

Korom Ágoston

Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti,
és gyakorlati problémák.
„A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség”

Ph.D. értekezés

Budapest, 2012

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Doktori Iskola vezetője: Dr. Miskolczi Bodnár Péter, egyetemi tanár

Konzulens: Dr. Tamás András, professzor emeritus, az MTA doktora

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
I. Fejezet: Az Unió jogrend fő szerkezeti vonásai	11
Jog által összetartott integráció	11
Az uniós (közösségi) jog gazdasági túlsúlya.....	14
Az uniós polgárság hatásai.....	18
Az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenysége szociális ügyekben.....	19
Az uniós polgárság hatására bekövetkezett változások.....	20
Összegzés	23
II. Fejezet: Gazdasági természetű ellenérdekek	25
A letelepedés szabadsága, és a tőke szabad mozgása földviszonyokban.....	27
Az Európai Bíróság birtokpolitikával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata.....	28
A Főtanácsnok véleménye a „dán jogesetben”	31
A „dán jogeset” összehasonlítása a Margarethe Ospelt ügyben hozott ítélettel.....	33
Az Ewald Burtscher ügyben a „zsebszerződések” szankciója	36
Tagállamok felelőssége ingatlanvásárlás esetén	37
A tagállamok derogációs időszak alatti mozgástere.....	39
A tagállamok földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata.....	40
A tagállamok birtokpolitikai mozgástere	41
A keleti belépőkre vonatkozó mozgástér	43
Birtokpolitikai eszközökkel kapcsolatos bizonytalanságok	46
Magyarország birtokpolitikai mozgástere	51
Összegzés	53
III. Fejezet: Nemzeti identitással, és kisebbségvédelemmel kapcsolatos ellenérdekek	56
Bevezetés.....	56
Anyakönyvi okmányokkal kapcsolatos jogfejlődés.....	57
Unió polgárság, és anyakönyvi nyelvhasználat magyar-szlovák viszonyban	60
Unió polgárság és a „szlovák ellentörvény”	62
Az Unió polgárság az Európai Bíróság gyakorlatában.....	63
Az uniós polgárság, és a nemzeti állampolgárságok joga	64
Az állampolgárság és az uniós jog kapcsolata a nemzetközi közjog fényében.....	66
Alkalmazható-e a Rottmann ítélet, és a Bizottság válasza a gyakorlatban?	67
Diplomák elismerése kisebbségi kontextusban.....	68
Nyelvi jogok az uniós jog tükrében.....	75
Összegzés	78
IV. Fejezet: Az uniós jog közigazgatási szervek általi végrehajtásának problémái	80
Bevezetés.....	80
Az Unió általi végrehajtás	81
A tagállamok általi végrehajtás	83
Bizottság által javasolt módszerek a végrehajtás javítására.....	84
A tagállamok hatóságaival szemben alkalmazható kényszerintézkedések	85
A végrehajtás külső kontrollja.....	86
Az uniós jog szankciójának kérdései	87
A szankciók kiszabása az Európai Bírósági gyakorlatában	89
A magánszemélyek szubjektív jogosultságainak védelme eljárási keretek között	90
Lisszaboni Szerződés – Európai közigazgatási jog?	92

A közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálata	94
Harmonizációs perspektívák	98
Összegzés	98
Az uniós jog közigazgatási szervek általi végrehajtása	99
V. Fejezet: Az uniós jog érvényesülésének hiányosságai, és az arra adott válaszok.....	101
Az első generációs ítélkezési gyakorlatban kialakított elvek	101
Az uniós jogrend közvetlen hatályának elve	104
Justiciabilité avagy ítélhetőség	106
A Bíróság Unibet-ügyben hozott ítélete	108
(A tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának korlátok közé szorítása).....	108
A primátus következményei bírói eljáráshoz való jog	112
A nemzeti bíróságok és az uniós jog	113
A kötelezettségszegési eljárás	115
Az előzetes döntéshozatali eljárás	117
Az acte clair doktrína	117
Megvilágosított jogi norma	118
Az előzetes döntéshozatali elrendelő végzés elleni belső fellebbezési lehetőségek	121
A Bíróság Cartesio-ügyben hozott ítélete	122
Az előzetes döntéshozatali eljárás és a kötelezettségszegési eljárás hiányossága, valamint az arra adott válaszok	125
Az állam törvényhozói aktusaiból eredő felelőssége kötelezettségszegési eljárás esetén .	127
A Maastrichti Szerződés által bevezetett szankció.....	130
VI. Fejezet: A tagállamok felelősségének Európai Bíróság általi kialakítása	135
Az állam immunitásának története	135
A felelősség Európai Bíróság általi kialakítása	136
A Bíróság Russo ügyben hozott ítélete	138
A tagállamok felelősségének Európai Bíróság általi kialakításának legitimitása	138
Milyen elvekkel bástyázza körül az uniós jog a tagállamok felelősségét	141
A jogalkotásért, és a jogharmonizációért való kárfelelősség	143
A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének kialakulása	146
A felelősségi rendszer alkalmazásának kritériumai	151
A Traghetti del Meditarreneo-ügy	153
Az Európai Unió szerződésen kívüli felelősségével való összehasonlítás.....	155
Összegzés	158
Cikkek	170
Az Európai Unió Bíróságának ítéletei	173
Európai Parlamenti kérdések:	177
Publikációk	178

Bevezetés

Az Európai Uniót nemzetközi szerződések hozták létre, ehhez pedig értelemszerűen politikai döntésre volt szükség. Az integráció létrehozásának körülményei, a politikai realitás figyelembe vételével az alapítók olyan közösség létrehozása mellett döntöttek, amely a lehető legkevésbé korlátozza szuverenitásuk hagyományos területeit. Elsősorban ennek tudható be, hogy funkcionális szemlélet alapján működő gazdasági közösséget hoztak létre.

Az integráció kialakítása, és működése alapvetően két fő tengely körül csoportosítható: negatív és pozitív integrációk. Dolgozatomban be kívánom bizonyítani – az integráció egyéb vetületei ellenére is – napjainkig a legfontosabb terület az úgynevezett negatív integrációs forma, amely elsősorban a termelési tényezők mozgási akadályainak leépítésére, valamint - az uniós jogrend értelmében - versenykorlátozónak tartott állami támogatások korlátok közé szorítására irányul. Az uniós polgárságból eredő – Bíróság gyakorlatából következő – jogosultságok is e területhez sorolhatóak.

Túlsúlya ellenére a negatív integráció nem maradhat fenn pozitív integrációs elemek nélkül. Itt elsősorban a Közös Agrárpolitikát kell megemlíteni, de ide sorolható a kohéziós politika, bizonyos értelemben a monetáris unió is. Ezzel szemben az alapjogok védelme, vagy magánjogi harmonizáció csak igen korlátozottan jelennek meg, az előbbi területekhez képest „másodlagosan”.

A funkcionális alapokon felépített gazdasági közösséget elsősorban a jog tartja fenn és fejleszti tovább, és ebben – a belső (kontinentális) rendszerekhez, de még az angol joghoz képest is - kiemelkedő szerepet játszik az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata. Erre azért is van szükség, mert a létrehozott gazdasági közösség működésével kapcsolatos legfontosabb intézkedések nem elsősorban politikai kooperációkon alapuló döntéseken alapulnak, hanem az uniós jogrenden, amely főként a Bíróság konzisztens¹ gyakorlatára építve építi le a termelési tényezők mozgásának akadályait, illetve az uniós polgárság – jogtechnikai elemeinek - segítségével kívánja erősíteni az európai identitást.

A Közös Agrárpolitikával kapcsolatos, valamint a 2008-ban kezdődő válság kezelésével kapcsolatos viták arra engednek következtetni, hogy az integráció fenntartásához jelenleg nem létezik reális alternatíva. Az egységes belső piac kiépítése, de – kisebb mértékben - az uniós polgárság jogtechnikai eleme is - tartalmaznak ellenérdekeket². Azonban azokon a

¹ Versenyjoggal kapcsolatos területen az Európai Bizottságnak kiemelkedő szerepe van.

² Természetesen nem kívánom azt állítani, hogy az egységes belső piac létrehozására csak az integráció létrejöttében, és fennmaradásában tekinthető sikernek, azonban annak pozitív hozadékai mellett vannak hátrányai is. Később – a lábjegyzetben - kifejtem, hogy az egységes belső piac okoz bizonyos szociális deregulációs hatásokat is, amely főleg a multinacionális cégek számára nyújtott – túlzott adókedvezményekben – valamint a munkabérek csökkenésében nyilvánul meg.

Az uniós polgárság jogkövetkezmenyei pedig – részben - ellenérdekeket keletkeztethetnek a tagállamok költségvetésével kapcsolatban, esetleg az állampolgársággal kapcsolatos jogfejlődéssel a szuverenitás csökkenését vonhatja maga után.

Azonban egy olyan helyzetben, amikor az egységes belső piac negatív hatásai szinte egyáltalán nem érvényesülnek, egy tagállam abban az esetben is hozhat olyan intézkedéseket, amelyekben csak a kérdéses

területeken, ahol az uniós gazdasági közérdek – azaz a negatív integrációs forma – ellentétes a tagállam – vélt, vagy valós, főként gazdasági természetű – érdekeivel, pusztán a közösséghez való tartozás előnyeinek tudata nem jelent elégséges motivációt a tagállam számára, hogy az uniós rendelkezésnek adjon elsőbbséget. Gazdasági közösség esetén pedig az ilyen esetek gyakorivá válása annak széthullását vonhatja maga után.

Az Európai Bíróság a négy szabadságba tartozó területeken, de az uniós polgársággal kapcsolatos jogosultságok területén kialakított egy olyan ítélkezési gyakorlatot, amelyben az e területekkel kapcsolatos tagállami intézkedésekkel kapcsolatban „nem hiszi el, hogy” az adott – az alapító szerződések célkitűzéseit részben korlátozó – tagállami rendelkezés valóban a megjelölt célkitűzésre irányul,³ hanem azt a saját – szektoronként eltérő szigorúságú – kritériumai alapján vizsgálja meg. Ez az ítélkezési gyakorlat azonban önmagában nem alkalmas az uniós jog – a tagállamok esetleges ellenállásával szembeni - kikényszerítésére.

Az ellenérdekek lehetőségét is magában foglaló, tehát az átlagosnál problémásabb területeken – jog által összetartott közösség – fenntartására természetesen az alapító szerződések rendelkezései – és az Európai Bíróság⁴ gyakorlata⁵ alkalmasak, ezért az irányelvek, és rendeletek⁶ átültetésével⁷ és alkalmazásával kapcsolatos problémákat szándékosan nem kívánom e dolgozat keretében feldolgozni,⁸ annak ellenére, hogy az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárások nagy részét többsége az irányelvek átültetési határidejének túllépése miatt indítja.

tagállam profitálna az egységes belső piacból a többi kárára, például korlátozná az importot, ugyanakkor kihasználná az exportlehetőségeket.

³ Talán ez a legfontosabb különbség a belső joghoz képest – ahol a jog alapvetően a kereteket biztosítja – ami alapján azt mondhatjuk, hogy az Unió esetében a jog maga a fejlődés motorja – és a végrehajtással kapcsolatos nehézségeket figyelmen kívül hagyva – a tagállamok politikája és joga – leszámítva bizonyos alkotmányos fenntartásokat – felett áll.

⁴ Az Európai Bíróság kialakításán is látszik, hogy az alapítók mindent megtettek azért, hogy ítéleteit a tagállamok minél jobban elfogadják, segítve az azokban foglaltak végrehajtását. Ezért hangsúlyt fektettek arra, hogy minden tagállam „delegáljon” egy bírót, valamint úgy vélem, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatától eltérően, a bírók különvéleményét is e célból nem hozzák nyilvánosságra. A politikától való függetlenség további garanciáját jelentheti, hogy a bírákat elsősorban a legmagasabb bírósági funkció betöltésére alkalmas személyek közül kell jelölni.

⁵ A III. Fejezetben a diplomák elismerésével kapcsolatos kérdés során hivatkoztak a Bíróság egy ítéletére, amelynek értelmében e területtel kapcsolatos jogosultságok gyakorlása nem függhet másodlagos uniós jogi aktusok (irányelvek) megalkotásától, mert azok közvetlenül az alapító szerződések által garantált gazdasági alapszabadságok részét képezik.

Szintén e kérdéssel kapcsolatos ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az alapító szerződések rendelkezéseit kell alkalmazni akkor is, ha az ellentétben lenne az irányelv egy rendelkezésével is.

⁶ Léteznek bizonyos „tökéletes” rendeletek is, amelyek esetében a tagállamoknak kell meghozni a végrehajtáshoz szükséges kiegészítő intézkedéseket. Guy Isaac: *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Dalloz, 2006, 204. p. (a rendeleteket nem szükséges átültetni).

Ez nyilvánvalóan ellentmond annak, hogy a rendelet minden elemében kötelező, míg az irányelv csak az eredményre kötelez. A hiányos rendeletek esetében (főleg olyan helyzetekben, amikor a tagállamok az adott rendelet által biztosított jelentős diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek) a tagállamoknak tekintettel kell lenniük az uniós jog általános elveire.

⁷ Ez abban az esetben is így van, ha a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások nagy része az irányelvek átültetésének határidejének túllépésének tudható be. E tény – akár – az uniós jog saját alkalmazásának kikényszerítő mechanizmusainak strukturális gyengeségeit is jelezheti.

⁸ Az irányelvekkel kapcsolatos jogi eredményekre vonatkozó tagállami kötelezettség jelentős bizonytalanságokat rejt magában: A normatív intenzitásra vonatkozó követelmény esetén az arányosság követelményét kell alkalmazni, amely az adott irányelv betűjének egyértelműségétől függ. In Denys Simon: *La directive européenne*, Dalloz, 1997, 49-50. p.

Nem lehet azon csodálkozni, hogy egy ilyen – technokrata jogrend – alapján felépített közösség működéséről a polgárok – de még a döntéshozók is – kevés konkrét információval rendelkeznek. Különösen igaz ez Magyarországon, ahol még a döntéshozói, és szakmai szinteken sincsenek teljesen tisztában olyan stratégiai kérdésekkel, amelyekre választ az uniós jogrend adhatja.

Ezért is döntöttem úgy, hogy a dolgozatba építsek két – egy gazdasági közösséggel, és egy alapjogi, vagy uniós polgársággal kapcsolatos – fejezetet is, amelyek stratégiai szereppel bírnak.

A mezőgazdasági termőföldek tulajdonának megszerzésével kapcsolatos rész konkrét példákkal támasztja alá a lehetséges ellenérdekkel, a Bíróság e kihívásokra adott választát, valamint az anyagi jogi kérdések, és az eljárási szabályok közötti összefüggéseket is. A pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjának tekinthető birtokpolitika rávilágít a területen a negatív integrációs forma túlsúlyára.

A főként – uniós polgársággal kapcsolatos – rendelkezésekre épülő –indirekt-kisebbségvédelmi stratégiák bemutatásával pedig rávilágítunk az uniós jog politikától való „függetlenségére”, valamint az uniós jog, és eljárások strukturális gyengeségeire is.

A tagállami szuverenitás féltése, valamint a föderalizmus elutasítása – amely gyakorlatilag az integráció gazdasági jellegét negatív integrációs formára épülő túlsúlyát okozta – felelős azért is, hogy az uniós jog nem – vagy csak közvetve, bizonyos területeken - rendelkezik saját mega végrehajtásának eszközeivel. Azonban egy alapvetően negatív integrációra épülő gazdasági integráció esetében pedig az annak működését biztosító szabályok végrehajtásának hatékony kikényszerítése alapvető kritérium.

A végrehajtás az Unió nehéz – vagy átgondolatlan – területei közé sorolható, ugyanis alapelv szerint a tagállamok hatáskörébe tartozik az uniós jog végrehajtása. Nehezíti és bonyolítja a helyzetet, hogy az uniós jognak a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáját tiszteletben tartva kell érvényre jutnia.

Az alapító szerződések nem rendelkeznek az uniós jog, és nemzeti jog ütközésének kérdéséről, az uniós jog nemzeti jogszabályok feletti primátusáról, valamint nem tartalmaztak az uniós jog megsértésére a tagállamokra vonatkozó szankciókat sem. Az uniós jog érvényesítésének mindkét útja⁹ – a kötelezettségszegési eljárás, mind az előzetes döntéshozatali eljárás - tartalmaz rendszertani hiányosságokat, strukturális gyengeségeket. Az Európai Bíróság ítéletei nem vonnak maguk után szankciókat, és nem rendelkeznek kasszációs joghatással sem.

Az uniós jog alkalmazásának kikényszerítésére eredetileg létrehozott kötelezettségszegési eljárás kezdeményezése a Bizottság diszkrecionális jogkörébe tartozik,¹⁰ a tagállamok pedig politikai okok miatt jellemzően nem élnek ezzel a lehetőséggel. A Bizottság a legjobb szándéka ellenére sem lenne képes 27 tagállam jogsértéseinek folyamatos figyelemmel kísérésére.

⁹ Bizonyos szempontból a másodlagos jogi aktusok is végrehajtásnak tekinthetők, ugyanakkor tekintetbe kell venni a másodlagos uniós jogi aktusok primer joghoz képest hátrányait, illetve azt, hogy ezek „végrehajtását” is a tagállamok végzik. Sok esetben a másodlagos jogi aktusok az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának egyfajta kodifikációjának tekinthetők.

¹⁰ Így elkerülhetetlen a politikai mérlegelés, de talán ez egyezett az alapító szerződések megalkotóinak szándékával.

Az előzetes döntéshozatali eljárást – amely nem is tekinthető önálló eljárásnak, inkább a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti, kooperáción alapuló köztes eljárásnak - pedig nem a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak garantálására, vagy a tagállamok „közvetett” szankciójára, hanem annak egységes értelmezésének biztosítása érdekében hozták létre. Ebben az eljárásban a Bíróság nem is rendelkezett hatáskörrel az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok uniós joggal való ellentétességének megállapítására.

Lényegében az Európai Bíróságnak ebben a helyzetben kellett kialakítania azokat az elveket, amelyek garantálják az uniós jog nemzeti rendelkezésekkel szembeni érvényesülését, amihez – úgy vélem – a szükségesek a tagállamokkal szembeni adekvát szankciók is.

A kötelezettségszegési eljárás strukturális hiányosságain a Bíróság gyakorlata alapvetően nem változtatható. Az eljárás megindítása, és a jogsértések felderítése a Bizottság és a tagállamok hatásköre maradt, politikai szempontoknak alárendelten. Ennek ellenére a Bíróság kialakított néhány fontos elvet, mint a reciprocitás elvének elfogadhatatlansága.¹¹

A kötelezettségszegési eljárásokból eredő ítéletekben foglaltak végrehajtásával kapcsolatos problémákra válaszként a Maastrichti Szerződés által bevezetett pénzbeli szankciók¹² kombinált alkalmazását a Bíróság gyakorlata lehetővé tette.

A lényegi problémákon azonban ez sem változtat. A szankciók kombinált alkalmazása nem jelenthet komoly visszatartó erőt, ugyanis az csak a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletek be nem tartása miatt indított eljárások során szabhatják ki. A kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletek következtében uniós joggal összhangba hozott – törvényi – szabályozás végrehajtásának legfelsőbb bíróságok által hozott ítéleteinek következtében való meghíúsulása miatt indított kötelezettségszegési eljárás pedig igen kivételesnek tekinthető.

Úgy vélem, ebben a helyzetben a Bíróság csak az előzetes döntéshozatali eljárásra támaszkodhatott, ugyanis a jogalanyok saját érdekeiket követve – politikai szempontoktól mentesen – az uniós jog végrehajtását is elősegítik a nemzeti bíróságok előtt kezdeményezett jogviták indításával.

A Bíróság e hosszú folyamat keretében a nemzeti bírósági által feltett kérdéseket úgy formálta át, hogy azzal olyan válaszokat adhasson, amelyekkel megállapíthatja a kérdés nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetlenségét.

Az uniós jog primátusának, közvetlen hatályának,¹³ sui generis jellegének, majd az ítéletesség elveinek kialakításával a Bíróság nagy lépést tett a jobb végrehajthatóság felé¹⁴, amelyekkel a nemzeti bíróságokat helyezte az uniós jog „érvényesülésének középpontjába”. Szintén fontos elv, hogy a tagállamok kötelesek az uniós jog sértésével hozott intézkedéseik következményeit¹⁵ helyrehozni.

¹¹ A nemzetközi közjogban elfogadott elv egy szorosabb, főként negatív integrációra épített közösség esetén annak gyors felbomlását okozhatná.

¹² A szerződés egyértelműen a vagy szót használja a kényszerítő bíróság, és az általánosság kiszabásával kapcsolatban.

¹³ Amelyet idővel az ítéletesség szempontjaira cserélt, ezzel is elősegítve az alapító szerződések célkitűzéseinek megvalósulását.

¹⁴ Jellemző, hogy a tagállamok még évtizedekkel a primátusra vonatkozó gyakorlat után is vonakodnak azt az alapító szerződésekbe beemelni.

¹⁵ Ez a 60-70-es években kialakított gyakorlat (VI: Fejezet) előre vetíthette az állam felelősségének kialakulását is.

A tagállamok eljárási, és intézményi autonómiája – annak korlátok közé szorításával kapcsolatos elvek, mint az egyenlő elbánás, és az effektivitás, az uniós jog alkalmazási körébe tartozó helyzetek esetén a közigazgatási döntések indoklásának kötelezettsége, a bírói felülvizsgálat a nemzeti rendelkezések ellenére is történő garntálása - továbbra is komolyan akadályozta az uniós jog érvényesülésének lehetőségeit.

A tagállamok jogharmonizációért, jogalkotási aktusaiból eredő felelősségének Bíróság általi kialakítása lényegében az előbbi folyamatba illeszkedik. Annak kimondása, hogy azon kötelezettség, amelynek értelmében a tagállamok kötelesek az uniós jog megsértésével jogalanyoknak okozott károkat megtéríteni, közvetlenül az uniós jogrendből ered, lehetővé tette annak valós érvényesülését a tagállamok felelősségi rendszereinek nagyfokú különbségei ellenére is.

Az uniós jog alkalmazásának – indirekt módon való - előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül való alkalmazásának elősegítése, valamint a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesítése – és ezzel együtt az uniós jog alkalmazásának tagállamokkal szembeni, indirekt módon való kikényszerítése is - így átévődött a nemzeti bíróságokra. Ennek több oka lehet. A közigazgatás, és a törvényhozó esetében¹⁶ nem beszélhetünk a bíróságokhoz hasonló intézményi függetlenségről, valamint nem létezik a közigazgatás számára hozzáférhető – előzetes döntéshozatali eljáráshoz hasonló – eljárás.

Azonban a tagállamok jogharmonizációért, és törvényhozói aktusaiból eredő felelősségének kialakítása, és közvetlenül az uniós jogrendből eredő garanciákkal való körülbástyázása ellenére sem tekinthető az előzetes döntéshozatali eljárás megfelelőnek a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényre juttatásához.

Számon tartunk olyan – a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban idézett – ítéleteket, amelyekben a jogszabályok összhangban voltak az uniós joggal, ennek ellenére az adott tagállam legfelsőbb bíróságának gyakorlata – amelyet követnek az alsóbb, és a témával foglalkozó szakértők is – az uniós jogot sértő megoldáshoz vezetett.

A szakirodalom szerint az act claire doktrínát is – az esetek többségében a tagállamok végső fokon eljáró bíróságai nem a Bíróság által kialakított kritériumok szerint értelmezik, ami azt eredményezi, hogy az Európai Bíróságnak nem lesz alkalma „állást foglalni” olyan helyzetekben, amikor ez szükséges lenne. További akadályt jelent, hogy a Bíróság gyakorlata értelmében alapelv szerint nem ellentétesek az uniós joggal az alsóbb fokú bíróságok előzetes döntéshozatalt elrendelő végzése elleni belső fellebbezései sem.

Bizonytalan volt, hogy a tagállamok bíróságai tényleg megfelelően alkalmazzák-e az uniós jogot az intézményi alá-fölérendeltség hiányával jellemezhető előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében. A Köbler, és a Tragheti ítéletek alapügyében azonban a gyakorlat megmutatta, hogy a tagállamok bírósági aktusaiból meredő felelőssége nélkül a Bíróság által kialakított korrekciós folyamatok nem érik el a kíván célt.

¹⁶ Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata értelmében (bővebben az V. Fejezetben) az uniós jog primátusa megköveteli, hogy a törvényhozó minden rendelkezést hozzon összhangba az uniós joggal, valamint a tagállamok hatóságainak sem szabad alkalmazniuk az uniós jogot sértő jogszabályokat, és minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk, ami szükséges az uniós jog alkalmazásához.

A kialakított felelősségi rendszer¹⁷ legitimitása megkérdőjelezhető – az államok immunitásával és felelősségével összehasonlítva – más okok vezettek annak kialakulásához. Azok a tézisek, amelyek szerint a tagállamok felelősségiének Európai Bíróság általi kialakítása az egyének jogosultságait védő, alapvetően jogállami kritériumok alapján történt, több szempontból is kritizálható.

Egyrészt jogállami kritériumoknak ellentmond, hogy az Unió túlterjeszkedik az alapító szerződések által biztosított hatáskörén. Másrészt be fogom bizonyítani, hogy annak ellenére, hogy az Unió szerződésen kívüli felelősségét tartalmazza az alapító szerződések, a felelősségi rendszer anyagi jogi szabályai mégis a tagállamokkal szemben tűnnek szigorúbbak.¹⁸

Úgy vélem, hogy ezen felelősségi rendszerek alkalmazásakor a Bíróság egy sajátos funkcionális – felelősségi - logikát követ: Az ellenérdekek lehetőségét is magában hordozó – negatív integrációs formára épülő, és jog által sajátosan összetartott – gazdasági közösség esetében elengedhetetlenül szükséges a saját szabályainak kikényszerítésére.

Ugyanakkor az Unió szerződésen kívüli felelőssége esetén nem lehet – az Unióval szemben szigorú szabályokat alkalmazni, ugyanis az lehetetlenné tenné a széles mérlegelésen alapuló diszkrecionális jogkör alkalmazását, amelyre gazdaságpolitikai döntések esetén – főként a pozitív integráció területén – szükség van.

Alá kívánom támasztani, hogy a tagállamok felelősségiének megállapítása a negatív integrációs forma, vagyis a tisztán gazdasági jellegű területeken sokkal kisebb nehézségekbe ütközik, mint az uniós polgárság területén. Ez a különbség a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége esetén is érzékelhető, sőt talán fel is erősödik, mivel e felelősségi rendszert nehezebb érvényre juttatni.

Ez pedig ellentmond annak az elképzeléseknek, hogy a felelősségi rendszert az egyének védelme érdekében „jogállami” kritériumok alapján hozták volna létre. Sokkal inkább alátámasztható az az elképzelés, hogy az Unió a jog által összetartott gazdasági integráció fenntartásához – felhasználja a „saját rendelkezésűkre” – a tagállammal szemben – hivatkozó jogalanyokat.

A felelősségi rendszer pedig követi az anyagi jogi szabályokat. Az uniós polgárság esetében – a bíróság gyakorlata értelmében – gyengébb a tagállami intézkedések kontrolja, míg a tisztán gazdasági területek felé haladva¹⁹ – tőke szabad mozgása – a legerősebb. Így igazolható az anyagi normák, és az eljárási normák (amibe a felelősségi rendszeren kívül az uniós jogrend hiányosságait orvosolni hivatott elvet beszámítok, primátus, effektívitás) és a felelősségi rendszer összekapcsolása.

A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége – bár annak kritériumai az igazságszolgáltatás specifikus szerepe miatt enyhébbek – jelenti azt a szükséges, utolsó lépést, amely alkalmas lehet e rendszer bezárására. Így nem arra törekedtem, hogy a bírósági

¹⁷ Mind a törvényhozói, mind a bírósági aktusokból eredő felelősség legitimitásával kapcsolatban megoszlik a szakirodalom álláspontja (VI. Fejezet). Úgy vélem, hogy a tagállamok felelősségi rendszerét az alapító szerződésekben, vagy az uniós jogalkotónak kellene megalkotni.

¹⁸ Jogállami kritériumok alapján pedig a két felelősségi rendszer esetén azonos szabályokat kellene alkalmazni.

¹⁹ Ezt bizonyítja (V. Fejezet), hogy a tagállamok alapelv szerint nem kötelesek felülvizsgálni az uniós jog sértésével jogerőre emelkedett közigazgatási döntéseket, az uniós jog által tiltott állami támogatásokat azonban minden körülmények között vissza kell fizetni.

aktusokból eredő felelősség rendszerét kimerítően – és főleg nem összehasonlító szemlélettel
– bemutatni.

I. Fejezet: Az Unió jogrend fő szerkezeti vonásai

Jog által összetartott integráció

Az európai integráció fenntartásában, és kiépítésében a jog szerepe²⁰ sokkal jelentősebb, mint a belső rendszerekben. E feltevéshez hozzátehetjük az Unión belül az Európai Bíróság kiemelt szerepét is. z Európai Bíróság olyan sok funkcióval bír,²¹ feladatai olyan komplexek, hogy azokat lehetetlen – akár a belső, akár a nemzetközi közjogban megszokott kategóriák szerint – csoportosítani.²²

Az integráció teljességét nem tudjuk megítélni kizárólag a jog szemüvegén keresztül²³. A tradicionális jogias szemlélet – egy adott jogrenden belül – a pozitív jogi szabályokkal kapcsolatos koherencia meglétét vizsgálja az adott jogi normákhoz viszonyítva.

Az integráció esetében a jog új szerepet kap, amely már nem tekinthető „pusztán” jogi realitásnak. Az integráció folyamatában a jog a többi faktorhoz képest privilegizált helyet²⁴ foglal el, amennyiben nemzetek feletti viszonyokat határoz meg, de végső soron ez a „meta jogrend” is az alkotórészeihez, azaz az Európai Uniót alkotó tagállamokhoz „tartozik”.²⁵

A jog nem csak az integráció fenntartójaként vagy „csontvázaként” értelmezhető, hanem annak a „politikának” a központi elemét képezi, amelyet nemzetek felettinek, közösnek, vagy európainak nevezhetünk.²⁶

Ennek értelmében nem tartható az *integráció sub lege* nézet, az uniós jogrend normatív hatályánál fogva a tagállamok felett, vagy ellenében privilegizálja azokat, akik az integráció folyamatában részt vesznek, illetve azokat, akik az integrációval kapcsolatban meg kívánják tartani, vagy át akarják alakítani helyzetüket.

Az Európai Unió Bíróságának szerepe egészen sajátosan értelmezhető e jog által összetartott integráció kialakításában, és fenntartásában. A *common law* hagyományát képviselő jogászok mindig szélesebb értelemben vették figyelembe a jogforrási kategóriákat, mint a kontinentális

²⁰ Vörös Imre is jog által összetartott integrációról beszél. Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: Konkurencia vagy koegzisztencia in Jogtudományi Közlöny, 2011/7és 8 összevont szám, 370, p.

²¹ Denys Simon: Le système juridique communautaire, Paris, puf, 482-483. p.

²² Denys Simon i. m.

²³ Nikos Scandamis: Le Paradigme de la gouvernance européenne, Entre souveraineté et le marché, Bruylant, Bruxelles, 2009 8-9. p.

²⁴ Blutman László szerint a jog az uniós együttműködés vivőanyaga, amely bonyolult rendszert alakított ki, és hatással van a tagállamok jogára is. Blutman László: EU-jog-működésben. Bába kiadó, Szeged, 2004, 21. p.

²⁵ Nikos Scandimis i. m. 9.p.

²⁶ Nikos Scandimis i. m. 9.p.

jogok művelői.²⁷ Hajlunk arra, hogy az Európai Bíróság esetjogát – amely álláspontunk szerint tartalommal töltötte fel az uniós jogot – jogforrásnak ismerjük el.²⁸

Hangsúlyozandó,²⁹ hogy uniós (közösségi) jogszabálynak kell tekinteni minden olyan rendelkezést, amelyet az Unió (Közösség) hatóságai, vagy bizonyos intézményei³⁰ alkotnak meg. Ez azonban nem tekinthető azonosnak a nemzeti jogban megszokott parlamentek által kialakított jogszabályokkal, törvényekkel.

Úgy vélem, hogy az uniós jogszabályok a nemzeti jogszabályok többségéhez képest - az uniós jogrend specifikus viszonyaiból következően - „többszörösen” is hátrányos helyzetben vannak.

A tagállamok törvényhozói „elvileg” bármilyen szabályt alkothatnak, természetesen az uniós és nemzetközi jogrend, valamint az egyes alkotmányok által bevezetett korlátok figyelembe vételével. Ezzel szemben az „uniós jogalkotó” csak az alapító szerződések felhatalmazásával, és azok célkitűzéseivel összhangban hozhat másodlagos jogi aktusokat.

Az írott jogon alapuló rendszert alkalmazó országok esetében – kontinentális országok –³¹ a bíróságok inkább szolgálói, mintsem urai a rendszernek, döntéseik egyedül – bíróságok elé kerülő – jogviták esetén, és csak a felek között érvényesülnek.³²

A common law rendszerrel ellentétben nem lehetséges a precedensek alapján történő ítélezés. Álláspontom szerint az uniós jogban még a precedensjoginak mondott rendszereknél is fontosabb az Európai Bíróság szerepe.

Már az alapító szerződések megszövegezői³³ közvetett módon meghatározták,³⁴ hogy az Európai Közösségek Bíróságának kell³⁵ biztosítania az alapító szerződésekkel kapcsolatban a jogszabályok betartását. A kontinentális felfogás alapján mindenképpen jogosan teszik fel azt a kérdést, hogy egy olyan intézmény, amelynek hatásköre alapelv szerint a jogvitában érdekelt felekre korlátozódik, ilyen általános szerepet betölthet-e?³⁶

Ezen³⁷ ellentmondás feloldása úgy is értelmezhető, hogy a francia Cour de Cassation szerepe is hasonló az Európai Unió Bíróságának szerepéhez. Ezen intézményt szintén a célból hoztak

²⁷Walter Cairns: Introduction to European Union Law, Manchester University 1997, . Bevezetés az Európai Unió Jogrendszerébe Co-Nex Könykiadó Kft. (fordítás) Budapest, 1999, 62. p.

²⁸ uo. 62. p.

²⁹ ou. 62. p.

³⁰M. Delmas Marti szerint az uniós (közösségi) jogban a jog, és a gazdaság összeházasítása a fogalmak bizonytalanságát, és a terminológia igen nagy bizonytalanságát vonat maga után. M. Delmas-Marty, Le flou du droit, Paris, puf, 1986

Továbbá ez a helyzet maga után vonta a olyan normák követelményét, amely képes a gazdasági folyamatokhoz igazodni. Többek között ezért vélem úgy, hogy a Bíróság gyakorlata igen nehezen érthető, ugyanis pontos definíciók hiányában a Bíróságnak az adott helyzetet kell körülírni. Az előzetes döntéshozatali eljárás (de a kötelezettségzegési eljárás is) erga omnes hatállyal bír, a bíróságnak ezért ezt is figyelembe kell vennie, ugyanis a konzisztens gyakorlat nélkül a közösség nem maradhat fenn. Ehhez adódik a tagállamok jogi terminológiájának különbözőségei.

³¹Walter Crains, i. m. 62. p.

³²Walter Crains: i.m.. 80. p.

³³Walter Crains: uo. 80. p.

³⁴Walter Crains: uo. 80. p.

³⁵ Római Szerződés 164. cikke

³⁶Walter Crains: i. m. 81. p.

³⁷ Walter Crains: uo. 81 p.

létre, hogy biztosítsa az egységes jogértelmezést, nem pedig valamilyen hierarchikus alá- fölé rendeltség biztosítása érdekében.

Az Európai Unió Bírósága által kialakított esetjognak a *jurisprudence constant* nevezhető, amelyet az angolszász szakirodalom is gyakran francia nyelven jelöl. Mint a későbbiekben látni fogjuk, a kasszációs jogkör kivételével az előzetes döntéshozatali eljárást is az uniós (közösségi) jog egységes értelmezése érdekében hozták létre.

A³⁸ francia közigazgatási jog hatását az uniós (közösségi jogra). Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának „esetjogias jellege miatt” más is osztja azt a véleményt,³⁹ hogy nagyobb az Európai Bíróság gyakorlatának hatása, mint az uniós jogalkotóé.

Ezen állítást támasztja alá, hogy az uniós jog számos alapvetőnek tekinthető, specifikus tulajdonsága, mint a primátus, vagy a közvetlen hatály elveit is az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata alakította ki.

A továbbiakban is alá lehet azonban támasztani az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának kivételes szerepét az uniós (közösségi) jogrend alakításában,⁴⁰ hiszen a másodlagos jog nagyon sok esetben az Európai Bíróság gyakorlatának kodifikációjával született, esetenként az alapító szerződések változtatásaira is hatást gyakorol.

Az uniós joggal végzett kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy az Európai Unió Bíróságának funkciója abban is megragadható, hogy az Európai Unió Bizottságának sokszor más szempontokra kevésbé tekintettel lévő liberalizációs tendenciákkal szemben ellensúlyt képez.

Az uniós jog gazdasági jellegénél fogva⁴¹ nem csak az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának juttat kivételes szerepet,⁴² hanem az uniós intézményeknek is – a jog, és a gazdaság találkozásánál – csak viszonylag tág diszkrecionális jogkör mellett képesek betölteni feladatukat.⁴³

³⁸Jean-Luc Sauron: *Droit et pratique du contentieux communautaire*, puf, Paris, 2004

³⁹Walter Crains: i. m. 81. p.

⁴⁰Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata a legtöbb esetben nagy befolyással bír a másodlagos uniós jogi aktusok megalkotására. A legtöbb esetben az irányelveket a Bíróság gyakorlatának kodifikációinak tekinthetjük. Így az uniós jogalkotónak lényegesen kisebb szerep jut, mint a kontinentális országokban. Pokol Béla kifejti, hogy a modern – vagyis a 1800-as évek közepétől létező európai és amerikai jogrendszereket megvizsgálva – álláspontja szerint – a törvényszövegek felett a parlamenti pártpolitikusok, és minisztériumi törvény- előkészítő apparátusok rendelkeznek. In Paksy Máté (szerk). *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Szent István Társulat, Budapest, 2008, 212. p.

⁴¹Blutman László szerint az uniós joggal kapcsolatos jogviták a mindennapok részévé válhatnak. Blutman László: *Előzetes döntési eljárás az Európai Bíróságon: a szükségesség feltétele*, *Jogtudományi közlöny*, 1999/12, 541-548. p.

Az uniós polgársággal kapcsolatos jogosultságok növekedése esetén ez a tendencia, vagy lehetőség még inkább felerősödhet, ugyanis e jogosultságok nem csak a gazdaságilag aktív polgároknak juttatnak jogosultságokat.

⁴²Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata – bizonyos tekintetben – fontosabb szerepet tölt be, mint a common law rendszerekben. Itt ugyanis a bíróságok formálisan is kötvé vannak – bizonyos kivételek mellett - korábbi ítélezési gyakorlathoz. In Michel Fromont *Grands systèmes de droit étrangers*, Dalloz, 2001 87. p. Ezzel szemben az Európai Bíróság esetében nem beszélhetünk ilyen problémákról, és kötelezettségekről.

⁴³J. Boulouis: *A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Mélanges Marcel Waline*, LGDJ, Paris, 1974, 152. p.

E tendencia kialakulásában az is szerepet játszik, hogy az Európai Unió Bizottsága hagyományosan szupranacionális szervként az uniós, főként gazdasági közérdeket képviseli – jelentős angolszász befolyásoltsággal.

Az Európai Unió Bizottságával szemben – ahol a bürokraták általában fiatal koruk óta ezen intézménynél folytatják karrierjüket – az Európai Bíróság bírái a legtöbb esetben a tagállamok legfelsőbb bíróságain tapasztalatot szerzett bírókból állnak, értelemszerűen többségükben kontinentális szemléletű tagállamokból.⁴⁴

Így a négy szabadság – a tagállamok akár burkolt ellenállása ellenére történő – érvényre juttatása, valamint az uniós jog a továbbiakban részletesen elemzett rendszertani hiányosságai ellenére történő kikényszerítése mellett az Európai Unió Bírósága sokkal inkább „hajlandónak mutatkozik” a tagállamok gazdasági szabályozó tevékenységének figyelembe vételére.

Az uniós (közösségi) jog gazdasági túlsúlya

Az Európai Szén- és Acélközösséget föderális alapú funkcionalizmus logikája alapján⁴⁵ hozták létre. Létrejöttük nem egy „politikai alapon működő egység” azonnali kialakítása volt a célkitűzés, hanem konkrét – szolidaritáson⁴⁶ alapuló – európai integráció célkitűzésének elindítása.

A létrehozott Szén- és Acélközösség rendelkezett minden szupranacionális szervezetre jellemző karakterisztikával, ami alkalmassá tette a szervezetet, hogy a jövőben a gazdasági közösség politikai közösséggé is váljon. A Párizsi Szerződés által létrehozott Európai Szén- és Acélközösség egy szolidaritáson alapuló közösség kialakítását vetítette előre, a Római Szerződés már inkább egy neoliberais jellegű (jog) közösséget⁴⁷ hozott létre.

⁴⁴Természetesen az a tény, hogy az Európai Unió bíráinak többsége kontinentális szemléletűnek mondható tagállamban töltötte szakmai pályafutásának jelentős részét, nem befolyásolja azt a tényt, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata lényegét tekintve az angolszász rendszereknél is jobban tekinthető precedensjogi rendszernek.

⁴⁵Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997, 28. p.

⁴⁶A szolidaritáson alapuló egység koncepciója mindenképpen vitatható tekintve, hogy – Denys Simon szerint is – egy negatív integrációs formán alapuló közösségről beszélhetünk, amelyben a fő szerepet a termelési tényezők mozgásának akadályainak leépítése jelenti.

