendelkezéssel kimondja, hogy valamennyi tagállam biztosítja a nemzeti jogszabályai – beleértve a nemzeti központi bank statútumát is – összeegyeztethetőségét a Szerződésekkel, valamint a KBER és az EKB alapokmányával.¹⁴²

Az EUMSZ speciális jogharmonizációs szabályokat fektet le a polgári és büntetőügyekben való *igazságügyi együttműködés* területére.¹⁴³ Az igazságügyi együttműködés a bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvén nyugszik, mellyel a határozatok unión belüli szabad forgalma valósul meg.¹⁴⁴ A polgári igazságügyi együttműködés keretében – a családjogi ügyeket kivéve – rendes jogalkotási eljárásban meghozott uniós jogforrásokkal közelíthetők a tagállami szabályok.¹⁴⁵ Az erre vonatkozó, mintegy másfél tucat jogforrás kiterjed a polgári, kereskedelmi, öröklési, tartási ügyekre vonatkozó joghatóság, határozatok elismerése és végrehajtása, az alkalmazandó jog, a kézbesítés, a bizonyításvétel stb. területeire. A több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangú döntéshozattal és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács állapítja meg.¹⁴⁶ A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén a jogharmonizációs célú jogalkotás rendes jogalkotási eljárásban történik.

¹³⁹ EUMSZ 113. cikk.

¹⁴⁰ EUMSZ 46. cikk.

¹⁴¹ EUMSZ 52. cikk (2) bekezdés; 53. cikk (1) bekezdés.

¹⁴² EUMSZ 131. cikk.

¹⁴³ EUMSZ 81. cikk (1)–(2) bekezdés, 82. cikk (1)–(2) bekezdés, 83. cikk (1) bekezdés.

¹⁴⁴ EUMSZ 67. cikk (3)–(4) bekezdés.

¹⁴⁵ EUMSZ 81. cikk (2) bekezdés.

¹⁴⁶ EUMSZ 81. cikk (3) bekezdés.

Harmadik fejezet

A JOGHARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGEK KIKÉNYSZERÍTÉSE

Mint fentebb láttuk, a jogharmonizáció az uniós jog által meghatározott tagállami kötelezettséget jelent. Az uniós jog által meghatározott tagállami kötelezettségek kikényszerítésére a Szerződések egy általános és több speciális kikényszerítési eljárást rendszeresítenek. Az általános kikényszerítési eszköz a Bizottság, illetve a tagállamok kezdeményezésére induló kötelezettségszegési eljárás az EUMSZ 258., illetve 259. cikkei alapján. A belső piaccal össze nem egyeztethető állami támogatások esetén a Bizottság, a belső piaci derogációs jogokkal való visszaélés esetén a Bizottság és a tagállamok az általános kötelezettségszegési eljárástól eltérve közvetlenül az EUB-hoz fordulhatnak.¹⁴⁷ A közvetlen EUB-hoz való fordulás jogát biztosítja a Bizottság és a tagállamok számára az EUMSZ 348. cikke arra az esetre is, ha egy tagállam visszaél a nemzetbiztonsági okokból, illetve súlyos belső zavarok vagy nemzetközi feszültség esetére biztosított derogációs lehetőségekkel. A túlzott költségvetési hiány elkerülésére vonatkozó tagállami kötelezettség kikényszerítésére az EUMSZ szintén külön mechanizmust hoz létre, amely kizárja a kötelezettségszegési eljárás alkalmazását ebben a körben.¹⁴⁸ A jogharmonizációs kötelezettségek szempontjából egyértelműen az általános kötelezettségszegési eljárás játszik meghatározó szerepet.

A kötelezettségszegési eljárás a jogharmonizációs kötelezettségek közérdekű és közvetlen kikényszerítésének eszköze (*public enforcement*). Ez az eszköz – és általában véve a nemzetközi bírói fórumnak való kötelező alávettség – az európai integráció kezdeti időszakában egyedülállónak számított nemzetközi kötelezettségek kikényszerítésére, és napjainkban is kivételesnek tekinthető. Ugyanakkor korlátai is viszonylag hamar nyilvánvalóvá váltak:

- a tagállamok csak kivételes esetben kezdeményeznek kötelezettségszegési eljárást egy másik tagállammal szemben;
- a Bizottság korlátozott erőforrásai nem teszik lehetővé a kötelezettségszegések teljes körű feltárását és a normakövetés kikényszerítését;
- a kötelezettségszegési eljárás nem alkalmas a tagállami kötelezettségszegések által magánfeleknek okozott sérelmek orvoslására;
- a kötelezettségszegési eljárás tárgya csak tagállami jogsértés lehet, a tagállamnak nem betudható uniós kötelezettségszegésre nem terjed ki.

Az EUB ezért már korai joggyakorlatában lépéseket tett abba az irányba, ami lehetővé teszi a jogharmonizációs kötelezettségek magánérdekű és közvetett kikényszerítését (*private enforcement*) a tagállami bíróságok előtt. Ennek

¹⁴⁷ EUMSZ 108. cikk (2) és 114. cikk (9).

¹⁴⁸ EUMSZ 126. cikk.

eszköze volt a jogharmonizáció szempontjából elsődleges jelentőségű irányelvek közvetlen hatályának elismerése egyes esetekben, illetve az egyéni jogorvoslat előírása tagállami bíróságok előtt az uniós jog megsértésének eseteire. Ez utóbbi eszközök jelentősen hozzájárulnak az uniós jog tényleges érvényesüléséhez, és ma is formálódó tartalmukkal egyre nagyobb szerepet játszanak a kikényszerítési hézagok kitöltésében.

3.1 A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁS

3.1.1 A kötelezettségszegési eljárás típusai és jellege

Az EUMSZ két típusú kötelezettségszegési eljárást szabályoz. Az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásban a Bizottság, amennyiben megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az EUB-hoz fordulhat. Az EUMSZ 259. cikke értelmében bármely tagállam az EUB-hoz fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be, az ügyet a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórium eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. A Bizottság véleménye vagy annak hiánya nem akadályozza a kereset benyújtását.

Jogharmonizációs szempontból az EUMSZ 259. cikke szerinti eljárás elhanyagolható jelentőséggel bír. Az EU intézményi struktúrájában a Szerződések és a másodlagos jog alkalmazásának őre a Bizottság,¹⁴⁹ és e szerep átvételére a tagállamok részéről sem a politikai szándék, sem az adminisztratív kapacitás nem létezik. Az EUMSZ 259. cikke alapján mindössze néhány eljárás indult eddig, és az így kezdeményezett eljárások természetesen nem elsősorban az unió joga hatékony érvényesülésének érdekében tett stratégiai és szisztematikus törekvéseket tükrözték, hanem az érintett tagállamok között valamilyen kivételes gazdasági vagy politikai konfliktusra utaltak.¹⁵⁰ Az EUMSZ 259. cikke alapján indult eljárások egy részét a Bizottság is inkább szentitív tagállamközi vitának tekinti, amit nem kíván felhasználni az uniós jog teljes körű érvényesülése érdekében.¹⁵¹ A továbbiakban ezért vizsgálódásainkat az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásra korlátozzuk.

¹⁴⁹ Az EUSz 17. cikk (1) bekezdése szerint: „A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az EUB ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását.” Az ESZAK-Szerződés 88. cikkében meghatározott „eredeti” kötelezettségszegési eljárás a Főhatóságnak még a Bizottság jelenlegi jogosítványainál is szélesebb jogkört biztosított. A Főhatóság jogosult volt a Bírósághoz fordulás nélkül is megállapítani a tagállam kötelezettségszegését, a tagállam e határozatot támadhatta meg a Bíróságnál.

¹⁵⁰ Magyarország kezdeményezte a kevés EUMSZ 259. cikke szerinti eljárás egyikét: C-364/10. Magyarország v. Szlovák Köztársaság. ECLI:EU:C:2012:630.

¹⁵¹ C-145/04. Spanyol Királyság v. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. ECLI:EU:C:2006:543. Itt a Bizottság nem adott ki indokolással ellátott véleményt, és az ügy alapjául szolgáló szentitív kétoldalú politikai vitára hivatkozva a feleket békés megállapodásra szólította fel. Az EUB-t ez nem akadályozta meg abban, hogy az Egyesült Királyság javára döntsön.

A kötelezettségszegési eljárás nem az egyetlen módja az uniós jog kikényszerítésének, e rendszerben világos és jól meghatározott funkciója van. E funkció az uniós jog általános és egységes érvényesítése, nem pedig az uniós jogsértéssel okozott egyéni jogsérelem orvoslása.¹⁵² A két funkció közötti elhatárolás nem mindig egyértelmű. Különösen igaz ez azokban a kötelezettségszegési eljárásokban, amelyek a Bizottságnak magánfelek (természetes személyek, gazdasági szereplők, civil szervezetek) által szolgáltatott információ alapján indulnak. A Bizottság maga is ösztönzi ezeket a megkereséseket, mert kizárólag saját erőforrásaira támaszkodva csak az uniós jogsértések töredékét tudná feltárni. Magánfelektől viszont rendszerint akkor érkeznek jelzések, ha az uniós jogsértéssel kapcsolatban valamilyen érintettségük megállapítható. A magánfeleknek tehát általában jól azonosítható érdekük fűződik a kötelezettségszegési eljárás megindításához és kimeneteléhez, de legalábbis ahhoz, hogy az eljárás lefolyásáról érdemi információhoz jussanak. Az EUB egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy a magánfelek a kötelezettségszegési eljárásban nem számítanak félnek,¹⁵³ illetve a kötelezettségszegési eljárás és az azzal párhuzamosan zajló, a jogsérelem orvoslását célzó egyéb eljárások között az uniós jog alapján nem áll fenn jogi kapcsolat.¹⁵⁴ Ez a megállapítás elvileg azokra a tagállami eljárásokra is igaz, ahol a tagállami bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Tényleges hatásukat tekintve az előzetes döntéshozatali eljárások is vezethetnek annak megállapítására, hogy a tagállami jogalkotás vagy joggyakorlat nem egyeztethető össze az uniós joggal.

Ugyanakkor az Európai Ombudsman nyomására a Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményező magánfelekkel fenntartott kapcsolataiban egyre nagyobb hangsúlyt kap az átláthatóság és jó közigazgatás követelményeinek való megfelelés.¹⁵⁵ A Bizottság viszonylag részletesen meghatározott és nyilvános kritériumok alapján dönt arról, mely panaszokat vesz nyilvántartásba, a panaszosokat közvetlenül vagy a nyilvánosságon keresztül minden jelentős eljárási cselekményről tájékoztatja. A Bizottság és a panaszosok kapcsolatában a Bizottság saját vállalásainak tényleges érvényesülése az Európai Ombudsman ellenőrzési körébe tartozik. Az eljárás irataihoz való hozzáférést az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete¹⁵⁶ szabályozza, ennek érvényesülése az EUB előtti eljárásban is kikényszeríthető.

¹⁵² 28/67. Firma Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH v. Hauptzollamt Paderborn. ECLI:EU:C:1968:17.

¹⁵³ T-191/99. David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni és társai v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:T:2001:284.

¹⁵⁴ C-445/06. Danske Slagterier v. Német Szövetségi Köztársaság. ECLI:EU:C:2009:178. A konkrét ügyben az EUB úgy foglalt állást, hogy a közösségi jog nem követeli meg az állam közösségi jog megsértése miatti felelőssége okán fennálló kártérítési jogra vonatkozó, a tagállami szabályozásban előírt elévülési idő nyugvását vagy megszakadását a kötelezettségszegési eljárás miatt. C-508/03. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. ECLI:EU:C:2006:287. Az EUB szerint a tagállami jogorvoslati eljárások nem jelentik akadályát a kötelezettségszegési eljárás lefolytatásának.

¹⁵⁵ C/2016/8600, HL C 18., 10. o. – A Bizottság közleménye: Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén; Melléklet.

¹⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről; HL magyar különkiadás, 1. fejezet, 3. kötet, 331–336. o.

3.1.2 Az EUMSz 258. cikke szerinti eljárás előzményei és megindítása

A kötelezettségszegési eljárás az alábbi fő szakaszokra tagolódik:

1. Megelőző eljárások és informális információcsere: ezek nem képezik az EMSz 258. cikke szerinti eljárás részét, de hozzájárulhatnak az eljárás megindításához szükséges adatok beszerzéséhez, illetve a tagállam és a Bizottság párbeszéde révén ahhoz, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítására ne kerüljön sor.
2. Felszólító levél: a Bizottság által a tagállamnak megküldött dokumentum, amiben a Bizottság kifejti a kötelezettségszegés gyanújára okot adó körülményeket, és rendszerint kéthónapos határidővel további felvilágosítást kér a tagállamtól.
3. Indokolással ellátott vélemény: ha a felszólító levél és a tagállammal folytatott dialógus nem vezetett eredményre, a Bizottság indokolással ellátott véleményt bocsát ki, amelyhez már számos joghatás kapcsolódik, és amely végső határidőt tartalmaz a jogsértés orvoslására.
4. Az ügy EUB elé utalása: ha a tagállam az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidőig nem orvosolja a jogsértést, a Bizottság az EUB elé utalhatja az ügyet.

A kötelezettségszegési eljárás bírósági szakaszát megelőzően a Bizottság az ügy ura, és diszkrecionális joga eldönteni, hogy a következő szakaszba lépteti-e az eljárást, és ha igen, mikor. A Bizottság a kötelezettségszegési eljárást a legvégső eszköznek tekinti, és számos kiegészítő mechanizmust (például a SOLVIT¹⁵⁷ vagy az Európai Fogyasztói Központok Hálózata) alakított ki a jogsértések korai feltárására és kezelésére. 2007-től kezdődően egészen a közelmúltig kiemelt és általánosan alkalmazott eszköz volt az EU Pilot néven ismert, a Bizottság és tagállamok közötti strukturált, 10 hetes időszakot felölelő, a felszólító levelet megelőző problémamegoldó párbeszéd.¹⁵⁸ A Bizottság 2017-ben úgy foglalt állást, hogy „az EU Pilot problémamegoldó mechanizmus életbeléptetése nélkül fog kötelezettségi eljárásokat indítani, kivéve, ha az EU Pilot igénybevétele hasznosnak ígérkezik az adott esetben.”¹⁵⁹ Ennek megfelelően az EU Pilot alkalmazása drasztikusan visszaszorult.

A Bizottságot többféle politikai szempont vezérelheti abban, hogy mely ügyekben és mikor indít kötelezettségszegési eljárást, illetve ezek közül melyeket, illetve mikor lépteti bírósági szakaszba. Az EUB egyértelművé tette, hogy ezeket a politikai megfontolásokat az eljárás bíróság előtti szakaszában nem vizsgálja.¹⁶⁰ A Bizottság kötelezettségszegési eljárás megindításával kapcsolatos döntése érdemében mulasztási vagy megsemmisítési eljárás tárgyát sem képezheti.¹⁶¹ Az EUB a kötelezettségszegési eljárás idődimenzióját tekintve egyedül azzal kapcsolatban fogalmazott meg elvárásokat, hogy a felszólító levélben, illetve az indokolással ellátott véleményben a Bizottságnak észszerű határidőt kell szabnia a tagállamnak a válaszadásra, illetve a jogsértés orvoslására.¹⁶²

¹⁵⁷ A SOLVIT az uniós tagállamok, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia közigazgatási hatóságai által biztosított ingyenes szolgáltatás, ami az uniós polgárok és cégek jogérvényesítéséhez nyújt segítséget más tagállamok hatóságaival szemben felmerült nehézségek esetén.

¹⁵⁸ COM (2007) 502 – A Bizottság közleménye: Az eredmények Európája – a közösségi jog alkalmazása.

¹⁵⁹ C/2016/8600, HL C 18., 10. o. – A Bizottság közleménye: Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén.

¹⁶⁰ 416/85. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. ECLI:C:1988:321.

¹⁶¹ C-247/87. Star Fruit Company SA v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:1989:58.