Így abban az esetben sem beszélhetünk szolidaritáson alapuló közösségről, ha elfogadjuk azt a nézetet, hogy a negatív integrációs forma célkitűzései (vagyis az egységes belső piac kiépítése) tulajdonképpen a legjobb eszköz az életszínvonal növeléséhez.

Számításban véve a kohéziós alapok uniós költségvetéshez képest lévő alacsony arányát, tulajdonképpen kijelenthetjük, hogy a szolidaritáson alapuló közösség inkább az integráció politikai elfogadottságát erősítő, mintsem gyakorlati következményekkel járó rendelkezés.

⁴⁷Ezt a véleményt osztja Denys Simon is.

Az integráció jellegének a – történelmi tapasztalatokhoz képest történő – változása, a politika gazdasággal szembeni prioritásának megszűnése,⁴⁸ valamint a globális, és a teljes körű megközelítés helyett a progresszív, és a szektorális megközelítés dominál.⁴⁹ A politikai kooperációnak csak az Egységes Európai Okmány teremtette meg⁵⁰ a szerződéses alapjait, többek között a közös külpolitikai fellépés lehetőségével.⁵¹

Az európai integráció gazdasági dinamikája elsősorban a tagállamok között fennálló, a termelési tényezők mozgását akadályozó tényezők leépítésére irányul.⁵² Ezért a gazdasági közösséget neoliberális koncepciónak⁵³ is nevezhetjük. E gazdasági integráció eredményeként munkavállalók, javak, tőke, energia, elsődleges nyersanyagok mozgása a kereslet, és a kínálat találkozásából következően jobb gazdasági egyensúlyhoz vezet.⁵⁴

Azonban ezt a fajta „első formájú” integrációt⁵⁵ – amely a kezdetekben mindenképpen szükséges –, ki kell egészíteni más kooperációs formákkal,⁵⁶ ugyanis az önmagában nem

⁴⁸ A politika gazdasághoz képest való prioritásának megszűnését Római Szerződés létrehozása körüli időpontra kell érteni, ezt követően – például az Euró bevezetése körüli eseményeket tekintve – a politika inkább beleszólt az integráció alakításába, veszélybe sodorva akár annak fennmaradását is.

⁴⁹ Pogátsa Zoltán szerint az megértéséhez Európai Unió a föderalizmus, a funkcionalizmus, és a kormányközség fogalmait kell megérteni. A föderalizmus, és a kormányközség részleges kudarcait követően beszélhetünk a funkcionalizmus megerősödéséről. Így politikai úton véghezvitt sikerek hiányában „kerülő úton” kívántak haladni, spill-overek beiktatásán keresztül. Ez a metódus nem igényelte a tömegek tájékoztatását, és a folyamatok átláthatóságát sem. In Pogátsa Zoltán: Átomunió Európai piac állam nélkül, Nyitott műhely, Budapest, 2009. 15-18. p.

A funkcionalizmus elmélete nem esik messze a negatív integrációs forma elsődlegesen jogias megfogalmazásától.

⁵⁰ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997, 35. p.

⁵¹ Természetesen e tisztán politikai alapon működő kooperáció esetében nem szükséges bizonyítani annak működőképességét, ami annak kormányközi, és ad hoc jellegéből következik

⁵² Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997, 45. p.

⁵³ Természetesen nem lehet ezt a megállapítást általánosan, főleg nem az integráció teljes történetére vonatkoztatni, azonban e feltevés helytállósága alátámasztható. Egyrészt az Európai Szén és Acélközösséghez képest – ahol a Bizottság elődjének fontos jogkörei, és végrehajtási jogkörei voltak az adott szektorokat illetően) a Római Szerződés már sokkal inkább a közös piac kialakítását veszi célba (bővebben a IV. Fejezetben). A tagállamok az integráció kezdetekor nagyon aktívan avatkoztak be a gazdaságba (az Egyesült Királyság többek között azért nem kívánt az integrációban a kezdetektől részt venni, mert féltette frissen államosított szektorait). Lőrincz Lajos is kifejti, hogy Európában a neoliberalizmus csak a 80-as évektől lett ismét uralkodó ideológia. Lőrincz Lajos: *A Közigazgatás Alapintézményei*. Hvgorac, harmadik, átdolgozott kiadás, Budapest, 2010, 32. p.

Az 1980-as éveket követően számos szerző megemlíti, hogy az uniós jog csökkentti az államok gazdaságba való beavatkozásának mozgásterét, többek között kényelmetlenné teszi a közvállalatok magas szintjére alapozott gazdaságpolitikát.

Az uniós jog ezenkívül rendelkezik pozitív integrációs területekkel, amelyek nélkül az integráció nem lehetne működőképes. Ilyenek a Közös Agrárpolitika, a Kohéziós, regionális támogatások, részben a monetáris unió is annyiban, hogy az Európai Központi Bank egy új közös uniós intézmény.

Az alapjogokat pedig az uniós jog – a jelenlegi állapotában is csak közvetve kényszeríti ki.

Tekintettel az uniós költségvetés az Unió össztermékéhez viszonyított 1%-körű arányára, még mindig a közös piacra, és esetleg az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezések alkotják a domináns szerepet.

A francia szakirodalom –történelmi hagyományaiból fakadóan - könnyebben megfogalmazza a negatív integrációs formára vonatkozó elméletét, tekintve, hogy az elsősorban – szintén a domináns francia vélekedés szerint az államot tették felelőssé a világháború szörnyűségeiért – az államokra vonatkozik. Egyébként Pogátsa által bemutatott funkcionalizmus is lényegében a negatív integrációs formára vonatkozó elméletekkel hasonló eredményeket von le.

⁵⁴ Szintén nem szükséges részletezni, hogy a déli, majd a 2004-ben csatlakozott tagállamok esetén már nem csak az egységes belső piac előnyei mutatkoznak meg

⁵⁵ Tesouro fogalmazta meg, hogy a gazdasági integráció fennmaradásának alapvető követelménye a tagállamok felelősségének rendszere az integráció létezésének sine qua non-ja, ugyanis ez az intézmény járul hozzá az uniós

elegendő a gazdasági közösség felépítéséhez, szükség van a gazdaságpolitikák jobb összehangolására is.

A fokról-fokra felépülő gazdasági integráció elméletét támasztja⁵⁷ alá, hogy az alapító szerződések is⁵⁸ a folyamatosan bevezetendő integráció létrehozását célozták meg, többek között derogációs időszakok beiktatásával.⁵⁹ A szakirodalom spillover-effektusnak nevezi,⁶⁰ hogy az integráció jellegéből fakadóan újabb, és újabb progressziókat kényszerít ki, valamint az egyes eredményeket soha nem követheti visszalépés (legalábbis az elmélet szerint).

Nem szabad figyelmen kívül hagyni e koncepció máig tartó hatását az uniós jogra.⁶¹ A Schuman-terv⁶² elsősorban politikai célkitűzések alapján készült, amelynek fő célja Németország és Franciaország kiegyezésének megteremtése volt. A gazdasági integráció csupán e cél megteremtéséhez nyújt segítséget, vagy eszközt jelent e célkitűzés megvalósításához.

Az integráció kezdetekor a politikai célkitűzések domináltak a gazdasági célkitűzések felett,⁶³ azonban az integráció története gyorsan rámutatott,⁶⁴ hogy a politikai célkitűzések megvalósítása – mivel a tagállamok szuverenitásának csökkenésén keresztül jöhetett volna

jog effektív alkalmazásához. G. Tesaro: Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire, RMUE, 1996/3, 15-16. p.

⁵⁶ Denys Simon is elismeri ezt

⁵⁷ Vörös Imre az alkotmányos hatáskörökkel kapcsolatosan a nemzetállam lépésről lépésre történő leépítéséről beszél. Vörös Imre i. m. 392. p.

⁵⁸ Denys Simon: Le système juridique communautaire, puf, Paris. 1997, 48. p.

⁵⁹ A dolgozat más fejezeteiben látni fogjuk, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós polgárság jogtechnikai következményeinek állandó szélesítésével próbál az integrációnak a gazdasági közösségtől eltérő arculatot adni.

⁶⁰ A gazdasági közösséghez tartozna a monetáris unió is, mint ahogy azt Vörös Imre is megemlíti (Vörös Imre i. m. 383. p.). Azonban meg kell különböztetni a négy szabadság, és az állami támogatások területén az uniós (közösségi) jog kikényszerítő mechanizmusát a monetáris unió kikényszerítő mechanizmusától, ahol a Bíróság gyakorlata alapján (C-27/04) nem szankcionálható a Konvergencia kritériumok tagállamok általi megsértése. A Vörös Imre által említett, a gazdasági és pénzügyi unióval kapcsolatos spill-over effektusokkal azonban egyetértek.

⁶¹ Vörös Imre által idézett szakirodalom azt állapítja meg, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések gyakran gátolják a belső piac működését, ezért azoknak a belső piac működőképességének alárendelten kell működniük. Vörös Imre: i. m. 379. p.

⁶² Denys Simon: Le système juridique communautaire, puf, Paris, 1997, 88. p.

⁶³ Sophie Robin-Olivier szerint a Lisszaboni szerződés sem erősítette meg az Unió szociális dimenzióját, ettől függetlenül a szociális partnerekkel való tárgyalások megerősödése, valamint az Alapjogi Charta hozhat némi változást. Annak ellenére, hogy a Charta szociális jellegű rendelkezéseitől várhatnánk némi elmozdulást az európai gazdasági alkotmányosságtól a szociális jogosultságok felé, az Európai Unió Bírósága jelenleg nem követte Cruz Villalón főtanácsnok álláspontját. Véleménye szerint a munkavállalók szociális jogosultságai – a Lisszaboni Szerződés által bekövetkezett jogfejlődés következtében – már nem értelmezhetők úgy, hogy az egy alapszabadságok (szolgáltatás szabadsága) korlátozására alkalmas közérdek, hanem a tagállamoknak minden különösebb indoklás nélkül jogosultságok lenne ilyen esetben a gazdasági alapszabadságok korlátozására. A Bíróság nem követte e véleményt (C-271/08). Így a gazdasági alkotmányosság, és az ellenérdekek is megmaradnak.

⁶⁴ Az Unió az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásával kapcsolatban heves viták tárgyát képezi az Unió alkotmányos identitásának megőrzésével kapcsolatban abban az esetben, ha e csatlakozással az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága között alá-fölé rendeltségi viszony alakulna ki az előbbi javára. Antonio Tizzano: Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH. RDTE, 2011/1 P 8-13. Az Unió alkotmányos identitásának megőrzésével kapcsolatban a neves szerző a négy szabadság, és az állami támogatásokra vonatkozó uniós rendelkezések emberi jogokkal kapcsolatos meggyengülését értette. Még ha a negatív integrációs forma nem is tökéletes, e rendelkezések következetes alkalmazását mégis az integráció fennmaradásának – a jelenlegi formában való – alapfeltételként kell elfogadni.

létre – részükről erős ellenállásba ütközhet.⁶⁵ Ebből az egyszerűnek mondható megállapításból következik az integráció jelenlegi gazdasági túlsúlya.

A tagállamok azzal, hogy aláírták az alapító szerződéseket, olyan hatásköröket „helyeztek” közös irányítás alá, amelyeket addig saját maguk, illetve bilaterális vagy multilaterális nemzetközi szerződéseken keresztül gyakoroltak.⁶⁶ Egy ilyen „vállalkozás” mindenképpen egy olyan „közös érdek” feltételez, amely együtt nagyobb hatásfokkal vihető végbe, mint egyedileg.⁶⁷

Egy ilyen „szociális paktum”⁶⁸ egyrészt egy közös érdek létezését feltételezi,⁶⁹ amely nem feltétlenül jelenti matematikai pontossággal az egyéni érdekek összegzését, illetve az Unió (Közösség) autonóm közérdekét, amely szintén nem feltétlenül egyezik a tagok „összesített” érdekével.

Egy ilyen „kezdeti szociális paktumhoz”⁷⁰ szükséges volt, hogy konfliktus esetén a közös érdek érvényesüljön az egyéni érdek felett. Ez abban az esetben valósítható meg, ha az egyéni érdek egyes esetekben történő feladását kompenzálja az a globális érdek, amely az összrendszerhez való tartozásban jelenik meg.⁷¹

Az Európai Közösségek,⁷² majd az Unió is változatlanul a gazdálkodásból⁷³ indul⁷⁴ ki. E szerint az Unió gazdasági alapokon egységesítené Európát, és nem jogi, vagy erkölcsi alapokon.⁷⁵

⁶⁵ Denys Simon, i. m. 89. p.

⁶⁶ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997, 92. p.

⁶⁷ Bármilyen banálisan hangzik is, a közös érdek a béke megőrzése, míg az alapító szerződésekben jogi kötőerővel felruházott rendelkezések – figyelembe véve a reális lehetőségeket – e célkitűzések a negatív integrációs forma segítségével történő megvalósítására törekednek.

⁶⁸ Természetesen a Denys professzor által használat kifejezést nem egy belső rendszerben használatos társadalmi szerződésként kell értelezni, illetve azt sem jelenti, hogy a közösség elsősorban ne az egységes belső piac kiépítését célozná meg.

⁶⁹ Denys Simon i. m. 93. p.

⁷⁰ Denys Simon: i. m. 93. p.

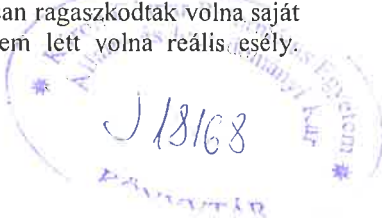
⁷¹ Az érdekek ütközésére kiváló példaként szolgálhat a Malév esete, ugyanis – a politikai pártok konszenzusa alapján is – fontos nemzetgazdasági érdek lett volna a nemzeti légitársaság megőrzése. Az Unióhoz való tartozás, és a döntés végre nem hajtása esetén kilátásba helyezett szankciók elkerülése végül is Magyarország esetében a döntés elfogadásához vezetett.

⁷² Tamás András: *Meditáció*, in *Magister Scientiae et Reipublicae*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2011 211. p.

⁷³ Az uniós jog gazdasági túlsúlyát nem alapvetően nem kérdőjelezi meg az európai magánjogi kodifikációs folyamat. Az ezzel kapcsolatos nehézségek, és az a tény, hogy e folyamat csak több évtizeddel az integráció kezdetét követően alakul ki, azt támasztják alá, hogy a tagállamok nehezen adják fel magánjogi hagyományait. Szilágyi Ferenc írásai – többek között – erre világítanak rá. Szilágyi Ferenc: *Egységesülő magánjog Európában: egy koherensebb európai (EK) szerződési jog útján*. In *Magyar Jog*, 20005/10, 622-630. p.

⁷⁴ Az Unió elsősorban a gazdálkodásból indul ki, de ez a gazdálkodás inkább a gazdaságra értendő: Fő célkitűzésnek a termelési tényezők mozgásának akadályainak leépítését tartja. Azaz gazdálkodásból indul ki, de ez inkább egy neoliberális koncepció szerint történik.

⁷⁵ Tamás András professzor álláspontjához e felvetése kapcsán annyit fűznék hozzá, hogy Európa egyesítését tényleg gazdasági alapokon képzelte el az Unió – azaz elsősorban az egységes belső piac kiépítésével – és nem például a tagállamok jogának egységesítésével. Nyilvánvalóan a tagállamok túlságosan ragaszkodtak volna saját jogi hagyományaikhoz, ezért a klasszikus értelemben vett „jogegységesítésre” nem lett volna reális esély. Azonban a termelési tényezők mozgása akadályainak leépítése a jog alapján történik.



Az uniós polgárság hatásai

Az uniós⁷⁶ polgárság fogalmának nehéz meghatározhatóságához az is hozzájárul, hogy – többek között – a római jogtól kezdve a polgárság (állampolgárság) elődjének számító belső „jogviszony” is nagy fejlődésen ment keresztül.⁷⁷ Napjainkban is nehézségekbe ütközünk, amikor az állampolgársági jogviszony tartalmát meg kívánjuk határozni.

Egy hosszú⁷⁸ történelmi folyamatot követően – amikor az állampolgárság (polgárság) következményei inkább csökkenő tendenciát mutattak – az állampolgárság (polgárság) politikainak mondható következményei mellett megjelennek annak szociális, valamint gazdasági következményei is. Ez az állampolgárság „új lényegként” a polgárt az adott társadalom szociális életének középpontjába helyezi. Számos álláspont szerint e fogalom előzte meg a polgárok Európájának kialakulását, amely közvetlenül vezetett az uniós polgárság kialakulásához.⁷⁹

Az uniós polgárságnak tehát⁸⁰ – legalábbis lényegében – arra kellene irányulnia, hogy jogosultságokat garantáljon, és kötelezettségeket (bizonyos fokú alávetettségeket) keletkeztessen⁸¹. Az általános igény, miszerint az uniós polgársággal a polgárok Európáját kívánták megteremteni, több okból is nehézségekbe ütközött az uniós – elsősorban neoliberais – koncepció szerint felépített gazdasági jogrendjének specifikus viszonyrendszerében.

Egyrészt a gazdasági alapszabadságok gyakorlását már garantálták az alapító szerződések. Másrészt – a belső értelemben vett állampolgárság – olyan lényeges elemeit, mint a közszolgálatban való munkavégzés, valamint az egyes tagállamok szociális szolgáltatásainak minden tagállam polgárára való kiterjesztése szintén nem tekinthető reálisnak. Többek között ezen indokok miatt ütközött nehézségekbe az uniós polgárság, az alapító szerződések rendszerébe való beillesztése, valamint annak jogi tartalommal való feltöltése.

A Maastrichti Szerződés vezette be az uniós polgárság intézményét, anélkül, hogy annak pontos tartalmát megadta volna. Az uniós polgárság bevezetése⁸² részben a gazdasági közösségből való továbblépési lehetőségként írható le, részben az integráció demokratizálási kísérletének tekinthető, amely közelebb hozhatja a polgárokat, és az Uniót.

⁷⁶Louis Dubouis: *Droit matériel de L'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2009, 19. p.

⁷⁷Rác Lajos szerint – bár Athén gazdasági szerepében jelentős szerepet játszottak a félszabadok (métoikosz), igazából csak a szabadok voltak olyan társadalmi statusban, amely lehetővé tette számukra – eleinte ugyan korlátozott módon – a polis politikai életébe való bekapcsolódást in Rác Lajos: *A polisok kormányzása*, *Magister Scientiae et Reipublicae*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2011, 134-135. p.

⁷⁸Louis Dubouis, i. m.

⁷⁹Bizonyos fokú ellentét figyelhető meg Dubouis e nézete, valamint azon álláspontok között, hogy az uniós polgárság a gazdasági közösségből való kitörésként, elsősorban a gazdaságilag inaktív személyek számára garantál jogosultságokat.

⁸⁰Louis Dubouis: *Droit matériel de L'Union européenne*, Montchrestien, 2009 20-21. p.

⁸¹Aude Bouveresse szerint az uniós polgárság esetenként a fiskális területekre is hatással van, pedig ez érinti a tagállamok gazdaságpolitika alakításával kapcsolatos mozgásterét. Aude Bouveresse i. m. 301-302. p.

Ezek a következmények mindenesetre elszigetelt jelenségnek tekinthetőek az uniós polgárság jogtechnikai következményei között.

⁸²Jacques Pertek: *Droit matériel de L'Union européenne*, Thémis droit, puf, Paris, 2005, 19. p.

Érthető volt a tagállamok ellenállása, óvatosságuk kitűnik az alapító szerződések – uniós polgárságra vonatkozó – szövegezéséből. Egyértelműen sértheti a tagállamok érdekeit – a munkavállalókkal szemben – a gazdaságilag inaktív személyeknek abszolút jogot adni a szabad mozgáshoz, és az egyenlő elbánáshoz. Nyilvánvalóan egy ilyen helyzet – a tagállamok szociális szabályozásától, és aktuális gazdasági helyzetüktől függően – szociális dömpinghez vezetne.⁸³

A tagállamok továbbá joggal tarthattak attól, hogy a szuverenitásuk egyik legfontosabb elemeként számon tartott tagállami állampolgárság elveszítheti⁸⁴ jelentőségét, és ezzel szuverenitásuk csökken. Részben ezen „óvatosságnak” tudható be, hogy az alapító szerződések alapján egy tagállam állampolgára egyben uniós polgár, valamint az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot.

Az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenysége szociális ügyekben

Az Európai Bíróság a Gravier-ügyben⁸⁵ migráns diákok felsőoktatásban való részvételének jogát érintő kérdéseket vizsgált. Az ítélet alapügyében az adott tagállam oktatási törvénye előírta, hogy az alapfokú és középfokú és a támogatott oktatás a közoktatásban ingyenes. A felsőfokú oktatásért pedig – belga állampolgárok esetében – csak jelképes összegű beiratkozási díjat lehet kérni.

A szabályozás lehetővé teszi, hogy azon külföldi diákoknak, akiknek a szülei nem tartózkodnak Belgiumban, és akik bármely szintű állami vagy államilag támogatott oktatásban vesznek részt, az oktatási miniszter magasabb tandíjat írjon elő.

Az ítéletből kitűnik, hogy a más tagállam állampolgárságával rendelkező érintett – akinek szülei Franciaországban tartózkodtak – 1982-ben abból a célból jött Belgiumba, hogy ott tanulmányokat folytasson. Az érintett tandíjának elengedésére vonatkozó kérelmét a hatóságok elutasították, ami tartózkodási engedélyének meghosszabbítására is hatással volt.

A helyzettel kialakult jogvita folyamán előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát képezte⁸⁶, vajon az uniós (közösségi) joggal ellentétes-e, hogy más európai uniós tagállam állampolgárai részére az egyetemi oktatásban magasabb tandíjat állapítsanak meg, mint a saját állampolgároknak.

⁸³Elég csak a rendszeres szociális támogatásokra gondolni. Amennyiben jelentős szociális támogatásból elő személy – egy más tagállam bőkezűbb támogatási rendszerét kihasználva – egy más tagállamban kérné ezeket a támogatásokat, az könnyen az adott tagállam szociális rendszerének fenntarthatóságát veszélyeztetné.

⁸⁴Részben az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján is, ami még az alapító szerződések óvatos megfogalmazásai alapján sem tekinthetőek kizártnak, mint ahogy az a Rottmann-ügyben hozott ítéletből kitűnik.

⁸⁵Bíróság, C-37/89

⁸⁶A bekövetkezett jogfejlődések ellenére egyetérttek azzal, hogy a szociálpolitika alapvetően a nemzetállamok hatáskörében marad. Farkas Beáta- Várnai Ernő: Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába. JATE Press, Szeged, 1997, 111. p.

Egy ilyen, az állampolgárságon alapuló egyenlőtlen bánásmódot az Európai Bíróság szerint a Szerződés 7. cikkelye (későbbi 12.) szerint tiltott diszkriminációnak kell tekinteni abban az esetben, ha a helyzet a Szerződés alkalmazási körébe tartozik.

Az Európai Bíróság megjegyezte, hogy a tagállamok oktatási rendszerének szabályzását az alapító szerződések nem helyezték az uniós (közösségi) intézmények kompetenciájába, ennek ellenére a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés joga, különösen, ha szakmai képzésről van szó, nem idegen az uniós (közösségi) jog területétől.

Az ítélet alapján kitűnik, hogy az uniós (közösségi) jog fejlődésének akkori stádiumában „kötelezte” a tagállamokat arra, hogy a más tagállamból érkező diákok is ugyanolyan eséllyel vehessenek részt a felsőoktatási rendszerben. Az Európai Unió Bírósága azt is kifejtette, hogy tilos minden diszkrimináció a saját és más uniós tagállam polgárai között a tandíjat illetően.

Paradox módon az alapító szerződések megszerkesztői az uniós (közösségi) jog negatív integrációs formájától várják, hogy a termelési tényezők mozgásának akadályainak lebontása „szociális” területeken is kifejti majd jótékony hatásait: A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a régi tagállamokban is egyre több bizonytalan, és rosszul fizetett állások aránya⁸⁷.

Az uniós polgárság hatására bekövetkezett változások

Az uniós polgársággal kapcsolatos jogfejlődés bemutatásakor rendkívül tanulságos lehet az Európai Bíróság Bidar-ügyben⁸⁸ hozott ítélete.

Az alapügy érintette francia állampolgárként 1998 óta élt az Egyesült Királyság területén, ahol a nagyszüleinél lakott. Az Egyesült Királyság területén a diákok szociális támogatása nagyrészt államilag szubvencionált diákhitel-rendszer segítségével történik, melyet az érintett részére a hatóságok azzal az indokkal utasítottak vissza, hogy az akkor hatályos jogszabályok szerint nem rendelkezett letelepedett státusszal. Érdemes megemlíteni, hogy az akkor hatályos brit jogszabályok szerint egy gazdaságilag inaktív, más tagállamból érkező diák – a kérdéses szabályozás alapján – nem szerezhette meg a letelepedett státuszt.

Az alapügyben eljáró bíróság többek között azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy a Maastrichti Szerződés 18. paragrafusának bevezetésével bekövetkezett uniós (közösségi) jogi jogfejlődés által a migráns diákok megélhetését biztosító támogatások a fogadó állam részéről történő megítélése a Szerződés alkalmazási területére esnek-e?

Ha megvizsgáljuk az akkor hatályban lévő közösségi jogszabályokat, különös tekintettel az irányelvekre és a diákok szociális támogatására való jogosultságának területén a Bidar-ügyet

⁸⁷ Sean Van Raepenbusch: Les services sociaux en droit communautaire ou la recherche d'un juste équilibre entre l'économique et le social, in Les services d'intérêt économiques général et l'Union européenne (sous la dir. de Jean-Victor Louis és Stéphane Rodrigues), Bruylant, Bruxelles, 2006 99-102. p.

⁸⁸ Bíróság, C-209/03

megelőző bírói esetjogot, akkor ez az eset különösen alkalmas lesz arra, hogy megvilágítsa az uniós polgárság bevezetésének konkrét joghatásait.

A tartózkodási jogra vonatkozó irányelv⁸⁹ 1. cikke (1) bekezdése meghatározza, hogy a tagállamok tartózkodási jogot engedélyeznek más tagállamok polgárai számára⁹⁰ feltéve, hogy rendelkeznek olyan egészségbiztosítással, amely az összes rizikó ellen véd a fogadó állam területén, valamint rendelkeznek a megélhetéshez szükséges jövedelemmel. Az irányelv alapján a tartózkodási jogosultság a feltételek fennállásáig áll fenn.

Továbbá a 93/96/EK irányelv leszögezi, hogy az nem alapít jogot a tartózkodási joggal rendelkező diákoknak a fogadó államtól megélhetésüket biztosító ösztöndíj követelésére. Az Európai Bíróság megjegyezte, hogy azok a diákok, akik egy másik tagállamba mennek, hogy ott tanulmányokat folytassanak, a Szerződés 18. cikkelye által rögzített személyek szabad letelepedésének jogával élnek.⁹¹

Az Európai Bíróság a Trojani-ügyben⁹² hozott ítéletében megállapította, hogy egy gazdaságilag inaktív polgár – aki egy bizonyos időn keresztül egy másik tagállam területén jogszerűen tartózkodott – vagy tartózkodási kártyája van, hivatkozhat a Szerződés 12. cikkelyére a szociális támogatásokkal kapcsolatban, amely tilt minden állampolgárságon alapuló diszkriminációt.⁹³

Az Európai Bíróság leszögezte,⁹⁴ hogy amennyiben a migráns diákok más tagállamban kezdik meg felsőfokú tanulmányaikat, akkor a 93/96/EK irányelv alapján semmilyen jogosultságuk nincs megélhetésüket biztosító támogatást kérni a fogadó államtól.

Azonban az Európai Bíróság értelmezésében a 93/96/EK irányelv 3. cikkelye nem akadályozza meg, hogy ha egy másik tagállam állampolgára a Szerződés 18. cikke, valamint a 90/364 irányelv alapján jogszerűen tartózkodik egy másik tagállam területén, és felsőfokú tanulmányokat folytat, akkor a tartózkodási időszak alatt hivatkozzon az egyenlő bánásmód alapvető jogelvére,⁹⁵ amelyet a Szerződés 12. cikkelye állapít meg.⁹⁶

Megállapíthatjuk tehát, hogy azok a gazdaságilag inaktív diákok, akik egy másik tagállam területén kezdik el a felsőfokú tanulmányaikat, és azt megelőzően nem tartózkodtak ezen tagállam területén, akkor a Bidar-ügy alapján, semmilyen jogosultságuk sincs ösztöndíj kérésére,⁹⁷ hiszen ez az egyes fogadó államok szociális ellátásrendszerének aránytalan megterhelésével járhatna. Ez az érv az Európai Bíróság előtt is elfogadható.⁹⁸

⁸⁹90/364/EK irányelv

⁹⁰ Akik más uniós (közösségi) jogrendből eredő jogcímen nem rendelkeznek jogcímmel

⁹¹Bíróság, 35. pont

⁹²Bíróság, C-456/12

⁹³Bíróság, 37. pont

⁹⁴Bíróság, 45. pont

⁹⁵Itt meg kell jegyezni, hogy az Európai Unió Bírósága nyilvánvalóan – legalábbis az uniós jogalkotó szemszögéből, amely a migráns diákok számára való támogatás fizetésére vonatkozó kötelezettséget kívánta kiküszöbölni – nem értelmezte teleologikusan az irányelv rendelkezését

⁹⁶Bíróság, 46. pont

⁹⁷Bíróság, Bidar-ügy, C-209/03, 45. pont

⁹⁸Bíróság, Bidar-ügy, C-209/03, 6. pont

Ezzel ellentétben azok a személyek, akik a más tagállamban történő legális tartózkodásuk alatt megfelelő integrációs erőfeszítést tettek és beilleszkedtek a fogadó állam társadalmába, hivatkozhatnak a Szerződés 12. cikkelyére, amely tilt minden állampolgárságon alapuló diszkriminációt.⁹⁹

Az Európai Unió Bírósága a tagállamoknak viszonylag nagy mozgásteret hagyott a megélhetést fedező szociális támogatásokért folyamodó, más tagállam állampolgárságával rendelkező diákoknak a fogadó állam társadalmába való integrációs foka meghatározásához.

Ez a jogbizonytalanság akár drasztikus következményekkel is járhat a migráns diákra nézve, abban az esetben, ha a kérelmet megvizsgáló hatóságok úgy ítélik meg, hogy a kérelmező diák nem integrálódott olyan fokon a fogadó állam társadalmába, hogy hivatkozhatson a Szerződés 12. cikkelyére, amely tilt minden állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést.

Az Európai Unió Bírósága megállapította a Grezelczyk-ügyben hozott ítéletében, hogy amennyiben egy diák, aki szociális ellátásért folyamodik nem teljesíti a tartózkodási jogához azt a feltételt, miszerint a megélhetéshez szükséges jövedelemmel kell rendelkeznie, a fogadó államnak joga van olyan intézkedéseket tenni, amellyel véget vethet e személy a területén való tartózkodásának.

Ugyanakkor árnyalja ezt a helyzetet, hogy a szociális segélyért való folyamodás, az Európai Bíróság szerint, egy fogadó állam területén nem jelenthet automatikus indokot a kiutasításra.¹⁰⁰

Különösen veszélyes lehet ez a tény olyan országokban – az Egyesült Királyság diáktámogatási rendszerével ellentétben, ahol a diákhitel alanyi jogosultságként jelenik meg a hitel összegének 75%-ig – mint például a Francia Köztársaságban, ahol a szociális alapon juttatott ösztöndíj azoknak a diákok jár, akik e támogatás nélkül képtelenek lennének finanszírozni felsőfokú tanulmányaikat.¹⁰¹

Ezen kérdésre a Grezelczyk-ügyből¹⁰² tudunk részletesen tájékozódni. Megjegyezném, hogy ebben a kérdésben nem tartom fontosnak az ügy körülményeinek részletes ismertetését, illetve elemzését, ezért egy rövid bemutatás után a címben szereplő kérdésre kívánok szorítkozni.

A francia állampolgárságú Grezelczyk egy belgiumi egyetemen testnevelés szakon sikeresen elvégezte az első három évet, miközben különböző diákmunkákból fedezte költségeit. A 4. tanév nehezebb volt az azt megelőző háromnál, mivel diplomamunkát kellett írni, és kötelező gyakorlatot is kellett teljesíteni, melyek együttesen lehetetlenné tették számára, hogy az eddigi évekhez hasonlóan diákmunkákkal tartsa fenn magát. Ezért a belga hatóságokhoz a minimális megélhetést biztosító szociális segélyért folyamodott.

Az esetből jogvita lett, végül az Európai Bíróság ítéletében kifejtette – felhasználva az uniós polgárság intézményét –, hogy az a migráns diák, aki egy bizonyos ideig jogszerűen tanulmányokat folytat egy másik tagállam területén, abban az esetben, ha egy átmeneti

⁹⁹ Bíróság, Bidar-ügy, C-209/03, 46. pont

¹⁰⁰ Bíróság, Grezelczyk-ügy, C-184/99, 43. pont

¹⁰¹ Circulaire n°2007-066 du 20/03/07, Bulletin officiel n°13 du 29/03/07

¹⁰² Bíróság, C-184/99

időszak alatt rajta kívül álló okból anyagi nehézségekbe ütközik, akkor jogában áll szociális támogatást kérni a fogadó államtól.¹⁰³

Meg kell említeni, hogy ebben az esetben nem ösztöndíjról van szó, hanem a minimális egzisztenciát biztosító szociális segélyről, másrészt pedig szükséges hangsúlyozni, hogy Európai Bíróság ebben az esetben – a Bidar-üggyel ellentétben – nem egy gazdaságilag inaktív polgárról volt szó.

A fentiekből következik, hogy az Európai Bíróság implicit helyt adott az ügyben a főtanácsadó¹⁰⁴ két fontos megállapításának.

Az elemzés rámutat az Egyesült Királyság kormányának azon észrevételére adott válaszában,¹⁰⁵ miszerint Grezelczyk nem rendelkezett a megélhetéséhez szükséges jövedelemmel, hiszen munkavállalásra kényszerült a létfenntartásának biztosítása végett.

A Főtanácsnok szerint az irányelv célja teljesült, hiszen az első három év alatt Grezelczyk nem jelentett terhet a fogadó állam szociális ellátásrendszere számára, és sikeresen tudta kombinálni a tanulmányi kötelezettségét a munkavégzéssel.

A fentiek alapján a Főtanácsnok megállapította, hogy az irányelv által lefektetett tartózkodási feltétel, miszerint a migráns diákoknak rendelkezniük kell a fogadó állam területén a megélhetésükhöz szükséges jövedelemmel, nem csak szülői támogatással vagy külső finanszírozással, hanem a diák saját maga által végzett munkájával megszerzett jövedelemmel is teljesíthető. Az uniós jog szempontjából csak az a tény számít, hogy az első három év alatt az érintett nem jelentett terhet a fogadó állam szociális ellátórendszere számára.

Összegzés

Ha elfogadjuk azt a nézetet, amely szerint az állampolgárság – pozitív jogi értelemben¹⁰⁶ – főként az adott állam politikai és civil jogok garantálásának, és annak ellentételezéseként bizonyos kötelezettségeknek való alávetettségnek felel meg,¹⁰⁷ akkor láthatjuk azt a folyamatot, amelyben az uniós polgárság főként – a tagállamok által a Maastrichti Szerződés kodifikációja idején ellenzett – szociális jogosultságok kibővítésére irányul, ami nyilvánvalóan a tagállamok költségvetési helyzetét hátrányosan befolyásolhatja.

Természetesen az anyakönyvezéssel, illetőleg az állampolgársággal kapcsolatos jogfejlődés inkább a nemzeti identitással kapcsolatos kérdésekben találkozik a tagállamok ellenállásával.

¹⁰³ Bíróság, Grezelczyk-ügy, C-184/99, 44. pont

¹⁰⁴ Siegbert Alber főtanácsnok az ügyben készített indítványa értelmében

¹⁰⁵ Bíróság, Grezelczyk-ügy, C-184/99, 82., 83., 84., 85. pont

¹⁰⁶ Louis Dubouis: *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2009, 19-20. p.

¹⁰⁷ Aminek egyik legfontosabb elmét a katonai szolgálatban lehet felfedezni, azonban az európai országok tekintetében egyre kevésbé jelent valódi kötelezettséget.

Az uniós polgárság jogtechnikai elemeinek fejlesztése az Európai Bíróság részéről minden bizonnyal az egységes belső piactól, azaz a gazdasági közösségtől eltérő vetületet keres az integráció fenntartásához, fejlesztéséhez.

Általában a gazdasági közösséggel kapcsolatban beszélünk arról, hogy az Európai Bíróság nem hiszi el – a legtöbb esetben a négy szabadsággal, és a versenyjog és az állam viszonyával kapcsolatban, - hogy a tagállamok a területekkel kapcsolatos intézkedései valóban az arra meghatározott célra irányulnak, amire az adott állam hivatkozik, hanem azokat a saját kritériumai alapján vizsgálja meg.

Az uniós polgárság területén általában a Bíróság által gyakorolt kontrol kevésbé szigorúbb a tagállamokkal szemben, mint a gazdasági területek esetében. Általában az uniós polgárság területén nem jellemző, hogy annak normáinak megsértése esetén a közösséget fennállását közvetlenül veszélyeztető, az államok egymással szembeni ellenérdekelt viszonyai érvényesüljenek¹⁰⁸.

A tagállami állampolgárság területére – az alapító szerződések betűi, azaz a tagállamok tartózkodása ellenére történő „behatolás” - behatolás pedig arra enged következtetni, hogy ezen a területen az Unió az európai identitást kialakító joganyagot kíván kifejleszteni.

¹⁰⁸ Például, ha egy tagállam jelentős támogatásban részesíti saját gazdasági szereplőit, akkor az piacnyerést eredményezhet a többi tagállam gazdasági szereplőinek rovására. Szintén, ha egy tagállam – bármilyen adminisztratív intézkedéssel – akadályozza a másik tagállamból származó importot, miközben profitál az egységes belső piacból, a közösség fennállását veszélyeztető magatartást valósít meg.

II. Fejezet: Gazdasági természetű ellenérdekek

Számos neves, de egyértelműen nem unióellenes professzor hangot ad olyan megállapításainak is, amelyek értelmében¹⁰⁹ az uniós (közösségi) jogrend – talán pontosabban az európai gazdasági alkotmányosság¹¹⁰ - által megfogalmazott közérdek¹¹¹ nem egyezik minden esetben a tagállamok egyéni (gazdasági) érdekeivel,¹¹² valamint az uniós (közösségi) közérdek sem tekinthető minden esetben a tagállami közérdekek pontos¹¹³ eredőjének.¹¹⁴

¹⁰⁹Többek között: Denys Simon: *Le Système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997

¹¹⁰Denys kifejti, hogy az uniós (közösségi) jogon belül az Európai Bíróság gyakorol olyan hatásköröket, amely a tagállamok alkotmánybíróságainak jogköréhez lehetne hasonlítható. Ilyen hatáskörök az uniós intézmények hatásköreinek vizsgálata az alapító szerződések által létrehozott intézményi egyensúly tekintetében.

Denys Simon: i. m. 482. p.

Azonban az Európai Bíróság ilyen jellegű hatásköreinek gyakorlása nem azonos az európai gazdasági alkotmányossággal. Az uniós jogot ugyanis nem lehet belső joghoz hasonlítani. Az európai gazdasági alkotmányosság nem jelenheti a zátonyra futott uniós alkotmánytervezetet sem, hiszen a gazdasági alkotmányosság már évtizedek óta létezik az Európai Bíróság joggyakorlatában, erre nem volt semmilyen befolyással az alkotmánytervezet.

Ugyanakkor európai gazdasági alkotmányosságnak tekinthető a III Fejezetben kifejtett, diplomák elismerésére vonatkozó ítéletek, amelyek alapján kitűnik, hogy a másodlagos uniós jogi aktusokat nem lehet alkalmazni, ha azok ellentétben állnak az alapító szerződések által garantált európai gazdasági alkotmányossággal, illetve az is kitűnik, hogy másodlagos jogi aktus hiánya nem akadályozhatja meg az alapító szerződések által garantált gazdasági alapszabadságok érvényesülését. Az európai gazdasági alkotmányosság egyik következménye lehet a tagállami törvényeken kívül a másodlagos uniós jogi aktusok (irányelv, rendelet) szerepének, és jelentőségének csökkenése.

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata következtében az európai gazdasági alkotmányosság kritériumait ki kell terjeszteni – bizonyos mértékig- az uniós polgárság jogtechnikai következményeire is. Annak ellenére vélem úgy, hogy e tézis alátámasztható, hogy az uniós polgárságból eredő jogosultságok kikényszerítésének lehetőségei – az előzetes döntéshozatali eljárás rendszere, és a tagállamok felelősségének rendszerén keresztül, jelentős hátrányban van a gazdasági jellegű jogosultságokkal szemben.

¹¹¹Azaz legfőképpen a termelési tényezők, a munkaerő, tőke, termékek, és szolgáltatások mozgásának – tagállami jogrendek által bevezetett - akadályainak leépítése.

¹¹²Élie Cohen kifejti, hogy Franciaország az uniós (közösségi) jog elveszíti befolyását a közszektor felett, ami – álláspontja szerint a másodok világháborút követően a függetlenség, és a gazdasági prosperitás egyik fundamentuma volt. A Bizottság 80-as évektől megerősödő neoliberais irányultsága szerinte nem következik az alapító szerződések betűjéből, és az állam és a közvállalatok (Renault, EDF-GDF) közötti kapcsolat lehetetlenné tétele, és az ebből következő privatizáció nem feltétlenül szükséges az egységes belső piac fenntartásához. Élie Cohen: *La tentation hexagonale, La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*. Fayard, 1996 222-232. p.

¹¹³Pogátsa Zoltán is megemlíti, hogy a gazdaságok egyesítése alapvetően azon a gondolaton alapszik, hogy a cégek így nagyobb piacon értékesíthetik termékeiket, a fogyasztók pedig idővel érezhetik a nagyobb versenyből erdő minőségi javulást, és az árak csökkenését.

Fontos azonban felhívni a figyelmet, hogy az államok azért egyeznek bele a kereskedelmi akadályok lebontásába, mert azt remélik, hogy saját vállalataik által meghódított más piacok messzemenő leg kompenzálják majd a saját piacon a más vállalatok által okozott veszteségeket. Nyilvánvalóan ez az állapot nem következhet be minden tagállam esetén, ezért az egységes belső piacnak vesztesei is vannak. Pogátsa: i. m. 32-33. p.

Ez a veszteség különösen szembetűnő a mezőgazdasági termőföldek esetén, tekintetbe véve, hogy a munkaerő szabad mozgása csökkentheti a munkanélküliséget, és a társadalmi feszültségeket a küldő államban, fellendítheti a gazdaságok, és egyéb pozitív hatásokat okozhat a fogadó állam területén.

Figyelemmel a Közös Agrárpolitika szociális dimenziójára, a mezőgazdasági termőföldek tömeges külföldi tulajdonba kerülésére nincsenek racionális érvek, sőt perverz hatásként tekintetünk arra, hogy részben a termelők életminőségének javítása érdekében létrehozott KAP kedvezményeztetési státuszát az erősebb gazdasággal rendelkező tagállamok polgárai sajátítják ki.

¹¹⁴Simon itt arra gondolhat, hogy ha az uniós közérdek nem is tekinthető az összes tagállam érdekeinek eredőjének, a integráció fenntartása – és itt megint oda jutunk, hogy csak az említett, neoliberais koncepció

A termőföldek tulajdonával kapcsolatos kérdések¹¹⁵ – érzelmi okok miatt is¹¹⁶ – különösen jól illusztrálják a tagállamok ellenállását, vagy ellenérdekét¹¹⁷ az egységes belső piac kiépítésére irányuló uniós jogi célkiűzésekkel szemben. Az uniós jogrend negatív integrációs formájának fenntartására irányuló, évtizedek alatt – legnagyobbbrészt az Európai Unió Bírósága gyakorlata által – létrehozott jogrendje ebben a kérdésben is gyakran ellentétben áll nem csak a tagállamok vélt, vagy valós,¹¹⁸ hanem az uniós politikai szintű döntésekkel is.

Ilyen politikai döntésnek tekinthető a termőföldek tulajdonának megszerzésére vonatkozó derogációs időszakok kikötése a csatlakozási okmányokban, valamint ezen derogációs időszakok Európai Bizottság általi meghosszabbítása.

A termőföldek tulajdonának megszerzésére vonatkozó Európai Bírósági joggyakorlat jól mutatja be az uniós jogrend pozitív és negatív integrációs formájának metszéspontjait,¹¹⁹ valamint fellelhetők a gazdasági és politikai ellenérdekek,¹²⁰ illetve azok megvalósításának megakadályozására irányuló törekvések is az Európai Bíróság részéről.

E folyamatra különösen illik az a megállapítás – főleg az Európai Bíróság által kialakított elvek alapján –, hogy az uniós jogrend „nem hiszi el”, hogy a tagállamok négy szabadság gyakorlását érintő rendelkezései valóban az általuk hangoztatott célkitűzésekre irányulnak, így ezeket a rendelkezéseket az uniós jogrend saját – általában igen szigorú – kritériumai alapján vizsgálja meg.

alapján felépített gazdasági közösség létrehozásának van realitása, annak minden hibája, hiányossága ellenére is – viszont más minden tagállam érdekének tekinthető.

¹¹⁵Nem csak Magyarország, hanem – ahogy a csatlakozási szerződések által biztosított derogációs időszakokból következik – többek között Lengyelország, és a többi régi tagállamtól érzékelhető gazdasági lemaradással nem rendelkező Ausztria esetében is.

¹¹⁶Azaz számos tagállamban – kimondva, vagy kimondatlanul megjelenik az igény a mezőgazdasági termőföldek „saját állampolgárok tulajdonában” való megőrzésére.

¹¹⁷Pokol Béla felveti, hogy az szintén komoly demográfiai problémákkal küzdő új tagállamok munkavállalóinak egyre nagyobb méreteket öltő elvándorlása már középtávon is katasztrófális következményeket fog okozni ezen állam költségvetési helyzetére. Úgy véli, hogy a strukturális alapok a gazdasági egyenlőtlenségek kompenzációját hivatottak kezelni, azonban e támogatások nem képesek hatékonyan kezelni a munkaerő elvándorlásával kapcsolatos kihívásokat. Megoldásként specifikus uniós programok kidolgozását, vagy a munkaerő szabad mozgásának újratárgyalását veti fel. Pokol Béla: Európa Végnapjai – A demográfiai összeomlás végnapjai, Kairosz, 2011

Az új tagállamok gyors gazdasági felzárkózása csökkenthetné e problémákat. A szerző azonban nem számol ezzel a lehetőséggel.

¹¹⁸Jean Bernard Auby kifejti, hogy az uniós (közösségi) jog a tagállamok beavatkozási képességére (mozgásterére) is nagy hatással van, ugyanis az uniós jog „nem hisz” a tagállamoknak, hogy a gazdasági alapszabadságokat érintő intézkedés ténylegesen közérdekre, vagy közrend megőrzésére irányul, hanem azokat „alaposan” megvizsgálja a saját szempontjai szerint. Jean-Bernard Auby: Le droit administratif français à l'épreuve de la construction communautaire. Quelques réflexions sur l'état du dossier. In Administrative Law, 96. p.

Úgy vélem, hogy e megállapítás nem csak a gazdasági alapszabadságok esetén, hanem az uniós polgárság jogtechnikai eszközként való kiterjesztése esetében is alkalmazható.

¹¹⁹Később e tézis bővebb kifejtésre kerül.

¹²⁰Nevezetesen a tagállamok részéről a mezőgazdasági termőföldek saját állampolgárok tulajdonában való tartásának megújuló kísérlete.

A letelepedés szabadsága, és a tőke szabad mozgása földviszonyokban

A tőke szabad mozgása – a négy szabadság előmozdítását szolgáló többi rendelkezéssel szemben – különösen nagy fejlődésen ment keresztül az alapító szerződések rendszerében is.¹²¹ A tőke szabad mozgása – mint a negyedik gazdasági alapszabadság – a Maastrichti Szerződést megelőzően különösebb precízió nélkül az Unió (Közösség) egyik másodlagos, kiegészítő jellegű rendelkezéseként volt feltüntetve. Ezen alapszabadság jelentőségének növekedéséhez Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata nagymértékben hozzájárult,¹²² amit láthatunk a Bíróság Casati-ügyben¹²³ hozott ítéletében¹²⁴ is.

A tőke szabad mozgásának jelentősége így¹²⁵ az Európai Közös Okmány keretein belül teljesedett ki többek között a 88/361 EK irányelvnek köszönhetően. Az irányelv értelmében a tagállamoknak meg kellett szüntetniük az Unió (Közösség) területén letelepedett személyek között fennálló, a tőke szabad áramlására vonatkozó korlátozásokat, ami teljes, és visszafordíthatatlan liberalizációt vont maga után.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett¹²⁶ 56. cikk a 88/361 irányelvnél tovább megy a tőke szabad áramlása akadályozásának tilalmához kapcsolódó szabályozás kiterjesztésében. Mindenesetre az 57. 58. valamint a 60. cikkelyek megfogalmazzák bizonyos kivételeket, valamint meghatározott helyzetekben védő intézkedések bevezetésének lehetőségét.

Az Európai Bíróság Albore-ügyben¹²⁷ hozott ítéletéből kitűnik, hogy az Európai Bíróság ugyanúgy vizsgálja meg a tőke szabad áramlását korlátozó nemzeti rendelkezések elfogadhatóságát, mint a Szerződés 58. pontja alapján hozott, a tagállami intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Ez a helyzet többek között azt vonja maga után, hogy abban az esetben korlátozható a tőke szabad mozgása, ha arról az alapító szerződések rendelkeznek, vagy az Európai Unió Bírósága közérdekként ismer el bizonyos tagállami közérdekű indokokat.

¹²¹ Jacques Pertek: *Droit matériel de L'Union européenne*, Thémis droit, puf, Paris, 2005, 131. p.

¹²² Napjainkra a tőke szabad mozgása a többi alapszabadsághoz képest talán – a negatív integrációs forma eredményeként – nagyobb jelentőségre tett szert.

¹²³ Bíróság, 203/80

¹²⁴ Ezen ítélkezési gyakorlat utalhat arra is, hogy az irányelv megalkotásához, majd magához az alapító szerződések módosításához is az Európai Bíróság gyakorlata vezetett.

¹²⁵ Jacques Pertek: i. m. 132. p.

¹²⁶ Pertek szerint a 88/361 EK irányelv különös sikert ért el ugyanis magához az alapító szerződések módosításához vezetett: álláspontja szerint a Maastrichti Szerződés módosítását is maga a szerződések okozták.

¹²⁷ Bíróság, C-423/98

Az Európai Bíróság birtokpolitikával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata

A Bíróság Uwe Kay Festersen-ügyben¹²⁸ hozott ítélete

Az alapügyben a dán bíróság egy német állampolgárságú személy ellen folytatott büntetőeljárás uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban kereste meg a Bíróságot. A vonatkozó dán szabályozás értelmében minden két hektár feletti, az ingatlan-nyilvántartásban mezőgazdasági földnek nyilvántartott területre hasznosítási kötelezettség áll fenn.

A két hektár nagyságot meghaladó mezőgazdasági földterület tulajdonjogát megszerző személyeket nyolc évig tartó tényleges helybenlakási kötelezettség terheli. Nem elég, ha a kötelezett regisztrálja magát az adott település népség-nyilvántartására szolgáló listáján, hanem – eltekintve a meghatározott ideig lehetséges, kivételes körülmények hatására történő távolmaradástól – az érintettnek állandó és folyamatos jelleggel – éjszakákon is – az adott földterületen kell tartózkodnia.¹²⁹ Az érintett nem létesített állandó lakóhelyet, ezért az illetékes hatóságok, majd a dán bíróság is nagy összegű pénzbüntetést szabtak ki.

Az Európai Bíróság kifejtette,¹³⁰ hogy a más tagállamok területén található ingatlanok megszerzésének joga a letelepedés jogának szükséges kiegészítése.¹³¹ A Bíróság gyakorlatában¹³² a tőkemozgáshoz tartoznak azok a műveletek, amelyeket valamely tagállam területén, az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek hajtanak végre.

Az Európai Bíróság¹³³ állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az EK Szerződés 56. cikkelye alapján tilos minden olyan nemzeti rendelkezés, amelyek alkalmas lehet arra, hogy eltántorítsa a külföldieket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre, valamint a saját állampolgárokat a más tagállamokban történő beruházástól. Az ilyen jellegű intézkedések mégis elfogadhatónak tekinthetők akkor, ha közérdekű¹³⁴ célra irányulnak és megfelelnek az arányosság elvének.¹³⁵

A dán kormány szerint a kérdéses nemzeti rendelkezés elsősorban arra irányul, hogy megőrizze a mezőgazdasági földeknek azt a hagyományos hasznosítási módját, amikor azokat elsősorban a tulajdonosaik lakják és művelik meg. A helybenlakási kötelezettséggel továbbá elő kívánják segíteni a vidéki állandó népség megtartását, illetve elejét kívánják venni annak, hogy a mezőgazdasági termőföldek ingatlanspekuláció célpontjaivá valljanak.

¹²⁸ Bíróság, C-370/05

¹²⁹ A helybenlakási kötelezettség alól a dán jogszabályok csak kivételes esetekben adnak felmentést.

¹³⁰ Bíróság, a 22. és 23. pontban, C-370/05 ügy

¹³¹ Bíróság, C-305/87

¹³² Bíróság, C-222/97, C-464/04

¹³³ Bíróság, 24. és 22. pontok, C-370/05 ügy

¹³⁴ Jacques Pertek kifejti –és ebben a megállapításában lényegében egyet tudok érteni – hogy az a körérek, amit az Európai Bíróság gyakorlatában annak ismer el. Pertek i. m.

¹³⁵ Bíróság, C-302/97

Az Európai Bíróság – különösebb hezitálás nélkül – elismeri, hogy ezek a célok közérdeket¹³⁶ képviselnek. Az ügy irataiból egyértelműen kitűnik, hogy önmagában a helybenlakás követelménye nem alkalmas a termőföldeknek a tulajdonosaik által történő megművelésének előmozdítására, mivel a 30 hektár nagyság alatti termőföldek tulajdonosait nem terheli személyes hasznosítási kötelezettség.

Az Európai Bíróság ugyanakkor elismeri,¹³⁷ hogy a vidéki népesség megtartására alkalmas eszköz lehet a helybenlakási kötelezettség, azonban hozzáfűzte, hogy ez az eszköz sem tekinthető megfelelőnek olyan mezőgazdasági termelők esetében, akik már más gazdaságban is rendelkeznek lakóhellyel.¹³⁸

Az Európai Bíróság elismeri,¹³⁹ hogy a helybenlakási kötelezettség – mivel csökkenti a mezőgazdasági területek potenciális megszerzőinek számát – alkalmas lehet arra, hogy csökkentse a termőföldekre nehezedő spekulatív nyomást, valamint a mezőgazdasági termőföldek korlátozott erőforrásnak tekinthetők, ezért kétség sem férhet annak közérdekűségéhez, hogy azokat olyanok szerezzék meg, akik azt megművelik.

Ebből következően a helybenlakás követelménye – amennyiben megfelel az arányosság követelményének, valamint nem helyettesíthető az alapító szerződések célkitűzéseit kevésbé korlátozó rendelkezésekkel – akkor az uniós (közösségi) jog szempontjából elfogadhatónak tekinthető. A Bíróság a tőke szabad mozgásának szigorú korlátozási kritériumait alkalmazva gyakorlatilag olyan helyzetet teremt, amelyben nagyon nehéz – minden kétséget kizáróan meghatározni – hogy az egyes alkalmazandó eszközök nem sértik az uniós jogot.

Az Európai Bíróság arra is felhívta a figyelmet,¹⁴⁰ hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosítja a lakóhely szabad megválasztásának jogát, és az egyezményt¹⁴¹ az Unió is – mint általános jogelveket¹⁴² – tiszteletben tartja.¹⁴³

A dán kormány szerint nincs ugyanolyan hatékony, de az alapító szerződések célkitűzéseit kevésbé korlátozó eszköz, amely alkalmas lehet arra, hogy megakadályozza, hogy a mezőgazdasági földterületekre gyakorolt spekulációs nyomás a mezőgazdasági termelők számára hátrányosan befolyásolja a földárakat.

Az Európai Bíróság kifogásolja,¹⁴⁴ hogy a dán kormány nem indokolja kellőképpen, vajon a helybenlakásnál kevésbé korlátozó intézkedésekkel elérhetné-e a kívánt célt. Többek között

¹³⁶ Nyilvánvalóan az uniós jogrend szempontjából tekinthetők legitim közérdeknek – azaz kényszerítő okon alapuló közérdeknek – és nem az adott tagállam gazdasági szempontjai alapján.

¹³⁷ Bíróság, 31. pont, C-370/05 ügy

¹³⁸ Elvileg ez a tény nem akadályozhatná meg az érintett rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét. A szabályozás egyrészt kivételt tehetne az ilyen személyek esetében, másrészt a más gazdasággal is rendelkező mezőgazdasági termelők – helybenlakási kötelezettség esetén – hozzájárulnak a vidéki népesség megtartásához.

¹³⁹ Bíróság, 33. pont, C-370/05 ügy

¹⁴⁰ Bíróság, 35. és 36. pontok, C-370/05 ügy

¹⁴¹ A helybenlakás követelménye egyre nehezebben lesz tartható, ugyanis az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata egyre közelebb kerül az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatához.

¹⁴² Ha elfogadjuk azt az állítást, hogy a német és olasz alkotmánybíróságok tulajdonképpen saját szuverenitásuk védelme érdekében fejlesztették ki azt az elméletet, hogy az uniós jog primátusát csak abban az esetben fogadják el, ha az nem sérti az alapjogokat, ezek alkalmazása a birtokpolitikában például ezzel ellentétes hatásokkal járhat: nagy mértékben csökkenti az állam saját területe feletti szabályozására vonatkozó mozgásterét.

¹⁴³ Bíróság, C-540/03

¹⁴⁴ Bíróság, 39. pont, C-370/05 ügy

az Európai Bíróság szerint a dán kormány egyedül a földárak állami szabályozásának lehetőségét vetette fel, mint a helybenlakási kötelezettség helyettesítésére alkalmas egyetlen eszközt, anélkül, hogy kitért volna annak kifejtésére, hogy ezen intézkedés mennyiben lenne kevésbé korlátozó a helybenlakási kötelezettségnél.¹⁴⁵

Úgy vélem, hogy annak teljes körű bizonyítása, hogy egy adott – uniós jogrend által elfogadott – célkitűzés nem helyettesíthető más kevésbé korlátozó rendelkezésekkel szinte lehetetlenné teszi, hogy a jogalkotás során megfelelően, hosszú távra alkossunk szabályokat.

Ugyanakkor azt sem lehet cáfolni, hogy egy ellenérdekekre is épülő rendszer fennmaradásának sine qua non-ja többek között az ilyen szigorú korlátozhatósági kritériumok alkalmazása.

Az Európai Bíróság kifejti, hogy a kívánt célkitűzések elérésére alkalmas eszközök lehetnek még bizonyos földbérlet ösztönzésére irányuló intézkedések, vagy – tőke szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedések – mint a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatása, vagy a hosszabb minimális időtartam követelménye a mezőgazdasági földek bérleti szerződesei esetében.¹⁴⁶ Ezen indokok alapján az Európai Bíróság nem találta a helybenlakás követelményét feltétlenül szükséges eszköznek a kívánt cél eléréséhez.

Az Európai Bíróság hozzátette,¹⁴⁷ hogy ha a helybenlakás követelménye szükséges is lenne a termőföld-spekuláció megakadályozására, a termőföld tulajdonjogának megszerzését követő nyolc éves tényleges és szigorúan ellenőrzött helybenlakási követelmény a bíróság szerint az arányosság követelményébe ütközik, mivel túlmegy azon a mértéken, ami szükségesnek tekinthető.¹⁴⁸

Az Európai Bíróság kifogásolta továbbá,¹⁴⁹ hogy a dán rendelkezések szerint a helybenlakási kötelezettség alól csak kivételes esetekben adható mentesítés, ezért a más tagállamok polgárai valamint a jogszabályok nem adnak megfelelő tájékoztatást arra nézve, hogy milyen indokok illetve milyen kritériumok alapján adható mentesítés. Ezért a szabályozás – e tekintetben – ellentétes a jobbiztonság elvével.

A fentiek alapján az Európai Bíróság a helybenlakási kötelezettséget nem tartja arányos intézkedésnek, ezért ellentétesnek ítéli az alapító szerződések a szabad mozgására vonatkozó rendelkezésével.

¹⁴⁵Igaz, hogy a dán kormány nem tért ki annak bizonyítására, hogy mi lehetne az alapító szerződések célkitűzéseit kevésbé korlátozó eszköz, azonban nem igazán életszerű, hogy az összes alkalmazott eszköz tekintetében egy adott kormány bemutatja, és bebizonyítja az összes alternatív eszköz alkalmatlanságát, vagy az alapító szerződések kevésbé korlátozó jellegét.

¹⁴⁶Egyetértek azzal, hogy a spekulatív földvásárlás magas kulcsú adóztatása az alapító szerződések célkitűzéseit kevésbé korlátozó eszköz, azonban a minimális bérleti időtartam bevezetése már ellentmondásban van azzal – az Európai Unió Bírósága által tett megállapítással – hogy a mezőgazdasági termőföldek annak tulajdonában maradjanak, akik azt megművelik.

¹⁴⁷Bíróság, 41. és 43. pontok, C-370/05 ügy

¹⁴⁸Úgy vélem, hogy e megállapításával az Európai Unió Bírósága csak a spekuláció megakadályozására vonatkozó célkitűzést veszi alapul, és elvonatkoztat attól, hogy a vidéki népesség megtartása, és a földek saját művelésre vonatkozó célkitűzéstől pedig elvonatkoztat. E tekintetben ugyanis szükséges a nyolc évig tartó ellenőrzött helybenlakási feltétel.

¹⁴⁹Bíróság, 43. pont, C-370/05 ügy

A Főtanácsnok véleménye a „dán jogesetben”¹⁵⁰

Az ítélet külön érdekessége,¹⁵¹ hogy a Bíróság nem minden tekintetben fogadta el Főtanácsnoka álláspontját, többek között ezért is fontos lehet e véleménykülönbség okainak feltárása.

A Főtanácsnok utal¹⁵² az Európai Bizottság véleményére, melynek értelmében a helybenlakási kötelezettség elfogadható lehet az uniós (közösségi) jog szempontjából, ennek ellenére a Bizottság felhívta a figyelmet a fennálló bizonytalanságokra, többek között az arányosság jogelvének való megfelelés tekintetében.

A Főtanácsnok szerint¹⁵³ az Európai Bíróság már kialakított egy ítélkezési gyakorlatot az olyan nemzeti intézkedésekkel kapcsolatban, melyek a mezőgazdasági érdekeket voltak hivatottak védeni, nevezetesen a mezőgazdasági népesség megtartására, valamint a termőföld személyes megművelésére vonatkozóan.

Fontos felhívni a figyelmet, hogy a Bíróság az említett ügyekben megállapította, az uniós (közösségi) joggal összeegyeztethetőek bizonyos mezőgazdasági érdekeket védő nemzeti rendelkezések, de tekintettel az egyes tagállamok jogi szabályzásai között meglévő különbségekre, az egyik tagállamot érintő jogvita során megfogalmazott jogelveket nem lehet automatikusan egy másik tagállamban¹⁵⁴ alkalmazni. A birtokpolitikai mozgásterrel kapcsolatos bizonytalanságokat e tény tovább fokozza.

A legfőbb különbséget¹⁵⁵ abban ragadhatjuk meg, hogy míg a Főtanácsnok által említett esetben a tagállami szabályozás az ingatlan, valamint a termőföld-vásárlást előzetes közigazgatási engedélyhez köti, addig jelen ügyben a termőföldvásárlást szabályzó rendelkezések utólagos szankcióinak uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségére kell választ adni.

A Főtanácsnok – elismerve a közérdekű indokokat – annak vizsgálatára is kitér,¹⁵⁶ hogy a helybenlakási kötelezettség valójában a más tagállamok polgáraival szembeni diszkrimináció eszköze-e, mint ahogy azt alapügy érintette véli, aki szerint valójában a helybenlakási kötelezettség a dán termőföldek dán kezekbe való megtartására szolgál. Ezen állítását az érintett a dán parlamentben a szóban forgó törvény előkészítési munkálatai során 1963-ban elhangzott néhány deklarációra alapozza.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Az ügynevezett „dán jogeset” bizonytalanságai miatt érdemes elemezni a Főtanácsnok indítványát is, ugyanis az sok olyan kérdésre választ adhat, amelyre az Európai Bíróság ítéletében nem tért ki.

¹⁵¹ Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, In: *Gazdálkodás*, 2012/2 126. p.

¹⁵² Főtanácsnok Indítványa, 20. pont, C-370/05 ügy

¹⁵³ Főtanácsnok Indítványa i. m., 22. pont

¹⁵⁴ Úgy vélem, e megállapítás különösen súlyos problémákat fog okozni, ugyanis a keleti belépők esetén a csatlakozási okmányokban biztosított derogációs időszak „moratórium” lejártát követően, a relatíve alacsonyabb földárak miatt számos jogvitára lehet számítani, ami sok esetben az állam felelősségét megállapításához is vezethet. Ennek elkerülését pedig akadályozza a birtokpolitikai mozgásteret övező bizonytalanság.

¹⁵⁵ A később bemutatásra kerülő Ospelt-ügyhöz képest

¹⁵⁶ Főtanácsnok Indítványa i. m., 36. pont

¹⁵⁷ E megállapítás is alkalmas lehet az ellenérdekek bizonyítására: mindenestre a politikusi nyilatkozatok más esetekben egyre inkább bizonyítékként szolgálnak az uniós jogrend tekintetében.

Az Európai Bizottság a tárgyalás során kifejtett véleménye szerint¹⁵⁸ – melyet a Főtanácsnok is oszt – nehéz a politikai viták során elhangzott állítások valódi és konkrét hatásait megvizsgálni, ezért inkább az adott rendelkezés objektív tartalmát és gyakorlati hatásait kell figyelembe venni. Ezzel a Bíróság nem zárkózott el teljesen a politikai jellegű nyilatkozatok számításba vételétől.

Annak megállapítására, hogy a gyakorlatban a dán hatóságok a helybenlakás követelménye alóli felmentés lehetőségét a más tagállamok polgáraival szemben diszkriminatívan alkalmazzák-e, a Főtanácsnok felhívja, hogy az Európai Bíróság a Knole és a Salzman ügyekben az uniós (közösségi) joggal kompatibilisnek tartott olyan tagállami szabályozást, amely a hasonló ügyekben eljáró hatóságok számára viszonylag széles mozgásteret biztosított.

A hatóságok – egy előzetes hatósági engedélyezési rendszer alkalmazásában élvezett túl nagy diszkrecionális jogköre – annak ellenére, hogy a Bíróság állandó gyakorlata alapján, ha a más tagállamok polgárai nem jutnak elegendő információkhoz, az eltántorítja őket az alapító szerződések által garantált jogosultságaik gyakorlásától, ezért nem egyeztethetőek össze az uniós joggal.

A dán kormány is előadja,¹⁵⁹ hogy a helybenlakási kötelezettség alól csak egészen kivételes esetekben adható felmentés, ezért a jelen ügyben a hatóságoknak sokkal kisebb mozgásterük van a törvény esetleges diszkriminatív alkalmazására. A Főtanácsnok szerint egy minimális mozgástér fenntartása kívánatos, amennyiben azt feltételezzük, hogy a helybenlakás követelménye megfelel az arányosság követelményének.¹⁶⁰

A Főtanácsnok felhívta a figyelmet, hogy az alapügy érintettje nem hivatkozott arra, hogy vele szemben a dán hatóságok diszkriminatív módon jártak volna el.¹⁶¹ A Főtanácsnok kifejti,¹⁶² hogy nem támasztható alá bizonyítékokkal, hogy a hatóságok a más tagállamok állampolgáraival szembeni diszkriminációra használnák a helybenlakás alóli felmentést lehetővé tevő rendelkezést.¹⁶³

¹⁵⁸Főtanácsnok Indítványa i. m.37. pont

¹⁵⁹Főtanácsnok Indítványa i. m.39. pont

¹⁶⁰A később bemutatott Ospelt-ügyben hozott ítélethez képest tényleg helytálló az a megállapítás, hogy jelen esetben a szabályozás alig ad lehetőséget a szabályozás más tagállamok állampolgáraival szembeni diszkriminatív alkalmazására, mint egy – több kritériumot figyelembe vevő, a hatóságok számára szélesebb mozgásteret lehetővé tevő – előzetes hatósági engedélyezési rendszer. Ez abban az esetben is így van ha – mint ahogy jelen esetben – a helybenlakás kritériumai alóli szempontok nem elég világosan, ami eltántoríthatja a más tagállamok állampolgárait a földvásárlástól.

¹⁶¹Ez a megállapítás nem releváns. Ugyanis e nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatánál egyrészt az a szerepet, hogy a szabályozást a termőföldek saját állampolgárok számára való megőrzése érdekében vezették-e be, vagy a szabályozás – vagy egy utólagos szankciókra építő rendszer – megfelel-e az uniós jogrend a nemzeti rendelkezések vizsgálata érdekében felépített kritériumainak, azaz „uniós közérdekre irányul-e a szabályozás”, valamint megfelel-e az arányosság, szükségesség, helyettesíthetőség kritériumainak. Egy olyan eset, amikor egy tagállam hatóságai – egy amúgy az uniós jogrend szigorú kritériumaival összeegyeztethető szabályozást – a gyakorlatban a más tagállamok polgáraival szemben diszkriminatívan alkalmazzák, az uniós jogrend rendszertani hiányosságaiából fakadóan is sokkal nehezebben fogható meg. Ennek ellenére – úgy tűnik – az Európai Unió Bírósága mégis az előzetes hatósági engedélyezésen alapuló rendszereket részesíti előnyben.

¹⁶²i. m.,40. pont

¹⁶³A Főtanácsnok ezen megállapítása azért kritizálható – az uniós jogrend szempontjából – mert ha egy törvényi rendelkezés alóli felmentésre nincsenek meghatározva a kritériumok, ez a helyzet már önmagában alkalmas arra, hogy eltántorítsa a más tagállamok polgárait gazdasági tevékenység gyakorlásától, hiszen tarthat – számon kérhető kritériumok hiányában – joggal tarthat a vele szembeni hátrányos megkülönböztetéstől.

A Főtanácsnok kifejti,¹⁶⁴ hogy a helybenlakási kötelezettség tökéletesen alkalmas eszköz arra, hogy megelőzze a mezőgazdasági földekre irányuló spekulációt, valamint elősegítse azt a hagyományos dán politikát mely szerint a mezőgazdasági földeket a lehetőség szerint a helyben lakó tulajdonosaik műveljék. Ezen megállapítások igazolhatónak látszanak.

A Főtanácsnok kifejti,¹⁶⁵ hogy a termőföldek megművelésének biztosítására más jogi eszközök is alkalmasak lehetnek, mint az aktuális megművelési kötelezettség. Álláspontja szerint a dán szabályozás célkitűzései ennél tágabbak, a helybenlakási kötelezettség – többek között – annak megakadályozására irányul, hogy a farmok „nyaralókká” alakuljanak.¹⁶⁶

A „dán jogeset”¹⁶⁷ összehasonlítása a Margarethe Ospelt ügyben hozott ítélettel¹⁶⁸

Ebben az ügyben egy liechtensteini állampolgár, Ospelt ingatlaneladásával kapcsolatban került sor jogvitára. Az érintettnek az Osztrák Köztársaság területén volt egy tulajdona, amely egyrészt az állandó lakóhelyéül szolgáló kastélyból, illetve több mezőgazdasági művelés alatt álló területből állt, melyeket helyi mezőgazdasági termelők hasznbéreltek.

A fent említett ingatlan tulajdonjogát egy liechtensteini illetőségű alapítvány javára akarták átruházni, amelynek elsődleges kedvezményezettje Ospelt. A jogügylet elsődleges céljaként az ingatlan öröklés útján való felaprózódásának megakadályozását jelölték meg. Az Alapítvány kifejezte a szándékát arra vonatkozólag, hogy a mezőgazdasági területeket az eddigi használói számára kívánják továbbra is biztosítani hosszú távú bérlet formájában.

Az illetékes hatóság megtagadta az előzetes közigazgatási engedély megadását arra hivatkozva, hogy Ospelt valamint az alapítvány nem foglalkoztak mezőgazdasági tevékenységgel, és a jövőre vonatkozólag sem fejezték ki az ilyen irányú szándékukat, valamint a tulajdon-átruházás ellentétes az adott tartományban hatályban lévő szabályozásban megfogalmazott közérdekkel, mely szerint a hatóságoknak a kis és közepes méretű életképes gazdaságok kialakítására kell törekedniük.

A kialakult jogvitával kapcsolatos ítéletében az Európai Bíróság kifejti,¹⁶⁹ hogy a nemzeti szabályozás által életbe léptetett helybenlakási kötelezettség nem tesz különbséget a saját és a

¹⁶⁴ Főtanácsnok Indítványa i. m. 42. pont

¹⁶⁵ Főtanácsnok Indítványa i. m. 44. pont

¹⁶⁶ Úgy vélem, hogy az Európai Bíróság kritizálható a tekintetben, hogy ezen megállapítást figyelmen kívül hagyta.

¹⁶⁷ Bíróság, C-370/05

¹⁶⁸ Bíróság, C-452/01

¹⁶⁹ Bíróság, i. m. 37. és 38. pontok, C-370/05 ügy

más tagállamok polgárai között, valamint elismerte, hogy ezen nemzeti szabályzás arra irányul, hogy elősegítse a vidéki népesség megtartására, valamint az életképes gazdaságok megtartására irányuló specifikus igényeket. Az Európai Bíróság véleménye szerint semmi kétség nem fűződhet arra vonatkozóan, hogy a fent említett célok közérdeknek minősülnek.¹⁷⁰

Az Európai Bíróság kifejti,¹⁷¹ hogy a vidéki népesség megtartása, valamint a termőföldek és a hozzá kapcsolódó ingatlanok olyan elosztásának megtartására irányuló politika, amely elősegíti az életképes gazdaságok fejlődését és a táj megőrzését, valamint a termőföldek megszerzésére irányuló spekulációs nyomás elleni küzdelemre irányuló állami intézkedések szociális céloknak minősülnek.¹⁷²

Másrészt ezek a célkitűzések a Közös Agrár Politika céljaival is megegyeznek. Az Európai Bíróság idézi¹⁷³ az EK Szerződés 33. cikkelyét, amely szerint a KAP arra irányul, hogy a mezőgazdasági népesség méltányos életkörülményeinek biztosítását elősegítse, valamint az EK Szerződés e politika kidolgozása során azt is előírja, hogy tekintettel kell lenni a mezőgazdaságot övező különleges viszonyokra.¹⁷⁴

Az Európai Bíróság elismeri,¹⁷⁵ hogy a mezőgazdasági birtokpolitikában nem elégséges az előzetes bejelentéssel az eljáró hatóságok informálása, hiszen a hatóságoknak garantálniuk kell, hogy a mezőgazdasági ingatlanok tulajdon-átruházása következtében ne kerüljön veszélybe¹⁷⁶ e földterületek rövid illetve hosszú távú mezőgazdasági hasznosítása.

Az Európai Bíróság kifejti,¹⁷⁷ hogy az utólagos kontrol miért nem képes biztosítani a fent említett politikák érvényre jutását: egyrészt jellegénél fogva nem képes megakadályozni, hogy a tulajdonjog átruházása során veszélybe kerüljön az adott mezőgazdasági terület állandó művelése.

Másrészt az utólagos hatósági döntések, mint az adásvétel semmissé nyilvánítása, vagy pénzbüntetés kiszabása körül kerekedett jogviták bírói felülvizsgálatának általában hosszú időtartama szintén nem segítik elő azt a célkitűzést, miszerint tartósan biztosítani kell a

¹⁷⁰ Az uniós jogrend szerepe itt is tetten érhető: Hiába törekszik az Unió – különös tekintettel az Európai Bizottság – részben a túltermelés miatt a mezőgazdasági termelés csökkentésére, valamint a hatékonyság növelésére, többek között a birtok koncentráció elősegítésével, a tagállamoknak a mezőgazdasági termőföldek tulajdonával kapcsolatos szabályozás kialakításakor „jogukban áll” a kis, és közepes, életképes birtokok létrejöttének elősegítésére.

¹⁷¹ Bíróság, i. m. 39. és 40. pontok

¹⁷² A főként negatív integrációra épülő uniós jogrend ugyanis nem teheti lehetővé a gazdasági közérdek érvényesülését, ugyanis ebben az esetben mindig lehetne olyan helyzeteket találni, amely gazdasági közérdeknek minősülhet. Ilyen például az áruk szabad mozgásának korlátozása – amely a munkanélküliséget csökkentené. Nem tartozik ezen értekezés tárgyához, de az – ellenérdekeket is tartalmazó negatív integráció fenntartására irányuló jogrendnek, bizonyos értelemben Európa gazdasága a fogójává vált. Ezzel együtt is azon a véleményen vagyok, hogy nagyon nehéz lenne a negatív integrációs formánál jobb, és ugyanakkor működőképesebb rendszert kifejleszteni.

¹⁷³ Bíróság, i. m. 40. pont

¹⁷⁴ A Közös Agrárpolitika – Denys Simon szerint – az uniós jogrend negatív integrációs formájába tartozik. A tagállamok birtokpolitikai mozgásterét a pozitív, és a negatív integrációs formametszéspontja határozza meg, amelyben egyrészt a KAP céljai, másrészt a tőke, és letelepedés szabadságának korlátozhatósági kritériumai szerepelnek. Denys Simon i. m.

¹⁷⁵ Bíróság, i. m. 43. pont

¹⁷⁶ A pozitív integrációs forma következménye – annak ellenére, hogy a Bíróság szerint (Konle-ügyben hozott ítélet) az előzetes hatósági engedélyezésnél kevésbé korlátozó az előzetes bejelentési kötelezettségen alapuló rendszer – e területen az előzetes hatósági engedélyezési rendszer uniós joggal való összeegyeztethetősége.

¹⁷⁷ Bíróság, i. m. 44. pont

mezőgazdasági területek megművelését. A jogbiztonság elve¹⁷⁸ is sérülne ilyen esetekben az Európai Bíróság szerint, amely pedig az ingatlanok adásvételével kapcsolatban alapvető célkitűzés.

Mindezek alapján az Európai Bíróság megállapította, hogy a másodlagos lakóhelyekre vonatkozó szabályozással ellentétben, a mezőgazdasági földterületek forgalmánál alapelv szerint az uniós (közösségi) jog alapján elfogadható az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló nemzeti szabályozás bevezetése. A Bíróság azonban hozzátette,¹⁷⁹ hogy a fent tárgyalt rendszeren alapuló nemzeti szabályozással okozott uniós (közösségi) jogrend által garantált jogosultságok korlátozása nem léphet túl azon a mértéken, ami az elérni kívánt cél érdekében feltétlenül szükséges.

Az Európai Bíróság kifejtette,¹⁸⁰ hogy amennyiben azt az osztrák szabályozás által életbe léptetett szabályt, miszerint a vásárlónak mindig magának kell megművelnie a megvásárolt földterületet, és az állandó lakóhelyének is ott kell lennie, a hatóságok mindig úgy alkalmazzák, hogy minden esetben az előzetes közigazgatási engedély kiállítását e szabályok betartásának rendelik alá, akkor az uniós (közösségi) jog a tőke szabad áramlására vonatkozó célkitűzésével ellentétes lenne a szóban forgó nemzeti rendelkezés.

Az Európai Bíróság kifejt¹⁸¹ néhány olyan lehetőséget, amikor a fent említett és az Európai Bíróság által is elismert közérdekű célokkal nem feltétlenül megegyező, vagy akár azokkal ellentétes eredményekre is vezethet az e célok előmozdítása érdekében bevezetett nemzeti szabályozás.

Egyrészt, ha az ügyhöz hasonló esetben hatósági döntés megakadályozza a mezőgazdasági ingatlan tulajdonjogának átruházását olyan esetben, amikor sem az eladó sem a vevő nem műveli személyesen az adott területet, de a vevő kötelezettséget vállal arra nézve, hogy a mezőgazdasági területet továbbra is haszonbérbe adja az eddigi haszonbérlőknek. A szabályozás így indirekt módon hátrányos helyzetbe hozhatja azokat a mezőgazdasági termelőket, akik nem rendelkeznek a termőföldvásárláshoz szükséges forrásokkal azáltal, hogy a termőföldek tulajdonjogának megszerzése csak az e célra elegendő pénzeszközzel rendelkező gazdák számára válik lehetségessé.

Bár az Európai Bíróság nem állapította meg az ügyben, hogy a VGVG ellentétes lenne az uniós (közösségi) joggal, rögzítette, hogy a nemzeti szabályzás a jogi személyeket – ide értve a mezőgazdasági termeléssel foglalkozókat – megfosztja termőföldek tulajdonjogának megszerzésének lehetőségétől.

Az előzetes állásfoglalás-rendszer sajátosságaiból következik, hogy az Európai Bíróságnak nem volt lehetősége annak megállapítására, hogy a tárgyalt nemzeti szabályozás a jogi személyeket ért hátrányos megkülönböztetés miatt ellentétes az uniós (közösségi) joggal.

¹⁷⁸ A jogbiztonság elve – mint az uniós jogrend specifikumai között lévő általános jogelv – így képes alakítani a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét.

¹⁷⁹ Bíróság, i. m. 46. pont

¹⁸⁰ Bíróság, i. m. 50. pont

¹⁸¹ Bíróság, i. m. 51. pont

Az Ewald Burtscher ügyben¹⁸² a „zsebszerződések” szankciója

Burtscher egy építési telken lévő beépített ingatlan tulajdonjogával rendelkezik egy osztrák településen. Stauderer német állampolgárként 1974-ben egy olyan tartalmú – lényegében az ingatlan tulajdonának átruházására irányuló – megállapodást kötött Burtscher szüleivel, amely az akkor hatályban lévő osztrák jogszabályok szerint nem volt lehetséges. A szerződésben a felek kötöttek egy 99 évre szóló – a felmondás lehetőségét kizáró bérleti szerződést¹⁸³ – valamint azt, hogy a szerződés a felek örököseit is kötelezi.

1994-ben a település önkormányzata megtiltotta Stauderer részére az ingatlan másodlagos lakóhelyként /nyaraló/ való használatát, arra hivatkozva, hogy az osztrák jogszabályok ezt nem teszik lehetővé. Stauderer ezt követően az illetékes közigazgatási szervnél, majd a közigazgatási bíróság előtt sikertelen jogi lépéseket tett az önkormányzat döntésének felülvizsgálatára.

2000 szeptemberében Burtscher keresetben kérte, hogy Stauderert az ingatlan elhagyására kötelezzék, arra hivatkozva, hogy az 1975-ben létrejött szerződések ab initio semmisek voltak, mivel az akkor hatályos jogszabályok kijátszása érdekében kerültek megkötésre.

Oberster Gerichtshof¹⁸⁴ valamint a Landesgericht véleménye szerint a jogszabályok kijátszása céljából létrejött jogügyletekre a hatályos jogszabályok szerinti jogszabályokat kell alkalmazni, és 1994 óta a szóban a jogvita tárgyát képező ingatlanok esetében a hatályos jogszabályok nem írnak elő előzetes hatósági engedélyezés kérésére vonatkozó kötelezettséget.

E szabályozás értelmében a vásárlóknak – a jogügyletet követően – az illetékes hatósághoz bizonyos nyilatkozatokat kell tenniük. Amennyiben a vásárlást követő két éven belül a kért deklaráció nem kerül benyújtásra, úgy a nemzeti szabályozás alapján a jogügylet visszamenőleges hatállyal semmisnek tekintendő.