¹⁶² 74/82. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Írország. ECLI:EU:C:1984:34. C-333/99. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság. ECLI:EU:C:2001:73.

3.1.3 Az indokolással ellátott vélemény

Az indokolással ellátott vélemény funkciója, hogy a Bizottság és a tagállam közötti jogvita kereteit egyértelműen meghatározza. Az indokolással ellátott véleményhez képest a Bizottság az EUB előtt nem változtathatja meg érdemben hivatkozását az általa sérelmesnek tartott tagállami magatartás ténybeli alapjára, illetve annak jogi minősítésére.

A Bizottságnak álláspontját indokolnia kell. Az EUB joggyakorlatában nem kívánja meg szigorú formális követelmények kielégítését, elsősorban azért, mert a vélemény nem jogilag kötelező határozat, így megsemmisítési kereset tárgya sem lehet. Természetesen az érintett tagállam kifogásolhatja az indokolás nem kielégítő vagy inkoherens jellegét, de ezt a kötelezettségszegési eljárás bíróság előtti szakaszában teheti meg, nem közvetlenül az indokolással ellátott véleménnyel szemben. Az indokolás kielégítő akkor, ha koherens módon bemutatja azokat az okokat, amik alapján a Bizottság arra a meggyőződésre jutott, hogy az érintett tagállam valamely jogi kötelezettségének nem tett eleget.¹⁶³ A Bizottság az indokolással ellátott véleményben nem köteles a tagállam által az eljárás korábbi szakaszában előterjesztett védekezésekre és megjegyzésekre reagálni.

Az indokolással ellátott vélemény a kötelezettségszegési eljárás időbeli kereteit is kijelöli. Az indokolással ellátott vélemény kibocsátásának időpontját követően megvalósult tagállami magatartás jogsértő jellegére az EUB előtt a Bizottság csak akkor hivatkozhat, ha azok jellege megegyezik a vélemény tárgyává tett tagállami cselekményekkel,¹⁶⁴ vagy a Bizottság nem újabb konkrét jogsértéseket kíván ezzel megalapozni, hanem a korábbi jogsértés általános és ismétlődő jellegét.¹⁶⁵ Az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidőt követően meghozott tagállami intézkedéseket vagy előterjesztett védekezéseket sem a Bizottság, sem az EUB nem köteles már figyelembe venni. Ez a joggyakorlat különösen érdekes annak fényében, hogy az EUB hasonló körülmények között az EUMSz 265. cikke alapján az uniós intézményekkel szemben előterjesztett mulasztási kereseteket főszabály szerint okafogyottnak tekinti.¹⁶⁶ A kötelezettségszegési eljárásokban követett eltérő gyakorlat magyarázataként több érv is felhozható:

- a tagállami felelősség megállapítása egy kötelezettségszegési eljárásban támogatást nyújthat magánfeleknek a tagállami bíróságok előtt megindult vagy meginduló jogorvoslati eljárásokban;
- az EUB fenntartja magának a jogot, hogy rövid ideig fennálló jogsértésekről is állást foglaljon, mert ezek jogi jelentősége nem feltétlenül a jogsértés időtartamával arányos;
- így megakadályozható a tagállami visszaélés, amikor a tagállam közvetlenül a bíróság döntéshozatala előtt megszünteti a jogsértést, majd az eljárás megszűnését követően újrakezdi a jogsértő magatartást.¹⁶⁷

¹⁶³ 7/61. Az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága v. Olasz Köztársaság. ECLI:EU:C:1961:31.

¹⁶⁴ C-236/05. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. ECLI:EU:C:2006:707.

¹⁶⁵ C-189/07. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Spanyol Királyság. ECLI:EU:C:2008:760.

¹⁶⁶ 377/87. Európai Parlament v. az Európai Közösségek Tanácsa. ECLI:EU:C:1988:387.

¹⁶⁷ CRAIG – DE BÚRCA 2015, 444.

3.1.4 Az eljárás bírósági szakasza

Az eljárás bírósági szakaszában az EUB azt vizsgálja, hogy az indokolással ellátott véleményben megszabott határidő leteltekor a tagállam Bizottság által állított magatartása a Bizottság által megjelölt jogalapra tekintettel az uniós jog sérelmét valósítja-e meg. A Bizottság a bírósági szakaszban csak azokat a jogi érveket terjesztheti elő, amelyeket már korábban is a tagállam tudomására hozott. Hasonló kööttségek az érintett tagállamot nem terhelik: az EUB előtt olyan védekezést is előterjeszthet, amelyet a megelőző szakaszban még nem hozott a Bizottság tudomására. Erre a Bizottság természetesen reagálhat – akkor is, ha ezzel korábban még nem felhozott érvelést kell előterjesztenie. Új érvek az eljárásba beavatkozó tagállamtól is származhatnak.

A tagállam jogsértése megnyilvánulhat a tagállam tevőleges magatartásában vagy mulasztásában, ha az az uniós jog bármilyen jogelvével vagy rendelkezésével ellentétes. Az irányelvek elmaradt vagy nem megfelelő átültetése messze a leggyakoribb tárgya a kötelezettségszegési eljárásoknak – ideértve azokat az eseteket is, amikor a tagállam nem tájékoztatja a Bizottságot az irányelv átültetéséről (ún. non-notif eljárások).

Az EUB az EUSz 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés kötelezettségéből levezette, hogy a tagállamok kötelesek a Bizottságot támogatni a Szerződések érvényre juttatása érdekében folytatott tevékenységében. Ennek elmulasztása (például az érdemi adatszolgáltatás megtagadása az eljárás során) szintén az uniós jog megsértésének minősül.¹⁶⁸ A Bizottságnak az anyagi jogsértést bizonyítania kell, a tagállami adatszolgáltatás elmaradása nem eredményezi a jogsértés vélelmét.¹⁶⁹ Ugyanakkor ha a Bizottság már valószínűsítette a jogsértés tényét, nem elegendő, ha a tagállam egyszerűen tagadja azt: érdemben kell vitatnia a Bizottság által felhozott adatokat és érveket.¹⁷⁰

A tagállamok igen változatos védekezéseket terjesztettek elő, amivel mentesülni kívántak az uniós jog megsértése miatti felelősség alól. Ezek nagy részét az EUB nem akceptálta. Nincs jelentősége annak, hogy a jogsértés okoz-e kárt vagy érdeksérelmet valakinek. Nem mentesíti a tagállamot a felelősség alól az sem, ha a jogsértés nem volt szándékos, vagy a tagállamnak nem volt felróható. Ugyancsak irreleváns a jogsértés súlya. Szélsőséges esetekben az EUB elfogadta a *vis maiorra* való hivatkozást, de csak arra az időszakra, amíg a rendkívüli esemény a tagállamot a kötelezettségei teljesítésében akadályozta.

Nem hivatkozhat a tagállam az uniós jogsértéssel szemben a saját alkotmányos berendezkedéséből adódó nehézségekre, ideértve a tagállami parlament vagy az autonóm jogalkotási hatáskörökkel rendelkező tartományok, régiók, önkormányzatok, hatóságok, illetve köztestületek mulasztását, amelyekkel szemben a központi kormánynak utasítási joga nincsen. A szabály elvileg a tagállami bíróságokra is vonatkozik, és mint alább látni fogjuk, az EUB megállapította, hogy a tagállami bíróságok által elkövetett uniós jogsértések is megalapozzák a tagállam kártérítési felelősségét magánfelekkel szemben. Azonban a Bizottság a bíróságok függetlenségének szenzitív kérdése miatt kifejezetten vonakodott kötelezettségszegési eljárást indítani tagállami bíróságok által elkövetett jogsértések miatt, és eddig egyetlen ilyen ügy sem jutott bíróság előtti szakaszba.

¹⁶⁸ 240/86. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Görög Köztársaság. ECLI:EU:C:1988:173.

¹⁶⁹ C-221/04. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Spanyol Királyság. ECLI:EU:C:2006:329.

¹⁷⁰ 272/86. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Görög Köztársaság. ECLI:EU:C:1988:433.

Bár az EUB joggyakorlata a kérdésben nem teljesen egyértelmű, úgy tűnik, hogy a tagállam kötelezettségszegési eljárásban már nem hivatkozhat a megsértett uniós jogforrás (a konkrét ügyben egy neki címzett határozat) érvénytelenségére.¹⁷¹ Az álláspont mögött meghúzódó megfontolás, hogy a tagállam az érvénytelennek tartott uniós jogforrás megsemmisítését külön eljárásban kezdeményezheti, amire viszont szigorú eljárási határidők vonatkoznak. Megengedett azonban az érvénytelenségi védekezés, ha a jogforrás olyan súlyos fogyatékoságban szenved, hogy jogi értelemben nem létezik, illetve akkor, ha a nem kifejezetten az érintett tagállamnak címzett aktus (a konkrét ügyben egy rendelet) egyébként nem nyilvánvaló érvénytelenségét a tagállam nem ismerhette fel a kötelezettségszegési eljárás megindulásáig.¹⁷²

3.1.5 Jogkövetkezmények

Az EUMSZ 258. cikke szerint eljárás a magyar eljárásjogi terminológia szerint megállapítási per, mert az EUB hatásköre csak a jogsértés megállapítására terjed ki: nem kötelezheti a tagállamot egy meghatározott intézkedés elfogadására, és egyébként sem állapíthatja meg, hogy az ítéletből a tagállamra nézve milyen egyéb kötelezettségek hárulnak.

Az EUB határozatának kikényszerítésére az EUMSZ 260. cikke az átalányösszeg vagy kikényszerítő bírság kiszabásának lehetőségét biztosítja. Erre főszabály szerint külön eljárásban kerülhet sor.¹⁷³ Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az EUB ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – az EUB-hoz fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ha az EUB megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

Az átalányösszeg egy konkrét összegben meghatározott egyszeri bírságot jelent, a kényszerítő bírság pedig a jogsértés fennállásának időtartamára időszakonként (napokban, hónapokban, években) meghatározott felhalmozódó bírság. Az EUB joggyakorlata szerint csak átalányösszeg szabható ki, ha a jogsértést a tagállam az EUMSZ 260. cikke szerinti eljárásban született ítélet meghozataláig felszámolta. A bírság összegének meghatározásakor az EUB a Bizottság javaslatához nincsen kötve. Az EUB döntésének végrehajtását a Bizottság felügyeli, és határozatban állapítja meg a tagállami teljesítés időpontját, illetve ehhez kapcsolódóan a bírság végleges összegét. Ez a határozat a kötelezettségszegési eljárásban nem vizsgálható felül, külön megsemmisítési eljárás tárgya lehet.

¹⁷¹ 226/87. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság. ECLI:EU:C:1988:354.

¹⁷² Uo. Hasonló sikertelen védekezés át nem ültetett irányelv esetében: C-74/91. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Német Szövetségi Köztársaság. ECLI:EU:C:1992:409.

¹⁷³ Kivétel ez alól, ha a Bizottság azon az alapon nyújt be keresetet az EUB-hoz, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamilyen, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének. Ilyenkor a Bizottság, már az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásban meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. A gyakorlatban ezek az eljárások nem vezetnek bírsághoz: a Bizottság a tagállami implementációról történő értesítést követően szokás szerint visszavonja a keresetet.

A Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján lefolytatott eljárásban meghozott ítélet végrehajtását elmulasztó vagy azzal késlekedő tagállamokkal szemben nem kezdeményez automatikusan EUMSZ 260. cikke szerinti eljárást, sőt erre általában csak a mulasztások csekély hányadában kerül sor. Ilyen esetekben nem ritka, hogy a Bizottság egy ügyben többször is fellép az EUMSZ 260. cikke alapján.

3.2 AZ IRÁNYELVEK KÖZVETLEN HATÁLYA

3.2.1 A közvetlen hatályról általában

Az EUMSZ 288. cikke szerint a rendelet „teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”. E rendelkezésből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a rendeletek esetében nincsen szükség tagállami közvetítésre vagy áttételre ahhoz, hogy azok a belső jogban is érvényesüljenek. A Szerződések azonban nem tartalmaznak hasonló megállapítást az uniós jog egyéb elsődleges vagy másodlagos forrásaival kapcsolatban. A közvetlen hatály doktrínáját a Bíróság dolgozta és dolgozza ki folyamatosan alakuló esetjogában. Ennek kiindulópontja a híres Van Gend en Loos ügy volt, amelyben a Bíróság az akkori EGK-Szerződés egyik rendelkezésével kapcsolatban kimondta, hogy „az közvetlen hatállyal bír, és olyan egyéni jogokat keletkeztet, melyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesítenie.”¹⁷⁴ A Bíróság döntése az EGK-Szerződés szövegét tekintve nem nélkülöz ugyan minden textuális alapot,¹⁷⁵ de lényegileg mégiscsak a közösségi jogrend természetével kapcsolatos vízióra vezethető vissza, ami szerint „a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, [...] amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.” A Bíróság érvelésében már ebben a korai esetben is meghatározó szerepet játszott, hogy a magánérdekű kikényszerítés hatékony kiegészítője lehet a közérdekű kikényszerítési eszközöknek: „A jogaik védelmében érdekelt magánszemélyek ébersége hatékony ellenőrzést eredményez, amely kiegészíti a 169. [jelenleg: EUMSZ 258. cikk] és 170. cikk [jelenleg: EUMSZ 259. cikk] által a Bizottság és a tagállamok gondosságára bízott ellenőrzést.”

A Bíróság esetjogában a közvetlen hatálynak legalább két érintkező, de nem teljesen azonos definíciója található. A közvetlen hatály objektív értelemben azt jelenti, hogy az uniós jog rendelkezésére a tagállami bíróságok előtt hivatkozni lehet, szubjektív értelemben pedig azt, hogy az uniós jog az egyénre jogokat ruház, amelyek a tagállami bíróságok előtt is érvényesíthetők.¹⁷⁶

A Bíróság a szerződéses rendelkezések közvetlen hatálya feltételül a Van Gend en Loos ügyben még azt határozta meg, hogy az világos és feltétel nélküli tilalmat állapítson meg, amely kötelezettséggel kapcsolatban az álla-

¹⁷⁴ 26/62. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen. ECLI:EU:C:1963:1.

¹⁷⁵ Megjegyzendő, hogy az eljárásban három tagállam (az akkori tagállamok fele) beavatkozóként a közvetlen hatállyal ellentétes jogi álláspontot fejtett ki, vagyis aligha mondható, hogy a tagállamok az EGK-Szerződésben vállalt kötelezettségeiket a Bíróság által kifejtettek szerint értelmezték volna. Ilyen értelemben: CRAIG – DE BURCA 2015, 189.

¹⁷⁶ A magyar szakirodalom előbbire a közvetlen alkalmazhatóság, utóbbira a közvetlen hatály terminust használja: GOMBOS 2017, 52–53; BLUTMAN 2014, 338–340. Az EUB FOGALOMHASZNÁLATA AZONBAN NEM KÖVETKEZETES, GYAKRAN SZINONIMAKÉNT ALKALMAZZA A KÖZVETLEN ALKALMAZHATÓSÁG (DIRECT APPLICABILITY) ÉS KÖZVETLEN HATÁLY (DIRECT EFFECT) KIFEJEZÉSEKET.

mok semmilyen fenntartást nem tettek, és amelynek végrehajtása nem függ pozitív belső jogi aktustól. A Bíróság a feltételeken fokozatosan lazított, és a közvetlen hatályt kiterjesztette az EU által kötött nemzetközi szerződésekre, az uniós jog általános elveire, továbbá – a közvetlen hatály kifejezés használata nélkül – az EU Alapjogi Chartájára, valamint a rendeletekre és határozatokra. Mai olvasatában a közvetlen hatály feltétele, hogy a rendelkezés legyen kellően világos, pontos és feltétel nélküli ahhoz, hogy arra egyének tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak.