Mivel Stauderer nem tett eleget az említett bejelentési kötelezettségének, az Oberster Gerichtshof valamint a Landesgericht ítéletei az 1975-ben létrejött szerződést visszaható hatállyal semmisnek minősítették, valamint az ingatlanra fordított összeg megtérítését követően elrendelték az ingatlan kiürítését.

Ezt követően Stauderer az Oberster Gerichtshofhoz rendkívüli felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Az eljáró bíróság többek között az kívánta megtudni az Európai Bíróságtól, hogy ellenétes-e az uniós (közösségi) joggal, ha a hasonló tranzakciók során fennálló bejelentési kötelezettség elmulasztása automatikusan a tranzakció alapjául szolgáló jogügylet visszamenőleges hatályú semmiségével jár?

¹⁸² Bíróság, C-213/04

¹⁸³ A bérbevevő – többek között - vállalta az ingatlannal kapcsolatos összes közteher megfizetését, valamint az ingatlan tatarozására jelentős összeget fordított. A szerződésben továbbá a bérbeadó kötelezte magát az ingatlan a bérbevevő számára történő előre meghatározott áron történő eladására, amint az osztrák jogszabályok lehetővé teszik a bérbevevő számára a tulajdonjog átruházását.

¹⁸⁴ Az osztrák végső fokon eljáró, valamint egy tartományi bíróság.

Az Európai Bíróság állandó gyakorlata¹⁸⁵ szerint egy előzetes bejelentési kötelezettségre épülő nemzeti szabályozás, kiegészítve a rendelkezés kijátszását szankcionáló jogi eszközökkel, alkalmas lehet arra, hogy az arányosság jogelvének tiszteletben tartásával érvényre juttassa az adott nemzeti közérdekben megfogalmazott célokat.¹⁸⁶

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy a hatóságok mérlegelési lehetőségét kizáró automatikus, a felek közti szerződést visszaható hatállyal semmissé tévő szankció nem felel meg a jogbiztonság elvének, mert bizonytalanságot eredményez, másrészt kizárja a hatóságok mérlegelési lehetőségét.¹⁸⁷ Az Európai Bíróság ezen álláspontjára az a tény sem volt hatással, hogy a kérdéses bejelentési kötelezettség teljesítésére viszonylag hosszú határidő, két év áll rendelkezésre.

Az Európai Bíróság ugyanakkor nem zárja ki, hogy egy előzetes deklaráción alapuló szabályozást léptessenek életbe a tagállamok, hiszen az ilyen rendszerek kevésbé korlátozzák a tőke szabad áramlását, mint az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszerek. Az Európai Bíróság azt is kifejtette, hogy a tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy az előzetes deklaráción alapuló rendszer alkalmazása esetén megfelelően szigorú, elégséges visszatartó erővel bíró szankciórendszert alkalmazzanak.¹⁸⁸

Az Európai Bíróság kifejtette,¹⁸⁹ hogy a bemutatott jogvita során tárgyalt jogsértés esetén a pusztán késett bejelentést pénzbüntetéssel szankcionálhatják.

Tagállamok felelőssége ingatlanvásárlás¹⁹⁰ esetén

Az alapügyben – egy osztrák tartományban történő kényszerárverés keretében – egy Konle nevű német állampolgárságú személynek ítétek egy ingatlant azzal a feltétellel, hogy megszerzi az illetékes hatóságok engedélyét.

¹⁸⁵Bíróság, C-213/04

¹⁸⁶Ebből következően kijelenthetjük, hogy nem az előmozdítani kívánt közérdekeket, hanem a bevezetett szankciók arányosság jogelvével való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnunk hasonló helyzetekben.

¹⁸⁷Mindenképpen sajátos, csak az uniós jogrend negatív integrációs formájának, és „funkcionális” teleologikus szemléletének figyelembe vételével érthető meg az Európai Unió Bíróságának a tagállamok hatóságainak diszkrecionális jogkört lehetővé tevő álláspontja. Az ilyen diszkrecionális jogkör uniós joggal való összeegyeztethetőségét a Bíróság a szerint ítéli meg, hogy a szabad mozgást elősegíti-e, vagy nem. Ha egy szabályozás – rendszerint azt megelőzően – hogy a szabad mozgás gyakorlása szóba került volna – nincs kellően „körülhatárolva” az elbírálás szempontjaival, az ellentétes az uniós joggal, mivel az érintetteket egy ilyen helyzet visszatarthatja a szabad mozgás gyakorlásától.

Ezzel ellentétben, ha a négy szabadság korlátozható – uniós jogrend szempontjából legitim – közérdekek miatt, akkor a diszkrecionális jogkör hiánya vezethet az uniós joggal való összeegyeztethetetlenséghez, ugyanis egy ilyen szabályozás nem képes kellő kifinomultsággal összhangot teremteni a szabad mozgás, és a tagállami célkitűzések között.

¹⁸⁸E megállapítás bizonytalanságokat szülhet, ugyanis mi tekinthető megfelelően súlyos, visszatartó erőt képviselő szankciónak, ami az arányosság jogelvének is megfelel.

¹⁸⁹Bíróság, C-213/04 60. pont

¹⁹⁰Bíróság, C-302/97

A hatóságok annak ellenére sem járultak hozzá az ingatlan-vásárláshoz, hogy Konle úr kifejezte arra irányuló szándékát, hogy a szóban forgó ingatlanra helyezi az állandó lakóhelyét, valamint az eddig németországi székhellyel működő cégének székhelyét.

Időközben a közigazgatási engedélyt bevezető nemzeti jogszabályt az osztrák alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, ezért új szabályozás alapján került sor a jogvita elbírálása. Ezt követően Konle keresetet nyújtott be a Landesgericht für Zivilrechtssachenhez abból a célból, hogy osztrák állam térítse meg számára az uniós (közösségi) jog megsértéséből eredő kárát.

Az Európai Bíróság kifejtette:¹⁹¹ a szabályozás hiányossága,¹⁹² hogy az ingatlanvásárlást megelőző előzetes közigazgatási engedély megkérése során a kérelmezőnek lehetetlen az ingatlan jövőbeli használatára vonatkozó szándékát minden kétséget kizáróan bizonyítania.

Ezen kívül a közigazgatási hatóságok által használt, a törvényhez hasonló jogi kötőerejű információs füzetekből kitűnik, hogy a hatóságok a kérelmek elbírálásakor meglevő széles mozgásterületet a külföldiek, többek között a más tagállamok állampolgárainak kérelmének alaposabb kivizsgálására használnák fel. A szabályozás alapján a gyorsított eljárásra kizárólag az osztrák állampolgároknak van lehetőségük.¹⁹³

Az Európai Bíróság megállapította,¹⁹⁴ hogy abban az esetben, ha egy tagállam az alapító szerződések célkitűzéseit érintő területeken közérdekből korlátozó rendelkezéseket vezet be, és ennek eszközéül egy bizonyos jog gyakorlatát előzetes közigazgatási engedély megkéréséhez köti, akkor könnyen előfordulhat, hogy szóban forgó uniós (közösségi) jog által garantált jogosultság gyakorlása illuzórikussá válik.¹⁹⁵

Egyes területeken az Európai Bíróság véleménye szerint az előzetes közigazgatási engedély helyettesíthető egy előzetes bejelentési kötelezettség bevezetésével anélkül, hogy a szabályozással előmozdítani kívánt nemzeti közérdeket előmozdítani kívánt eszközök hatékonysága számottevően csökkenne.

Az Európai Bíróság elismerte,¹⁹⁶ hogy az ingatlanforgalomban ez az okfejtés nem alkalmazható, hiszen az e területen eljáró hatóságoknak tényleges jogi eszközökkel kell rendelkezniük, hogy meg tudják akadályozni a törvénytől jogügyleteket.

A tagállamoknak lehetősége van továbbá a törvénytől ingatlanhasználat azonnali megszüntetését elrendelni. Ezt fogantató eszköz lehet a kényszerárverés, vagy az ingatlan

¹⁹¹Bíróság, C-302/97 41. pont

¹⁹²Hiányosságnak az uniós jogrend szempontjai szerint minősülhet a szabályozás: ebben a helyzetben meg kell említeni, hogy az Osztrák Köztársaság uniós csatlakozását megelőzően nagy problémát okozott az attól való félelem, hogy német állampolgárságú személyek tömegesen felvásárolják – az akkor a németnél jóval alacsonyabb árú – osztrák ingatlanokat, termőföldeket. Így nem zárható ki – bár erre semmilyen bizonyítékkal nem rendelkezem – hogy ezen szabályozás megalkotásának, és alkalmazásának valódi célja e folyamat megakadályozása volt. Ebben a helyzetben viszont egyértelmű ellenérdekekről beszélhetünk.

¹⁹³E kitétel viszont közvetlen megkülönböztetést vezet be a más tagállamok állampolgáraival szemben: Úgy vélem, hogy ez nem is igazán indokolható: amennyiben e kitétel arra szolgál, hogy a nem osztrák állampolgárok esetében megkülönböztesse egymástól az uniós polgárokat, és a harmadik országok állampolgárait, akkor miután bebizonyosodott, hogy az érintett egy tagállam állampolgára, esetében is lehetővé kellene tenni a gyorsított eljárást.

¹⁹⁴Bíróság, 43. és 44. pontok, C-302/97 ügy

¹⁹⁵Úgy vélem, hogy a megfogalmazásában a Bíróság az uniós jogrend rendszertani hiányosságaira utalt.

¹⁹⁶Bíróság, 45. és 46. pontok, C-302/97 ügy

adásvétel semmiségének megállapítása, mely az ingatlan-nyilvántartásban az előző tulajdonos tulajdonjogának visszaállításában manifesztálódhat.

Az Európai Bíróság véleménye szerint a szóban forgó előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer olyan nagy mozgásteret biztosít az eljáró hatóságoknak, amely könnyen a más tagállamok állampolgárainak hátrányos megkülönböztetéséhez vezethet.

Az Európai Bíróság kifejtette,¹⁹⁷ hogy főszabályként a tagállami bíróságok kompetenciájába tartozik a Factortame, British Telekommunikations valamint a Dillenkofer ügyekben az Európai Bíróság által kifejtett orientációk figyelembe vételével annak megállapítása, hogy az adott tagállam köteles-e megtéríteni az uniós (közösségi) jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat.

Az Európai Unió Bíróságának értelmezésében főszabályként annak megállapítása is a tagállamok kompetenciájába tartozik, hogy az uniós (közösségi) jog megsértése olyan egyértelmű-e, hogy a tagállam magánszemélyekkel szembeni felelőssége megállapítható.

A tagállamok derogációs időszak alatti mozgásterre

A tagállamok a csatlakozási okmányokban meghatározott időre szóló mentességet kapnak az alapító szerződések által garantált jogosultságok gyakorlása alól. A tagállamok mozgásterét azonban e derogációs időszakok alatt is – sajátos logika alapján – határok közé szorítja az uniós jogrend. E kérdésnek a megválaszolásához is a Bíróság Konle ügyben hozott ítélete nyújt segítséget.

Általában kijelenthetjük, hogy a csatlakozási okmányokban kikötött az átmeneti időszakokra vonatkozó derogációk időtartama alatt is az uniós (közösségi) jog bizonyos mértékben korlátozza az adott területen a tagállamok szuverenitását, hiszen ezen időszakok alatt az alapító szerződések célkitűzéseiben foglalt alapszabadságok korlátozására kerül sor.

Ilyen kikötés lehet, mint azt a szóban forgó ügyben is láthatjuk, ingatlanok illetve termőföldvásárlás korlátozása, vagy az „új tagállamok” többségének munkavállalóinak szabad mozgására vonatkozó átmeneti korlátozás. Ezekben az esetekben általában a csatlakozási okmányokban kikötik, hogy a szóban forgó jog gyakorlását az adott tagállam nem nehezítheti meg a csatlakozás előtti helyzethez viszonyítva, illetve az átmeneti időszak időtartama alatt nem nehezítheti meg jobban az adott jogosultság gyakorlását.

A Konle ügyben hozott ítéletben többek között az is felmerült, hogy az Osztrák Köztársaság 1995. évi csatlakozási időpontjához képest az 1996. évi¹⁹⁸ ingatlanforgalomra vonatkozó

¹⁹⁷Bíróság, C-302/97 58. pont

¹⁹⁸Új szabályozás megalkotására azért került sor, mert az 1993. évi szabályozást az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette.

törvény a csatlakozáskor hatályban lévő törvénynek minősül-e az uniós (közösségi) jog értelmében.¹⁹⁹

Az Európai Bíróság kifejtette:²⁰⁰ annak ellenére, hogy alapelv szerint a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik annak eldöntése, vajon a másodlagos lakóhelyre vonatkozó nemzeti rendelkezések közül melyek minősülnek a csatlakozási okmány hatályba lépésekor hatályban lévőnek, az Európai Bíróság ebben a kérdésben a nemzeti bíróságok számára meghatározza az uniós (közösségi) jogban használt „hatályban lévő jogalkotás” fogalmával kapcsolatos főbb elemeket, melyek a nemzeti bíróságok segítségére lehetnek a kérdés eldöntésében.²⁰¹

Az Európai Bíróság rögzítette,²⁰² hogy a csatlakozási okmányok hatályba lépését követően hatályba lépett nemzeti rendelkezések nincsenek automatikusan kizárva az adott okmány által biztosított átmeneti időszakokra vonatkozó derogáció hatálya alól. Az Európai Bíróság véleménye szerint amennyiben az adott nemzeti rendelkezés lényegét tekintve megegyezik az előző rendelkezéssel, vagy az adott nemzeti rendelkezés életbe léptetésével alkalmazott, a megelőző szabályozáshoz képest életbe lépő változtatás arra szorítkozik, hogy az alapító szerződések által garantált jogok gyakorlását akadályozó nemzeti rendelkezést hatályon kívül helyezzen, akkor a csatlakozási szerződések által biztosított derogáció ezekre a nemzeti rendelkezésekre is fennáll.

Az Európai Bíróság azt is kifejtette,²⁰³ hogy azokban ha az átmeneti időszak alatt hatályba lépő nemzeti rendelkezéssel életbe léptetett szabályozás az azt megelőzőhöz képest más logikai rendszeren alapszik, valamint új eljárási rendszereket vezet be, akkor ezen szabályozásra nem lehet úgy tekinteni, mint amelyre a csatlakozási szerződés által kikötött a fennálló nemzeti szabályozásra vonatkozó átmeneti derogáció vonatkozik.²⁰⁴ Ebből következően az Európai Bíróság szerint az 1996. évi osztrák szabályozás nem tekinthető a csatlakozási szerződés hatályba lépésekor hatályban lévő nemzeti rendelkezésnek.

A tagállamok földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata

¹⁹⁹ Figyelemre méltó, hogy a vizsgált szinte „halmozottan” jó példának tekinthető arra az esetre, hogy – számos szerző szerint – a törvényhozó – főként gazdasági – mozgásterét jelentősen csökkentik a nemzetközi közjog, különös tekintettel az uniós jogra, és az Emberi Jogok Európai Bírósága által képviselt alapjogokra, valamint az alkotmánybíróságok gyakorlatára. E hatások jelen esetben halmozottan jelentkeznek, ugyanis az egyik jogvita a másik „elmarasztalás” következményének tekinthető.

²⁰⁰ Bíróság, C-302/97, 27. pont

²⁰¹ Itt egyrészt – a csatlakozáskor hatályban lévő jogalkotás – szinte autonóm fogalmának kiépítését láthatjuk, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerén túllépve a Bíróság megteremti a tagállamok a csatlakozási okmányaiban meghatározott derogációs időszakaiban élvezett mozgásterének korlátok közé szorításának feltételeit.

²⁰² Bíróság, C-302/97, 52. pont

²⁰³ Bíróság, C-302/97, 52. pont

²⁰⁴ Úgy vélem, hogy a csatlakozáskor hatályban lévő szabályozás autonóm fogalommá tétele, valamint a derogációs időszak alatt bevezethető változtatások esetében a változtatásokra vonatkozó jogelvek egy irányba mutatnak. Egyértelműen a szerződések – főleg szabad mozgásra irányuló célkitűzéseit kívánják érvényesíteni a tagállamok – általában ezzel ellentétes – törekvéseivel szemben. A politika alapján kialakított derogációs időszakokat is így szorítja korlátok közé az uniós jogrend.

A földkérdés, annak nagy érzelmi jelentősége, valamint az uniós jogrend logikájának nem megfelelő mélységű ismerete miatt sok félreértéshez vezetett, és vezet napjainkban is.

Számos szerző szerint az uniós (közösségi) jog az EU tizenötök esetében államterületüket jelentő földpiacon korlátozott szuverenitást tesz lehetővé, míg a keleti belépők esetében az 56. cikk kötelező érvénye, és hatálya miatt az uniós (közösségi) jog teljesen elvonja a szuverenitást.

E szerzők állításukat többek között a csatlakozási szerződés termőföldekre vonatkozó rendelkezései létrejöttének körülményeire, másrészt az Európai Bíróság a Tizenötökkel kapcsolatos ítélezési gyakorlatának a hazai joggal kapcsolatos irrelevanciával indokolják.

E nézetek szerint a kettős jogalap tényét az is bizonyítja, hogy az Európai Bizottság a csatlakozási tárgyalások folyamán a „33. cikkében írt joganyagát a földkérdést kivette a „mezőgazdaság” fejezetből, és nem várt fordulatként a tőke, és a fizetési műveletek tárgykörébe illesztette”, és így a tizenötökhöz képest más jogalapot hozott létre az új belépők számára.

A jogalaptól eredő konkrét tagállami jogok, és kötelezettségek pedig – e vélemények szerint – a Csatlakozási Szerződés tartalmában jelennek meg. A csatlakozási okmány un. súlyosbítási tilalomra vonatkozó rendelkezésével is e nézeteket szokták alátámasztani, amely szerint többek között a más tagállamok polgárai nem részesíthetők mezőgazdasági földterület megvásárlásának vonatkozásában kedvezőtlenebb elbánásban, mint amilyenben a csatlakozás napján részesültek. Ezen kívül többen megkérdőjelezzik, hogy miért nem a letelepedés szabadsága lett a jogalap, hiszen egy ilyen jogalap esetén csak nemzeti elbánást kell adni a külföldi földszerezőnek.²⁰⁵

A tagállamok birtokpolitikai mozgástere

A Római Szerződés 295. cikke²⁰⁶ tulajdoni kérdésekben autonómiát biztosít²⁰⁷ a tagállamoknak. Ez az autonómia azonban nem jelent teljes önrendelkezést: a tagállamok e

²⁰⁵ Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata értelmében a letelepedés szabadsága sem kizárólag a nemzeti elbánást követeli meg, hanem a bíróság a nemzeti rendelkezéseket megvizsgálja az arányosság szempontjából is. C-400/08

²⁰⁶ A Lisszaboni Szerződés álláspontja szerint 345. cikk

²⁰⁷ Ezzel szemben figyelemre méltó, hogy az Európai Bíróság a pozitív integrációs forma esetén (Közös Agrárpolitika) alkalmazásában arányossági tesztnek veti alá a tulajdoni jogok korlátozhatóságát. Daniele Bianchi: La politique agricole commune (PAC) Toute la PAC, rien d'autre que la PAC, Bruylant, Bruxelles, 2006, 63. p.

Úgy vélem, hogy ezen megkülönböztetés az integráció gazdasági, vagy funkcionális szempontjainak engedelmessé válik. A tagállamok a gazdasági közösséggel ellenérdek lehetőségét felvető területeken a szigorú kontroll érdekében nem lehet hivatkozni a tagállamok tulajdoni autonómiájára, míg a Közös Agrárpolitika végrehajtásában más tekintettel lehet (kell) lenni a tulajdoni jogokra.

cikkekre való hivatkozással nem igazolhatják az uniós (közösségi) jogból fakadó kötelezettségeik be nem tartását.

A tulajdoni autonómiát garantáló cikk szerint a tagállamok a saját hagyományaik alapján építhetik fel a tulajdoni rendjüket, de az uniós (közösségi) jog rendelkezéseit tiszteletben kell tartaniuk. Ez az Európai Bíróság állandó joggyakorlata, amelyet a nyolcvanas évek közepétől kezdve napjainkig bizonytalanságok nélkül alkalmaz.²⁰⁸

Az OECD Tőkemozgások liberalizációjára vonatkozó kódexe érinti az ingatlanok tulajdonjogának megszerzését,²⁰⁹ erre a jogi analógiára építve vezette be az ingatlanok vásárlását is tőke szabad mozgásáról szóló 88/361/EGK irányelvbe. Az irányelvet ugyan hatályon kívül helyezték, az Európai Bíróság állandó gyakorlatában mégis irányadóként ismeri el az irányelv nomenklatúráját.²¹⁰

Bármilyen olyan nemzeti intézkedés, amely akadályozza a tőke szabad mozgását – a Római Szerződésben lefektetett szűk lehetőségek kivételével – tilos. Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján bizonyos területeken közérdekből korlátozható a tőke szabad mozgása, akkor is ha ezeket a lehetőségeket nem tartalmazzák az alapító szerződések.²¹¹

Mértékadó álláspontok szerint,²¹² valamint az Európai Bíróság állandó joggyakorlata alapján, elfogadott közérdek címén bevezetett korlátozásokat csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha megfelelnek a szükségesség, az arányosság, és a diszkriminációmentesség elvének. Ilyen elfogadható közérdek az energetikai biztonság, a vidéki népesség megtartása, és a spekulációs földvásárlások megakadályozása lehet.²¹³

A tőke szabad mozgását az Európai Bíróság nagyon megszorítóan értelmezi a tagállamok belső helyzetére, autonómiájára vonatkozóan.²¹⁴ Ezt többek között az Osztrák Köztársasággal kapcsolatos Reisch-ítélet²¹⁵ támasztja alá, amelyben az Európai Bíróság megállapította, hogy a tagállamoknak akkor is be kell tartaniuk az uniós (közösségi) jogot, ha egy osztrák cég Ausztria területén történő ingatlanvásárlással kapcsolatban vetődik fel a nemzeti szabályozás arányosság jogelvével való összeegyeztethetősége.²¹⁶

Ebből következik, hogy nem helytálló az állítás, amely szerint Római Szerződés 295. cikke alapján az EU Tizenötök „nemcsak történetileg, hanem a jövőre nézve is kizárták az EU beavatkozását tulajdoni viszonyaikból”, mert a „Tizenötök létérdeke államterületükre nézve e szuverenitás megőrzése, ezért arról nem mondtak, és a jövőre nézve sem mondanak le”.²¹⁷

²⁰⁸ Bíróság, 182/83/1984 7. pont, és CJCE, C-302/97 38. pont

²⁰⁹ Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. Tv. 6. § a nemzetközi jog, és az EK jog fényében, Magyar Jog 1997. 12. szám 724. p.

²¹⁰ Bíróság, C-452/01

²¹¹ Louis Dubouis - Claude Blumann: Droit matériel de l'Union européenne., Defrenois, 2008 450. p

²¹² Louis Dubouis: i. m. 451. p.

²¹³ CJCE, C-274/06, CJCE, C-452/01

²¹⁴ Louis Dubouis - Claude Blumann: Droit matériel de l'Union européenne, Defrénois 2008 450. p.

²¹⁵ CJCE, C-515/99 20-25. pontok

²¹⁶ Ez a megállapítás azért tekinthető az uniós jogrend szempontjából rendhagyónak, mert az uniós jogrend alkalmazásához – a legtöbb esetben – szükség van bizonyos, határokon átívelő relevanciára. A tőke szabad mozgásának – a többi gazdasági alapszabadsághoz – viszonyított kitüntetett helyzetére utalhat e kivételes helyzet.

²¹⁷ Magyar Nemzetstratégia, 2008 Karácsony, 421. p. Tanka Endre írása a birtokpolitikai mozgástérről. Konzervatív Alapítvány, 2008

A fentiekből egyértelműen következik, hogy nem felel meg a valóságnak az álláspont, mely szerint az EU Tizenötök esetében a Római Szerződés 295. cikke alapján „a külföldi jogalanyoknak a – csak hátrányos megkülönböztetés nélküli nemzeti elbánást kell nyújtani”.

Minden tagállam esetében az e körben alkalmazott nemzeti rendelkezéseket meg kell vizsgálni a diszkriminációra való irányultság, a szükségesség, és az arányosság szempontjai szerint. Egyértelmű, hogy e követelmények túlmutatnak a nemzeti elbánás követelményén, valamint a Bíróság gyakorlata alapján a letelepedés szabadsága sem kizárólag a nemzeti elbánás elvét követeli meg.

A keleti belépőkre vonatkozó mozgástér

A kettős jogalapra vonatkozó elmélet szerint a keleti belépők esetében az uniós (közösségi) jog a földpiacra vonatkozó szuverenitást teljes egészében elvonta, ami egyrészt abból fakad, hogy a földkérdést a tőke és fizetési műveletek fejezetében helyezte el az Európai Bizottság, másrészt e jogalpból eredően a Csatlakozási Szerződés konkrét rendelkezésekből, többek között az „ún. súlyosbítási tilalomból”.²¹⁸

Abban az esetben, ha egy területre a tőke szabad mozgása, és a négy szabadság egy másik rendelkezése is vonatkozik, az Európai Bíróság általában a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza.²¹⁹

Mivel az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján az ingatlanok tulajdonának megszerzése a tőke szabad mozgásába tartozik, és 2002-ig egyértelművé vált, hogy az Európai Bíróság a földviszonyokra elsősorban a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza, míg a letelepedés szabadsága kiegészítő szereppel bír.

Ausztria Csatlakozási Szerződésében is többek közt a tőke szabad mozgása fejezetben szerepel az a kikötés, hogy Ausztria a csatlakozástól számított öt évig fenntarthatja másodlagos ingatlanokra vonatkozó fennálló szabályozását.²²⁰

²¹⁸ Az a tény, hogy az Európai Bizottság – többek között – azért helyezte a tőke szabad mozgása, és nem a letelepedés szabadsága fejezetébe a földkérdésről szóló derogációt, mert az Európai Unió Bírósága – addigra – kialakított ítélkezési gyakorlata alapján megállapította, hogy az ingatlanok – határokon átnyúló adásvétele – a tőke szabad mozgása alá tartozik. Fejezettől függetlenül a Bíróság megkülönböztetés nélkül alkalmazná a tőke szabad mozgásának korlátozhatósági kritériumait.

Ami az úgynevezett súlyosbítási tilalmat illeti, az pedig nem okoz semmilyen, számunkra (hátrányos) joghatást, az kizárólag – mint a 2004-ben csatlakozott tagállamok munkavállalói esetében is – a fent említett módon a derogációs időszak tartama alatt akadályozza a szabad munkavállalást.

²¹⁹ Louis Dubouis - Claude Blumann: Droit matériel de l'Union européenne 449. p., Defrenois, 2008

²²⁰ Az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján a másodlagos ingatlanokra is a tőke szabad mozgása vonatkozik (mint azt a fentiekben láthattuk), közérdekből a másodlagos ingatlanok tulajdonának megszerzésével kapcsolatban is bevezethetők korlátozások, de eltérően a termőföldektől, ahol az előzetes hatósági engedélyezési eljárás összeegyeztethető az uniós (közösségi) joggal, a másodlagos ingatlanokkal kapcsolatban csak előzetes bejelentési kötelezettség vezethető be.

Számos vélemény szerint a Csatlakozási Szerződés által bevezetett az ún. súlyosítási tilalom az EU tizenötöktől más elbánást eredményez. A csatlakozási szerződés értelmében „Valamely tagállam polgára, illetve egy másik tagállam jogszabályai szerint létrehozott jogi személy, a mezőgazdasági földterület megszerzése vonatkozásában nem részesíthető kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amilyenben a csatlakozási szerződés aláírása napján részesült: valamely tagállam állampolgárára nem vonatkozhatnak szigorúbb korlátozások, mint a harmadik országok polgáira”.

A harmadik országok állampolgáira vonatkozó rendelkezés az uniós (közösségi) preferencia érvényesülése. Egyértelműen kizárható, hogy e rendelkezés kettős jogalapot, vagy számunkra bármilyen egyéb hátrányt fogalmazna meg.

A csatlakozási szerződés azon kikötése, amely szerint a más tagállamok polgárait nem lehet kedvezőtlenebb elbánásban részesíteni, mint amilyenben a csatlakozási szerződés aláírása napján részesültek, szintén nem tekinthető a kettős jogalap tényét igazoló rendelkezésnek.

A más tagállamok polgárai, és a más tagállam jogszabálya alapján létrehozott jogi személyek a Csatlakozási Szerződés aláírásának napján nem szerezhették meg a mezőgazdasági földterület tulajdonát. Ebből következően fogalmilag kizárt, hogy a „moratórium” lejártát követően egy uniós (közösségi joggal) egyébként összeegyeztethető szabályozás esetén az ún. súlyosítási tilalomra való hivatkozással bármilyen más tagállam polgára a csatlakozási szerződéssel ellentétesnek minősítse a bevezetendő korlátozásokat: Ettől függetlenül jogviták tárgyát még képezheti – és minden bizonnyal fogják is – az ehhez hasonló ügyek.

E rendelkezés célja az lehet, hogy ha már az uniós (közösségi) jog egyik alapszabadságát időlegesen korlátozzák, akkor az adott tagállam a derogációs időszak alatt ne görgethessen újabb akadályokat a más tagállamok polgárainak uniós (közösségi) jogból eredő jogosultságainak gyakorlása elé.

Ezen állítást bizonyítja, hogy a csatlakozási szerződés személyek szabad mozgása fejezetében a magyar munkavállalókra vonatkozóan szintén derogációs időszakot engedélyezett azzal a feltétellel, hogy a „magyar állampolgárok számára a jelenlegi tagállamokban való munkavállalás jogosultsága tekintetében nem eredményezhet szigorúbb feltételeket, mint amelyek a csatlakozási szerződés aláírásának időpontjában fennálltak”.

Számos szerző szerint a „régii tagállamok” a családi gazdasági modell, és a mezőgazdasági üzemszabályozás segítségével az uniós vívmányok, így a tőke szabad mozgásának érvényesítése mellett is eredményesen kizárják a külföldiek spekulatív földszerzését.²²¹ Ebből következik e nézetek szerint, hogy az EU Tizenötök földforgalma alacsony, a külföldi tőke megjelenése pedig ezen belül is elenyésző.²²²

Számos vélemény szerint az Egyesült Királyság területén a földek forgalomképtelensége illetve a „doctrine of tenure” az úgynevezett kettős jogalap tényét igazolja. Azonban az erre vonatkozó irodalom nem fejt ki, hogy a hivatkozott doktrína léte ellenére milyen mértékben helyettesítik a tulajdonjogot a piacgazdaságot jól kiszolgáló rugalmas földbérleti fajták, azaz

²²¹ A „régii tagállamok” eredményesen kizárták a spekulatív földszerzéseket, és nem csak a más tagállamok állampolgárai esetében. Erre – természetesen - az uniós jog vívmányai mellett is lehetőség van.

²²² Ha olyan szabályozást vezetnek be, amely csak a kis, és közepes, életképes birtokok esetében teszi lehetővé a mezőgazdasági termőföldek tulajdonának megszerzését, akkor arra a külföldi tőke nagyon csekély érdeklődést fog mutatni, részben a mezőgazdasági termelők alacsony mobilitásából következően.

okoz-e az említett jogelv egy jogvita alapját képezhető valós érdeksérelmet a más tagállamok polgárainak.

Az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok nagy részénél akár évtizedek is eltelhetnek, egy esetleges jogvita, vagy az adott tagállam önkéntes jogkövetéséig. Tehát az a tény, hogy az Európai Bíróság – jogvita hiányában – még nem állapította meg a Brit állam területét alkotó föld forgalomképtelenségének uniós joggal való összeegyeztethetlenségét, semmi esetre nem bizonyíthatja, hogy az említett szabályozás összeegyeztethető az uniós joggal.²²³

Az Európai Parlamentben is téma az úgynevezett kettős jogalap: egy Európai Parlamenti képviselő a témával kapcsolatban az Európai Bizottsághoz fordult.²²⁴ E kérdésben többek között arra is kitért, hogy a tagállamoknak²²⁵ nem csak a nemzeti elbánás elvének – hanem a letelepedés szabadsága, és a tőke szabad mozgására vonatkozó, a nemzeti elbánás elvén túlmutató korlátozhatósági kritériumainak – kell-e megfelelniük, valamint a tőke szabad mozgása – a KAP célkitűzéseinek, valamint a Bíróság gyakorlatának megfelelően – azonos feltételek alapján korlátozó-e.

Michel Barnier, az Európai Bizottság belső piaci biztosa kifejtette, hogy²²⁶ az említett rendelkezések (a tőke és letelepedés szabadsága, és a tagállamok tulajdoni autonómiája) egyformán vonatkozik minden tagállamra.

Az államnak – élve elővásárlási jogával – a földalap nagy részét meg kellene vásárolnia, majd bérbe kellene adnia.²²⁷ E javaslatra kritikákat fogalmaztam meg az uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőség szempontjából, amit diszkriminációval való fenyegetésként értelmeztek. Véleményem szerint az állami földtulajdon nagyarányú megnövelése az elővásárlási jogával – túl azon, hogy forráshiány miatt ez a felvetés nem realizálható – két problémát vethet fel az uniós (közösségi) jog szempontjából.

Egyrészt nagy lesz a nyomás a spekulatív tőke részéről, hogy bebizonyítsák, hogy ez a nagyarányú állami felvásárlás tulajdonképpen a más tagállamok polgárai földszerzésének megakadályozására irányul.

Másrészt – és a nagyobb problémát ebben látom – valószínűsítem, hogy az állam nagyarányú földvásárlása könnyen ellentétes lehet az arányosság, és a helyettesíthetőség jogelvével. Az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján minden nemzeti intézkedés, amely akadályozza a tőke szabad mozgását, ellentétes a közösségi joggal – kivéve, ha közérdekre irányul, arányos, és az adott állam bebizonyítja, hogy más, kevésbé korlátozó rendelkezéssel az adott közérdek megvalósítása nem érhető el.

Az állam elővásárlási jogának gyakorlása is korlátozza a tőke szabad mozgását, és igen nehéz lenne bizonyítani, hogy az előmozdítani kívánt célok, mint a családi gazdaságok létrejöttének elősegítése, vidéki népesség megtartása, spekulációs felvásárlások kiszűrése nem valósíthatók

²²³ Az uniós jogrend *sui generis* jellegéből az is következik, hogy egy tagállam – esetleges – kötelezettségzegése nem igazolhatja egy másik tagállam kötelezettségét, még kevésbé jelent bizonyítékot – főleg nem jogvita hiányában – hogy egy tagállam szabályozásával kapcsolatban az Európai Bíróság nem állapította meg a jogsértést, hogy az a tagállam szabályozása összeegyeztethető az uniós joggal.

²²⁴ E-003419/2012

²²⁵ Az EU tizenötöknek, valamint a 2004-ben belépett tagoknak is.

²²⁶ E-003419/2012

²²⁷ Tanka Andre javaslatára alapján

meg kevésbé korlátozó eszközzel, mint például az előzetes hatósági engedélyezés bevezetésével. Továbbá egy ilyen felvásárlás felvetheti a tiltott állami támogatás kérdését is.

A francia szabályozásból véleményem szerint általánosságban megállapítható, hogy több szerző, és az általános vélekedés szerint túlhangsúlyozzák a SAFER²²⁸ szerepét az állam elővásárlási jogát illetően. Valójában a francia szabályozásban az előzetes hatósági engedélyezés szerepe tekinthető jelentősnek, amihez képest a SAFER szerepe, és a hatóságok elővásárlási joga csak kiegészítő szerepet tölt be.

Ezen a véleményen van több francia, a témában jártas kutató is.²²⁹ Az előzetes hatósági engedélyezés minden esetben alkalmazandó a mezőgazdasági földterületek esetében, függetlenül a gazdálkodást végző jogi formájától, és a szerzés jogcímétől. Ezzel szemben a SAFER elővásárlási joga csak néhány jogügyletre korlátozódik.

Véleményem szerint a francia szabályozásból kölcsönzött, az állam elővásárlási jogával kombinált előzetes hatósági engedélyezési elzárással bevezetendő struktúrakontroll jól szolgálhatná a birtokpolitika érdekeit: állami források szűkössége esetén is kiszűrhetné a spekulációs felvásárlásokat, illetőleg egy ilyen rendszer a visszaélések ellen is hatásosnak tűnik.

Birtokpolitikai eszközökkel kapcsolatos bizonytalanságok

Az alapító szerződések 33. cikkelye előírja, hogy a mezőgazdasági termelők életkörülményeinek javítását elő kell segíteni, valamint tekintettel kell lenni a mezőgazdasági különös viszonyokra. A mezőgazdasági termelés fenntartásához fűződő érdekek közérdeknek minősülnek az uniós (közösségi) jog szempontjából. A célkitűzések megvalósítására szolgáló eszközök tekintetében jelentős bizonytalanságokat találhatunk, amelyeket érdemes megvizsgálni.

Előzetes hatósági engedélyezés

Ezen eszköz nemcsak megengedett az uniós (közösségi) jog szempontjából, hanem az úgynevezett „dán jogeset” példájából okulva más eszközök, mint az utólagos szankciók sokkal kevésbé lehetnek összeegyeztetők az uniós (közösségi) joggal.

Az Európai Bíróság rámutatott, hogy az utólagos kontrol nem alkalmas arra, hogy biztosítsa a mezőgazdasági termelés fenntartását, tekintettel az utólagos döntések felülvizsgálatát célzó jogviták esetleges elhúzódására, illetve az ilyen rendszer sértheti a jogbiztonság elvét, amely az ingatlanforgalom során különös jelentőséggel bír. Az Európai Bíróság továbbá kifejtette,²³⁰

²²⁸ Vidékfejlesztési Társaságként lehetne fordítani.

²²⁹ Didier Krajeski: Droit Rural, Défendrois, Paris, 2009, 41. p.

²³⁰ Bíróság, C-9/97

hogy az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer által bevezetett korlátozások nem léphetnek túl a szükséges mértéken.

A pozitív, és a negatív integrációs forma metszéspontjának tekintető birtokpolitika előnye, hogy más területekkel ellentétben, mivel a KAP céljai uniós célkitűzések is egyben, az előzetes hatósági engedélyezési rendszer összeegyeztethető az uniós joggal. Más területeken – ha azok érintik például a tőke szabad mozgását – csak az előzetes hatósági bejelentés felel meg a tőke szabad mozgása igen szigorú korlátozási kritériumainak.

A helybenlakási kötelezettség

Az Európai Bíróság bizonyos fenntartásokkal, az uniós (közösségi) joggal összeegyeztethetőnek tekintette azt a finn szabályzást, amely a hátrányos helyzetű régiókban gazdálkodó mezőgazdasági termelők kiegészítő támogatását helybenlakáshoz kötötte.²³¹

Az Európai Bíróság ugyan kifejtette, hogy a helybenlakási kötelezettség az uniós (közösségi) jog szempontjából alkalmas lehet olyan közérdekek előmozdítására, mint a termőföldek megszerzésére irányuló spekulációs nyomás csökkentése, a tradicionális modell megőrzése, mely szerint a tulajdonosok műveljék a termőföldet, illetve a vidéki népesség megőrzése.

Az Európai Bíróság rámutatott, hogy önmagában a helybenlakási kötelezettség nem alkalmas arra (a dán szabályozás szerint), hogy biztosítsa azt, hogy a termőföldeket a tulajdonosaik műveljék meg, hiszen a kérdéses nemzeti szabályozás szerint 30 hektár terület alatti föld tulajdonosait nem terheli személyes megművelési kötelezettség.

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy a helybenlakási kötelezettség alkalmas lehet arra, hogy elősegítse a vidéki népesség megtartását, de az olyan mezőgazdasági termelők esetén, akik rendelkeznek más gazdaságban is lakóhellyel, ez az eszköz nem alkalmas²³² a kitűzött célok előmozdítására.

Ami pedig a termőföldek megvásárlására irányuló spekulációs nyomást illeti, arra az Európai Bíróság szerint alkalmas a helybenlakási kötelezettség, de egyrészt a nyolc éves ellenőrzött helybenlakási kötelezettség egyrészt ellentétes az arányosság jogelvével, másrészt a dán kormány nem támasztotta alá kellőképpen, hogy a helybenlakási kötelezettségnél kevésbé korlátozó rendelkezéssel nem váltható-e ki, mint a földárakba való állami beavatkozás, vagy a spekulációs célú termőföldvásárlás magas szintű megadóztatása.

További okokat is meg kell említeni, melyek azt eredményezték, hogy a dán szabályozás specifikus viszonyai között a helybenlakási kötelezettség nem összeegyeztethető az uniós (közösségi) joggal.

Egyrészt az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer bevezetésével kiküszöbölhetők a drasztikus utólagos szankcióknak az arányosság jogelvével való ütközési

²³¹Bíróság, C-302/97, 46. pont

²³²Bíróság, C-370/05, 31. pont

problémái. Egy előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer bevezetése ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy amennyiben a vevő nem teljesíti a tulajdon átruházást megelőzően vállalt kötelezettségeit, akkor az adott tagállam hatóságai először pénzbeli szankciókat alkalmazzanak, majd végső esetben a termőföldet kényszerárverésre bocsássák.

Az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer azért is alkalmasabb az utólagos szankcióknál, mert így hatékonyabban érvényesíthető az életképes kis és középbirtokok létrehozását segítő politika, amely egyébként az uniós (közösségi) joggal összeegyeztethető.

Végső soron egy előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer bevezetésével kiküszöbölhető a helyettesíthetőséggel kapcsolatos problémák nagy része is, hiszen egy ilyen rendszerben a hatóságok közvetlenül érvényesíthetik a nemzeti szabályozás által megfogalmazott célokat. Nincs szükség az utólagos szankciók, más a Szerződés rendelkezéseit kevésbé korlátozó intézkedéssel való kiváltásának lehetetlenségének bizonyítására sem.

Talán az Európai Bíróság döntését az is motiválhatta, hogy a dán földtörvény tárgyalása során olyan kijelentések hangzottak el, hogy a helybenlakási kötelezettség valójában a „dán termőföldek dán kezekben való megtartására szolgál”.