3.2.2 Az irányelvek közvetlen hatálya

A jogharmonizáció meghatározó jogi eszközeinek számító irányelvekről az EUMSZ 288. cikke úgy rendelkezik, hogy „az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.” Az irányelvek tehát szükségszerűen feltételeznek tagállami átültető intézkedéseket, amelyek az egyes tagállamokban nem feltétlenül azonosak. A közvetlen hatály Van Gend en Loos ügyben lefektetett feltételei közül így több megvalósulása is eleve kétséges: végrehajtása belső jogi aktustól függ, tagállami diszkréciót biztosít az átültetés során, és gyakran nem kellően világos és pontos ahhoz, hogy rendelkezéseire tagállami bíróságok előtt hivatkozni lehessen.

Ugyanakkor azok a jogpolitikai érvek, amelyek a szerződéses rendelkezések közvetlen hatálya mellett szóltak, az irányelvek esetében sem veszítenek súlyukból. A Bíróság elsősorban ezekre tekintettel az irányelvek esetében sem zárta ki a közvetlen hatály lehetőségét, és ezzel kapcsolatos álláspontját a Van Duyn¹⁷⁷ és Ratti¹⁷⁸ ügyekben fejtette ki részletesen. A Bíróság elsődleges érvelése szerint az irányelvek EUMSZ 288. cikkében megfogalmazott kötelező ereje és hatékony érvényesülése csorbát szenvedne, ha azokra az érintett magánfelek nem hivatkozhatnának a nemzeti bíróságok előtt. Ez a megállapítás rímelt a Van Gend en Loos ügyben hozott ítélet egyik alaptézisére: a magánérdekű jogérvényesítés hasznos kiegészítője lehet a közérdekű kikényszerítésnek. A Bíróság arra is utalt, hogy az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban a tagállami bíróság bármely jogi aktus érvényességét és értelmezését kérdésessé teheti (ideértve az irányelveket is) – ebből az következik, hogy ezekre magánfelek elvileg tagállami bíróság előtt is hivatkozhatnak.¹⁷⁹ A Bíróság az angolszász jogrendszerekből ismert *estoppel* jogintézményét is felhívta, ami kizárja, hogy a tagállam az átültetés hiányára hivatkozva vitassa az irányelvek kötelező erejét. Az *estoppel* működése a konkrét esetben az alábbi lépésekben követhető nyomon:

¹⁷⁷ 41/74. Yvonne van Duyn v. Home Office. ECLI:EU:C:1974:133.

¹⁷⁸ 148/78. Pubblico Ministero v. Tulio Ratti. ECLI:EU:C:1979:110.

¹⁷⁹ Meg kell jegyeznünk, hogy az érvelés megfordítását az EUB több alkalommal is elutasította: előzetes döntéshozatali eljárás tárgya nem csak az uniós jog közvetlenül hatályos rendelkezése lehet – ami viszont jelentősen gyengíti a fenti érv logikai erejét. C-416/10 Jozef Križan és társai v. Slovenská inšpekcia životného prostredia. ECLI:EU:C:2013:8; C-370/12 Thomas Pringle v. Government of Ireland és társai. ECLI:EU:C:2012:756.

1. A tagállam köteles lett volna az irányelvben megjelölt határidőig az irányelvet nemzeti jogrendjébe átültetni. Ennek elmulasztásával jogsértést követett el.
2. Ha az átültetés határidőben megtörtént volna, az érintett magánszemély a nemzeti bíróság előtti eljárásban hivatkozhatott volna az átültető nemzeti jogszabályra.
3. A tagállam nem hivatkozhat az átültetés hiányára (azaz saját jogsértésére) azzal a céllal, hogy megfossza az irányelvet átültetés utáni kötelező jellegétől.
4. Az irányelv egyes rendelkezései tehát közvetlen hatállyal bírhatnak: a magánfél arra a nemzeti bíróság előtt hivatkozhat, és a nemzeti jog azzal ellentétes rendelkezéseinek alkalmazásától a nemzeti bíróságnak el kell tekintenie.

Az *estoppel* alkalmazása azt eredményezi, hogy a tagállam az átültetési határidő előtti időszakban és időszak tekintetében elvileg hivatkozhat az átültetés hiányára,¹⁸⁰ vagyis közvetlen hatály csak az átültetési határidő sikertelen elteltét követően kapcsolódhat az irányelvhez. Ez nemcsak azt jelenti, hogy a magánfél a határidő eltelte előtt az irányelv rendelkezésére nem hivatkozhat a nemzeti bíróság előtt, hanem azt is, hogy a határidő elteltét követően sem hivatkozhat a magánszemély a közvetlen hatályra az átültetési határidőt megelőző időszakban történt események vonatkozásában. A sikeres átültetést követően az irányelvek közvetlen hatálya elvileg nem juthat szerephez, mert annak célkitűzései a tagállami jog rendelkezésein keresztül érvényesülnek, amelyekre a magánszemélyek tagállami bíróságok előtt nyilvánvalóan hivatkozhatnak. Az EUB joggyakorlata szerint a közvetlen hatály a teljes átültetést követően sem kizárt, ha a tagállamok az egyébként megfelelő átültető rendelkezéseket nem megfelelően alkalmazzák a gyakorlatban.¹⁸¹

A Bíróság fenti érvrendszere az irányelvek egyes rendelkezései közvetlen hatályának elvi lehetőségét alapozta meg. Ahhoz, hogy az irányelvek konkrét rendelkezései kapcsán meg lehessen állapítani közvetlen hatályukat, tisztázni kell, hogy kellően világosak, pontosak és feltétel nélküliek-e ahhoz, hogy a tagállami bíróságok azokat alkalmazzassák. Az EUB szerint önmagában az a tény, hogy a tagállamok az irányelvek átültetése során megválaszthatják a formát és az eszközöket, nem zárja ki, hogy az irányelvből származó egyéni jogok terjedelmét kellő pontossággal meg lehessen határozni. Ha a tagállami bíróságnak ezzel kapcsolatban értelmezési nehézségei lennének, az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban rendszerint kész segítségére sietni. A „kellően világos, pontos és feltétel nélküli” tesztet az EUB egyébként is meglehetősen megengedően alkalmazza: a tagállam számára az irányelvben biztosított diszkrecionális jogkör általában nem akadály a közvetlen hatály megállapításának, és az EUB számára többnyire elegendő, ha az irányelvből az elérni kívánt eredmény kellő pontossággal meghatározható.

Az *estoppel* mint jogi érvelés alkalmazása szükségszerűen azzal a következménnyel jár, hogy egy irányelv közvetlen hatályára csak a címzett tagállammal szemben lehet hivatkozni (vertikális közvetlen hatály). Az átültetés a címzett tagállam kötelezettsége, annak elmaradása csak a címzett tagállamnak felróható, így az *estoppel* csak a címzett tagállamot tiltja el az átültetés hiányára vonatkozó érveléstől. Ez a szabály az irányelvek horizontális közvet-

¹⁸⁰ A tagállamok azonban az irányelv hatálybalépése utáni, de átültetési határidejének letelte előtti időszakban sem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek komolyan veszélyeztetnék az irányelv célkitűzéseinek megvalósulását.

¹⁸¹ C-62/00. Marks & Spencer plc. v. Commissioners of Customs & Excise. ECLI:EU:C:2002:435.

len hatályának tilalma, amit a Bíróság tételesen a Marshall ügyben¹⁸² fogalmazott meg, majd később a Faccini Dori ügyben¹⁸³ erősített meg: irányelv önmagában nem keletkeztethet kötelezettségeket magánszemély terhére, és így arra magánszeméllyel szemben önmagában nem lehet hivatkozni.