Az Európai Bíróság nem tartotta ellentétesnek az uniós (közösségi) joggal az osztrák szabályozás által bevezetett helybenlakási kötelezettséget, amely az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló szabályozás egyik feltétele volt.²³³

Összegzéséként megállapítható, hogy alapelvként a helybenlakási kötelezettség nem ellentétes az uniós (közösségi) joggal, feltéve, hogy bevezetése az Európai Bíróság által elfogadott közcélra irányul, megfelel az arányosság követelményének, valamint bevezetése esetén bizonyítható, hogy más a Szerződés célkitűzéseit kevésbé korlátozó eszközzel nem érhető el a kívánt közcél. Meg kell jegyezni, hogy ha a helybenlakási kötelezettséget előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer egyik elemeként alkalmazzák, akkor valószínűleg a helybenlakásra vonatkozó kötelezettség uniós (közösségi) joggal való kompatibilitásával kevesebb probléma fog felmerülni.

Termőföldek vásárlására vonatkozó térmértéki korlátozások

Tudomásom szerint a mezőgazdasági termőföldek vásárlásával kapcsolatban a térmértéki korlátozásokra vonatkozó nemzeti rendelkezések uniós (közösségi) joggal való kompatibilitását még nem vizsgálta az Európai Bíróság²³⁴. A Bíróság ugyanakkor deklarálja,

²³³ Bíróság, C-452/01

²³⁴ Az uniós jogra ez a nemzetközi közjog nincs közvetlen hatással, az Európai Bíróság azonban figyelembe veheti, hogy az ENSZ több jelentésében felhívta a figyelmet – különösen a fejlődő országokban – a globális tőke mezőgazdaságba történő áramlásának veszélyeire. Ez a folyamat a hatékonyság növelése mellett károsíthatja a

hogy az olyan politika, amely a termőföldek méltányos elosztásával elősegíti az életképes gazdaságok létrejöttét, minden kétséget kizáróan közérdeknek minősül. A térmértéki korlát az egyik legalkalmasabb eszköz lehet a kis és közepes méretű életképes gazdaságok létrehozásának elősegítésére, illetve ezek fennmaradásának elősegítésére.²³⁵

Felmerül a kérdés, hogy a térmértéki korlátok – amennyiben azokat különösebb differenciálás nélkül alkalmazzák – megfelelnek-e a tőke szabad mozgása szigorú korlátozhatósági feltételeinek.

Saját művelésre vonatkozó kötelezettség

Ez az eszköz az Európai Bíróság kifejtett véleménye szerint elfogadhatónak tűnik. Hozzájárulhat olyan közérdekű célok megvalósításához, mint a vidéki népesség megtartása, vagy annak elérése, hogy a földterületek azokhoz kerüljenek, akik azt személyesen megművelik.

Az Európai Bíróság azonban megfogalmazott néhány érvet²³⁶ a saját művelésre vonatkozó kötelezettség szisztematikus alkalmazásával szemben. Ha sem a vevő, sem az eladó nem műveli személyesen a földet, és ennek alapján a hatóságok nem járulnak hozzá a tulajdon átruházáshoz annak ellenére, hogy a vevő kötelezettséget vállal arra, hogy a területet továbbra is haszonbérbe adja az eddigi bérlőknek, akkor az (uniós) közérdekkel ellentétes eredményre jutunk. Hiszen a saját művelésre vonatkozó kötelezettség szisztematikus érvényesítése esetén hátrányba kerülhetnek az olyan termelők, akik nem rendelkeznek elegendő forrással a termőföldek megvásárlásához.²³⁷

Az uniós közérdek azonban nem veszi figyelembe azt a tényt – amit egyébként a bíróság tagállami közérdeknek tekint – hogy fennmaradjon, vagy kialakítsanak egy olyan rendszert, amelyben a kistulajdonosok személyesen művelik földjeiket.

A saját művelésre vonatkozó kötelezettség érvényesíthető azzal a megszorítással, hogy figyelembe veszi azon kis- és közepes területen gazdálkodók érdekeit, akik nem rendelkeznek elegendő pénzforrással az adott terület megvásárlásához.

Jogi személyek tulajdonszerzésének tilalma

termelőket, és a fogyasztókat is. Bíró Szabolcs: A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, 2010, Budapest, 45. p.

²³⁵Bíróság, C-452/01

²³⁶Bíróság, i. m. 51. pont

²³⁷Bíróság, C-452/01, 51. pont

A Csatlakozási Szerződésben a meglevő szabályozásra kaptunk hét éves moratóriumot, amely többek között kizárta, hogy a jogi személyek megszerezzék a termőföldek tulajdonjogát. A moratórium lejártát követően a minden tagállamra vonatkozó uniós (közösségi) jog alapján nyílik lehetőség a jogi személyek termőföldvásárlásának szabályozására.

Sem az a kikötés, hogy a más tagállamok joga szerint létrehozott jogi személyekre vonatkozó tulajdonszerzési feltételek nem lehetnek korlátozóbbak, mint a csatlakozás pillanatában, sem az a tény, hogy a moratóriumot a tőke és fizetésekre vonatkozó fejezetben említi, a szerződés nem keletkeztet Magyarországnak, vagy az új tagállamokra vonatkozó „szerzett jogokat”, politikai, vagy jogi alávetést.

Az Európai Bíróság – figyelembe véve azt a tényt, hogy az Ospelt ítéletben a jogi személyek tulajdonszerzési képességének eldöntése nem képezte az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdés tárgyát – valószínűleg csak a jövőbeli esetleges jogsértések elkerülés végett említette meg, hogy az osztrák szabályozásban foglalt rendelkezések szisztematikus alkalmazása kizárja a mezőgazdasági termelőkkel foglalkozó jogi személyeket a gazdálkodásból.²³⁸

E megállapítást alapul véve valószínűleg ellentétes az uniós (közösségi) joggal a jogi személyek teljes tulajdonszerzési képességének kizárása abban az esetben, ha a jogi személy egyébként megfelel a közérdek előmozdítására irányuló szabályozás feltételeinek.

Az uniós (közösségi) jog alapján engedélyezni kell az olyan jogi személy tulajdonszerzését (amennyiben a tranzakció megfelel a térmértéki korlátra vonatkozó rendelkezéseknek), amelynek kizárólagos tulajdonosa az agrárvétettséggel rendelkező, helybennlakó, saját művelési kötelezettségnek eleget tevő mezőgazdasági termelő.

Visszaélés esetén azonban a hatóságoknak jogukban áll szankciókat alkalmazni, végső soron ide értve az adott ingatlan kényszerárverésének lehetőségét is.

Agrárvétettség kötelezővé tétele

Egy olyan feltétel, amely a termőföldek tulajdonjogának megszerzését agrárvétettséghez, vagy mezőgazdasági termelésben megszerzett tapasztalathoz köti, nem ellentétes az uniós (közösségi) joggal, hiszen egy ilyen feltétel igazolható a szakszerű mezőgazdasági termelés fenntartásával, illetve a szakképzettség megkövetelésével elősegíthető a mezőgazdasági termelés mennyiségi és minőségi javítása, ami közvetve hozzájárul a mezőgazdasági termelők életminőségének javításához.

Ebben a kérdésben különös figyelmet érdemel a más tagállamokban agrárvétettséget, vagy szakmai tapasztalatot szerzett személyek kérdése. Az Európai Bíróság kifejtette, hogy a más

²³⁸ Bíróság, C-452/01

tagállamokban végzettséget szerzett polgárok diplomáinak elismerése érinti a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit.²³⁹

Ennek értelmében a tagállamoknak jogukban áll – ha az adott területet nem szabályozza közösségi rendelkezés – a másik tagállam területén megszerzett végzettség és a saját végzettség követelményeinek objektív összehasonlítását követően különbözeti vizsgákat előírni. Azonban a tagállamoknak számításba kell venniük minden más tagállam területén megszerzett ismeretet és gyakorlatot, illetve a hatóságok döntései nem lehetnek önkényesek, és meg kell felelniük az arányosság követelményének.

Ez a rendelkezés a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a hatóságok nem fogadnak el automatikusan minden más tagállamban megszerzett agrárvégzettséget, illetve annak hitelt érdemlő igazolását,²⁴⁰ akkor az agrárvégzettséggel, vagy tapasztalatokkal rendelkező személyek ügyében az eljáró hatóságoknak az egyes esetek egyedi mérlegelését követően kell döntéseket hozniuk.

Egy olyan feltételt, amely²⁴¹ a termőföld tulajdonjogának megszerzését a magyar nyelv bizonyos fokú elsajátításának feltételéhez kötné, teljesen elképzelhetetlennek tartom, ugyanis ilyen rendelkezésről nyilvánvalóan megállapítható, hogy nem a közérdek előmozdítására, hanem a más tagállamok állampolgárainak diszkriminációjára irányul.

Magyarország birtokpolitikai mozgástere

A Csatlakozási okmány értelmében Magyarország a csatlakozás időpontjától számított hét (a „moratórium” meghosszabbítása esetén tíz) évig fenntarthatja a Csatlakozási Szerződés aláírásának idején hatályban lévő szabályozását a nem Magyarországon lakó, illetve nem magyar állampolgárok, és a jogi személyek termőföld tulajdonának megszerzésére vonatkozó tilalmat.

A birtokrendezés szempontjából a Csatlakozási Szerződés aláírásának időpontjában hatályban lévő szabályozás bír különös jelentőséggel. Ettől a szabályozástól eltérő logikai rendszerű szabályozást nem léptethetünk életbe a „moratórium” időtartama alatt. Viszont ez a szabályozás rendkívül alacsony határfokkal képes előmozdítani a birtokrendezést.

Birtokrendezésen olyan szabályozást kell érteni – amit a régi tagállamok többsége is követ, és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján is a leginkább összhangban van a Szerződés 33. cikkének a mezőgazdasági termelők életminőségének elősegítését célzó rendelkezésével – amely hatékonyan megakadályozza egyrészt a túlzott birtokkoncentrációt, másrészt az életképtelen törpebirtokok kialakulását, azaz minél több életképes gazdaság kialakítására törekszik.

²³⁹ Bíróság, C-340/89

²⁴⁰ Például hogy a kérelmező mondjuk öt évig önálló mezőgazdasági termelőként dolgozott (az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján a más tagállamok területén megszerzett tapasztalatokat is figyelembe kell venni).

²⁴¹ A közvéleményben, de sajnos szakértők között is elterjedt, hogy az uniós jogot nem sérti – többek között – a magyar nyelv ismeretének megkövetelése mezőgazdasági termőföld vásárlása esetén. Mint már kiejtésre került, az uniós jog – tőke, és letelepedés szabadsága – nem csak a nemzeti elbánás elvét követeli meg.

A jelenleg hatályos szabályozásunk – amely főként térmértéki korlátozásra, és elővásárlási jogosultságokra épít – a fent említett célok elérésére, előmozdítására csak nagyon korlátozott mértékben alkalmas. A térmértéki korlátozás nem képes megakadályozni a túlzott birtokkoncentrációt, ugyanis elméletileg mintegy hatezer család megvásárolhatná az összes termőföldet.²⁴² Ezen kívül a térmértéki korlátozás viszonylag könnyen kijátszható.

Az elővásárlási jogosultság egyáltalán nem bizonyul hatékony eszköznek, ennek ellenére központi kérdés a birtokstruktúra alakításában. Egyes kutatások szerint 2008-ban a termőföldek tulajdonjogának változásainak jogcímei közül csak 13,9% volt az elővásárlási joggal rendelkezők aránya (haszonbérlet-kezesek, a szomszéd és helyben lakó családi gazdálkodók, östermelők, mezőgazdasági vállalkozók, jogi személy társaságok tagjai, részvényesei).²⁴³

Ebből következik, hogy a jelenlegi szabályozás keretein belül nem valósítható meg a birtokrendezés. Ha az életképtelen törzeparcellákból minél több életképes birtokot akarunk létrehozni – az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata alapján a Szerződés 33. cikkének a mezőgazdasági termelők életminőségének elősegítésére irányuló rendelkezéssel egy ilyen politika egyeztethető össze leginkább –, akkor előzetes hatósági engedélyezési eljárást kell bevezetni.

Egy ilyen rendszer – természetesen objektív, hozzáférhető és nyilvános kritériumok alapján – viszonylag széles mozgásteret tenne lehetővé a hatóságoknak a birtokrendezéshez. A „moratórium” időtartama alatt azonban ilyen rendszer nem vezethető be, és semmilyen más olyan intézkedés nem léptethető életbe, amely a jelenlegi rendszerrel hatékonyabban mozdíthatná elő a birtokrendezést.

A csatlakozási szerződésekben, ha egy tagállam egy alapelv alkalmazása alól egy bizonyos ideig (átmeneti időszak) felmentést kap, akkor azt általában „körülbástyázza” az uniós (közösségi) jog, azaz csak a meglévő szabályozás meghosszabbítására vonatkoznak a csatlakozási szerződésben az adott állam számára biztosított kedvezmények.

Azt is előírják a csatlakozási szerződések, hogy az átmeneti időszakra vonatkozó korlátozások következtében hátrányosan érintett európai polgárok uniós (közösségi) jogból eredeztethető jogosultságai nem lehetnek rájuk nézve hátrányosabbak, mint a csatlakozás pillanatában, azaz az átmeneti időszak alatt az adott tagállam nem nehezítheti meg jobban ezen személyek jogosultságait (súlyosbítási tilalom).

A Csatlakozási okmányban is szerepel ez a két kitétel, azaz az okmány aláírásának időpontjában hatályban lévő szabályozást hosszabbíthatjuk meg, valamint a más tagállamok polgárai a termőföldek megvásárlására vonatkozólag nem részesíthetők kedvezőtlenebb elbánásban, mint a csatlakozás napján.

Az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján²⁴⁴ azokban az esetekben, ha az átmeneti időszak alatt hatályba lépő rendelkezés más logikai rendszeren alapszik, vagy új eljárási rendszereket vezet be, akkor arra nem lehet úgy tekinteni, mint a csatlakozási szerződés által kikötött fennálló nemzeti szabályozásra. Azaz, ha eltérünk a Csatlakozási okmányban kikötött szabályozástól, akkor arra már nem vonatkozik a „moratórium”.

²⁴²Biró Szabolcs: A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, 2010

²⁴³Kapronczai István: A földbirtok-politika választ igénylő kérdései. In gazdálkodás, 2010/2 191-201. p.

²⁴⁴Bíróság, Konle i. m.

Az elővásárlási jogok megváltoztatása még nem vonja maga után a „moratórium” megszűnését, mert azonos logikán működne, valamint nem vezetne be új eljárási rendszert sem. Ugyanezen oknál fogva viszont a birtokrendezésre alkalmas előzetes hatósági engedélyezési eljárást már semmi esetre nem vezethetünk be, hiszen egy ilyen rendszer egyrészt más logikán alapul, másrészt új eljárási rendszert eredményezne. Tehát egy ilyen rendszerre már nem vonatkozna a moratórium.

Összegzés

A birtokpolitikai mozgásteret talán azért övezi annyi bizonytalanság – eltekintve Magyarország specifikus helyzetétől, és az területtel kapcsolatos viszonylag²⁴⁵ kevésnek mondható ítélettől – mert egy területen sem ütközik ilyen mértékben az uniós jogrend negatív integrációs formájának egyértelműen legerősebb rendelkezése (tőke szabad mozgása), valamint ezzel ellentétben a lokális gazdaságok, azaz a KAP mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó rendelkezései. Az ítéletek alapján nem tudjuk élesen elhatárolni egymástól az uniós, és a tagállami közérdeket.

Magyarország esetében a privatizáció, és a földkárptólás eredményeképpen elkülönült egymástól a földhasználat, és a földtulajdon, ami a mezőgazdaság versenyképességének nagymértékű romlását okozta²⁴⁶.

Az úgynevezett súlyosítási tilalom számos bizonytalanságot eredményezett, a csatlakozási okmány ezen kikötése alapján²⁴⁷, azonban az uniós jogrend logikáját alapul véve a súlyosítási tilalom csak a derogációs időszakokra vonatkozik, azon túl nem keletkeztet „hátrányos megkülönböztetést” a derogációs időszakban részesültek számára.

A - Magyarországgal kapcsolatos – birtokpolitikai mozgással kapcsolatos félreértéseket, pontatlanságokat nagyrészt az okozza, hogy az alapvetően pozitív integrációs formaként elkönyvelt Közös Agrárpolitikát övező uniós joganyagban nem fektettek kellő súlyt a negatív integrációs forma túlsúlyára, azaz, hogy minden bevezetett tagállami rendelkezést az uniós jog saját kritériumai alapján megvizsgál (a tőke szabad mozgásának igen szigorú korlátozhatósági kritériumai).

²⁴⁵ A birtokpolitikai eszközökkel kapcsolatos bizonytalanság, és esetleges ellenérdekeken kívül a birtokrendezést jelentősen megnehezítheti, hogy a földvásárláshoz kapcsoló támogatásokat a piaci szereplők csak piaci alapon vehetik igénybe. Ez nagyon hátrányosan érinti az új tagállamok birtokrendezési lehetőségeit, ugyanis a régi tagállamok esetében a gazdálkodói földvásárlásokat uniós támogatásból is biztosíthatták. Bíró Szabolcs: i. m. 55. p.

²⁴⁶ Bíró Szabolcs: i. m. 61. p.

²⁴⁷ Kurucz Mihály szerint e szerencsétlen megfogalmazás számos vitára adhat alkalmat, és minden bizonnyal fog is. Kurucz Mihály: Van megoldás: Földtörvény Üzemszabályozás. Barankovics István Alapítvány, Budapest, 20108, 17-18. p.

Igen fontos a pozitív, és negatív integrációs formák metszéspontját jelentő birtokpolitikai mozgástér esetén számításba venni az európai gazdasági alkotmányosságra vonatkozó rendelkezések hierarchiáját. Ennek értelmében a tőke, és a letelepedés szabadsága – minden esetben – előnyt élvez a tagállamok tulajdoni autonómiájával szemben, valamint a termelők életminőségére vonatkozó uniós rendelkezés is csak abban az esetben érvényesülhet a tőke szabad mozgásával szemben, ha az megfelel annak igen szigorú korlátozási kritériumainak.

Szintén figyelemre méltó, hogy az alkotmánybíróságok²⁴⁸ - a nemzeti szuverenitás védelme érdekében – kialakított gyakorlata a birtokpolitikában az állam szuverenitásának csökkenését vonja maga után. Azzal, hogy az Európai Bíróságnak figyelembe kell vennie – az alapjogok figyelembe vételének következtében, amely garantálja a lakóhely szabad megválasztásának elvét – nagyon nehéz a tagállamnak a helyben lakási kötelezettségtől eltérő, és ugyanakkor a gazdasági alapszabadságokkal összeegyeztethető eszközzel a közérdeket – akár a Bíróság ide vonatkozó gyakorolta alapján megalkotott közérdekekre is gondolhatunk – érvényesíteni a birtokpolitikában. Ezzel úgy vélem, sajnálatosan csökken a nemzeti szuverenitás. Ez a szuverenitás csökkenés pedig nem fölséges feltétlenül a közösség fenntartásához.

Szintén fontos megállapításokat tehetünk a diszkrecionális jogkör szempontjából is. Ha a gazdasági alapszabadságokkal kapcsolatos területeken a tagállamok olyan – egyébként a Bíróság által elismert közérdekekre irányuló - intézkedéseket vezetnek be, amelyek más, az alapító szerződések rendelkezéseit kevésbé korlátozó módon is képesek előmozdítani, e jogszabály értelmében az érintettek követelhetik káraik megtérítését²⁴⁹.

A pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjaként funkcionáló birtokpolitika esetében ezt a szabály nem érvényesül: a tagállamok alkalmazgatnak előzetes hatósági engedélyezési rendszert.

Az uniós jog a hatóságok diszkrecionális jogkörét két módon szorítja korlátok közé: Nem egyeztethető össze az uniós joggal egy olyan szabályozás, amely – előzetes engedélyezési rendszer esetében – nem teszi kellőképpen közzé a kritériumokat, ami – többek között – eltántoríthatja a más tagállamok polgárait a szabad mozgás gyakorlásától.

Az a szabályozás sem egyeztethető össze az uniós joggal olyan tagállami szabályozás sem, amely az uniós jog alkalmazási körébe tartozó területeken a mérlegelés lehetősége nélkül állít korlátokat²⁵⁰ a szabad mozgás elé.

Az eljárási szabályok (mint az uniós jog nemzeti jogszabályok felett élvezett primátusa, azaz függetlenül az adott nemzeti rendelkezés hatályba lépésének időpontjától a primátus mindig érvényesül) figyelmen kívül hagyásával születhettek olyan elméletek, amelyek szerint a tőke szabad mozgása nem vonatkozik a régi tagállamokra, vagy azokra, akik már egy adott szabályozással léptek be.

Az eljárási, és a gazdasági szabályok összekapcsolódását bizonyítja, hogy az uniós jog jobb végrehajtása, és rendszertani hiányosságainak kiküszöbölése érdekében bevezetett uniós jogi

²⁴⁸ Az alkotmánybíróságok – főként a német, és az olasz - főleg saját szuverenitásuk védelme érdekében fejlesztettek ki bizonyos fenntartásokat az uniós jog primátusával szemben, ami az Európai Bíróságot – az uniós jog értelmezésében – az alapjogok jobb figyelembe vételére „késztette”.

²⁴⁹ Ez szintén bizonyíthatja az eljárási, és anyagi jogi szabályok összekapcsolását.

²⁵⁰ Azaz a túl nagy, és a „túl kevés” diszkrecionális jogkör is vezethet egy szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetlenségéhez.

jogfejlődés (mint az állam felelőssége) aránytalanul sújthatja a gyengébb gazdaságú tagállamokat.

A birtokpolitikai mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságok miatt egy 2004-ben csatlakozott tagállam a legjobb szándékkal is, ha birtokrendezést akar végrehajtani a derogációs időszakot követően. Mivel a termőföld lényegesen olcsóbb ezekben a tagállamokban, számos vásárló kíván termőföldet vásárolni, emiatt a jogviták száma is nagy lehet. Ezekből pedig – mivel bizonytalan a birtokpolitikai mozgástér – sok esetleges vevő kérheti az állam felelősségének megállapítását.

III. Fejezet: Nemzeti identitással, és kisebbségvédelemmel kapcsolatos ellenérdekek

Bevezetés

Az Európai Unió (Közösség) gazdasági integrációként indult, és napjainkban is – az uniós polgársággal bekövetkezett jogfejlődésektől eltekintve, amely szintén nem hozott létre „direkt formában” kisebbségvédelmi rendelkezéseket – annak tekinthető.

Nagy részben ennek tulajdonítható²⁵¹ az Unió évtizedeken keresztül tartó hallgatása a kérdésről, valamint az Európai Bíróság nyelvi jogokkal kapcsolatos – egyes²⁵² megfogalmazások szerinti – értetlensége is.

A gazdasági²⁵³ integráció tulajdonképpen csak egy ideiglenes állapot – vagy inkább eszköz – amelynek végső célja a majdani egységes Európa *finalité politique* eléréséhez.

Ezt a felvetést az uniós polgárság, és az alapjogok uniós jogban elfoglalt helyének növekedésével lehetne kiegészíteni, amivel az integrációnak a gazdasági közösségtől eltérő dinamizmust kívánnak adni. Ezek alapján pedig egyértelmű, hogy az integráció gazdasági arculata nem tekinthető egyedüli kifogásnak.

A Római Szerződés megfogalmazása idején²⁵⁴ a kisebbségekkel kapcsolatos kérdés a tagállamok hatáskörében maradt, mert e terület bizonyos tagállamok esetében érzelmileg, és politikailag feldolgozatlanok volt tekinthető. Katalónia, Dél Tirol példája pedig az autonómiákra, a skandináv országokban élő lappok pedig a személyi autonómiákra vonatkozó példaértékűnek tekinthető megoldásai.²⁵⁵

Az integráció jelen²⁵⁶ állapotában a kisebbségvédelmi kérdés uniós rendezését nem lehetne tovább halogatni, ami az uniós (közösségi) jog terminológiai újragondolását is szükségessé tenné, mert az Unió Bírósága gyakran szól nemzeti bíróságról, kimondatlanul is homogén nemzetállamokról beszélve. Úgy vélem azonban – egyetértve mind globális, mind a saját nézőpontunkból egy uniós szintű kisebbségvédelmi szabályozás kialakításának szükségességével, és hasznosságával –, hogy a tagállamok ellenállásából fakadóan még sokáig nem lesz realitása uniós kisebbségvédelmi standardok elfogadásának.

Úgy vélem e folyamatot támasztja alá az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke is, amely a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását határozza meg. Ebben a folyamatban

²⁵¹ Király Miklós: Egység és Sokféleség, Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára. Új Ember Kiadó, 2007 94-95. p.

²⁵² Király Miklós i. m. 95. p.

²⁵³ Király Miklós i. m. 95. p.

²⁵⁴ Király Miklós i. m. 95. p.

²⁵⁵ Király Miklós: i. m. 95. p.

²⁵⁶ Király Miklós: i. m. 97. p.

nem csak az uniós jog jelenlegi állapotát kell látni, amely gazdasági közösségként „eleve homogén egységként értelmezi a tagállamokat”, vagy legjobb esetben is az kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekbe való indirekt be nem avatkozást rögzíti.

Az egységes belső piac joga, valamint az uniós polgárság jogkövetkezményeinek – Európai Unió Bírósága gyakorlata általi fejlesztése – nagy eséllyel azt fogja eredményezni, hogy e rendelkezéseket a tagállamok kisebbségeihez tartozók fel fogják használni saját tagállamuk ellenében, hogy kisebbségi jogaikat az uniós jogrend segítségével indirekt módon kényszerítsék ki.

Természetesen az ilyen törekvések a tagállamok, de az uniós intézmények ellenállását is maga után fogja vonni. Az Európai Bizottság ilyen esetekben vélhetően nem indít kötelezettségzegési eljárást, míg a nemzeti bíróságok előtti jogviták esetén nagy lehet az esély a kereset elfogadhatatlanságára, hiszen csak valós, és az uniós jogrend szempontjai szerinti érdekütközés esetén fogadhatóak el e keresetek.

Azonban mivel a tagállamok ellenállása miatt uniós szintű kisebbségvédelem kiépítésére nincs reális esély, ilyen jogvitákra a jövőben számítani lehet.

Anyakönyvi okmányokkal kapcsolatos jogfejlődés

Az Európai Unió Bírósága a Lukas Pawel-ügyben²⁵⁷ hozott ítéletében lényegében az uniós polgárságot „hívta segítségül” indirekt módon, vélhetően kisebbségvédelmi célzattól.

Az alapügyben érintett, Litvániában született lengyel kisebbséghez tartozó litván állampolgár egyrészt kérte, hogy az anyakönyvi nyilvántartásban nevét a lengyel helyesírás szabályai szerint írják át.

Másrészt, a litván állampolgár, miután egy ideig Lengyelországban élt és egy lengyel állampolgárral házasságot kötött, házastársával közösen kérte, hogy a litván hatóságok írják át a házassági anyakönyvi kivonatban a házastárs lengyel nevét a lengyel helyesírás szerinti alakban.

Az alapügyben felmerült egyik kérdés lényegében annak megválaszolására irányult, hogy ellentétes-e az uniós joggal egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében egy adott tagállam által kiállított okmányokban a személyek neveit kizárólag a nemzeti írásmód szabályi szerint lehet használni, valamint a személyek nevét átírni.

Az Európai Unió Bírósága először az úgynevezett faji irányelvvel²⁵⁸ kapcsolatban vizsgálta meg e kérdés eldöntését. A Bíróság álláspontja szerint²⁵⁹ – tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikkében biztosított egyenlőség elvére, amely által e szabály az

²⁵⁷Bíróság, C-391/09

²⁵⁸2000/34/EK irányelv

²⁵⁹Bíróság, C-391/09, 43. pont

általános jogelvek szintjére emelkedett – a faji irányelv hatályát nem lehet megszorítóan értelmezni. Ezzel együtt az Európai Bíróság kifejtette,²⁶⁰ hogy a szóban forgó irányelv hatályát nem lehet úgy értelmezni, hogy az kiterjed az utónevek és családnevek anyakönyvi okmányokban való átírására.

Ezt követően a Bíróság megvizsgálta a kérdéses szabályozás uniós polgársággal való összeegyeztethetőségét. Az Európai Unió Bírósága megállapította,²⁶¹ hogy az uniós polgárság rendelkezései megkövetelik az anyakönyvi okmányok módosításának megvizsgálását az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tekintetében. A tagállamokra vonatkozó ezen kötelezettség abban az esetben is fennáll, ha egy nemzeti rendelkezés alkalmas a saját állampolgár szabad mozgás gyakorlásától való eltántorítására vagy akkor, ha a tagállami rendelkezés közvetlenül érinti a szabad mozgás jogát.

Az Európai Unió Bírósága azonban hangsúlyozta, hogy a litván hatóságok valamennyi okmányban egyformán írták a litván állampolgár nevét, így nem állhat fenn a szabad mozgás korlátozásának lehetősége, ezért az alapügyhöz hasonló helyzetben nem áll fenn a szabad mozgástól való eltántoríthatóság veszélye. Ezért az olyan nemzeti szabályozás nem ellentétes az európai joggal, amely megtagadja a születéskor bejegyzett nevének házasság miatt kérelmezett módosítását abban az esetben, ha az adott nevet születéskor is így jegyezték be.

A Bíróság deklarálja, hogy a tagállamok védhetik nemzeti identitásukat, amelynek a nyelv védelme részét képezi. Az Európai Bíróság ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet,²⁶² hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke biztosítja a személyek alapvető identitásának védelmét. A Bíróság figyelembe vette azt a tényt, hogy a lengyel és litván okmányokba történő külön írásmód szerinti névbejegyzés legalább részben tudatos döntés eredménye, azonban nem kizárt, hogy ebből bizonyos hátrányuk keletkezne.

Az Európai Bíróság szerint ahhoz, hogy az uniós polgársággal ellentétes legyen egy anyakönyvbe történő névírás, ahhoz az érintett személyeknek jelentős adminisztratív, szakmai, vagy magánjellegű hátrányt kell okoznia. A Garcia Avello-ügyben²⁶³ ez a hátrány meg is valósult, mert a spanyol belga kettős állampolgársággal rendelkező gyerekek esetén, amennyiben a belga hatóságok nem fogadnák el a spanyol helyesírás szabályai szerinti anyakönyvezést, úgy fennállna a veszélye annak, hogy a gyermek részére Belgiumban kiadott okiratok joghatásai nem érvényesülnének.

Az Európai Bíróság ezért a nemzeti bíróság hatáskörébe utalta annak eldöntését, hogy a betűk írásmódja között fennálló különbség okozhat-e jelentős hátrányt.

A Bíróság megvizsgálta, hogy amennyiben kimutatható a helyzetből eredő jelentős érdeksérelem, úgy azok igazolhatóak-e jogszerű indokokkal. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy az állandó gyakorlat értelmében nem ellentétes az uniós joggal egy tagállam hivatalos nyelvének védelmére irányuló politika.²⁶⁴

Ebben az ítéletben lényegében azt láthattuk, hogy a kérdéses személyek részben az ún. faji irányelvre, részben pedig az uniós polgárságra hivatkozva kívántak nemzeti identitásukkal

²⁶⁰ Bíróság, C-391/09, 48. pont

²⁶¹ Bíróság, C-391/09, 55-93. pontok

²⁶² Bíróság, C-391/09, 88. pont

²⁶³ Bíróság, C-148/02

²⁶⁴ Bíróság, C-379/87

kapcsolatos eredményeket elérni. A kérdés sajátos kompromisszumra szorította az Európai Bíróságot: egyrészt – az általános szakmai álláspont szerint – követi az uniós polgárság jogtechnikai értelemben vett következményeinek „kiszélesítését” az Európai Bíróság Garcia Avello-ügyben²⁶⁵ hozott ítéletéhez képest, mert ebben az ítéletben már egy tagállam az anyakönyvi okmányokban használt írásmód során abban az esetben is megsértheti az uniós jogot, ha „kizárólag” saját állampolgárról van szó.

Vélhetően az Európai Unió Bírósága is tartózkodik fent ismertetett okok miatt direkt kisebbségvédelmi vetülettel felruházni – akár – az uniós polgárság jogkövetkezményeit is.

Azonban ezen ítélet is azt támasztja alá, hogy az uniós polgárság jogkövetkezményeinek – Európai Unió Bírósága általi – kiszélesítése során a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos problémák is elő fognak kerülni.

²⁶⁵ Bíróság, C-148/02

Uniós polgárság, és anyakönyvi nyelvhasználat magyar-szlovák viszonyban

Egy európai parlamenti képviselő a fent bemutatott ítéletre hivatkozva kérdést intézett az Európai Unió Bizottságához.²⁶⁶ A kérdésben a képviselő felhívta a figyelmet, hogy az akkor hatályban lévő szlovák szabályozás²⁶⁷ nem tette lehetővé, hogy – többek között a halotti anyakönyvi kivonatokon – az elhunyt hozzátartozók neveit az eredeti kisebbségi nyelv helyesírási szabályai szerint szerepeltessék, illetve a szabályozás értelmében azokat a keresztneveket, amelyeknek szlovák megfelelőjük van, a szlovák helyesírás szabályai szerint kell írni.

A képviselő kérdésében említette, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nyelvi sokszínűségét²⁶⁸ és nemzeti identitását,²⁶⁹ valamint az Európai Unió Bírósága állandó gyakorlatának értelmében²⁷⁰ a tagállamok hivatalos nyelvének védelme – bizonyos kritériumok betartásával – közérdeknek minősül. A képviselő hivatkozott a Pawel²⁷¹ ügyben hozott ítéletben létrehozott elvekre, miszerint annak ellenére, hogy az anyakönyvekben a nevek írásával kapcsolatos helyzetek a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ez utóbbiak kötelesek figyelembe venni az uniós jogot abban az esetben, ha e rendelkezéseik sérthetik minden uniós polgárt megillető szabad mozgás jogát.

A képviselő hivatkozott a Bíróság által kialakított elvekre, miszerint egy anyakönyvvezéssel kapcsolatos nemzeti rendelkezés abban az esetben sértheti az uniós jogot, ha a személyek szabad mozgásában jelentős adminisztratív, személyes, vagy szakmai hátrányt okozhat.

Az Európai Parlamenti képviselő szerint az ilyen hátrány jelentősége fennállhat az uniós polgárság által biztosított szabad mozgás gyakorlásában, amennyiben a kisebbséghez tartozó személyek felmenőivel kapcsolatban, a szabályozásból következő eltérő írásmód következtében,²⁷² megnehezedik az elhunyt hozzátartozókkal kapcsolatos szerzői jogi, öröklési jogi jogosultságok más tagállamokban való érvényesítésének lehetősége.

Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy nem a klasszikus értelemben vett kisebbségi, vagy az emberi méltósághoz kapcsolható jogosultságokra helyezte a hangsúlyt, vagy próbált érvelni, hanem a – igaz kisebbségvédelemtől teljesen el nem vonatkoztatható – uniós polgársággal kapcsolatos esetleges jogsértésekre hivatkozva próbált a gyakorlat ellen érvelni.

Ebben a helyzetben az Európai Unió Bizottsága – folytatva eddigi gyakorlatát, részben a konfliktusok kerülése, talán a *status quo* megőrzése érdekében is – válaszában el kívánja kerülni az uniós polgárság indirekt módon kisebbségvédelmi célokra való felhasználását.

²⁶⁶ E-008365/2011

²⁶⁷ Zákon c. 154/1994 Z.z. o matrikách

²⁶⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 22. cikk

²⁶⁹ EUSZ, 4. cikk (2) bekezdés

²⁷⁰ Bíróság, C-397/87

²⁷¹ Bíróság, C-391/09

²⁷² Tudomásom szerint a Szlovákiai kisebbségek kérhették nevük magyar helyesírás és írásmód szabályai szerinti anyakönyvvezését

Mint azt a további fejezetekben is kifejtem, az Európai Unió Bizottsága ugyan diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a kötelezettségszegési eljárás indítására vonatkozólag, ennek ellenére – mivel az európai integrációt, és az Uniót is alapvetően a jog tartja össze, és az uniós jog értelmezésének monopóliumával az Európai Unió Bírósága rendelkezik – a Bizottságnak valószínűleg nehézséget okoz az ilyen indíttatású, de az uniós jogot tekintve megalapozott kérdések elhárítása.

Az Európai Unió Bizottságának alapjogi biztosa²⁷³ válaszában kifejtette – a határidőt majdnem egy hónappal túllépve –, hogy a Bizottság fontosnak tartja és elismeri, hogy az uniós jogrend rendelkezései védjék a szabad mozgás, és tartózkodás jogával élő uniós polgárokat, abból a szempontból, hogy azok nem kerüljenek hátrányos helyzetbe amiatt, hogy nevük nem azonos formában van bejegyezve.

A magyar fordításban használt uniós jogszabályok kifejezés nem tekinthető pontosnak, hiszen ebben az esetben az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát kell figyelembe venni, amelyet az alapító szerződések értelmezésében hozott, tehát másodlagos jogról szó sem eshet a jelenlegi állás szerint.

A Bizottság álláspontja szerint azonban a szóban forgó szlovák szabályozást úgy módosították, hogy²⁷⁴ a szlovák hatóságok kérésre a más nemzetiségűek számára az anyakönyvi kivonatot úgy állítják ki, hogy azon a név az érintett anyanyelvén szerepeljen.

Erre a tényre hivatkozva az Európai Bizottság úgy ítélte, hogy a módosított törvény nem valósította meg a képviselő által hivatkozott uniós jog sérelmét.

A Bizottság²⁷⁵ álláspontja több szempontból is kritizálható. A képviselő beadványában nem a kérelmet benyújtó, más nemzetiséghez tartozó személyek számára kiállított anyakönyvi kivonatok helyesírási, és az adott kisebbség írásmód-szabályai szerint készült iratok megtagadását kifogásolta.

A képviselő által benyújtott kérdésből az tűnik ki, hogy az uniós jogrend szabályainak megsértését az okozza, ha egy nemzetiséghez tartozó személy, akinek okmányai kisebbségi nyelvhasználat, és e nyelv helyesírási szabályai szerint vannak kiállítva, míg a vonatkozó szabályozás alapján az elhunyt nagyszülők halotti anyakönyvi kivonatát csak az államnyelv szabályai szerint lehet kiadni. Így az érintettek számára nehezzé válik a nagyszülővel kapcsolatos jogosultságok más tagállamban történő érvényesítése.

Az az eshetőség, amely az Európai Unió Bizottságának válaszából kitűnik, nem is biztos, hogy sértené az uniós jogot. Itt arra gondolok, ha egy tagállamban a hivatalos nyelv használatának, és helyesírás szabályainak megfelelően állítanak ki az anyakönyvi okmányokat, az a helyzet nem is lenne ellentétes az uniós joggal.

Ha a nemzeti kisebbségek tagjai részére egységesen az adott tagállam hivatalos nyelve szerint állítják ki az anyakönyvi okmányokat, úgy a Pawel-ügyben megfogalmazottak nem érinthetik más tagállamokba való tartózkodásaik során jelentős személyes, vagy szakmai hátrányok.

²⁷³ Viviane Reding alapjogi biztos, E-008365/2011

²⁷⁴ Az anyakönyvekről szóló 154/1999 sz. törvényt módosító 204/2011 sz. törvény

²⁷⁵ Viviane Reding: i. m.

Esetlegesen fennáll még a képviselő által hivatkozott eset, amely szerint az elhunyt hozzátartozók nevét csak az adott tagállam hivatalos nyelvének helyesírási szabályai, és írásmódja szerint állítják ki, és az érintettek hátrányt szenvedhetnek, emiatt más tagállamokban megnehezedhet az elhunyt hozzátartozóikhoz kapcsolódó jogosultságok, mint az öröklés gyakorlása.

Egységes szabályozás esetében ugyanis nem állhat fenn a Pawel-ügyben megállapított uniós jogsérelem lehetősége. Fontos felhívni a figyelmet, hogy e megállapítás kettős állampolgárok esetében nem áll fenn. Az Európai Unió Bírósága Garcia Avello-ügyben hozott ítélete értelmében a kettős állampolgárságú uniós polgár teljes szabadságot élvez a tekintetben, hogy az állampolgársága szerinti tagállamok írásmódja alapján a másik állampolgárság rendelkező tagállamban is kérheti az anyakönyvezést.

A Bizottság válaszában ugyan elismerte az Európai Unió Bírósága által kialakított elveket, de ebben válaszában nem vett tudomást az elhunyt hozzátartozókhoz kapcsolódó jogosultságokról.

Tudomásom szerint a szlovák hatóságok a szabályozás módosítása ellenére is folytatják gyakorlatukat az elhunyt hozzátartozók halotti anyakönyvi kivonatának kiállításával kapcsolatban.

Uniós polgárság és a „szlovák ellentörvény”

Az egyszerűsített honosítást lehetővé tevő törvény²⁷⁶ talán a magyar kisebbség asszimilációját kívánta lassítani azzal, hogy könnyítette annak megszerzésének feltételeit. Erre „válaszként” léptették életbe a szlovák²⁷⁷ „ellentörvényt”, amelynek értelmében azok, akik önkéntesen más állam állampolgárságát veszik fel, *ex lege* elveszítik szlovák állampolgárságukat.

Számos, többek között nemzetközi közjoggal kapcsolatos érvelés hangzott el, azonban több tekintélyes nemzetközi jogász is úgy véli, hogy alapelv szerint nem ellentétes a nemzetközi közjoggal a saját állampolgárság megvonása más államok állampolgárságának önkéntes felvétele esetén.

Tudvalevőleg az „ellentörvény” módosítása érdekében tett erőfeszítések, a bilaterális tárgyalások, és a szlovák belső politikai törekvések sem vezettek eredményre. Az alapító szerződések rendelkezései alapján úgy vélhetnénk, hogy az állampolgárság megadására, és megvonására vonatkozó hatáskör kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik.