Az EUB a horizontális közvetlen hatály tilalma mellett következetesen kitart a mai napig annak ellenére, hogy azt több támadás érte a jogirodalom oldaláról, és a főtanácsnokok is időről időre kísérletet tesznek indítványaikban a doktrína fellazítására. A horizontális közvetlen hatály tilalmának hatókörét az EUB egyedül a „címzett állam” fogalmának kiterjesztő értelmezésével vonta szűkebbre. A Foster ügyben adott definíció szerint ugyanis az irányelvi rendelkezés közvetlen hatályára hivatkozni lehet jogi természetétől függetlenül minden testülettel szemben, amely a tagállami jog rendelkezései értelmében az állam ellenőrzése mellett közszolgáltatást nyújt, és ennek érdekében különleges jogosítványokkal bír azokon a jogosítványokon felül, amelyeket a jog magánfelek hasonló viszonyaira vonatkozóan szabályoz.¹⁸⁴ Ilyen testületnek minősülhetnek például a helyi és regionális hatóságok, egyetemek vagy állami vállalatok. Egyes szerzők ezt a jelenséget a közvetlen hatály eredeti koncepciójától idegen sajátos felelősségi alakzatnak (adminisztratív vagy igazgatási közvetlen hatály) tekintik,¹⁸⁵ ami helytálló abból a szempontból, hogy ezek a testületek többnyire semmilyen befolyással nem rendelkeznek a tagállam implementációs kötelezettségének teljesítésére. Az EUB a Foster ügyben elfoglalt álláspontját követi akkor is, ha ezzel az állami ellenőrzés alatt álló vállalat versenyhátrányba kerül az ágazat nem állami tulajdonban álló szereplőivel szemben,¹⁸⁶ és akkor is, ha ez kihatással lehet az államtól független magánszemélyek jogi helyzetére is – mindaddig, amíg ez nem keletkeztet közvetlen jogi kötelezettséget az érintett magánfél számára.¹⁸⁷

3.2.3 Az irányelvek közvetlen hatályon túlmutató joghatásai

Bár az EUB igen konzervatív az irányelvek közvetlen hatályára vonatkozó doktrína értelmezésében, nyitott egyéb eszközök alkalmazására, amelyek az irányelv közvetlen hatályon túlmutató egyéb joghatásainak elismerésére vezetnek. Ilyen joghatásnak tekinthető az irányelvek közvetett hatálya, amit a tagállami hatóságok szemszögéből az irányelvkonform jogértelmezés követelményeként fogalmazhatunk meg. Az irányadó Von Colson ügyben¹⁸⁸ a Bíróság megállapította, hogy a tagállami kötelezettség egy irányelvben meghatározott eredmények elérésére magában foglalja, hogy a tagállami hatóságok saját nemzeti jogukat az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezzék. Ez a kötelezettség kiterjed azon irányelvi rendelkezésekre is, amelyeknek nincsen közvetlen hatálya,

¹⁸² 152/84. M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching). ECLI:EU:C:1986:84.

¹⁸³ C-91/92. Paola Faccini Dori v. Recreb Srl. ECLI:EU:C:1994:292.

¹⁸⁴ C-188/89. A. Foster és társai v. British Gas plc. ECLI:EU:C:1990:313.

¹⁸⁵ DE WITTE 2011.

¹⁸⁶ C-316/93. Nicole Vaneetveld v. SA Le Foyer. ECLI:EU:C:1994:82.

¹⁸⁷ C-201/02. The Queen, kérelme alapján Delena Wells kérelmére v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions. ECLI:EU:C:2004:12.

¹⁸⁸ 14/83. Sabine von Colson és Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen. ECLI:EU:C:1984:153.

és irányadó horizontális (magánfelek közötti) jogviszonyokban felmerülő jogvitákban is.¹⁸⁹ Az értelmezési kötelezettség csak az irányelv átültetési határidejét követő időszakban terheli a tagállami hatóságokat, viszont az értelmezési kötelezettség kiterjed a tagállami jogrendszer egészére: nemcsak az irányelvet kifejezetten átültető rendelkezésekre, hanem valamennyi (akár az irányelvtől teljesen függetlenül, akár annak megszületése előtt hozott) jogszabályi rendelkezésre és a jogértelmezést segítő jogelvekre is. Az értelmezés során az EUB nem vár a tagállami hatóságoktól a nemzeti joggal nyilvánvalóan ellentétes (*contra legem*) értelmezést, de többször hangsúlyozta az értelmezés előtt álló széles lehetőségeket.¹⁹⁰ E lehetőségek nem korlátlanok: az irányelvkonform értelmezés nem keletkeztethet magánfelek számára büntetőjogi felelősséget vagy egyéb jogi kötelezettséget, az viszont nem kizárt, hogy az értelmezés eredményeként egy magánfél helyzete terhesebbé válik.¹⁹¹

Ez utóbbi helyzethez hasonló az irányelvek közvetlen hatálynak nem minősülő bizonyos horizontális hatásainak köre, amit az EUB is elismerni látszik egyes határozataiban.¹⁹² Rendszerint arról van szó, hogy magánfelek jogvitájában valamelyik fél egy irányelvi rendelkezésre hivatkozik azzal a céllal, hogy az irányelvvvel ellentétes tagállami rendelkezés alkalmazását a konkrét jogvitában kizárja. Ennek eredményeként a másik fél jogi helyzete terhesebbé válik, mint amilyen az a tagállami jog alkalmazása során lett volna. A különbség az így kiváltott horizontális joghatás és az irányelv – nem létező – horizontális közvetlen hatálya között abban ragadható meg, hogy az irányelv maga nem keletkeztet új jogokat vagy kötelezettségeket. Pusztán kizárja a vele ellentétes tagállami jog alkalmazását; az így keletkezett joghézagot a tagállami jog más, általános rendelkezései töltik ki, amelyek a felek számára is eltérő jogokat és kötelezettségeket eredményeznek.

3.3 A TAGÁLLAMOK FELELŐSSÉGE AZ UNIÓS JOG MEGSÉRTÉSÉÉRT

Az EUSz 19. cikk (1) bekezdésének második fordulata úgy rendelkezik, hogy a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Ezt a kötelezettséget megerősíti az EU Alapjogi Chartájának 47. cikke, aminek értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. E rendelkezések jelentősége a jogharmonizációs kötelezettségek kikényszerítésével kapcsolatban az, hogy a tagállamok – esetleg magánszemélyek – által az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott jogsérelmek tekintetében hatékony jogorvoslatot kell biztosítani – akkor is, ha a fentebb tárgyalt közvetlen hatály, illetve a közvetlen hatályon túlmutató egyéb joghatások erre nem alkalmasak.

A Bíróság már korai esetjogában lefektette azt a tagállami kötelezettséget, hogy az uniós jog megsértése esetre jogorvoslatot biztosítsanak, de ennek módját a tagállamok eljárásjogi autonómiájába utalta. A tagállamok

¹⁸⁹ C-106/89. *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. ECLI:EU:C:1990:395.

¹⁹⁰ C-397-401/01. *Bernhard Pfeiffer és mások v. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*. ECLI:EU:C:2004:584.

¹⁹¹ 80/86. *Kolpinghuis Nijmegen BV* elleni büntetőeljárás. ECLI:EU:C:1987:431.

¹⁹² C-194/94. *CIA Security International SA v. Signalson SA és Securitel SPRL*. ECLI:EU:C:1996:172; C-443/98. *Unilever Italia SpA v. Central Food SpA*. ECLI:EU:C:2000:496.

szabadon határozhatják meg a jogorvoslat rendszerét mindaddig, amíg a biztosított jogorvoslat egyenértékű a tagállami jog megsértésével okozott jogsérelem orvoslására kialakított eljárásokkal (egyenértékűség), és nem teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy különösen terhessé a jogorvoslat igénybevételét (tényleges érvényesülés).¹⁹³ A tagállami eljárásjogi „autonómia” kifejezés arra utal, hogy a tagállamok nem kötelesek meglévő jogorvoslati rendszerükbe új jogorvoslati eljárást bevezetni az uniós jog sérelme esetére, és ha mégis így döntenek, nincsen kötelezettségük meghatározott jogorvoslati formák biztosítására – mindaddig, amíg a jogorvoslati rendszer az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveinek megfelel.

Egyes szerzők félrevezetőnek tartják az eljárásjogi autonómia kifejezést, mert megítélésük szerint az EUSz 19. cikk (1) bekezdése valójában a tagállamok eljárásjogi „kompetenciájáról”, sőt „kötelezettségéről” rendelkezik: Ha az uniós jog maga nem rendelkezik az uniós jog megsértésével okozott jogsérelem orvoslásáról, a tagállamok kötelezettsége, hogy megfelelő jogorvoslati rendszert alakítsanak ki. A tagállami autonómia csak e kötelezettség teljesítésének módjára vonatkozik.¹⁹⁴ Az EUB joggyakorlata ebből a szempontból meglehetősen egyetlen: miközben többször látványosan megerősíti, hogy az uniós jog nem támaszt a tagállamokkal szemben kötelezettséget „új” jogorvoslati formák bevezetésére,¹⁹⁵ legalább ennyi alkalommal rendelkezik úgy, hogy a tagállami jogrendszereknek az uniós jogsérelem orvoslására egy meghatározott jogorvoslati eszközt kell biztosítani,¹⁹⁶ ideértve olyan jogorvoslatokat is, amelyek az adott állam jogrendszerétől teljesen idegenek.¹⁹⁷

A fentebb említett ingadozó joggyakorlattal párhuzamosan viszont, a Francovich ügyben hozott méltán híres ítéletében a Bíróság úgy fogalmazott, hogy „a közösségi jog előírja azt az elvet, mely szerint a tagállamok kötelesek megtéríteni a magánszemélyeknek okozott azon károkat, amelyek a közösségi jog nekik betudható megsértéséből származnak.”¹⁹⁸ Azért indokolt itt párhuzamosságról beszélni, mert a Bíróság az uniós jogsértésért fennálló tagállami kárfelelősség követelményét igyekezett kivonni az „új” vagy „létező” tagállami jogorvoslatok vitája alól, amikor kijelentette, hogy „az elv, mely szerint az állam felelős a közösségi jog neki betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért, szerves része a Szerződés rendszerének.” Úgy tűnik, hogy a Bíróság a Francovich ügyben nem egyszerűen folytatni kívánta a jogorvoslatokkal kapcsolatos korábbi esetjog fejlesztését, hanem új, a saját lábán is megálló jogelvet igyekezett megfogalmazni a tagállami kárfelelősséggel kapcsolatban. Ehhez képest a Francovich ügy meglepően kevés iránymutatást ad a jövőre nézve azzal kapcsolatban, milyen feltételek mellett állapítható meg a tagállami kárfelelősség. Az ítéletben megfogalmazott három feltétel:

¹⁹³ 33/76. Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland. ECLI:EU:C:1976:188. A konkrét ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az igényérvényesítésre megállapított észszerű elévülési határidő nem teszi a gyakorlatban lehetetlenné az igényérvényesítést.

¹⁹⁴ Erről lásd CRAIG – DE BURCA 2015, 227.

¹⁹⁵ C-432/05. Unibet (London) Ltd és Unibet (International) v. Justitiekanslern. ECLI:EU:C:2007:163.

¹⁹⁶ C-271/91. M. Helen Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority. ECLI:EU:C:1993:335.

¹⁹⁷ C-213/89. The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. és társai. ECLI:EU:C:1990:257.

¹⁹⁸ C-6/90 és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v. Olasz Köztársaság. ECLI:EU:C:1991:428. 37. pont.

1. az irányelv által előírt eredmény a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel;
2. e jogok tartalmát az irányelv rendelkezései alapján meg lehessen határozni;
3. okozati összefüggés legyen a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.

A tagállami kárfelelősség mint önálló jogelv megerősítését szolgálta a Brasserie du Pêcheur ügyben 1996-ban hozott határozat.¹⁹⁹ Itt a hatóságok azon kötelezettsége, hogy a feladataik teljesítése során okozott károkat megtérítsék, már a tagállamok jogrendszerében ismert általános elv kifejezése, amelyet a legtöbb tagállamban a bírói gyakorlat alakított ki. Ez az elv érvényes a közösségi jog tagállam általi bármilyen megsértésére, függetlenül attól, hogy az állam melyik szerve felelős a cselekményért vagy mulasztásért.²⁰⁰ Ilyen módon megállapítható a tagállami jogalkotó felelőssége is az irányelv átültetésének elmulasztásával vagy a nem megfelelő átültetéssel okozott kárért.

A tagállami kárfelelősséggel kapcsolatos EUB-esetjognak szinte áttekinthetetlen irodalma van,²⁰¹ e helyütt csak néhány megállapításra szorítok, amelyeknek a jogharmonizáció szempontjából különleges jelentősége van. A tagállami kárfelelősség az uniós jog megsértésével okozott károkért újabb eszközt teremtett a nem vagy nem megfelelően átültetett irányelvek tényleges érvényesülésének elősegítésére. A kárfelelősség azokban az esetekben is megállapítható, amikor az irányelvi rendelkezések, amelyek sérelmét a tagállami magatartás megvalósította, közvetlen hatálya nem megállapítható, vagy amikor az irányelvkonform jogértelmezés eszközeivel az érintett magánfél nem hozható olyan helyzetbe, mintha az irányelvet a tagállam megfelelően átültette volna. Ebből a nézőpontból az állami kárfelelősség másodlagos, reziduális jogorvoslatnak tekinthető, amelynek alkalmazása csak akkor indokolt, ha a fentebb említett egyéb eszközök nem vezettek megfelelő eredményre, és a tagállami jog által kínált további jogorvoslatok sem kielégítőek. Az EUB újabb esetjoga abba az irányba mutat, hogy tagállami jogorvoslatok rendelkezésre állása nem akadályozza annak, hogy a magánfél közvetlenül az uniós jog alapján fennálló kárigényét érvényesítse,²⁰² sőt ilyen igény érvényesítésének nem előfeltétele a tagállami jog alapján rendelkezésre álló jogorvoslatok előzetes kimerítése sem.²⁰³ Az EUB tevékenysége megnyitotta az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítésének másik magánféllel szembeni horizontális igényét is.²⁰⁴ Ezek a törekvések egyértelműen a jogorvoslatok és jogorvoslati eljárások harmonizációja felé mutatnak, ami viszont az EU tagállamai részéről meg-

¹⁹⁹ C-46/93 és C-48/93. Brasserie du Pêcheur SA v. Német Szövetségi Köztársaság és The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. és társai. ECLI:EU:C:1996:79.

²⁰⁰ Ez természetesen durva leegyszerűsítése az állami kárfelelősség tagállamokban egyáltalán nem egységes és gyakran vitatott szabályozásának. Erről lásd GOMBOS 2017, 373–374 és AZ OTT HIVATKOZOTT MŰVEK. KÜLÖNÖSEN EZ A HELYZET AKKOR, AMIKOR AZ EUB A BÍRÓSÁGOK ÁLTAL AZ UNIÓS JOG MEGSÉRTÉSÉVEL OKOZOTT KÁROK TERÜLETÉRE MERÉSZKEDIK: C-224/01. GERHARD KÖBLER V. AUSZTRIA. ECLI:EU:C:2003:513.

²⁰¹ Magyarul lásd BLUTMAN 2014, 458–486.

²⁰² C-150/99. Svenska staten kontra Stockholm Lindöpark AB és Stockholm Lindöpark AB v. Svéd Állam. ECLI:EU:C:2001:34.

²⁰³ C-118/08. Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v. Administración del Estado. ECLI:EU:C:2010:39.

²⁰⁴ Az EUMSz versenyjogi rendelkezéseinek sérelmével kapcsolatosan: C-453/99. Courage Ltd v. Bernard Crehan és Bernard Crehan kontra Courage Ltd és társai. ECLI:EU:C:2001:465. Az EUB döntését az uniós jogalkotó irányelvi szinten lekövette, de elképzelhető, hogy az esetjognak más jogterületeken is lesz – egyelőre még nem belátható – következménye.

lehetősen vegyes reakciókat váltott ki. Ez a harmonizáció a tagállamok magánjogi rendszereinek harmonizációját jelentené, ami mellett, hogy a jogi kultúra legalapvetőbb, társadalmilag leginkább beágyazott pilléreit érintené, valószínűleg pusztán az EUB jogértelmező tevékenységével nem is lenne megvalósítható.