Egy magyar állampolgár szlovák állampolgárságának megvonása azért sem sérti az uniós jogot, mert az érintett továbbra is élhet e jogrend által biztosított jogosultságaival, valamint uniós polgársága is megmarad.

²⁷⁶ 1993. évi LV. Törvény

²⁷⁷ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 2010. május 26-án módosította a Tt. 40/1993 számú törvényt

Az Európai Unió Bizottságának az Unió állampolgárságra vonatkozó hatáskörének hiányára vonatkozó álláspontja ellenére van némi remény: az Európai Bíróság Rottmann-ügyben²⁷⁸ hozott ítélezési gyakorlata, valamint a Bizottság legutóbbi véleményei a szlovák „ellentörvény” uniós joggal való összeegyeztethetlenségének gyanúját fogalmazza meg.

Az Uniós polgárság az Európai Bíróság gyakorlatában

Általánosan ismert, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós polgárság jogkövetkezményeit sokkal nagyobb mértékben kiszélesítette, mint ahogy az az alapító szerződések betűje alapján következne. Bizonyos állásponton lévők²⁷⁹ úgy vélik, hogy Európa a közös piac megvalósításától különböző utakat is keres az integráció további előmozdításához: ebben a folyamatban az uniós polgárságnak központi szerepe lehet.

Az alapító szerződések betűje alapján az európai polgár²⁸⁰ néhány fontos, ám limitált jogosultságot élvez: a szerződések által biztosított kivételek mellett a szabad mozgás joga, aktív, és passzív szavazati jog, meghatározott esetekben a diplomáciai védelemhez való jog, az Európai Parlamenthez való petíciós jog, illetve az európai ombudsmanhoz való fordulás joga.

Érdemes a kérdést²⁸¹ feltenni: vajon az uniós polgárságban az Európai integrációtól elforduló lakosság szimpátiáját elnyerő, valós jogi tartalom nélküli politikai szlogent, vagy egy sokkal szerényebb, de csak az uniós jogot ismerő szűk szakértői réteg számára érthető jogtechnikai kifejezést kell-e látnunk?

Az Európai Bíróság többek között a Grezelczyk²⁸² ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy az uniós polgárságnak az európai polgárok alapvető jogállásaként kell szolgálnia. Az Európai Unió Bírósága az uniós polgárságra támaszkodva kiszélesítette az egyenlő elbánás, a szabad mozgás elvét, stb.

Egyes szerzők²⁸³ úgy vélik, hogy az uniós polgárság mindenekelőtt egy jogtechnikai elem, amely a politikai koncepciót megelőzve bizonyos jogok meghatározott személyekre való átruházására szolgál. Az uniós polgár ebből a szempontból nem tekinthető másnak, mint akinek az uniós jog bizonyos jogosultságokat garantál, anélkül, hogy az Európai Unióhoz megkövetelne bármilyen specifikus kötődést.

²⁷⁸ Európai Unió Bírósága, C-135/08

²⁷⁹ Cathrine Prieto: Un gouvernement économique pour l'Europe, RDTE 2010/3, 535. p.

²⁸⁰ Étienne Pataut: Citoyenneté de l'Union et nationalité étatique, RDTE, 2010/3, 617-618. p.

²⁸¹ Étienne Pataut kérdése, i. m. 618. p.

²⁸² Európai Unió Bírósága, C-184/99

²⁸³ Étienne Pataut, i. m. 619. p.

Az uniós polgárság, és a nemzeti állampolgárságok joga

Az Európai Unió Bíróságának a Rottmann-ügyben hozott²⁸⁴ ítélete alapügyében egy osztrák állampolgársággal rendelkező személy Németországba költözött, ahol német állampolgárságot szerzett. Mivel az osztrák szabályozás nem teszi lehetővé a kettős állampolgárságot, az érintet a német állampolgárság megszerzésével egyidejűleg elveszítette e tagállam állampolgárságát.

Ezt követően a német hatóságok tudomást szereztek arról, hogy Rottmann ellen büntetőeljárás van folyamatban, amit az érintett a honosítási eljárás során nem közölt a német hatóságokkal. Ezért a német hatóságok utólagosan visszavonták a csalással megszerzett állampolgárságot. A két tagállam rendelkezéseinek együttes alkalmazásából kifolyólag az érintett hontalanná vált, ami értelemszerűen uniós polgárságának elvesztését is maga után vonta.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a szerződés 17. cikkével nem ellentétes, ha egy tagállam visszavonja a csalással megszerzett állampolgárságot – azzal a feltétellel, hogy az állampolgárságot visszavonó határozat tiszteletben tartja az arányosság jogelvét.

Az Európai Bíróság óvatos döntését egyrészt a szerződés rendelkezéseivel lehet indokolni, amelynek 17. cikke értelmében az uniós polgárság szigorúan tagállami állampolgársághoz kötött. Ezen kívül, az Európai Unióról szóló szerződés csatolt részében található 2. deklaráció értelmében a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy egy személy rendelkezik-e egy tagállam állampolgárságával.

Az Európai Unió Bíróságá Rottmann ügyben hozott ítéletének figyelmes elemzéséből²⁸⁵ kitűnik, hogy az Európai Bíróság nem kíván teljesen passzív maradni ezen a területen. Felmerülhet, hogy az Európai Bíróság az ítéletben a jövőre vonatkozó kontroll lehetőségét megteremtő elveket fejlesztett ki, amelyet belátása szerint alkalmazhat.²⁸⁶

Igaz, hogy ebben az ítéletben a Bíróság a kifejlesztett jogelveket csak nagyon „mértékletesen” használja, figyelembe véve többek között azt a nemzetközi jogi elvet, amely szerint visszavonható a csalással megszerzett állampolgárság. Az Európai Bíróság a közérdekre is tekintettel volt,²⁸⁷ amikor egy tagállam védi a közte és állampolgára között fennálló, kölcsönös függésen és szolidaritáson alapuló viszonyt, amely az állampolgárságban fejeződik ki.

Az Európai Bíróság azonban „előírja” a nemzeti bíróságnak az arányosság jogelvének való megfelelés ellenőrzését. A Rottmann ügy hozadékának megfelelő „jogfejlődés”²⁸⁸ a kettős állampolgárokkal kapcsolatos jogvitákban fog realizálódni. A tagállami állampolgárság ugyanis meghatároz néhány szabályt, amely konfliktus esetén hatással lehet uniós jog által garantált jogosultságokra, a személyek szabad mozgását is érintve. Ebben a helyzetben²⁸⁹

²⁸⁴ Európai Unió Bírósága, C-135/08

²⁸⁵ Európai Unió Bírósága, C-135/08

²⁸⁶ Pataut, i. m. 623. p.

²⁸⁷ Európai Unió Bírósága, C-135/08

²⁸⁸ Pataut, i. m. 624-625. p.

²⁸⁹ Pataut, i. m. 624-625. p.

bizonyos konfrontációk keletkezhetnek a tagállami állampolgárságok, valamint az uniós polgárság között, amely az Európai Bíróság „beavatkozásához” vezethet.

Ennek értelmében a nemzeti jogrendszerek, és az uniós polgárság több olyan szabályt – mint a szabad mozgás, a diszkrimináció tilalmának elve – alkalmaz, amely ilyen vagy olyan módon az állampolgárságot használja kritériumként.²⁹⁰ Számos esetben ezen szabályok végrehajtása problémát okoz a kettős állampolgárok területén.

Az állampolgársági törvény módosításával²⁹¹ 2011. január 1-jétől egyéni kérelemre kedvezményesen honosíthatók azok a határon túli magyarok, akiknek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíthető magyarországi származásukat, valamint magyar nyelvtudásukat is igazolják. Az új szabályozás értelmében a magyar állampolgárság megszerzéséhez nem szükséges a magyarországi lakóhely és az alkotmányos alapismeretekből tett vizsga sem.

2010. május 26-án a Szlovák Köztársaság Országgyűlése módosította az állampolgárságról szóló 40/2003. sz. törvényt, amelynek értelmében a Szlovák Köztársaság valamennyi állampolgára, aki saját elhatározásból külföldi állampolgárságot szerez, elveszíti szlovák állampolgárságát.

Egy Európai Parlamenti képviselő²⁹² az Európai Bizottsághoz kérdést tett fel, amelyben többek között a szlovák „ellentörvény” uniós joggal való összeegyeztethetőségéről érdeklődött.

Válaszában az Európai Bizottság alapjogi biztosa kifejtette,²⁹³ hogy az Európai Unó joga értelmében – mivel a tagállami állampolgárság megszerzésének, és elvesztésének feltételeit kizárólagosan az egyes tagállamok nemzeti joga szabályozza – az Európai Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel ahhoz, hogy a kérdéses ügyben eljárjon.

Tekintettel a Bizottság válaszát övező jogi pontatlanságokra – e területen végzett kutatási eredményeimet is felhasználva – az Európai Parlamenti képviselő²⁹⁴ ismét kérdéssel fordult a Bizottsághoz, ezúttal hivatkozva az Európai Unió Bírósága Rottmann ügyben kifejtett elveire.²⁹⁵

Válaszában a Bizottság elismerte,²⁹⁶ hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a tagállamoknak az állampolgárság területén meglévő hatáskörük gyakorlása során figyelembe kell venniük az uniós jogot. Így uniós polgárok esetében – amennyiben e hatáskör gyakorlása uniós jogrend által védett, és biztosított jogokat érint – a döntés az uniós jogrend által működtetett bírói felülvizsgálat hatálya alá tartozik.

Ennek értelmében a nemzeti bíróságoknak kell megvizsgálniuk, hogy a hatóságok döntései során figyelembe vették-e az arányosság elvét, illetve azokat a következményeket, amelyeket

²⁹⁰ Pataut, i. m. 626. p.

²⁹¹ Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. Jog Állam Politika, 2011/3, 45-61. p.

²⁹² Bauer Edit, Magyar Koalíció Pártja, 2010. július 19. P-5848/2010

²⁹³ Viviane Reding, 2010. augusztus 25. P-5848/2010

²⁹⁴ Bauer Edit

²⁹⁵ 2011. június. 16. P-005994/2011

²⁹⁶ Viviane Reding, 2011. július 14. P-005994/2011

a határozat idéz elő az érintett személy, és adott esetben családtagjai részére biztosított uniós jogok elvesztése miatt.

A Bizottság továbbá megjegyezte, hogy a Képviselő által felvetett problémák nem tekinthetők azonosnak a Rottmann-ügyben felvetettekkel. E megállapításnak feltehetően politikai és jogi magyarázata lehet.

Ha a Bizottság első válaszát politikai okok miatt – status quo megőrzése, vagy egy tagállammal való konfrontáció kerülése – esetleg a Bíróság állampolgársággal kapcsolatos gyakorlatának felületes ismeretéből fakad, akkor ezt a célt jó szolgálja a válasz. A körülmények azonosságának hiánya bizonytalanságot ébreszthet a Rottmann-ügy hozadékának a szlovák „ellentörvénnyel” kapcsolatos alkalmazhatóságát illetően.

Azonban, ha figyelembe vesszük, hogy a Rottmann-ügyben az érintett csalással szerezte a német állampolgárságot, és az uniós jog mai állapotában közérdek, hogy egy tagállam védheti a közte és polgárai között fennálló, állampolgárságban megtestesülő kapcsolatot, könnyen egy jogi érvet hallunk. E szerint a Rottmann-ügy hozadékát sokkal intenzívebben kell alkalmazni.

Az állampolgárság és az uniós jog kapcsolata a nemzetközi közjog fényében

Mivel az Európai Bíróság²⁹⁷ az állampolgárság területén nagymértékben figyelembe veszi a nemzetközi közjogot, különös tekintettel az 1997. évi állampolgárságról szóló egyezményre, ezért mindenképpen érdemes a kérdéses rendelkezéseket ez utóbbiak fényében is megvizsgálni.

A magyar²⁹⁸ állampolgárság megadása nem ellentétes a nemzetközi joggal, sem az 1997. évi egyezménnyel, ugyanis minden állam maga határozza meg, hogy kik az állampolgárai. Nemi, faji, stb. alapon történő diszkrimináció ugyan tiltott, de a nyelvtudás – amiben benne foglaltatik a kultúra bizonyos fokú ismerete is – alapján történő megkülönböztetés nem minősül tiltott diszkriminációnak.

Arra is fel kell hívni a figyelmet,²⁹⁹ hogy az 1997. évi állampolgárságról szóló egyezmény *expressis verbis* elismeri az államok arra vonatkozó szuverén jogát, hogy rendelkezzenek állampolgárságuk elvesztéséről más állam állampolgárságának önkéntes elvesztése esetén. E rendelkezés mögött az a hagyományos elképzelés állhat, amely korlátozni igyekszik a kettős állampolgárság intézményét.

A más ország állampolgárságának felvétele miatt kilátásba helyezett szlovák ellenlépés aggályos lehet a tömeges jelleg és az önkényesség lehetősége miatt.³⁰⁰ Diszkriminatívnak

²⁹⁷ Európai Unió Bírósága, C-135/08

²⁹⁸ Bruhács János: A magyar állampolgárságtól való megfosztás elleni esetleges nemzetközi jogi lépések, kézirat

²⁹⁹ Bruhács János: i. m.

³⁰⁰ Bruhács János: i. m.

tartja, hogy a szlovák szabályozás nem zárja ki a külföldi állampolgárok által a szlovák állampolgárság utólagos megszerzéséből keletkező kettős állampolgárságot.

Sérül a tisztességes eljáráshoz való jog³⁰¹ és ennek korolláriumaként a jogorvoslathoz való jog is, mert a más állam állampolgárságának önkéntes felvétele esetén a szlovák állampolgárság elvesztése *ex lege* következik be. A törvény alapján történő megvonás kizárja a tisztességes eljáráshoz való és a jogorvoslathoz fűződő jogokat. Fontos megemlíteni, hogy az 1997. évi állampolgárságról szóló egyezmény kommentárja is tartalmazza azt, hogy az állampolgárságtól való megfosztásnál tiszteletbe kell tartani az eljárási garanciákat, és a biztosítani kell a döntések indoklását valamint a bírói jogorvoslatot, amelynek hiánya önkényességhez vezet.

Az állampolgárságtól való megfosztás érintheti a család és a magánélet tiszteletben tartásához való jogot,³⁰² ugyanis kiskorúak korlátozott cselekvőképességük miatt nem vehetik fel önkéntesen a magyar állampolgárságot, így megbomolhat a család jogi egysége.

Alkalmazható-e a Rottmann ítélet, és a Bizottság válasza a gyakorlatban?

Fontos hangsúlyozni, hogy a szlovák állampolgárságukat elveszített személyek a magyar állampolgárság révén továbbra is Unió polgárok maradnak, és így az uniós jog továbbra is garantálja számukra az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalmára a munkavállalás, valamint a többi, uniós jogrend által védett jogosultság esetén.

Kivételt csupán – bizonyos körülmények között – a közszolgálati munkakörök jelentenek. Az uniós jog mai állása alapján a tagállamok³⁰³ megkövetelhetik saját állampolgárságukat abban az esetben, ha a közszolgálati munkakör a végzett tevékenységek alapján olyan módon vesz részt a közhatalom gyakorlásában, hogy diszkrecionális jogkört, vagy kényszerítő elemet tartalmaz.

Előfordulhatnak azonban olyan esetek is, amelyekben Magyarországon – esetlegesen jogot hallgató diák – többek között azért folyamodik a magyar állampolgárságért, mert köztisztviselői állást szeretne betölteni. A jogi diplomák elismertsége ugyanis a diplomák és végzettségek elismerésének általános szabályaihoz képest derogációt³⁰⁴ biztosít a tagállamok számára.

A szlovák hatóságok az állampolgárság elvesztéséről szóló igazolás kiállítására vonatkozó kifejezett kérések ellenére sem állítanak ki indokolt döntéseket, illetve az állampolgárság elvesztéséről szóló igazolást. Nyilvánvalóan ez a gyakorlat nem teszi lehetővé indokolt döntés meghozatalát, valamint – az Európai Unió Bizottsága által említett – bírói felülvizsgálatot sem.

³⁰¹ Bruhács János i. m.

³⁰² Bruhács János i. m.

³⁰³ Imre Miklós – Korom Ágoston: Megkövetelhető-e Magyarország esetében az állampolgárság a közjegyzői szakma gyakorlásához? In. *Közjegyzők Közlönye*, 2011/6, 35. p.

³⁰⁴ Jacques Pertek: *Droit matériel de l'Union européenne*, puf, Paris, 2005 69. p.

Az Európai Unió Bírósága Heylens és Johnston-ügyekben hozott ítéleteiben³⁰⁵ megállapította, hogy az uniós (közösségi) jog alkalmazásának elengedhetetlen feltétele a közigazgatási döntések indoklása és a bírói felülvizsgálat biztosítása.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. és 47. cikkei is előírják, hogy a hatóságoknak indokolt döntést kell hozniuk, valamint biztosítani kell a hatékony bírói felülvizsgálathoz való jogot az uniós jogrend által védett érdekek esetében.

A tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának szab korlátokat az effektivitás elve, amely a Bíróság többek között Rewe-ügyben³⁰⁶ hozott ítéletek alapján az eljárási szabályok nem tehetik lehetetlenné, vagy túlságosan nehézvé az uniós jogból eredő jogosultságok gyakorlása.

Számba kell vennünk bizonyos véleményeket, amelyek megemlítik,³⁰⁷ hogy az uniós polgárság jogkövetkezményeinek fokozatos térnyerése, valamint a tagállami állampolgárság jelentőségének fokozatos csökkenése a jövőben e két fogalom egyesülését is eredményezheti.

E feltevés ugyan vitatható, az azonban bizonyosnak látszik, hogy az Európai Bíróság anélkül, hogy az uniós polgárságot a tagállami állampolgárság fölé helyezné, az állampolgárság megadásával, és megvonásával kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlására – az uniós polgárság jogkövetkezményének általános tendenciaként értelmezhető kiterjesztésében – szélesíti a kontrollját.

Ezért valószínűnek tartom, hogy jogvita esetén – amennyiben nem nyer bizonyítást a jogvita hipotetikus mivolta –, a Bíróság annak ellenére, hogy ezen intézmény esetében sem zárható ki a magyar kisebbség gondjaiba való be nem avatkozás szándéka, olyan döntést hozna, amely a szóban forgó szlovák szabályozás módosítását eredményezné.

Diplomák elismerése kisebbségi kontextusban

Egy adott tagállam és területén élő kisebbségek, vagy akár két tagállam bizonyos fokú konfliktusának is felfogható az e cím alatt tárgyalt problémahalmaz.

A Magyarországon szerzett, a tanítói és tanári álláshoz szükséges végzettségeket a szlovák hatóságok az esetek túlnyomó többségében gond nélkül elfogadják. Így jelentős a Magyarországon tanári, és tanítói végzettséget szerző, Szlovákia területén tanári foglalkozást gyakorlók száma.³⁰⁸

Szlovákiában létezik egy végzettség az úgynevezett PaedDR cím, amelyet talán a már megszűnt, az egyetemek által adományozott kis doktorikhoz lehet a legjobban hasonlítani.

³⁰⁵ Európai Unió Bírósága, Heylens 222/86, Johnston 222/84

³⁰⁶ Európai Unió Bírósága. Rewe, 33/76

³⁰⁷ Étienne Patout: i. m. 630-633. p.

³⁰⁸ A magyar állampolgárság önkéntes felvétele esetén a szlovák állampolgárságot ex lege elveszítők helyzetét ebben a felsorolásban nem vettem számításba

Tudomásom szerint e végzettség nem feltétele Szlovákiában a tanári, és tanítói szakma gyakorlásának, de nyilvánvalóan előnyt jelenthet a felvételtkor, ezen kívül esetenként magasabb juttatásokat és gyorsabb szakmai előremenetelt tehet lehetővé.

A Szlovákiai Selye János Egyetemre több, Magyarországon a tanári szakma gyakorlásához szükséges egyetemi végzettséget megszerzett személy kezdte meg PaedDR tanulmányait. Tudomásom szerint a szlovák oktatási minisztérium utasítására csak azok a személyek folytathatnak PaedDR tanulmányokat, akik Magister alapvégzettséggel rendelkeznek.

Így, mivel Magyarországon az egyetemi diploma nem jár magister végzettséggel számos Magyarországon alapdiplomát szerzett – amit a szlovák hatóságok, és egyetemek egyébként a szlovák végzettséggel egyenértékűnek ismertek el – hallgatót elbocsátott a Selye János Egyetem.

Egy Európai Parlamenti képviselő e problémával kapcsolatban kérdést intézett a Bizottsághoz.³⁰⁹ A képviselő hivatkozott arra, hogy – a szubszidiaritás elvének figyelembe vételével – az oktatással kapcsolatos kérdések a tagállamok hatáskörébe tartoznak, azonban az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata értelmében³¹⁰ a tagállamoknak e hatáskör gyakorlása során figyelembe kell venniük az alapító szerződések által garantált gazdasági szabadságokat.

A képviselő továbbá felhívta a figyelmet, hogy az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata értelmében³¹¹ a tagállamoknak abban az esetben, ha egy más tagállamban végzettséget vagy megfelelő szakmai gyakorlatot szerzett személy egy szabályozott foglalkozás gyakorlásához kérelmet nyújt be a kérdéses tagállam hatóságaihoz, a hatóságoknak minden más tagállamban szerzett végzettséget és gyakorlatot számításba kell venniük, különbözeti vizsgákat pedig csak a megszerzett ismeretek objektív összehasonlítását követően írhatnak elő. Ebből következően a képviselő szerint a kérdéses gyakorlat, és szabályozás ellentétes az uniós joggal.

Az Európai Unió Bizottsága válaszában kifejtette,³¹² hogy az Unió szintjén a tanítói, és tanári szakma nincs harmonizálva, ezért e képesítések elismerése az általános rendszer szerint történik. A Bizottság álláspontja szerint a szakképzettség elismerésére vonatkozó általános rendszer, és az ahhoz kapcsolódó irányelvek abban az esetekben alkalmazhatók, amikor egy tagállami szabályozás egy bizonyos végzettséghez köti egy bizonyos szakma gyakorlását.

Ennek értelmében a tagállamoknak abban az esetben is lehetővé kell tenniük egy adott szakma gyakorlását, ha a személy nem rendelkezik a szóban forgó tagállam szabályai szerint a szakma gyakorlásához szükséges képesítésekkel, de rendelkezik olyan képesítéssel, amely egy másik tagállamban ugyanannak a szakmának a gyakorlására, vagy megkezdésére jogosítja.

Az Európai Unió Bizottsága is elismeri, hogy abban az esetben, ha a migráns munkavállaló képesítése, és az adott tagállamban megkövetelt képesítés között alapvető különbségek

³⁰⁹ E-010662/2011

³¹⁰ Bíróság, C-149/97

³¹¹ Bíróság, C-340/89

³¹² Michel Barnier belső piaci biztos válasza, E-010662/2011

vannak, akkor a kérdéses tagállam ellentételező intézkedést hozhat³¹³. Ez az ellentételezés az arányosság jogelvének megfelelő különbözeti vizsga letételét, vagy szakmai gyakorlat elrendelhetőségét jelenti.

Az Európai Unió Bizottsága arra a következtetésre jut, hogy a rendelkezésére álló információk alapján nem lehet egyértelműen állást foglalni abban a kérdésben, hogy a kérdéses gyakorlat sérti-e az uniós jogot. A Bizottság megítélése szerint az sem tűnik ki egyértelműen, hogy a szóban forgó eset az irányelv hatálya alá tartozik-e, vagy pedig az oktatás területén kiadott tudományos elismerésről van-e szó.

A Bizottság észrevétele részben helytálló, mert a PaedDr végzettséggel kapcsolatban nem beszélhetünk egyértelműen szabályozott foglalkozás gyakorlásának akadályozásáról³¹⁴. Azonban a Bizottság érvelése nem volt teljesen helytálló abból a szempontból, hogy csak az irányelveket vette figyelembe, és az Európai Unió Bíróságának ide vonatkozó gyakorlatát nem fontolta meg eléggé.

Az Európai Unió Bíróságának erre a kérdésre vonatkozó gyakorlata elemzésével be kívánom mutatni a Bizottság válaszában lévő pontatlanságokat.

A Bíróság³¹⁵ Angonese ügyben hozott ítélete

Az alapügyben egy olyan olasz (Dél-Tirol) rendelkezés uniós (közösségi) joggal, konkrétan a munkavállalás szabadságára vonatkozó rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét vizsgálta a Bíróság, amelynek értelmében bizonyos állások csak a tartományokban meghatározott nyelvvizsgák birtokában tölthetők be.³¹⁶

A Bíróság az ítéletben³¹⁷ megállapította, hogy sértené az uniós jogot, amennyiben magánszervezetek – élve jogi autonómiájukkal³¹⁸ – akadályokat gördítenének a személyek szabad mozgása elé. A Bíróság felhívta a figyelmet,³¹⁹ hogy azok a személyek, akik nem tartózkodtak ebben a tartományban, nem tudnák betölteni a szóban forgó állásokat.

³¹³ A Vlassopolou-elv megköveteli, hogy a más tagállamokban szerzett képesítések a tagállamok hatóságai megvizsgálják, döntéseiket indokolják, Mohay Ágoston- Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió joga, Dialóg Campus, 2011 251. p.

Ennek ellenére úgy vélem, hogy ezen elvet mégsem lehet jelen esetben közvetlenül alkalmazni, ugyanis a szóban forgó képesítés nem elengedhetetlen feltétele egy adott szakma gyakorlásának.

³¹⁴ Az elbocsátott hallgatók egy jelentős része – tudomásom szerint – jelenleg is Szlovákia területén gyakorolja a tanári szakmát, Magyarország területén szerzett, és a szlovák hatóságok által egyenértékűként elismert végzettséggel

³¹⁵ C-281/98

³¹⁶ Álláspontom szerint ezen ítélet nem tekinthető tisztán a négy szabadsággal összefüggésbe hozható területnek, inkább az uniós polgárság előfutáraként tarthatjuk számon.

³¹⁷ C-281/98, 32 és 36. pontok

³¹⁸ Természetesen az uniós jog a magánszemélyek egymás közötti aktusai is lehetnek ellentétesek az uniós joggal.

³¹⁹ Bíróság C-281/98, 39. pont

A Bíróság megállapította,³²⁰ hogy egy ilyen nemzeti rendelkezés a más tagállamok állampolgárait rosszabb helyzetbe hozza, és ezt az okfejtést az sem cáfolja, hogy a kérdéses rendelkezés adott esetben a saját polgárokra is vonatkozhat.³²¹

A Bíróság kifejtette,³²² hogy egy olyan rendelkezés, amely egy állásra való jelentkezéshez feltételül szabja azt, hogy olyan nyelvtudást igazoló vizsgája legyen az érintettnek, amely csak az adott tagállamban szerzhető meg, nem lehet igazolható csak abban az esetben, ha ez a megkötés független az állampolgárságtól, illetőleg arányos a célkitűzésekhez képest.³²³

Ugyanakkor, ha a nemzeti szabályozás lehetlenné teszi, hogy az érintettek bármilyen módon bizonyítsák ilyen jellegű ismereteiket – nevezetesen más tagállamokban megszerzett képesítésekkel – akkor az adott szabályozás ellentétesnek tekinthető az uniós (közösségi) joggal.

A Bíróság Dreessen³²⁴ ügyben hozott ítélete

Az alapügy érintette Németországban az építészmérnöki szakma gyakorlásához szükséges végzettséget szerzett. A 85/384 irányelv értelmében a belga építészakara visszautasította felvételi kérelmét azzal az indokkal, hogy a szóban forgó személy végzettsége nem szerepel a 85/384 irányelv az építészmérnöki végzettségek automatikus elismerését biztosító listáján.

A Bíróság már egyszer hozott ítéletet a Dreessen-ügyben, de ebben az ítéletben az előzetes döntéshozatali kérelem csak arra vonatkozott, hogy a végzettség megfelel-e a vonatkozó irányelvben³²⁵ megfogalmazott feltételeknek.

Az előző ítéletben a feltett kérdés tehát nem arra irányult, hogy az alapító szerződések rendelkezéseivel összeegyeztethető-e egy ilyen helyzetben – Dreessen végzettsége adminisztratív hiba folytán kimaradt az adott szakma automatikus elismerését biztosító irányelvből – a kamarába való felvételi kérelem elutasítása. A második ítéletben feltett kérdés viszont arra irányult, hogy Dreessen kérésének elutasítása ellentétes-e a szerződésekben biztosított alapszabadságokkal, többek között a Vlassopoulou ügyben kifejlesztett elvek fényében.³²⁶

³²⁰ Bíróság C-281/98, 40-41. pontok

³²¹ Pontosan ez az a megállapítás, amely az uniós polgárság – a Maastrichti Szerződést követő – bevezetését követően tipikusan az uniós polgárság egyik jogtechnikai elemeként „funkcionál” és nem a gazdasági alapszabadságok részeként.

³²² Bíróság. C-281/98, 42. pont

³²³ A szóban forgó esetre e megállapítás különösen alkalmazható: amennyiben egy tagállami, vagy magánszemély olyan rendelkezést hoz, hogy egy adott állás betöltéséhez – vizsgálat nélkül csak egy adott állam, vagy tartomány területén megszerzhető képesítés birtokában tölthető be -, egyértelmű következményként eltántorítja az érintett személyeket a szabad mozgás gyakorlásától.

³²⁴ Bíróság, C-31/00

³²⁵ Az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében - alapelv szerint - az Európai Bíróságnak csak a nemzeti bíróság által feltett kérdés megválaszolására van hatásköre. Az Európai Bíróság az évtizedek során számos tekintetben „lazított” e szabály alkalmazhatóságán.

³²⁶ Ezen ítélet – többek között – kiválóan alkalmaz a másodlagos jog az Európai Bíróság gyakorlatához képest sokkal csekélyebb jelentőségére is.

A Bíróság megállapította,³²⁷ hogy a kérdés nem arra irányul, vajon a hatóságok kötelesek-e elismerni Dreessen végzettségét, mint egyenértékű végzettséget, hanem a hatóságoknak azt kell vizsgálnia – az érintett gyakorlatára, és szakmai tapasztalatára figyelemmel –, hogy az megfelel-e Belgiumban hatályos szabályok alapján az építész szakma gyakorlása feltételeinek.

A Bíróság felhívta a figyelmet³²⁸ többek között a Vlassopoulou ügyben megfogalmazott gyakorlatára, miszerint ha uniós polgárok egy tagállam hatóságához egy szakma gyakorlására vonatkozó kérelmet nyújtanak be, akkor a hatóságoknak a kérelmező összes végzettséget és szakmai tapasztalatot figyelembe kell venniük.

A Bíróság szerint ez az elv az alapító szerződések által elismert alapszabadságok részét képezi, ezért egy irányelv hatályba léptetése nem csökkentheti ezen elvek alkalmazhatóságát.

A Bíróság Kraus ügyben³²⁹ hozott ítélete

Ebben az ügyben a Bíróság lényegében egy más tagállamban megszerzett posztgraduális végzettség által tanúsított cím viselésére vonatkozó előzetes hatósági engedélyezési rendszer uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta.

A Bíróság³³⁰ többek között megállapította, hogy amennyiben egy „posztgraduális” végzettség nem előfeltétele egy szakma munkavállalóként vagy egy szakma szabadfoglalkozásúként történő gyakorlásához, attól függetlenül az érintett érvelhet azzal, hogy ezen végzettség megszerzése előnyt jelent a munkaerőpiacon.

Az Európai Unió Bírósága szerint egy kiegészítő képesítéssel³³¹ az érintettek bizonyíthatják egy adott állás betöltéséhez szükséges alkalmasságukat, így előnyben vannak azokkal szemben, akik nem rendelkeznek hasonló kiegészítő képzettséggel.

A Bíróság azt is megállapította, hogy a „kiegészítő posztgraduális képzések” akadémiai előrejutás szempontjából is előnyt jelenthetnek, esetenként gyorsabb szakmai előremenetelt tesznek lehetővé.³³² Az ítéletből az is kitűnik,³³³ hogy az uniós (közösségi) jog alkalmazási körébe való tartozást nem akadályozza meg az, hogy az adott helyzetre nem vonatkozik semmilyen specifikus irányelv.

³²⁷ Ezen ítélet az uniós jog egyik rendszertani hiányosságának demonstrálására is kiváló példát nyújt, különösen a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak – előzetes döntéshozatali eljárás rendszere – keretein belül történő érvényesítésében. Az objektív szemlélet alapján felépített előzetes döntéshozatali eljárás keretein belül – a jogalanyoknak nincs lehetőségük – az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdés befolyásolására. Ebben a helyzetben pedig – mivel az Európai Bíróság csak a feltett kérdés válaszára rendelkezik hatáskörrel – az érintett személy munkavállaláshoz való joga évekig akadályozást szenved.

³²⁸ Bíróság, C-31/00, 25. pont

³²⁹ Bíróság C-19/92

³³⁰ Bíróság C-19/92, 18. pont

³³¹ Bíróság C-19/92, 19. pont

³³² Bíróság C-19/92, 21. pont

³³³ Bíróság C-19/92, 22. pont

A Bíróság felhívta a figyelmet,³³⁴ hogy a tagállamok az oktatás területén meglévő hatásköreik gyakorlása során nem akadályozhatják a munkavállalás, vagy a letelepedés szabadságának effektív alkalmazását.

A Bíróság kifejtette,³³⁵ hogy bármely nemzeti rendelkezés, amely kevésbé vonzóvá teszi a személyek szabad mozgását ellentétben az uniós joggal kivéve, ha az adott rendelkezés kényszerítő indok miatt igazolható, a rendelkezés adekvát, illetve megfelel az arányosság elvének.

A korábban hivatkozott európai parlamenti képviselő – az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának felhasználásával – a témában új kérdést intézett a Bizottsághoz.³³⁶ A képviselő újból felhívta a figyelmet, hogy az érintettek³³⁷ végzettségét – a szlovák hatóságok különösebb problémák nélkül – a szlovák végzettséggel egyenértékűnek ismerték el.³³⁸

A szlovák szabályozás alapján³³⁹ a PaedDr képzésből³⁴⁰ az érintetteket csak azért zárták ki e képzésből, mert alapidiplomájukat nem Szlovákiában szerezték.

A képviselő elismerte, hogy az Európai Unió Bizottsága által hivatkozott irányelv³⁴¹ alkalmazhatósága valóban kérdéses lehet.³⁴² Azonban az Európai Bíróság – a fentiekben bemutatott – Kraus ügyben hozott ítéletében kijelentette, hogy a tagállamok az oktatás területén meglévő hatásköreik során nem akadályozhatják a munkavállalás szabadságát.

Az Európai Unió Bírósága a Dreessen ügyben hozott ítéletében többek között azt is kifejtette, hogy az elv, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venniük a más tagállamokban megszerzett végzettségeket, közvetlenül az alapító szerződések által garantált alapszabadságok részét képezi, így annak alkalmazása nem függhet egy területre vonatkozó irányelv megalkotásától.

A képviselő alátámasztotta beadványát a Bíróság Kraus ügyben hozott ítéletével, miszerint ha egy képzettség megszerzése – az adott tagállam szabályozása alapján – nem jelent elengedhetetlen feltételt egy szakma gyakorlásához, az uniós (közösségi) jogra hatálya többek között azért állapítható meg, mert e kiegészítő képzések gyorsabb előremenetelt jelenthetnek, az érintett ennek birtokában nagyobb eséllyel pályázhat egy bizonyos állás betöltésére, esetlegesen magasabb fizetést tesznek lehetővé.

³³⁴ Bíróság C-19/92, 28. pont

³³⁵ Bíróság C-19/92, 32. pont

³³⁶ E-001619/2012

³³⁷ Magyarországon megszerzett végzettséget, az esetek túlnyomó többségében.

³³⁸ Tudomásom szerint számos Magyarországon a tanári szakma gyakorlásához szükséges végzettséget szerző személy – szlovák állampolgárságú - dolgozik Szlovákiában tanárként, de jelentős a Magyarországon a tanári szakma gyakorlásához szükséges képzettséget megszerző, de jelentős a magyar állampolgársággal és végzettséggel rendelkező Szlovákiában tanárként dolgozó személyek száma is.

³³⁹ Amely csak a szlovák, és cseh Magister képzettséggel rendelkezők számára tartja fenn.

³⁴⁰ Amely a megszűnt magyar Dr. univ. képzéshez hasonlítható, azaz magasabb az alapidiplománál, tudományos jellegű képzést ad, de a Ph.D. szintjét nem éri el.

³⁴¹ 2005/36/EK irányelv

³⁴² A 2005/36/EK irányelv alapvetően olyan helyzetekre vonatkozik, amikor egy tagállam egy adott foglalkozás gyakorlását konkrét képzéshez köti, azaz szabályozott foglalkozásról beszélünk.

Jelen esetben nem lehet felhozni a szabályozott foglalkozás gyakorlását, mert a PaerDR posztgraduális végzettség – a szlovák szabályozás alapján – nem feltétele a tanári szakma gyakorlásának.

A Képviselő hivatkozott még a Bíróság Agonesse ügyben hozott ítéletében megfogalmazott megállapítására, miszerint ha egy szabályozás – bármilyen mérlegelési lehetőség megadása nélkül – egy bizonyos állás betöltését kizárólag a területén megszerzett képesítéshez köti, felveti a munkavállalással összefüggésben az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést.

Ezen az sem változtat érdemben, hogy egy ilyen szabályozás bizonyos esetekben a saját állampolgárra is vonatkozhat, amennyiben él az alapító szerződésekben számára biztosított alapszabadságokkal, és egy más tagállam területén szerez képzettséget.³⁴³ Úgy vélem, hogy e megállapítások³⁴⁴ teljes mértékben alkalmazhatóak a kérdéses ügyre.

Az Európai Unió Bizottságának nevében ezúttal más biztos³⁴⁵ adott választ.³⁴⁶ Az Európai Unió Bizottságának oktatási ügyekért felelős biztosja kifejtette, hogy – annak ellenére, hogy az oktatás megszervezése a tagállamok hatáskörébe tartozik – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 165. cikke értelmében az oktatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos kérdések az alapító szerződések hatáskörébe³⁴⁷ tartoznak.³⁴⁸

A Bizottság válaszában kifejtette, hogy az alapító szerződésekkel nem lenne ellentétes, hogy bizonyos képzési formákra való jelentkezést megelőzően az egyetemek kéri a más tagállamban szerzett diplomával rendelkezőktől a végzettségük előzetes akadémiai eljárásban való elismerését,³⁴⁹ ugyanakkor a Bizottság szerint is ellentétes az uniós joggal az összes olyan jelentkező általános kizárása, akik nem rendelkeznek egy bizonyos nemzeti diplomával.

A Bizottság – választ kiegészítve leszögezi, hogy ha egy adott tagállam a saját állampolgárát bünteti azért, mert az úgy döntött, hogy egy más tagállam területén szerez végzettséget, az ellentétes lehet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUSz.) 21. cikkével.

Ugyanakkor a Bizottság szerint, amennyiben az érintett egy más tagállam állampolgára, úgy egy ilyen jellegű kizárás az Európai Unió működéséről szóló szerződés szerint tiltott diszkriminációnak minősülhet.

³⁴³ Az Európai Unió Bírósága az uniós polgárság területén kifejlesztett ítélkezési gyakorlata alapján (D Hoop ügyben hozott ítélet) az uniós joggal az is ellenétes lehet, ha egy tagállam olyan szabályozást vezet be, amely – igazolható közérdek nélkül – olyan szabályozást vezet be, amely eltántorítja a saját állampolgárokat az alapító szerződések által garantált jogosultságok, többek között a szabad mozgás gyakorlásától.

³⁴⁴ Tudomásom szerint a PaedDR képzettség szintén gyorsabb szakmai előremenetelt, és magasabb fizetést is tesz lehetővé, valamint bizonyos állások betöltésénél előnyt is jelenthet.

³⁴⁵ Nem jellemző, hogy egy adott témában ne ugyanaz a biztos válaszoljon.

³⁴⁶ Androulla Vassiliou oktatási biztos: E-001619/2012

³⁴⁷ Bíróság, Gravier ügy, 293/83

³⁴⁸ Érdekes megemlíteni, hogy ebben a helyzetben is az Európai Bíróság joggyakorlata előzte meg az alapító szerződések változtatását az oktatáshoz való hozzáférést illetően.

³⁴⁹ Fontos megemlíteni, hogy míg a Bizottság a más tagállamban diplomát szerettek részére elismeri az előzetes akadémiai elismerés jogszerűségét, addig a vizsgált esetekben számos hallgatót közvetlenül a záróvizsgát megelőzően zártak ki, anélkül, hogy lehetőségük lett volna esetlegesen hiányzó ismereteik bebizonyítására.

Nyelvi jogok az uniós jog tükrében

Szintén e fejezetben tárgyalt témához tartozik a szlovák nyelvtörvény legutóbbi módosításának³⁵⁰ uniós jog fényében való megítélése. Ennek kapcsán különösen az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának elemzését tartom fontosnak, figyelemmel arra is, hogy az Európai Bíróság állandó ítélezési gyakorlatában, az uniós jog értelmezése során figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában kifejlesztett elveket is.

Annak ellenére, hogy az uniós jogot tartom a legmegfelelőbb jogi eszköznek a szlovák nyelvtörvénnyel szembeni fellépésre, meg kell jegyezni, hogy az Európai Unió joga – jellegénél fogva – csak korlátozottan és közvetve alkalmas e célra. Bár az alapjogok uniós jogban való érvényesülése területén történt némi előrelépés, az Európai Unióban a kisebbségek jogaival nem sikerült közös álláspontot kialakítani, s különösen nem sikerült közös, a kisebbségek védelmével és nyelvhasználatával kapcsolatos irányelvet vagy rendeletet alkotni.

A Lisszaboni Szerződés hiába ruházta fel az alapító szerződésekkel azonos jogi kötőerővel az Európai Unió Alapjogi Chartáját, annak rendelkezései csak az uniós jog értelmezésében, és alkalmazási körében bírnak relevanciával. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Európai Unió valamely tagállama bármilyen súlyos, kisebbségekkel kapcsolatos jogsértést „uniós” szankció nélkül megtehet abban az esetben, ha a cselekmény nem sérti az uniós jogot.