Nem könnyű megállapítani, hogy a tagállami kárfelelősség intézménye valójában mennyiben járult hozzá az irányelvek hatékonyabb tagállami implementációjához – ami születésének kezdeti és meghatározó oka volt. Tény, hogy viszonylag kevés olyan esetet ismerünk, ahol a sérelmet szenvedett fél ténylegesen kártérítést kapott az irányelvet nem megfelelően átültető tagállamtól. Ugyanakkor az intézmény sikerének nem ez az egyetlen fokmérője: nem kizárt, hogy már a kártérítés lehetősége is körültekintőbb és felelősebb magatartásra ösztönzi a tagállami jogalkotót és jogalkalmazót.

IRODALOMJEGYZÉK

- Benacchio, Giannantonio (2003): *Az Európai Közösség magánjoga. Polgári jog – kereskedelmi jog.* fordította: Földi András – Csizmazia Norbert. Budapest, Osiris.
- Blutman László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* Budapest, HVG-ORAC
- Boodman, Martin (1991): The Myth of Harmonization of Laws. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, 1991/4. 699-724.
- Burián László (1996): A lex mercatoria alkalmazása a nemzetközi kereskedelmi jogvitákban. *Magyar Jog*, 1996/8, 490–503.
- Carbonara, Emanuela – Parisi, Francesco (2007): The paradox of legal harmonization. *Public Choice*, 2007/3–4.
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (2015): *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6th ed. Oxford, OUP.
- Dausen, Manfred A. (1992): Bedeutung und Stand der Rechtsharmonisierung zur Verwirklichung des EG-Binnenmarktes. In: *Leipziger Wirtschaft*, 1992/11. 118-120.
- de Witte, Bruno (2011): Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order. In: de Búrca, Gráinne – Craig, Paul (eds.): *The Evolution of EU Law*, 2nd ed. Oxford, OUP. 323-362.
- Dienes-Oehm Egon – Erdős István – Király Miklós – Martonyi János – Somssich Réka – Szabados Tamás (2014): *Az Európai Unió gazdasági joga I.: A belső piac és a közös kereskedelempolitika.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó
- Eiden, Christoph (1984): *Die Rechtsangleichung gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages.* Berlin
- Eörsi Gyula (1975): *Összehasonlító polgári jog.* Budapest, Akadémiai Kiadó
- Glenn, H. Patrick (2003): Harmony of Laws in the Americas. *Inter-American Law Review* 34 Nr. 2, 223–246.
- Gombos Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszer és közjogának alapjai.* Budapest, Wolters Kluwer
- Hamza Gábor (2007): Jogharmonizáció és a római jogi hagyomány. In *Liber Amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére.* Budapest. 77–103.
- Hatzopoulos, Vassilis (2007): Why the Open Method of Coordination is Bad for You: A Letter to the EU. *European Law Journal*, 2007/3. 309-342.
- Jeammaud, Antoine (1998): Unification, uniformisation, harmonisation. In Osman, F. (dir.): *Actes et débats du Colloque «Vers un Code européen de la Consommation».* Bruxelles, Bruylant.. 35-55.
- Kamdem, Innocent Fetze (2009): Harmonisation, unification et uniformisation en droit des contrats: plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique. *La Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, Vol. 43, 2009/3. 605–649.
- Kau, Marcel (2016): *Rechtsharmonisierung.* Tübingen, Mohr Siebeck.
- Kecskés László (2005): *EU-jog és jogharmonizáció.* Budapest, HVG-ORAC
- Kengyel Ákos – Palánkai Tibor (2004): A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-országok makrogazdasági helyzetének alakulása. In Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek,* Budapest, AULA
- Király Miklós: *The Limits of Harmonising Contract Law in European Union.* Kézirat.
- Kunz, Peter V. (2012): *Internationale Rechtsangleichungen im Wirtschaftsrecht.* *Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft* 111, 296–310.

- Legrand, Pierre (1996): European Legal Systems Are Not Converging. *International and Comparative Law Quarterly*, 1996/1. 52–81.
- Linhart, Karin (2005): Internationales Einheitsrecht und einheitliche Auslegung. Tübingen, Mohr Siebeck
- Lohse, Eva-Julia (2011): The meaning of harmonisation in the context of European Union law – a process in need of definition. In Andenas, Mads – Baasch Andersen, Camilla (eds): *Theory and Practice of Harmonisation*. Cheltenham, Elgar
- Lohse, Eva-Julia (2017): *Rechtsharmonisierungsprozesse in Europäischen Union*. Tübingen, Mohr Siebeck
- Maletić, Isidora (2013): The Law and Policy of Harmonisation in Europe's Internal Market. Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Mittwoch, Anne-Christin (2013): Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht. Berlin-Boston, Walter de Gruyter
- Mayer, Franz C. (2005): Europa als Rechtsgemeinschaft. In Schuppert, Gunnar Folke – Pernice, Ingolf – Haltern, Ulrich (Hrsg.): *Europawissenschaft*. Baden-Baden, Nomos. 429–487.
- Menyhárd Attila (2000): Az Európai Unió irányelveinek implementálása és a nemzeti jogalkotás. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/4. 24–25.
- Milassin László (2015): Jogegységesítés, egységes nemzetközi magánjogi törekvések. In Keserű Barna Arnold – Kóhidi Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*. Győr, Eötvös József Könyvkiadó. 303–325.
- Mistelis, Loukas (2001): Is Harmonisation a Necessary Evil? The Future of Harmonisation and New Sources of International Trade Law. In Fletcher, Ian – Mistelis, Loukas – Cremona, Marise (eds): *Foundations and Perspectives of International Trade Law*. London, Sweet & Maxwell. 3–27.
- Péteri Zoltán (1999): Jogegységesítés és jogharmonizáció. In Lamm Vanda (szerk.): *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Jogtudományi Intézete. 222–238.
- Petrétei József (2005): A magyar jogharmonizáció az európai uniós csatlakozás előtt és után. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2005/1. 5–20.
- Philipps, Günter (1965): *Erscheinungsformen und Methoden der der Privatrechts-Vereinheitlichung*. Frankfurt am Main, Alfred Metzner
- Sabel, Charles F. – Zeitlin, Jonathan (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 2008/3. 271–324.
- Schmeder, Winfrid (1978): *Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft*. Köln
- Scott, Joanne – Trubek, David M. (2002): Mind the Gap: Law and New Governance in the EU. *European Law Journal*, 2002/1. 1–18.
- Scott, Colin (2009): Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU. *European Law Journal*, 2009/2. 160–173.
- Stürner, Rolf (1989): *Die Rezeption U.S.-amerikanischen Rechts in der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift für Kurt Rebmann zum fünfundsechzigsten Geburtstag*. 839–860.
- Timmermans, Christiaan W. A. (1984): Die europäische Rechtsangleichung in Gesellschaftsrecht. Eine integrations- und rechtspolitische Analyse. *Rabels Zeitschrift* 48, 1–47.
- Tinbergen, Jan (1954): *International Economic Integration*. Amsterdam, Elsevier

- Tóth Andrea Katalin (2018): Jogegységesítés és jogközelítés. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
- Varga Csaba (1994): Jogátültetés, avagy a kölcsönzés mint egyetemes jogfejlesztő tényező. In Varga Csaba: *Jogi elméletek, jogi kultúrák*. Budapest, ELTE. 191–202.
- Várnay Ernő – Papp Mónika (2015): *Az Európai Unió joga*. Budapest, Wolters Kluwer
- Vörös Imre (2003): A jogforrások rendszere a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogában. *Jogtudományi Közöny*, 2003/9. 358–369.
- Vörös Imre (2012): *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jogrendszer és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, HVG-ORAC
- Wagner, Matthias (2001): *Das Konzept der Mindestharmonisierung*. Berlin, Duncker & Humblot
- Watson, Alan (1974): *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*.
- Wiegand, Wolfgang (1991): The Reception of American Law in Europe. *The American Journal of Comparative Law* 39, Nr. 2, 229–248.
- Ziegel, Jacob (1997): Harmonisation of Private Laws in Federal Systems of Government: Canada, the USA and Australia. In Cranston, Ross (ed): *Making Commercial Law*. Essays in Honour of Roy Goode. Clarendon. Oxford, Oxford University Press. 140–152.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kelemen Dóra

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-350-7 (elektronikus)