A négy szabadság gyakorlásával kapcsolatos rendelkezések

Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata szerint³⁵¹ az uniós jog nem alkalmazható „tiszán belső helyzetre”. Vagyis az uniós jog személyekre vonatkozó alkalmazhatóságának – a tiszán belső helyzetekben is alkalmazható uniós rendelkezés, vagy másodlagos jog hiányában – mindig kell, hogy legyen bizonyos határokon átívelő vetülete.

Előfordulhat, hogy egy saját állampolgár esetében ugyanazon tagállammal szemben az Európai Bíróság megállapítja az uniós jog alkalmazhatóságát, ahogy a D’Hoop-ügyben történt.³⁵² Ebben az ítéletben az tette ezt lehetővé, hogy az adott személy azért szenvedett el sérelmeket, mert élt egy ideig az alapító szerződések által garantált egyik alapjogával – a gazdaságilag inaktív személyek szabad mozgásával, amely az uniós polgárság legfontosabb attribútumának tekinthető –, és a középiskolai tanulmányait egy másik tagállam területén végezte el.

³⁵⁰ A Szlovák Köztársaság 270/1995. számú törvénye az államnyelvről, módosítva 2009. június 30. Szövegét lásd (nem hivatalos fordítás) [http://www.felvidek.ma \[images/stories/cikkekhez/szkont-1995-270_2009-hu01.pdf\]](http://www.felvidek.ma/images/stories/cikkekhez/szkont-1995-270_2009-hu01.pdf), angol nyelven: [http://www.felvidek.ma \[images/stories/cikkekhez/szkont-1995-270_2009-en.pdf\]](http://www.felvidek.ma/images/stories/cikkekhez/szkont-1995-270_2009-en.pdf).

³⁵¹ Bíróság, Garcia Avello i. m.

³⁵² C-224/98. sz. D’Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6191. o.].

E „szabály” alól azonban igen szűk körben előfordulhatnak kivételek. Erre jó példa a Salzman-ügy,³⁵³ amelyben a Bíróság egy tisztán belső jogviszonyban elfogadta az uniós jog alkalmazhatóságát.

E döntését többek között azzal indokolta, hogy így elkerülhetők bizonyos jövőbeli, más tagállamok állampolgárait érő hátrányos megkülönböztetések. Meg kell jegyezni, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós polgárság jogkövetkezményeit sokkal nagyobb mértékben kiszélesíti, mint ahogy az alapító szerződések – Maastrichti Szerződés – betűjéből következne, a Bíróság a négy szabadság rendelkezéseinek, különösen a fent említett ítéletben a tőke szabad mozgásával kapcsolatos célkitűzéseket sokkal jobban érvényesíti, mint például az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseket.

A szlovák nyelvtörvény 3. § (1) bekezdése alapján, ha a törvény által létesített jogi személyek lehetnek más tagállamból érkező személyek által alapított gazdasági társaságok, és a kisebbségekre vonatkozó rendelkezések alapján a saját állampolgároknak jogukban áll ilyen irányú hivatalos érintkezésben a saját nyelvüket használni, akkor a Bickel és Franz ügy³⁵⁴ értelmében e lehetőség alkalmazását megkövetelheti az uniós jog is.

A nyelvtörvény 3. § (3) bekezdés *b*) pontja, valamint a (4) bekezdés alapján amennyiben a törvény a jogi személy gazdasági társaságokra is vonatkozik, azaz más tagállamok polgárai által alapított jogi személyeknek egymás közti kapcsolataikat és tárgyalásaikat is államnyelven kell lebonyolítaniuk, akkor ez a rendelkezés ellentétes lehet az uniós jogának letelepedés szabadságát biztosító rendelkezéseivel.

A 3. § (6) bekezdése alapján minden szlovák állampolgárnak joga van nevét illetéktelenesen a szlovák helyesírás szerint módosítani. Ha ez a lehetőség csak ebben az esetben áll fenn, akkor – kettős állampolgárok esetében – a García Avello-³⁵⁵ valamint a Bosal-ügy³⁵⁶ értelmében (lásd alább, az ítéletek bemutatásánál) ez a rendelkezés valószínűleg ellentétes az uniós joggal.

A törvény 5. §-a szerint a Szlovák Köztársaság területén a rádiós és televíziós programszolgáltatás közvetítése államnyelven történik. Véleményem szerint, figyelembe véve az Európai Bíróság C-227/07.³⁵⁷ és a C-250/06.³⁵⁸ számú ügyben tett megállapításait, valamint azt a tényt, hogy a más nyelvű műsor államnyelvű feliratozással megjelenhet, ez a rendelkezés ellentétes lehet az uniós jog, a szolgáltatások szabad áramlását biztosító szabályozásával. E kérdés további kutatás tárgyát képezheti.

A törvény 8. § (1) bekezdése alapján fogyasztóvédelmi célból bizonyos termékek használati utasításában az államnyelvet kell használni. A Bíróság a Kellinghusen és Ketelsen ügyben³⁵⁹

³⁵³ C-300/01. sz. Salzman-ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-4899. o.].

³⁵⁴ C-274/96. sz., Bickel és Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-7637. o.].

³⁵⁵ Lásd 2. ljt.

³⁵⁶ C-168/01. sz. Bosal-ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-9409. o.].

³⁵⁷ C-227/07. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2008. november 13-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

³⁵⁸ C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.].

³⁵⁹ C-36/97. és C-37/97. sz., Kellinghusen és Ketelsen ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-6337. o.].

tett megállapítása szerint az ilyen helyzetekben a tagállamok csak azt írhatják elő, hogy az adott nyelv megfeleljen a fogyasztók számára a könnyű érthetőség követelményének.

A 2000/43/EK irányelv alkalmazhatósága

Viszonylag korlátozott az esélye, hogy ez az irányelv alkalmazható legyen nyelvi problémákra³⁶⁰. Az Európai Bíróság a Feryn-ügy³⁶¹ 22, 23. és 25. pontjában megállapította, hogy az irányelv célja az Unión belül a szociális integrációt elősegítő munkaerőpiac létrejöttének előmozdítása.

Az a megállapítás ugyanakkor, hogy már a pusztán kijelentéssel is megvalósulhat a diszkrimináció, előnyös lehet a nyelvtörvényre való alkalmazhatósággal kapcsolatban. Alapvető eltérés viszont, hogy az államnyelv védelme nincs közvetlen kapcsolatban az etnikai kisebbségek diszkriminációjával. Az Európai Unió Bírósága többek között a Groener-ügyben³⁶² megállapította, hogy az államnyelv védelme fontos közérdeket jelenthet.

Más lehetne a helyzet annak hitelt érdemlő bizonyítása esetén, hogy a nyelvtörvény kifejezetten a magyar etnikum ellen irányul. A Festersen-ügy³⁶³ főtanácsnoki indítványában csak azért nem került sor az egyes politikusok nyilatkozatainak „számításba vételére”, mert a megnyilatkozások az 1960-as években történtek.

Figyelembe véve ugyanakkor, hogy a jelenlegi szlovák kormány tagjai között vannak, akik a magyar kisebbségre vonatkozóan politikailag inkorrekt nyilatkozatokat tettek, nem lehetetlen annak bizonyítását megkísérelni, hogy a nyelvtörvény a magyar etnikum ellen irányul. Lehet továbbá annak bizonyítására is törekedni, hogy a nyelvtörvény szankciói figyelmen kívül hagyják az arányosság elvét. Esetlegesen felhasználhatók az Európai Bíróság azon megállapításai is, amelyeket a Racke-ügyben³⁶⁴ tett a nemzetközi jogról. Ezek a *pacta sunt servanda* elvével, valamint azzal kapcsolatosak, hogy a szerződéseket jóhiszeműen kell végrehajtani a nemzetközi jogban a szlovák-magyar alapszerződés³⁶⁵ kisebbségvédelemre vonatkozó rendelkezéseit illetően.

Azonban e megállapításokat csak az uniós jogrend által védett érdekek „kiegészítéseként” lehetne alkalmazni.

A Groener ügy alkalmazhatósága³⁶⁶

Ebben az ügyben egy holland állampolgár középiskolai tanárrá való kinevezését az írásbeli hatóságok azzal az indokkal utasították el, hogy az érintett nem tett eleget az ír nyelvből való vizsga letételére vonatkozó kötelezettségének. Az ügy irataiból kitűnik: az ír jogszabályok

³⁶⁰ Julie Ringelheim (L'Europe en quête d'égalité: genèse de la première directive prohibant la discrimination raciale et ethnique) kifejti, hogy a civil társadalom erőteljes nyomása ellenére igen nehézkesnek bizonyult „faji irányelvek” uniós (közösségi) jogba való illesztése. Végül jogalapként a szabad mozgás, és a versenyjogi szempontok szolgáltak. In *Diversité et discriminations nationales*, Dalloz, 2009, P 109-114

³⁶¹ C-54/07. sz. Feryn-ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5187. o.].

³⁶² C-379/87. sz. Groener-ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet [EBHT 1989., I-3967. o.].

³⁶³ C-370/05. sz. Festersen-ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-1129. o.].

³⁶⁴ C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3655. o.].

³⁶⁵ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, 1995. március 19., Párizs.

³⁶⁶ Lásd 13. ljt.

abból a szándékból tették kötelezővé a vizsgát többek között a középiskolai tanárok számára, hogy elősegítsék az ír nyelv ismeretét és használatát, hozzájárulva a nemzeti kultúra és identitástudat fejlődéséhez.

Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy az ír nyelv napi használata Írorszáiban meglehetősen korlátozott. Az Európai Bíróság az ítélet 19. pontjában kifejtette, hogy az alapító szerződésekkel nem ellentétes egy olyan tagállami politika, amely a hivatalos nyelvet védi, illetve annak használatát segíti elő abban az esetben, ha az adott nemzeti rendelkezés megfelel az arányosság elvének. Az ügyben az Európai Bíróság a munkavállalás szabadságának fényében vizsgálta meg a szóban forgó nemzeti jogszabályt.

Az ítélet 22. és 23. pontjában kifejtette, hogy a vitatott jogszabállyal megegyező nemzeti rendelkezések nem lehetnek diszkriminatívak, illetve a tagállamok nem írhatják elő, hogy a kért nyelvtudást a területükön lévő intézményekben szerezzék meg.

Összegzés

Igazodva a dolgozat címéhez, ebben a fejezetben – többek között – nagy hangsúlyt fektettem az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati problémák bemutatására. Egyrészt a 2004-ben, és 2007-ben csatlakozott tagállamokkal olyan – uniós jog alkalmazását is érintő – problémák kerülnek felszínre – többek között kisebbségekkel kapcsolatos problémák – amelyek a „régí” tagállamokban történelmi okok miatt nem jelentkeznek ilyen élesen.

Szintén megbizonyosodhatunk az uniós jog gazdasági túlsúlyáról, hogy még a „faji irányelvet” is versenyjogi alapon fogadták el, és az uniós jog továbbra is így kezeli.

Az elemzett ítéletek is mutatják, hogy az uniós polgárságban bekövetkezett jogfejlődés, és a kisebbségvédelmi igények a gyakorlatban is egyre többször keresztezik egymást. Ez a folyamat további ellenérdekeket is keletkeztethet, ami nehezítheti az uniós jog alkalmazását.

Ha elfogadjuk azt a tézist, hogy a gazdasági közösség „nem tud mit kezdeni a kisebbségekkel kapcsolatos problémákkal”, sőt annak kikényszerítéséhez szükséges jogrend olyan mozgalmakhoz vezet, amelyek elősegíthették a tagállamok nemzeti identitásának az alapító szerződésekben való elismerését, a gazdasági közösség joga mégis valamilyen szempontból – még ha közvetve, és kis hatáskörrel is – elősegíthetik a kisebbségek – bizonyos jogosultságainak, igényeinek – tagállammal szemben való elismerését.

Az Európai Bizottság politikai álláspontja egyértelmű: nem kíván tagállamok közötti ilyen jellegű vitákban állást foglalni. Az ilyen megkereséseket a legtöbb esetben – arra való hivatkozással, hogy ezek a kérdések nem tartoznak az uniós jog alkalmazási körébe – elhárítja magától.

A gazdasági közösség kiépítéséhez, és fenntartásához szükséges jogrend – mivel jog által összetartott közösségről beszélünk – azonban a lényegétől, és az Unió (Bizottság)

valószínűsíthető politikai akaratától függetlenül nemzeti kisebbségekhez köthető célkitűzések előmozdítását segítheti elő az uniós jog.

Szintén megismerhetjük az Európai Parlament szerepét az uniós jogsértések végrehajtásával kapcsolatban. Az Európai Parlamentben történő „jogérvényesítés” gyengesége a Bizottság kötelezettségzegési eljárás indítására vonatkozó diszkrecionális jogköre, előnye – hogy az előzetes döntéshozatali eljárással szemben az európai parlamenti képviselőnek a Bizottsághoz címzett kérdésében nem kell egyéni jogsérelmet igazolnia.

IV. Fejezet: Az uniós jog közigazgatási szervek általi végrehajtásának problémái

Bevezetés

Általános értelemben végrehajtásról beszélhetünk, ha a közigazgatási szervek egyedi ügyekben hozott döntést foganatosítanak. A XIX. századtól kezdve azonban végrehajtásról beszélünk azokban az esetekben is, amikor a közigazgatási szervek egy törvény végrehajtási rendeletét készítik el.

Érdemes erre³⁶⁷ a problémakörre felhívni a figyelmet, amikor a végrehajtás nehéz rendszerezhetőségeiről értekezünk. E szerint – a belső jogrendszerek tekintetében – szűkebb értelemben végrehajtásnak azokat a cselekményeket nevezzük, amelyek során a jog tulajdonképpen a tényekben testesül meg, tágabb értelemben pedig egy adott jogi norma végrehajtási rendeletét is nevezhetjük végrehajtásnak.

Az uniós jogrenddel kapcsolatban ez a rendszerezés tovább bonyolódik, többek között azért, mert a végrehajtást az uniós jogrend átgondolatlan területei közé sorolhatjuk. Főszabály szerint az uniós jog végrehajtása a tagállamok hatáskörébe tartozik, figyelembe véve az alapító szerződések megszerkesztői által kívánt, Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosodott, a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájára vonatkozó elveket.

Azonban ezt az autonómiát semmi esetre nem tekinthetjük abszolútnak, ugyanis a tagállamoknak többek között be kell tartaniuk az alapító szerződésekben megfogalmazott, a kooperációra és hűségre vonatkozó elveket. Beszélhetünk a tagállamok általi végrehajtás tekintetében az uniós jogi normák alapján hozott konkrét döntésekről, illetve az uniós jogi normák (irányelvek) nemzeti jogba való átültetéséről is.

Az Unió általi végrehajtásban is léteznek konkrét döntések,³⁶⁸ valamint az alapító szerződések célkitűzéseinek végrehajtására szolgáló másodlagos jogi aktusok. Ezen aktusok alatt azt kell érteni, hogy az uniós jogalkotó – az Európai Parlament és a Tanács – alkot másodlagos jogi aktusokat alkotnak irányelveket, és rendeleteket.

Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatban az Európai Gazdasági Közösség innovációt vezetett be az Európai Szén- és Acélközösséghez képest. Ez utóbbi esetében a végrehajtó hatóság (az Európai Bizottság elődje) széles körű végrehajtási és szankciós hatáskörrel

³⁶⁷ Loïc Azoulay: Pour un droit de l'exécution de l'Union européenne in L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux, Bruylant, Bruxelles 2-3. p.

³⁶⁸ Mint az Európai Unió Bizottsága által hozott, versenyjogot érintő határozatok.

rendelkezett a gazdasági szereplőkkel, de a tagállamokkal szemben is.³⁶⁹ Az Európai Bíróság a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletében³⁷⁰ valódi végrehajtási jogosítványokat állapított meg.

Ezzel ellentétben az Európai Uniót (Közösséget) „törvényhozói közösségként” is felfoghatjuk. Mint ahogy egyes vélemények megemlítik, hogy a jogi szabályozás nem tekinthető teljes körűnek, ha a jog csupán absztrakt szabályokból és általános elvekből áll.

Ebben a helyzetben szükséges egy olyan kormányzat, amely megfoghatóvá és effektívvé teheti az adott normákat. Az Unió azonban nem rendelkezik ilyen szervezettel, alapelv szerint a tagállamok felelősek az uniós jog végrehajtásáért, továbbá a tagállamok élhetnek az erőszak alkalmazásának monopóliumával is.

Az Unió egyre több területen alkot jogszabályokat, amelyek érintik az alapító szerződések által megfogalmazott célkitűzéseket (ld. állampolgárság).³⁷¹ Az Európai Bizottság napjainkban tapasztalható politikai gyengesége, illetve a tagállamok közötti politikai konszenzus hiánya az integráció további területeken való bővítése tekintetében minden bizonnyal hozzájárulnak ahhoz, hogy kevesebb uniós norma születik.

Ilyen esetekben a Bíróság – akár a szerződésekben történő visszalépések ellenére – magától be ítélkezési gyakorlatával, az eddig a nemzeti szuverenitás bástyájának gondolt területekre.

Az Unió általi végrehajtás

Az Európai jog Unió általi végrehajtásának megismerésével kapcsolatban fontos szempont az intézmények közötti sajátos hatáskörmegosztás, amelynek keretein belül az alapító szerződések minden intézményt specifikus döntési, végrehajtási és ellenőrzési jogkörrel ruháztak fel.

Az uniós³⁷² intézmények közötti hatalommegosztás nem egyeztethető össze a Montesquieu által felállított kritériumokkal, amelynek értelmében minden intézménynek monopolizálnia kellene bizonyos államhatalmakat, mint a törvényhozást, a végrehajtást vagy az igazságszolgáltatást.

³⁶⁹ Ehhez képest a Római Szerződés rendszere valóban neoliberais koncepciónak tekinthető, a pozitív integrációs formák létezésének ellenére is.

³⁷⁰ Bíróság, 20/59

³⁷¹ Annak ellenére, hogy a tagállamok kategorikusan kizárták az Unió „beavatkozását” e területen, az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenységéből eredően az állampolgársággal is megjelent bizonyos mértékű uniós hatáskör.

³⁷² Prescatore, L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué pas des traités de Paris, et de Rome, CDE, 1978, 387. p.

A jelenlegi rendszer alapján az Európai Parlament nem tekinthető törvényhozónak, mivel ezt a funkciót a Tanáccsal együtt gyakorolja, míg a „törvényhozás” kezdeményezése a Bizottság monopóliumát képezi.

A Tanács bizonyos körülmények között a Bizottságra delegálhatja végrehajtási funkcióit, amelyeket maga is ellenőrizhet. A végrehajtás pedig alapelv szerint a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ezek alapján általánosságban – bár az Európai Bizottság a versenyjog területén közismerten erős hatáskörökkel rendelkezik, ide értve bizonyos végrehajtási hatásköröket is – egyik uniós intézményt sem nevezhetjük a végrehajtásért felelős hatáskörnek.

Egyedül az igazságszolgáltatási funkció tűnik viszonylag világosnak: ez az Európai Unió Bíróságát, valamint az Elsőfokú Bíróságot³⁷³ illeti meg, itt is kiegészítve a tagállamok bíróságaival, amelyek – bár az európai jog autentikus értelmezésének monopóliuma az Európai Bíróságot illeti meg – az uniós jog bírái is. Az Európai Unió Bírósága – többek között afelett is – örökdió, hogy ne módosuljon az alapító szerződések által létrehozott, az intézmények közötti hatáskörmegosztás, és az így létrejött egyensúly ne bomoljon meg.

Az uniós jog Unió általi végrehajtásával kapcsolatban az Európai Bíróság a Köster ügyben³⁷⁴ hozott ítéletében megfogalmazta, hogy az alapító szerződések rendelkezései törvényhozói rendelkezéseknek, míg a másodlagos jog végrehajtásnak minősülnek.

Ugyanakkor a megkülönböztetés relatívnak tekinthető,³⁷⁵ ha törvényhozói, vagy ha végrehajtási jellegű normáról beszélünk. Mindkettő egy egységes és dinamikus rendszernek tekintendő, amelyben az uniós intézményeknek csupán az integráció „alkotmányos” célkitűzéseit kell végrehajtaniuk.

E megkülönböztetésnek mégis van értelme, ugyanis a másodlagos jog alkalmazása vezethet olyan, az „integráció gazdasági alkotmányával” ellentétes eredményekre, amely esetekben a Bíróságnak csak a másodlagos jog esetében van lehetősége e nem kívánt hatások korrekciójára.³⁷⁶

Megállapították az Uniós jog végrehajtásának és az uniós jog tagállamok általi végrehajtásának megkülönböztetését.³⁷⁷ Az Unió esetében a végrehajtási szabályok alkotását megelőzően minden esetben szükség van a „törvényhozó” specifikus delegációjára. A delegáló szerv eljárhat a delegáció kedvezményezettje helyett a feltétellel, hogy ezek a lépések legitim indokokkal legyenek alátámasztva.

Az uniós jogalkotó teljes szabadságot élvez – a szerződések által biztosított kompetenciák gyakorlásának korlátait figyelembe véve – egy adott terület szabályozása tekintetében. Ebből következően a törvényhozó – delegáció esetében – minden fontos végrehajtási hatáskörétől megfoszthatja a Bizottságot. A delegáció feltételezi a hierarchia betartását is. Minden olyan

³⁷³ Úgy vélem, hogy az Európai Unió Bírósága sem tekinthető „tisztán” bíróságnak, ugyanis – álláspontom szerint még a common law rendszerekhez képest is – fontosabb szerepe van, különös tekintettel a jogfejlesztő szerepére.

³⁷⁴ Bíróság, 25/70

³⁷⁵ Dominique Ritleng: L'identification de la fonction exécutive dans l'Union In Exécution i. m. 27. p.

³⁷⁶ Az Európai Unió Bírósága – többek között - a Dreessen ügyben kifejtette, hogy – annak ellenére, hogy a vonatkozó irányelv alapján csak azokat a végzettségeket kell elismerni, amelyek annak listájában szerepelnek – ellentétes az alapító szerződések célkitűzésével egy olyan rendelkezés, amely az irányelv ellenére nem veszi figyelembe – az adminisztratív hiba miatt az irányelvből kimaradt, de egy más tagállamban az adott foglalkozás gyakorlását lehetővé tevő irányelv alkalmazását.

³⁷⁷ G. Tusseau: Les normes d'habilitation, Paris, Dalloz, 2006

végrehajtás, amely ellentétes a felhatalmazó törvényhozói aktussal a Bíróság gyakorlata szerint semmis.³⁷⁸ Az ilyen „radikális” következmények elkerülése érdekében a Bíróság kifejlesztett egy elvet, amely alapján megvizsgálja, hogy az uniós jogi norma alkalmas-e az alapjául szolgáló szabályok megfelelő értelmezésre.³⁷⁹

A tagállamok általi végrehajtás

Az uniós jog végrehajtására szolgáló nemzeti aktusok alapelv szerint bizonyos fokú immunitással és a legalitás vélelmével rendelkeznek. Első látásra mindenképpen végrehajtásról beszélünk, amennyiben egy uniós jogi aktus „hatalmaz fel” egy tagállamot.

Ha az uniós jogi aktus egy irányelv, akkor a tagállamok - természetesen - rendelkeznek bizonyos mozgástérrel. Vélhetjük azonban úgy is, hogy a végrehajtási habilitáció csak az irányelv által elérni kívánt célra vonatkozik, így az uniós jogrend által biztosított „védelemmel” a nemzeti végrehajtási norma csak ebben a vonatkozásban rendelkezik.

A rendeletek végrehajtása sem egyértelmű. Léteznek ugyanis olyan rendeletek, amelyek bizonyos területeken tágabb mozgástérrel tesznek lehetővé tagállami jogalkotónak. Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján az ilyen területeken a tagállamoknak az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos diszkrecionális jogkörük gyakorlása során tekintettel kell lenniük az uniós jog általános alapelveire.

Az Európai Unió Bírósága az ERT-ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a tagállamok számára az uniós jogi aktus a végrehajtással kapcsolatban derogációkat tesz lehetővé, a tagállamoknak az európai jogrend alkalmazási körében figyelembe kell venniük az alapjogokat.³⁸⁰

Ugyanúgy a tagállamoknak a minimális uniós harmonizációt megkövetelő területeken gyakorolt hatásköreik során is figyelembe kell venniük az uniós jogrend által védett alapjogokat.³⁸¹

Ezek alapján úgy tűnik, hogy az uniós jog a tagállami végrehajtási rendelkezéseket is korlátok közé kívánja szorítani, abban az esetben is, ha nincs közvetlen kapcsolat az uniós jogi norma és az azt végrehajtó nemzeti rendelkezés között.

Vannak³⁸² olyan területek, amelyekben az uniós jogi aktust – gondolhatunk itt például az irányelvek átültetésére – végrehajtó intézkedések hasonlítanak az Unió végrehajtási aktusokhoz, de ez a helyzet csak azokon a kivételes területeken áll fenn, ahol az Unió kizárólagos és teljes körű hatáskörrel bír.

³⁷⁸ Bíróság, C-403/05

³⁷⁹ Bíróság, C-112/01

³⁸⁰ Bíróság, C-260/89

³⁸¹ Bíróság, C-496/04

³⁸² Loïc Azoulay: Pour un droit de l'exécution de l'Union européenne: in Colloques i. m. 13. p.

Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján is úgy tűnhet, hogy a tiltott állami támogatások visszafizetése esetén a tagállamoknak szintén úgy kell eljárniuk, mintha a tagállamok hatásköre e területen kizárólag az uniós jog végrehajtására szorítkozna.³⁸³

Így a tagállamoknak abban az esetben is visszamenőlegesen hatálytalanítaniuk kell a tiltott állami támogatásra vonatkozó aktusait, ha harmadik személyek ezáltal jogosultságokat szereztek, valamint az adott tagállam jogrendszere nem teszi lehetővé az ilyen körülmények között a közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálatát.³⁸⁴

Bizottság által javasolt módszerek a végrehajtás javítására

Romano Prodi elnöksége alatt fogalmazódott meg, hogy az Unió túl sok jogszabályt alkot, míg a végrehajtás egyre nehezkesebbé válik. Megoldást az jelenthetne, ha több, de „jobb minőségű” jogszabályt hoznának létre.³⁸⁵ Másrészt – valószínűleg a végrehajtás feltételeinek hatékonyabbá tétele érdekében is – javítani kellene az Unió döntések átláthatóságán (pl. a dokumentumokhoz való hozzáférés lehetőségeinek bővítésével, a jogalkotási tervek előzetes megvitatásával, a Tanács jogalkotási tervezeteinek nyilvánosságával). A Lisszaboni Szerződés lehetőséget teremtett polgári kezdeményezés benyújtására az Európai Bizottsághoz javaslatétel céljából.

Az Európai Bíróság a Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítéletében³⁸⁶ elősegíti azt a folyamatot, amelyben az uniós jogalkotást széles körű, gazdasági, szociális, valamint környezeti hatástanulmány előzze meg. A Bíróság megsemmisített egy uniós támogatásra vonatkozó szabályozást arra hivatkozva, hogy a Tanács nem vett figyelembe néhány tény, amit a hatástanulmány hiányából következtethetünk.

A hatáskörök problémája

Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatban legtöbb esetben megosztott hatáskőről beszélhetünk, ahol az Európai Bíróság gyakorlata alapján a tagállamok feladata, hogy területükön biztosítsák az uniós jog végrehajtását.³⁸⁷ Ez alól nagyon szűk kivétel létezik: például a vámunió, ahol az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, a Bíróság gyakorlata alapján a tagállamok delegált hatáskörrel rendelkeznek az uniós rendeletek intézésére.³⁸⁸

³⁸³ Az uniós jogrend által tilosnak minősített állami támogatások visszafizetése esetén fennálló derogáció szintén az ellenérdekekre, valamint az uniós jogrend gazdasági alkotmányosságával kapcsolatos problémákra mutat rá: ellenérdekelt is lehet a tagállam a kérdéses támogatás vissza nem fizetésére vonatkozólag: ezért az uniós jogrend e területen nem veszi figyelembe a jogerőre emelkedett döntéseket, és a jogbiztonság követelményeit.

³⁸⁴ Bíróság, C-24/95

³⁸⁵ Nem csak az uniós jogalkotó által alkotott normák, hanem az Európai Bíróság joggyakorlatának – többek között a tagállamok általi - figyelmen kívül hagyására is ki kellene térni. E problémára a további fejezetekben térek ki.

³⁸⁶ Bíróság, C-310/04

³⁸⁷ Bíróság, 215/82

³⁸⁸ Bíróság, 215/82

Az általános szabály tehát az uniós jog tagállamok általi végrehajtása, az Unió csak néhány területen élvez speciális hatásköröket, például versenyjog esetén.

Az Unió jog tehát a végrehajtás tekintetében különbözik a föderális államoktól, ahol a szövetségi állam kiegészítheti a tagállamok tevékenységeit. Ezzel szemben az Unió esetében nem lehetséges a tagállamok végrehajtási hatáskörének elvonása.³⁸⁹

Semmi esetre nem beszélhetünk valamiféle „uniós meghatalmazásról”, amely a nemzeti közigazgatási szervek számára lehetővé teszi az uniós jog végrehajtását.³⁹⁰ A helyzet jobban leírható úgy, hogy az Unió elismeri a tagállamok alkotmányaiban meghatározott szerveinek jogát az uniós jog végrehajtására.³⁹¹ Ebben az esetben az uniós jog csak a lojális kooperáció elveinek figyelembe vételét követeli meg, igaz e területen súlyos követelményeket támaszt.

Az Európai Bíróság többek között az Unibet ügyben hozott ítéletében³⁹² kifejtette, hogy a tagállamok hatóságainak saját hatásköreit úgy kell értelmezniük, hogy az a lehető legjobban az uniós jog végrehajtásához vezessen. Azt gondolhatnánk,³⁹³ hogy az uniós jog itt felhatalmazza a tagállamok hatóságait, pedig a valóságban az uniós jog csak „felkéri” a nemzeti jogot az összes lehetőségének használatára az uniós jog alkalmazásához.³⁹⁴

A szövetségi államok rendszerében a szövetségi állam és a tagállamok egységet alkotnak. E minta alapján számos olyan javaslatot is megfogalmaznak, hogy az Unió és a tagállamok egy „európai egységet” alkossanak. A realitás azonban ellentmond az ilyen felvetéseknek.

A tagállamok hatóságaival szemben alkalmazható kényszerintézkedések

Az Európai Unió Bizottsága néhány területen ténylegesen végrehajtási eszközökkel bír. E hatáskörök alapján a Bizottságnak lehetősége van helyszíni ellenőrzések végzésére, valamint bizonyos szolgáltatókkal szembeni kényszerítő eszközök alkalmazására. Ezek a területek az Unió költségvetésével, egészségvédelemmel kapcsolatos ellenőrzések, illetve a versenyjoggal vannak összefüggésben.

³⁸⁹ Bíróság, C-265/95

³⁹⁰ Loïc Azouli: Pour un droit de l'exécution de l'Union européenne, in Colloques i. m. 12-13. p.

³⁹¹ Az uniós jog nem elismeri a tagállamok végrehajtási jogát, hanem ez az alapító szerződésekből közvetlenül következik, amelyet a tagállamok intézményi, és eljárási autonómiájának hívhatunk.

³⁹² Bíróság, C-432/05

³⁹³ Loïc Azouli i. m.

³⁹⁴ Ebben az ítéletben a Bíróság megállapítása többnek tekinthető felhatalmazásnál, vagy felkérésnél. Inkább arról lehet szó, hogy ezen ítélet is illeszkedik abba a folyamatba, amelyben a Bíróság a tagállamok intézményi, és eljárási autonómiáját tovább szűkítve speciális eljárási viszonyok között is biztosítani kívánja az uniós jog valós érvényesülését.

Meg kell említeni, hogy ez a kontroll nem valósulhat meg a tagállamok hatóságai nélkül. A tagállamok hatóságainak aktív részvétele szükséges a Bizottság intézkedéséhez, illetve bizonyos esetekben szükséges a tagállamok bíróságainak előzetes engedélye is.³⁹⁵

Az Unió bizonyos területeken (agrár, illetve költségvetéssel kapcsolatos területeken) a saját joga alapján szankciókat szabhat ki, a legtöbb esetben azonban megelégszik azzal, ha az uniós jog megsértése esetén a tagállamokat szankciók kiszabására kötelezi.

Bizonyos helyzetekben az Unió néhány aktusa és az Európai Bíróság bizonyos döntései közvetlen végrehajtással rendelkeznek. Az EK ex 236. cikke értelmében a Tanács, vagy a Bizottság azon döntései, amelyek pénzügyi szankciókkal sújtanak más jogalanyokat (pl. az államokat) a tagállamok eljárási rendjének betartásával végrehajtható okiratnak minősülnek. A tagállamok hatóságai csak az okirat eredetiségét vizsgálhatják. Ilyen típusú intézkedések egyedülállóan minősülnek a nemzetközi szervezetek tekintetében.

Mindenképpen figyelemre méltó,³⁹⁶ hogy az Európai Bíróság maga fejlesztette ki a saját kikényszerítő mechanizmusait, azaz felruházta magát az *impérium* eszközeivel. Ez a helyzet az EK szerződés ex 228 cikke esetén. A Bíróság e folyamat keretében a Bizottság/Franciaország ügyben hozott ítéletében lehetővé tette az átalányösszeg és a kikényszerítő összeg kombinált alkalmazását.

A Bíróság a Bizottság kontra Németország esetében hozott ítéletében³⁹⁷ megállapította, hogy a helyi önkormányzatok által – a közbeszerzéssel kapcsolatos szabályok megsértésével kötött – szerződéseket fel kell bontani. Az ítélet alapján úgy tűnik, hogy a Bíróság a kötelezettségzegési eljárást végrehajtási szabályként alkalmazta. Hasonló eljárás alapján az európai intézményekkel szemben a semmisségi eljárás során kártérítést állapít meg, amit aztán végrehajtást elősegítő rendelkezésként alkalmazhat.

A végrehajtás külső kontrollja

Jogi³⁹⁸ szempontokat alapul véve világos, hogy két módja létezik az uniós jog végrehajtásának: az Unió általi végrehajtás esetén kizárólag az Uniós Bíróságok járhatnak el, míg a tagállamok általi végrehajtás esetében az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

A megosztott végrehajtás miatt két bírósági szervezet foglalkozhat az ügyekkel: a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok, amelyek az adott tagállam közigazgatási szerveinek bírói kontrollját végzik, illetve az Európai Unió Bírósága.

³⁹⁵ Bíróság, C-94/00

³⁹⁶ Loïc Azoulai: i. m.

³⁹⁷ Bíróság, C-503/04

³⁹⁸ Jacques Ziller: Exécution centralisée et exécution partagée: le fédéralisme d'exécution en droit de l'Union européenne, in Colloques i. m. 111-116. p.

Az Európai Bíróság a Heylens-ügyben hozott ítéletében³⁹⁹ megállapította, hogy a tagállamok kötelesek abban az esetben is felülvizsgálati lehetőséget biztosítani, ha az adott helyzetre a belső jog alapján nem létezik bírói felülvizsgálati lehetőség. E kötelezettség korlátját képezi a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának.⁴⁰⁰

Az Európai Bíróság⁴⁰¹ a kötelezettségzegési eljárásban fejtheti ki kontrollját, amelyet a Bizottság vagy egy tagállam indíthat, azonban a tagállamok politikai okok miatt szinte soha nem élnek ezzel a lehetőséggel, a Bizottság pedig diszkrecionális joggal rendelkezik a kötelezettségzegési eljárás indítását illetően.

Az előzetes döntéshozatali eljárás a legtöbb esetben arra irányul, hogy a nemzeti bíróság megtudja, vajon egy adott törvény vagy közigazgatási határozat összeegyeztethető-e az uniós joggal. Sok múlik azon, hogy a nemzeti bíróság hogyan teszi fel a kérdést az Európai Bíróságnak. Ez utóbbi ugyanis soha nem állapítja meg direkt módon, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezés ellentétes-e az európai joggal, azonban indirekt módon olyan megfogalmazást alkothat, amely a nemzeti bíróság számára csak azt teszi lehetővé, hogy az adott nemzeti rendelkezés európai joggal való összeegyeztethetlenségét megállapítsa.

A tagállamok⁴⁰² végrehajtási spektruma viszonylag szélesnek tekinthető. Beszélhetünk általános érvényű normákról, vagy egyedi döntésekről.

Az uniós jog tagállamok általi végrehajtásának modelljét e szerint indirekt forma jellemzi, amelyben viszonylag szélesnek mondható a tagállamok mozgástere. Az Uniós közösség a kezdetekkor lemondott (vagy le kellett mondania) a végrehajtásról.

Az uniós jog szankciójának kérdései

A tagállamok a Maastrichti Szerződés 19 deklarációjában kifejtették, hogy az uniós jogot ugyanolyan hatékonysággal és szigorral kell alkalmazni, mint a tagállamok belső jogát. A szankció nyilvánvalóan nem egyezhet meg a rendelet és a – tagállamok számára mozgásteret biztosító – irányelv között.

Más vélemények szerint az uniós jogalkotó szinte gyakorlattá tette, hogy ezek a másodlagos jogi aktusok az államok számára megfelelő, elrettentő, arányos és effektív szankciók kilátásba helyezését teszik kötelezővé.⁴⁰³

³⁹⁹ Bíróság, 222/86

⁴⁰⁰ Ez a lehetőség a kizárólagos tagállami hatáskörök esetén is fennáll, erre példa az állampolgárság megvonásával kapcsolatos kérdések, amikor az uniós jogrend által védett érdekeket is figyelembe kell venni.

⁴⁰¹ Jacques Ziller: i. m.

⁴⁰² Claude Blumann: *Comitologie et administration indirecte*, in *Colloques*, i. m. 139-145. p.

⁴⁰³ Catherine Haguenau-Moizard: *Sanction nationale du droit communautaire: „Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives”* in *Colloques* i. m.

Az Európai Parlament határozatában kérte,⁴⁰⁴ hogy szigorúbban járjanak el azon tagállamokkal szemben, amelyek nem, vagy nem megfelelően hajtják végre az uniós jogot. Az Európai Bizottság legutóbbi közleményében felvetette, hogy az uniós jog tagállamok általi végrehajtásának feltételeit javítani kellene – anélkül azonban, hogy ennek feltételeit, vagy a szerinte alkalmazandó szankciókat feltüntette volna.⁴⁰⁵

Egyes irányelvek az általános standardok figyelembe vételével írják elő a szankciókat, míg mások e szint fölé mennek. Egyes irányelvek nem tartalmazzak a jogkövetkezményre vonatkozó rendelkezéseket, a legtöbb irányelv meghatározza ezeket, míg néhány egyenesen a szankciós normákat is megfogalmazza.

Azok az irányelvek, amelyek nem tartalmazzak szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, nagyon gyakoriak a szellemi alkotások joga területén, valamint a biotechnológiai fejlesztésekkel kapcsolatban.

Ez a tendencia többféle okkal magyarázható.⁴⁰⁶ Egyrészt a terület érinti a tagállamok kulturális kérdéseit, ez pedig az uniós jogalkotót óvatosságra intette. Másrészt a tagállamok részesei a Világkereskedelmi Szervezet szellemi alkotásokra vonatkozó nemzetközi szerződéseinek, ezért ezen – megfelelően szigorú szabályok – az uniós jogi szabályozást nagy részben feleslegessé teszik. Azonban a szellemi alkotások jogán belül bizonyos irányelvek tartalmazzák a standard szankciókat, azaz az effektív, arányos és elrettentő hatású rendelkezéseket.

Az Áfára vonatkozó irányelvek (77/388/EGK) szintén nem tartalmazzak semmilyen, szankciók kilátásba helyezésére vonatkozó kötelezettséget. Ez talán azzal magyarázható, hogy a fiskális terület a tagállamok hatáskörébe tartozik, ezért a tagállamok részéről ellenállás mutatkozik az Uniós beavatkozással kapcsolatban. Az EK szerződés ex 95. cikke, amely szerint a Tanács e területen csak egyhangú döntést hozhat, jól mutatja a tagállamok ellenállását.

A közösségi költségvetési csalásokról szóló, 1995. évi egyezmény függelékében a tagállamok azt is kimondják, hogy az Áfa nem az Unió (Közösségek) nevében kerül beszedésre, ezért nem vonatkozik erre a kérdésre az egyezmény büntetőjogi rendelkezései sem.

Az Európai Számvevőszék speciális jelentésében⁴⁰⁷ rámutatott, hogy mivel az irányelvek nem tartalmazzak konkrét szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, a tagállamok között lényeges különbségek alakultak ki, amely megakadályozza az uniós (közösségi) célkitűzések elérését.

Az Európai Bizottság kommunikációjában⁴⁰⁸ rámutatott, hogy bár a tagállamok jelentős előrelépéseket tettek az Áfával kapcsolatos csalások megakadályozására, a tagállamok között jelentős különbségek továbbra is fennállnak.

Ennek ellenére – ahogy arra már más is rávilágított⁴⁰⁹ – a tagállamoknak az irányelvek kifejezett szankciókat biztosító rendelkezései ellenére is figyelembe kell venniük az Európai

⁴⁰⁴ Európai Parlament Határozata 2005/2150

⁴⁰⁵ COM 2007/502

⁴⁰⁶ Catherine Haguenau-Moizard i. m.

⁴⁰⁷ Bíróság, 9/98

⁴⁰⁸ COM 2007/390

⁴⁰⁹ Catherine Haguenau-Moizard i. m.

Bíróság ide vonatkozó, többek között a „Jugoszláv búza” ügyben hozott ítéletében megfogalmazott elveket, azaz szankcionálniuk kell az uniós jog megsértését, illetve a szankcióknak effektívnek, elrettentőnek és arányosnak kell lenniük.

Az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztett standard szankciókra vonatkozó követelményeket számos irányelv olvasztotta magába. Ez a helyzet az úgynevezett „faji irányelv” 2000/43, vagy a szakmai nemek közötti egyenlőségre vonatkozó 1976. évi irányelv, amely 2002-ben módosításra került, többek között a standardok bevétele miatt.

Az uniós jogalkotó nem mindig koherens a szankciók bevezetése tekintetében, azonban megállapítható, hogy e rendelkezéseket a legtöbb esetben az Unió gazdasági érdekeinek védelme, illetve az Európai Bíróság joggyakorlatának kodifikálása miatt vezetik be. Fontos hangsúlyozni, hogy függetlenül attól, hogy az irányelvek tartalmazzak-e szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, a tagállamoknak a Bíróság gyakorlatának megfelelően alkalmazniuk kell a standard minimumra vonatkozó rendelkezéseket.

A szankciók kiszabása az Európai Bírósági gyakorlatában

Az effektív szankció azt jelenti, hogy az alkalmazott intézkedésnek valós hatásúnak kell lennie. Az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján a tagállamok csak az abszolút lehetetlen végrehajtási körülmények esetén bújhatnak ki végrehajtási kötelezettségük alól.⁴¹⁰ Belső eljárási szabályok szintén nem képezhetik a végrehajtás akadályát amennyiben a jogsértést megállapították. Nyilvánvalóan ezen elv is csökkenti a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáját.

Az arányosság elve értelmében – amely az uniós jogrend egyik alapelvét képezi – a szankciónak visszatartó erővel kell rendelkeznie. Az olyan szankció tehát, amely nem képes elegendő visszatartó erő kifejtésére, ellentétes az uniós joggal.⁴¹¹

Az eljárások keretében alkalmazott bizonyítási módok, illetve a munkaadók általi kimentési lehetőségek nem tarthatják vissza az érintetteket a jogaik érvényesítésétől, illetve ha nem kártérítésről, hanem büntetésről van szó, azoknak is megfelelően magasnak kell lenniük⁴¹².

A büntetőjogi szankciók nagy viták alapját képezték. Az uniós jogrend által megkövetelt effektív, arányos és elrettentő szankciók nem eredményezhetik a büntetőjog általánosan elfogadott alapelveitől való eltérést, többek között az érintettek számára a kedvezőbb büntetőjogi tételek visszamenőleges alkalmazásának lehetőségét, amely a tagállamok alkotmányos alapelveinek részét képezi.

⁴¹⁰ Bíróság, 14/83

⁴¹¹ Az arányosság jogelve az uniós jogrendben annak érdekviszonyai szerint csoportosíthatóak: ha egy szankció uniós jogrend által védett – főleg a szabad mozgás gyakorlásával kapcsolatban – érdeket érint, úgy az aránytalanul szigorú szankció lesz ellentétes az uniós joggal, az uniós jog végrehajtása esetén pedig a nem elég elrettentő erővel rendelkező norma lesz ellentétes az arányosság jogelvével.

⁴¹² Bíróság, 86/609

Az Európai Bíróság a Berlusconi-ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy egy uniós irányelv önmagában nem képezheti büntetőjogi szankció alapját.⁴¹³ Néhány uniós irányelv vagy rendelet pontosan meghatározza a tagállamok hatóságai által alkalmazott szankciók mértékét, főleg olyan területeken, ahol az Unió széles mozgástérrel rendelkezik.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos irányelv meghatározza a tagállamok számára, hogy olyan gazdasági szereplők, amelyeket korrupció, a közösségek költségvetésével kapcsolatos csalás, pénzmosás miatt jogerősen elítéltek, nem vehetnek részt a közbeszerzési pályázatokon.

A magánszemélyek szubjektív jogosultságainak védelme eljárási keretek között

A magánszemélyek éberségének tudható be, hogy az uniós jogrendben kialakultak bizonyos, a tagállamok hatóságaira irányuló, a magánszemélyek uniós jogrendből eredeztethető jogosultságait elősegítő elvek.⁴¹⁴ Az alapító szerződésekben nem találunk ilyen rendelkezéseket.

Abból a helyzetből, hogy a magánszemélyek nagyon korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek az európai integrációval kapcsolatos döntéshozatalban, egyenesen következik, hogy a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak biztonságosságát meg kell erősíteni.

Ezen helyzet orvoslása érdekében foglalták be a Lisszaboni Szerződésbe azt a rendelkezést, amely előírja, hogy a tagállamok kötelesek létrehozni azokat a fellebbezési lehetőségeket, amelyek az uniós jog alkalmazásához tartozó helyzetekben képesek garantálni az effektív jogvédelmet. Itt feltehetjük a kérdést:⁴¹⁵ milyen az uniós jogrend által megkövetelt effektív jogvédelem, illetve az uniós jogrend ebben a vonatkozásban milyen mértékben befolyásolja a tagállamok igazságszolgáltatási szervezetének megváltoztatását? Az uniós jogrendből eredő védelem nem korlátozódik csupán a bíróságok általi jogvédelemre, az a pereket megelőző eljárásokra is vonatkozik.⁴¹⁶

J. Rideau már 1974-ben felvetette, hogy az Európai Közösségek fejlődése előbb-utóbb meg fogja követelni a nemzeti eljárási szabályok harmonizálását.⁴¹⁷ Harminc év elteltével az Unió (Közösség) még mindig nem rendelkezik általános hatáskörrel ezen a területen.⁴¹⁸

Ennek ellenére néhány területen, mint a közbeszerzések, illetve a hálózatokhoz való hozzáférés joga, az uniós (közösségi) jog megkövetel specifikus eljárási szabályokat is.

⁴¹³ Bíróság, 403/02

⁴¹⁴ Loïc Azoulay : La protection juridique en matière d'Execution nationale du droit communautaire, 8-13. p., in Colloques i. m.

⁴¹⁵ Loïc Azoulay i. m. 8-13. p.

⁴¹⁶ Loïc Azoulay i. m.

⁴¹⁷ J. Rideau: Le contentieux de l'application du droit communautaire par les pouvoirs publics nationaux, Dalloz, Paris, 1974 21. p.

⁴¹⁸ Loïc Azoulay: i. m.

Előfordul, hogy a tagállamok – uniós (közösségi) jogból eredő kötelezettség hiánya ellenére is – bevezetnek olyan eljárási lehetőségeket, amelyek csak az uniós (közösségi) jogrendből eredő jogosultságokra vonatkoznak, illetve az uniós (közösségi) jogrend által bevezetett, bizonyos szektorokra vonatkozó eljárásokat terjesztenek ki a tisztán nemzeti kompetenciába tartozó területekre is.

Feltehető a kérdés,⁴¹⁹ hogy minden esetben a hatáskörrel nem rendelkező hatóságoknak is alkalmazniuk kell-e az uniós (közösségi) jogot. A Bíróság Simmenthal és Van Schijndel ügyben hozott ítéletei⁴²⁰ megerősítik, hogy az uniós (közösségi) jog nem követeli meg,⁴²¹ hogy a nemzeti bíróságok hatáskörükbe nem tartozó ügyekkel foglalkozzanak.⁴²² Úgy vélem, hogy a tagállamok azzal, hogy nem adnak hatáskört egy terület esetén, „kibújhatnak” a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesítési kötelezettsége alól.

Ez az elv azonban nem mentes az ellentmondásoktól: a Bíróság a Cordero Alonso-ügyben megállapította, hogy a nemzeti bíróságnak el kell tekintenie minden nemzeti diszkriminatív rendelkezés alkalmazásától, függetlenül attól, hogy a belső jog alapján van-e erre hatásköre.⁴²³

Ennek ellenére az uniós⁴²⁴ jog nem kívánja a tagállamok bíróságait vagy hatóságait közigazgatási vagy bírósági tevékenység végzésére felhatalmazni.⁴²⁵

A Bíróság Segi és Unibet-ügyekben⁴²⁶ megállapította, hogy a nemzeti bíróságoknak úgy kell a nemzeti eljárási szabályokat értelmezni – amennyire az lehetséges –, hogy azok alkalmazása hozzájáruljon ahhoz, hogy az érintettek érvényesíthessék az uniós (közösségi) jogrendből eredeztethető jogosultságaikat.

Az Európai Unió Bírósága⁴²⁷ ezekkel az elvekkel igen közel került ahhoz, hogy valódi eljárási hatáskört keletkeztessen. Annak ellenére, hogy nem beszélhetünk európai eljárási jogról, az uniós jogrend által a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának korlátok közé szorítására irányuló elvek – igaz specifikus, uniós jogi logikával – de mégis valamilyen formában európai eljárásjognak nevezhetőek.

Az Európai Bíróság állandó gyakorlatából kitűnik, hogy egy közösségi jogrendből eredő nemzeti rendelkezés hatályának nemzeti bíróság előtti ideiglenes felfüggesztésének szabályai hasonlóak a közösségi bíróság előtti ideiglenes intézkedések szabályaihoz.

Abban az esetben viszont, ha egy nemzeti rendelkezés európai joggal való összeegyeztethetőségét vitatják, akkor a belső eljárási szabályok határozzák meg az ideiglenes intézkedések alkalmazhatóságát, amely a magánszemélyek közösségi jogból eredő jogosultságainak elismeréséhez szükséges. Ennek ellenére a nemzeti eljárási szabályokat az effektivitás, és az egyenlő elbánás jogelvével korlátok közé szorítja.

⁴¹⁹ Loïc Azouli: i. m.

⁴²⁰ Bíróság, 430/939

⁴²¹ Ha a tagállamok hatóságai nem rendelkeznek hatáskörrel egy bizonyos területen, abban az esetben is garantálni kellene az uniós jogrendből eredő jogosultságokat.

⁴²² Bíróság, 222/05

⁴²³ Bíróság, 97/91

⁴²⁴ Azouli szerint

⁴²⁵ Loïc Azouli: i. m.

⁴²⁶ Bíróság, i. m.

⁴²⁷ Loïc Azouli: i. m.

Lisszaboni Szerződés – Európai közigazgatási jog?

Európai közigazgatási jogról főleg uniós jog alkalmazásával kapcsolatban beszélhetünk.⁴²⁸ Elsőként Jean Rivero vetette fel a közigazgatási jogban bekövetkező európaizáló folyamatokat.⁴²⁹ A Lisszaboni Szerződés nem hozott jelentős változásokat az európai közigazgatási joggal kapcsolatban.

Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke értelmében az Unió hatáskörét a szubszidiaritás és az arányosság jogelvének figyelembe vételével kell betölteni. A hatáskörök megosztásával kapcsolatban is az eddigi verziókhöz képest határozottabb fejlődés következik be.

Általánosságban a Lisszaboni Szerződés nem hozott számottevő változást az európai közigazgatási jogban. A kontinuitás ellenére felfedezhetünk bizonyos változásokat is: a Lisszaboni Szerződés utal arra, hogy a tagállamok és az Unió között feladataik végrehajtása során kooperáció alakul ki.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 197. cikke megállapítja, hogy az uniós jog tagállamok általi végrehajtása közös érdek. E cikk alapján az Unió segítséget nyújthat a tagállamoknak az uniós jog végrehajtásában, nevezetesen információcserével, a köztisztviselők képzésével (ez a feladata az európai ügynökségek többségének); azonban e cikk kizárja a tagállamok belső jogának harmonizálását.⁴³⁰

Az Európai Unió Működési szerződésnek 291. cikk általános érvénnyel határozza meg a tagállamok közigazgatási autonómiáját⁴³¹ az uniós jog végrehajtásával kapcsolatban. Ugyanezen cikk 2. és 3. paragrafusában értelmében a Bizottság és a Tanács részére – amennyiben ez szükséges – végrehajtási jogosultságokat keletkeztet.

Az alapjogok területén is történt előrelépés a Lisszaboni Szerződéssel. Az UE szerződés 6. cikke az Alapjogi Chartát ugyanolyan jogi kötőerővel ruházza fel, mint az alapító szerződéseket. Az Alkotmánytervezettel kapcsolatban az egyetlen különbség az, hogy a Lisszaboni Szerződés nem foglalja a Chartát a szerződésbe, hanem különálló egységként kezeli.⁴³²

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke kodifikálja a jó közigazgatáshoz való jogot.⁴³³ A Charta 42. cikke meghatározza az Európai Parlament és az Európai Bizottság

⁴²⁸ Jürgen Schwarze: L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen – L'entrée en matière, par Jürgen Schwarze, in *Administrative Law*, Bruylant, Bruxelles, 2010 11-33. p.

⁴²⁹ Jean Rivero: *New perspectives for a common Law of Europe*, Publications of the European University Institute, 1978, 389. p.

⁴³⁰ Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján mégis változás következhet be az európai közigazgatási jog területén, amely alkalmas lehet az uniós jogrend e területen létező rendszertani hiányosságainak mérséklésére.

⁴³¹ E cikk, bizonyos tekintetben visszalépést is jelenthetne, azonban a gyakorlatban a már meglévő intézményi és eljárási autonómia kodifikációjaként tekinthető.

⁴³² A Lisszaboni szerződés által bevezetett, alapjogok érvényesülésével kapcsolatos jogfejlődéssel meg kell jegyezni, hogy az csak a szerződések alkalmazási körébe tartozó kérdésekre vonatkozik, valamint az Európai Bíróság joggyakorlata a Lisszaboni szerződést megelőzően is figyelembe vette az alapjogokat, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára.

⁴³³ D.-U. Galetta, *Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung*, EuR, 2007, 57. p.

dokumentumaihoz való hozzáférést. A Charta⁴³⁴ ezen a területen is kodifikálja az Európai Bíróság joggyakorlatát.⁴³⁵

A Lisszaboni Szerződés tartózkodott az uniós (közösségi) jog végrehajtása területén a nagy reformoktól,⁴³⁶ ebből következően alapvető fontosságú ellentmondások feloldására sem került sor.⁴³⁷ Amennyiben az Unió új hatásköröket követel, úgy azok egységes végrehajtásához minden tagállamban rendelkeznie kellene a szükséges feltételekkel és eszközökkel. E nélkül az Unió soha nem lesz képes elérni a megfelelő végrehajtást. Ez a megállapítás nem csak a Lisszaboni Szerződés által bevezetett új, hanem a jelenlegi hatáskörökre is igaz.

Megkülönböztethetjük egymástól⁴³⁸ a direkt és az indirekt végrehajtási formákat. A direkt végrehajtás az Unió szervek által történik, míg az indirekt végrehajtás a tagállamok hatóságain keresztül zajlik. Az irodalom egyöntetű álláspontja szerint az indirekt végrehajtás tekinthető a leginkább általánosnak.

A tagállamok közigazgatási autonómiájából, illetve az uniós jog egységes alkalmazásából eredő konfliktusokat nem oldotta fel a Lisszaboni Szerződés:⁴³⁹ jó indokokat lehet találni a további integrációra, azonban szinte lehetetlen politikai akaratot szerezni egy ilyen típusú reformhoz.

További integrációra azért van szükség,⁴⁴⁰ mert a globalizációval olyan problémák merülnek fel, amelyeket a nemzeti hatóságok egyedül nem képesek megoldani.

Esetenként⁴⁴¹ azok a negatív integrációs uniós jogi rendelkezések, amelyek a termelési tényezők mozgásának akadályainak leépítésére, illetve a versenyt korlátozó állami intézkedések korlátok közé szorítására irányulnak, gyakran az állam gazdasági szabályozó tevékenységének jelentős korlátozását vonják maguk után. Szupranacionális jellegű uniós szervek pedig az uniós jog jelenlegi állása szerint nem képesek a gazdasági közérdek érvényesítésének eleget tenni.

Elmondható továbbá,⁴⁴² hogy az Unió bővülésével, méretnövekedésével, illetve a tagállamok heterogenitásának növekedésével egyre inkább szükségessé válik az Unió belső koherenciájának⁴⁴³ növekedése.⁴⁴⁴

Az Európai Bíróság⁴⁴⁵ – jelentős reform nélkül – nem lesz képes az uniós jog tényleges alkalmazásának⁴⁴⁶ garantálására, ezért ismeri el az Európai Unió Működési szerződés 291.

⁴³⁴ Schwarze szerint

⁴³⁵ S. Prechal and M. de Leeuw: Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle? In *Rewiew of European Law*, 2007, 51. p.

⁴³⁶ Jürgen Schwarze: i. m.

⁴³⁷ Jürgen Schwarze i. m.

⁴³⁸ Jürgen Schwarze i. m.

⁴³⁹ Jürgen Schwarze: i. m.

⁴⁴⁰ Jürgen Schwarze: i. m.

⁴⁴¹ Denys Simon i. m. 47-52. p.

⁴⁴² Jürgen Schwarze: i. m.

⁴⁴³ A déli államok, illetve a 2004-ben csatlakozott tagállamok csatlakozásával olyan – itt nem részletezett – problémák merülnek fel, amelyek mindenképpen a jelenlegi negatív integrációs formára épülő uniós jogrend reformját fogják kikényszeríteni.

⁴⁴⁴ L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen – L'entrée en matière, par Jürgen Schwarze (25. p.)

⁴⁴⁵ Jürgen Schwarze: i. m.

cikkét, amelyben bizonyos szükséges végrehajtási hatáskörök a Bizottság illetve a Tanács számára biztosíthatóak. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy ezeknél a végrehajtási kompetenciáknál csak néhány szabályozási terület és jogág részére van lehetőség, amelyekben az eltérő közigazgatási gyakorlat olyan hatásokkal járna, amely az Unió számára nem volna elviselhető.

Egy ilyen kodifikáció hozzájárulna az indirekt és a direkt végrehajtás közelítéséhez.⁴⁴⁷ Az Unió jogának végrehajtásával kapcsolatban egyre nagyobb problémák jelentkeznek, amikor az Unió hatásköre egyre inkább bővül, anélkül, hogy rendelkezne a végrehajtáshoz szükséges eszközökkel.

Az európai közigazgatási eljárási kodifikáció a nemzeti jogok közeledésével kezdődhet. Ebben a folyamatban a Bíróság jogelveinek fontos szerepe van, ugyanis a kodifikáció általában abban az esetben történik meg, ha a Bíróság jogelvei már eléggé ismertek azon a területen.

A közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálata

A közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálata az uniós jogban régóta heves viták és bizonytalanságok tárgyát képezi. A jogerőre emelkedett közigazgatási döntések utólagos visszavonását a szóban forgó döntések utólagos megsemmisítéseként is felfoghatjuk.

Az Európai Bíróság a Kühne Heitz, és Kempfer ügyben hozott ítéletei⁴⁴⁸

Ezen ítéleteket az uniós jogrendet sértő, jogerőre emelkedett közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálatára vonatkozó kötelezettség szempontjából kell megvizsgálnunk. Az Európai Bíróság állandó gyakorlata alapján az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdés alapján az Európai Bíróság elmagyarázza az uniós jogrend szabályainak jelentését és tartalmát, amelyeket hatályba lépésüktől kezdve értelmezni és alkalmazni kellett volna.

Ebből az következik,⁴⁴⁹ hogy az így értelmezett, uniós jogrendből eredeztethető szabályt a közigazgatási szerveknek alkalmazniuk kell az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali ítélete előtt keletkezett jogviszonyokra is.

Az alapügyben az vált kérdésessé, hogy ezt a kötelezettséget abban az esetben is teljesíteni kell-e, ha a szóban forgó közigazgatási határozat közben jogerőre emelkedett.

A jogbiztonság az uniós jog általános jogelveinek egyike. Valamely közigazgatási döntés jogereje a jogorvoslati határidő leteltével, vagy a jogorvoslati jog kimerülésével áll be, ezzel

⁴⁴⁶ Érdekes megjegyezni, hogy Schwarze a Bíróságot említi meg, mint azon intézményt, amely a leginkább felelős lehet az uniós jog végrehajtásáért.

⁴⁴⁷ Jürgen Schwarze: i. m.

⁴⁴⁸ Bíróság, C-453/00, C-2/06

⁴⁴⁹ A Bíróság szerint

járulva hozzá a jogbiztonsághoz. Ezért a Bíróság értelmezésében az uniós jog sem követeli meg főszabály szerint, hogy ilyen helyzetekben a közigazgatási szerv visszavonja a jogerőre emelkedett közigazgatási határozatot.

Az alapügyben érintett holland jogban azonban harmadik személyek érdekeinek sérelme nélkül a közigazgatási szervek rendelkezhetnek a jogerőre emelkedett határozatok visszavonásáról.

Az Európai Bíróság értelmezése szerint a tagállamok közigazgatási szervei a következő körülmények fennállása esetén kötelesek a jogerőre emelkedett közigazgatási határozatot visszavonni.

- az adott tagállam belső joga szerint a közigazgatási szerv hatáskörrel rendelkezik a szóban forgó határozat visszavonására,
- a kérdéses határozat valamely végső fokon eljáró bíróság⁴⁵⁰ ítélete következtében vált jogerőssé,
- az említett ítélet a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlata az uniós jog téves értelmezésén alapul,
- az érdekelt az ítélkezési gyakorlatról történt tudomásszerzést követően haladéktalanul a közigazgatási szervhez fordult.

A Bíróság a Kempter-ítéletben ismét megerősíti, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásból eredő ítélet nem konstitutív, hanem tisztán deklaratív jellegű, következésképpen annak hatásai főszabály szerint az értelmezett szabály hatályba lépésének napjára visszamenőlegesen érvényesülnek. Ezt a szabályt rendszerint a közigazgatási szerveknek is alkalmazniuk kell az ítélet előtt bekövetkezett és létrejött jogviszonyokra is.

A Bíróság hozzáteszi, hogy ezt az elvet a jogbiztonság elve fényében kell értelmezni, azaz amennyiben a közigazgatási döntés jogereje az ésszerű jogorvoslati határidő leteltével, vagy a jogorvoslati jog kimerülésével áll be, az uniós jog nem követeli meg a szóban forgó határozat felülvizsgálatát.

Mindazonáltal a Bíróság megjegyyezte, hogy különleges körülmények fennállása esetén az uniós jogrend megköveteli, hogy a jogorvoslati jog kimerülésével jogerőssé vált közigazgatási határozatok felül legyenek vizsgálva a Bíróság értelmezésének figyelembe vétele érdekében.

A Bíróság a felülvizsgálatot megalapozó különleges körülménynek tekintette többek között azt, ha a végső fokon eljáró bíróság ítélete, a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlatára tekintettel az uniós jogrend megsértésén alapult, illetve a szóban forgó bíróság nem nyújtott be előzetes döntéshozatali kérelmet.⁴⁵¹

⁴⁵⁰ A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének megállapítását is a végső fokon eljáró bíróság döntése esetén követeli meg az uniós jog.

⁴⁵¹ Ebben a vonatkozásban a közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálatára való kötelezettség – bizonyos tekintetben – a bírósági aktusokból eredő felelősséghez hasonlóan – a végső fokon eljáró bíróságok gyakorlatának bizonyos szintű kontrolljára irányul.

Jelen ítélet alapügyében a kérdés főleg arra irányult, hogy az ítélkezési gyakorlatban meghatározott elvek abban az esetben is alkalmazhatóak-e, ha az alapügy felperese nem hivatkozott az uniós jogra.

A Bíróság megállapította, hogy a Kühne-ügyben megfogalmazott feltételek esetében nem szükséges, hogy az alapügy felperese a határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmében az uniós jogra⁴⁵² hivatkozzon.

A Bíróság finomított a Kühne-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlatán abban, hogy az érdekeltek nem szükséges az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatáról tudomást szerezve haladéktalanul benyújtani⁴⁵³ felülvizsgálati kérelmét, azonban a tagállamok ésszerű határidőt állapíthatnak meg, összhangban a tényleges érvényesüléssel és az egyenértékűsre vonatkozó európai jogi alapelvekkel.

Sokan kételkedtek, hogy a Kühne-ítélet valóban egy elvi jelentőségű ítélet lesz, nem pedig egy elszigetelt jelenség.

A Kempter-ítélet hozadéka a Kühne-ítéletnek annyiban, hogy a felperesnek nem szükséges az első fellebbezést követően az uniós (közösségi) jogra hivatkozni, illetve hogy az uniós (közösségi) jog nem határoz meg semmilyen időbeli korlátot a közigazgatási döntés felülvizsgálatával kapcsolatban. Eszerint az Európai Bíróság egy érintett számára kedvezőbb ítéletét követően bármikor lehet hivatkozni az uniós (közösségi) jogra.⁴⁵⁴

Vitatható a Kühne-ítélet első feltétele, miszerint a közigazgatási szervnek a belső jog szerint lehetőséget kell biztosítania a jogerőre emelkedett közigazgatási döntések felülvizsgálatára, hiszen a Bíróság az uniós (közösségi) jog primátusára hivatkozva felhatalmazhatta volna a közigazgatási szerveket a felülvizsgálatot lehetetlenné tevő belső eljárási szabályok figyelmen kívül hagyására.

Az Európai Bíróság talán így kívánja „fokozatosan hozzászoktatni” a tagállamokat⁴⁵⁵ ezen új uniós (közösségi jogi) követelményhez. Az Európai Bíróságnak soha nem állt céljában új eljárási szabály létrehozásával a nemzeti eljárási rendek koherenciáját megbontani, azaz nem kívánta átvenni a törvényhozó szerepét.⁴⁵⁶

A tagállamok törvényhozói felelősségével kapcsolatban ez a megállapítás semmi esetre nem tartható, hiszen itt az uniós (közösségi) jog alapján a nemzeti bíróságoknak abban az esetben is meg kell alkotniuk a tagállamok felelősségét megállapító szabályokat, ha az adott nemzeti jogban erre nem létezik szabály.⁴⁵⁷

⁴⁵² E megállapítás az előzetes döntéshozatali eljárás, illetve tágabb értelemben az uniós jogrend alkalmazásának objektív jellegét erősíti.

⁴⁵³ Ez a jogfejlődés a közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálatát segíti elő. Azonban a tagállamokból válthat ki olyan reakciókat is, hogy megszüntetnek minden olyan eljárási szabályt, amely lehetővé tenné az uniós jogrend érvényesülését.

⁴⁵⁴ Úgy vélem, e megállapítás jelentős jogbizonytalanságot okozhat, ami a tagállamokat a jogerőre emelkedett közigazgatási döntéseik felülvizsgálatára irányuló eljárási szabályainak újragondolására sarkallhatja, ugyanis ebben a helyzetben az uniós jog – jelenlegi állás szerint, és nem versenyjogi területen – nem követeli meg az utólagos felülvizsgálatot.

⁴⁵⁵ Laurent Coutron szerint a Kempter ítélettel az Európai Bíróság fokozatosan kívánja „hozzászoktatni” a tagállamokat az uniós jog sértésével hozott aktusok utólagos felülvizsgálatához. Laurent Coutron: La revanche de Kühne? A propos de l'arrêt Kempter: RDTE, 2009/1, 77. p.

⁴⁵⁶ L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Dalloz, 1991, 302. p.

⁴⁵⁷ Bővebben a következő fejezetekben.

Az Európai Bíróság az utóbbi években visszatérni látszik az előzetes döntéshozatali eljárás objektív felfogásához, a bíróságok közötti kooperációs modellhez, amelyben figyelmen kívül kell hagyni az alapügy felperesének tevékenységét.⁴⁵⁸

Az alapügyben szereplő felek⁴⁵⁹ tevékenységétől való eltekintés kizárólag a nemzeti bíróságokra nehezedő, az uniós jog hivatalból történő figyelembe vételre vonatkozó kötelezettség megerősítése árán érhető el.

Az utóbbi időkben az Európai Bíróság felhagyott a nemzeti bíróságok, az előzetes döntéshozatali eljárás keretein belül feltett kérdéseinek cenzúrájával, hogy ismét a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között fennálló kooperációs felfogást erősítse.

Az Európai Bíróság a Salonia-ügyben hozott ítéletében⁴⁶⁰ kimondta, hogy az alapító szerződések által létrehozott előzetes döntéshozatali eljárásban a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között létrehozott közvetlen kooperációs modellben nincs direkt kapcsolat, amely az alapügy érintettjeitől idegennek tekinthető.

Az Európai Bíróság álláspontja,⁴⁶¹ miszerint az előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazása a nemzeti bíróságok mérlegelésétől függ, nagymértékben eltávolodik a realitástól, ugyanis a nemzeti bíróságok általában nem szoktak előzetes döntéshozatali eljárást kérni.

A Kempter-ügyben készített indítványban⁴⁶² kifejti, hogy amennyiben az alapügy felperesének a legfelsőbb bírósági fórum előtt hivatkoznia kell az uniós (közösségi) jogra, úgy ez újabb legitím indokot jelent az előzetes döntéshozatal elmaradásához.

Ugyanakkor nem igazán lehet felróni⁴⁶³ az alapügy felpereseinek, hogy nem hivatkoznak az uniós (közösségi) jogra, mikor azt látják, hogy a nemzeti legfelsőbb bíróságok állandó gyakorlata alapján számukra kedvezőtlen döntés születne. Ebből következik, hogy a peres felek „mulasztása” csak a közigazgatási döntés felülvizsgálatával érhető el, amihez pedig szükséges, hogy a nemzeti bíróság hivatalból figyelembe vehesse az uniós (közösségi) jogot.

⁴⁵⁸ Úgy vélem, hogy az objektív felfogáshoz való visszatérés – a legtöbb esetben – a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak jobb előmozdítása érdekében történik. Például az érdekeltnek nem szükséges az eljárás során az uniós jogrendre hivatkoznia. Azonban az általános tendencia mégis az eredetileg objektív felfogásban létrehozott, azaz az uniós az uniós (közösségi) jog egységes értelmezése érdekében bevezetett előzetes döntéshozatali eljárás, a bíróság gyakorlata értelmében fokozatosan – többek között – alakul át a jogalanyok szubjektív jogosultságainak gyakorlása érdekében.

⁴⁵⁹ Laurent Coutron: *La revance de Kühne?* RDTE, 2009 január, 60-87. p.

⁴⁶⁰ Bíróság, 126/80, 41. pont

⁴⁶¹ Laurent Coutron: i. m. 85. p.

⁴⁶² Fótanácsnoki Indítvány, 97. pont

⁴⁶³ Laurent Coutron: i. m. 87. p.

Harmonizációs perspektívák

Nehezen érthető, hogy a jogbiztonság és a jogszerűség elvének ütközéséből kialakuló kompromisszumból született jogi aktusok felülvizsgálatára kialakított szabályok különbözzenek aszerint, hogy uniós vagy belső jogi normáról van-e szó.⁴⁶⁴ Eszerint az Európai Bíróságnak nem kellene hagynia, hogy az uniós jogot sértő belső jogi normák utólagos felülvizsgálatának feltételeit a tagállamok eljárási autonómiája határozza meg.

E szerint az Európai Bíróság nehezen közelítette meg a két eljárási módot, hiszen jelenleg a nemzeti jog esetében a nemzeti jog felülvizsgálati szabályai szerint kell eljárni. Ez viszont lehetetlenné tenné a minden tagállamban alkalmazható egységes kritériumrendszer alkalmazását.

A nemzeti normák közötti különbségeket egyedül az Európai Bíróság joggyakorlata által kialakított elvek szorítják korlátok közé, ami azonban kevés egy valódi konvergenciához. Az Európai Bíróság a Kühne&Heitz-ügyben hozott ítéletében megfogalmazott elvek, miszerint az uniós jog megsértésével hozott közigazgatási határozatokat csak abban az esetben kell felülvizsgálni, ha az adott nemzeti jogban léteznek a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok, mindenképpen csökkentik az európaizációs esélyeket.

Összegzés

Az uniós jog végrehajtása főszabály szerint a tagállamokat illeti meg. Az uniós jogrend figyelembe veszi a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáját a végrehajtást illetően. Azonban ezeket az elveket nem tekinthetjük abszolútnak, ugyanis az Európai Unió Bírósága kifejlesztette többek között a tényleges érvényesülés és a belső eljárási szabályokban alkalmazható egyenértékűség elveit. A tagállamoknak az uniós jog végrehajtása során figyelembe kell venniük az európai jogrend által elismert általános elveket is.

Az uniós jog európai intézmények általi végrehajtása sem tekinthető egyértelműnek: az uniós intézmények, az integráció specifikus jellegéből következően nem követik a hatalommegosztás klasszikus elveit, így valódi törvényhozó illetve végrehajtó szervet sem különböztethetünk meg. Az esetleges intézmények közötti végrehajtást megkönnyítendő hatásköri delegációk is könnyen az alapító szerződések és az intézmények közötti egyensúly módosulását eredményezhetik, ezért a Bíróság joggyakorlata alapján könnyen ellentétesek lehetnek az európai joggal. Viszonylag jó felosztásnak tartom, hogy az alapító szerződések rendelkezései törvényhozói, míg a másodlagos jog „végrehajtói” rendelkezéseknek minősülnek.

A Bizottság a végrehajtás javítása érdekében a mennyiségi jogszabályalkotás helyett a minőségi jogszabályalkotás szempontjait kívánja érvényesíteni. Bizonyos esetekben a Bíróság

⁴⁶⁴ Dominique Ritleng: L'identification de la fonction exécutive dans l'Union, In Colloques, i. m. 27-53. p.

azért semmisített meg uniós jogi aktusokat, mert az uniós intézmények nem készítették el a megfelelő hatástanulmányokat.

A tagállamok uniós jogrend végrehajtásával kapcsolatos hiányosságait részben pótolja az Európai Bíróság joggyakorlata, amelynek értelmében például irányelvek esetében abban az esetben is effektív és arányos szankciókkal kell sújtani az uniós jog megsértését, ha az adott irányelv nem tartalmaz szankciók kiszabására irányuló rendelkezéseket.

A Lisszaboni Szerződés tartózkodott az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos problémák megoldására irányuló, nagyívű reformok bevezetésétől, valószínűleg a politikai konszenzus hiányából fakadóan.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata azonban – figyelembe véve a Kühne-ügyhöz képest a Kempter-ügyben bekövetkezett jogfejlődést – óvatosan az európai jog jobb végrehajtására, illetőleg harmonizációk bevezetésére szorítja a tagállamokat.

Az uniós jog közigazgatási szervek általi végrehajtása

Feltehető a kérdés,⁴⁶⁵ hogy az uniós jogrend által biztosított védelem nem szorítkozik kizárólagosan a nemzeti bíróságok előtti eljárásokra? Az uniós jog által nyújtott védelem azonban a bírósági szakaszt megelőző eljárások esetében is megfelelő garanciákat kíván nyújtani.

Semmi esetre nem lehet az uniós jog által nyújtott védelem kategóriájába sorolni az összes, az uniós jog által kifejlesztett jó közigazgatásra vonatkozó elvet.⁴⁶⁶ Így abban az esetben beszélhetünk uniós jog által védett érdekekről, ha magánszemélyek szubjektív jogosultságairól beszélünk.

Az Európai Bíróság Unectef kontra Heylens-ügyben hozott ítéletében⁴⁶⁷ meghatározza a közigazgatási döntések indoklásának kötelezettségét, mert ez elősegíti a bírói felülvizsgálathoz való jogot. A magánszemélyek uniós jogrend által garantált jogosultságainak érvényesülése nem lenne lehetséges a közigazgatási döntések indoklására vonatkozó kötelezettség hiányában.

A Bíróság⁴⁶⁸ Hoechst kontra Bizottság ügyben⁴⁶⁹ fogalmazta meg állítását, miszerint minden közhatalmi beavatkozásnak törvényi alapokkal kell rendelkeznie, valamint a beavatkozást a törvényi célokkal kell igazolni. A tagállamok jogrendszerei – igaz különböző mértékben és eszközökkel – biztosítják a közhatalom az önkényes, és aránytalan fellépése elleni védelmet. Ezért e védelmet az uniós (közösségi) jog általános jogelveként kell elismerni.

⁴⁶⁵ Loïc Azoulay, *Administrative Law*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 328. p.

⁴⁶⁶ Loïc Azoulay: i. m.

⁴⁶⁷ Bíróság, 222/86

⁴⁶⁸ Loïc Azoulay: i. m.

⁴⁶⁹ Bíróság, 47/87

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke által garantált jó közigazgatáshoz való jog egyaránt vonatkozik az uniós, és az uniós joggal kapcsolatos tagállami közigazgatásra is. Így⁴⁷⁰ a nemzeti közigazgatási szerveknek nem csak az uniós jog effektív alkalmazását kell garantálniuk, hanem figyelembe kell venniük a magánszemélyek határon átnyúló érdekeikkel kapcsolatos jogi helyzetüket is.

Az uniós jog többek között ahhoz is hozzájárul, hogy a közigazgatásban kiterjessze a joguralmat. Ez a tendencia többek között a normák hierarchiájának módosulását eredményezte és többek között a törvény szerepének erőteljes csökkenéséhez vezetett. A törvény szerepének csökkenését többek között az uniós jogrend nemzeti jog felett élvezett primátusa és a tagállamok törvényhozói aktusaiból eredő felelőssége okozza.

Az uniós jog⁴⁷¹ a gazdasági közigazgatás hagyományos két területét megfosztotta a beavatkozás lehetőségétől: a saját gazdasági szereplők állami támogatását, valamint hogy a kormányzat az állami vállalatokat gazdaságpolitikai eszközként alkalmazza.

⁴⁷⁰ Loïc Azoulay: i. m.

⁴⁷¹ Jean-Bernard Aubry, i. m. 96. p.

V. Fejezet: Az uniós jog érvényesülésének hiányosságai, és az arra adott válaszok

Az első generációs ítélkezési gyakorlatban kialakított elvek

Az uniós jog nemzeti jog felett élvezett primátusának elve

A szövetségi államok alkotmányaival ellentétben az alapító szerződések nem rendelkeznek az uniós jog és a nemzeti jogszabályok ütközésével kapcsolatos konfliktusokról, valamint az alapító szerződések nem biztosítanak az uniós jognak a nemzeti jog felett primátust sem. Az Európai Bíróság sem rendelkezik – a föderális rendszerekben megszokott módon – az uniós (közösségi) joggal ellentétes nemzeti rendelkezések megsemmisítésének jogkörével. Ebből következően második hierarchiáról beszélhetünk.⁴⁷²

Ezért könnyen olyan megoldásra juthatunk, hogy az uniós jog és a tagállamok jogrendszereinek kapcsolatát a nemzetközi közjog rendezze.⁴⁷³

A nemzetközi közjog által használt „nemzetközi primátus” kifejezés⁴⁷⁴ meghatározza a nemzetközi szabályok primátusát a nemzeti jogszabályok felett, ugyanakkor a nemzeti jogok hatáskörébe utalja a „belső primátus rendezését” – azaz annak meghatározását, hogy a nemzetközi jog milyen feltételekkel hatol be a nemzeti jogrendbe monista vagy dualista felfogás alapján –, amelyet az adott tagállamok alkotmányai határoznak meg.

Ez a nemzetközi közjogias felfogás néhány államban uralkodóvá vált, főleg a dualista hagyományokkal rendelkező országokban. Az Európai Bíróság határozott és végleges álláspontja⁴⁷⁵ értelmében az uniós jog és a nemzeti jog közötti viszony nem határozható meg a nemzetközi jog és a nemzeti jog különböző felfogású kapcsolata, és még kevésbé az egyes tagállamok által meghatározott alkotmányok alapján.⁴⁷⁶

Ezt fogalmazta meg az Európai Bíróság a van Gend en Loos és Costa v. ENEL⁴⁷⁷ ügyekben hozott ítéleteiben:⁴⁷⁸ a primátus az uniós (közösségi) jogrend létfontosságú elemének tekinthető. Az uniós (közösségi) jog nemzeti jog feletti primátusának elvét az Európai Bíróság

⁴⁷² J. C. Gautron, Un ordre juridique autonome et hiérarchisé, in J. Rideau (sous la dir de) de la communauté de droit à l'Union de droit, continuités et avatars européens, Paris LGDJ, 2000, 25. p.

⁴⁷³ Denys: Le système juridique communautaire, puf, Paris, 1997, 407. p.

⁴⁷⁴ Denys Simon: i. m.

⁴⁷⁵ Denys: Le système juridique communautaire, puf, Paris, 1997 407. p.

⁴⁷⁶ Az ellenérdekeket is tartalmazó integráció megköveteli, hogy rendelkezéseinek belső jogban hatályosuló primátusát egységes, „kiskapukat nem ismerő szabályok szerint érvényesítsék.

⁴⁷⁷ Bíróság 2/62; 6/64

⁴⁷⁸ D. Simon: i. m. 406. p.

gyakorlata nem indokolja meg, a primátus elvének következetes alkalmazását inkább az uniós (közösségi) jogrend és az integráció sajátos jellege követeli meg.⁴⁷⁹

Egyrészt a Costa-ítélet következményének tekinthetjük⁴⁸⁰ azt is, hogy az uniós (közösségi) jogot nem lehet a tagállamok alkotmányiból eredeztetett⁴⁸¹ egy fajta „koncesszióknak” tekinteni, így a közvetlenül az alapító szerződésekből született uniós (közösségi) jog nemzeti jogszabályok felett élvezett primátusának elve nem kerül veszélybe ellentétben azokkal az esetekkel, ha annak alkalmazása a tagállamok különböző – akár alkotmányos – jogszabályaitól függene.

Másrészt az uniós (közösségi) jogrend specifikus viszonyai között értelmezett primátus azt is jelenti,⁴⁸² hogy minden uniós jogi – elsődleges vagy másodlagos – aktus primátussal rendelkezik minden⁴⁸³ nemzeti jogszabály felett, legyen szó akár⁴⁸⁴ alkotmányos rendelkezésekről.⁴⁸⁵

Az Európai Bíróság Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítéletében azt is megfogalmazta,⁴⁸⁶ hogy a tagállami alkotmányok által megfogalmazott alapjogok vagy az

⁴⁷⁹ D. Simon i. m. 409. p.

⁴⁸⁰ Guy Isaac – Marc Blanquet: Droit général de l'Union européenne, Sirey, 2006, Dalloz, Paris, 286. p.

⁴⁸¹ Vörös Imre szerint a Costa ítélet két alapvető következménnyel jár: A Bíróság értelmezése alapján az uniós (közösségi jog) saját jogrendet képez, amely a tagállamok jogrendszerének részévé vált. Vörös Imre: i. m. 396.

⁴⁸² Guy Isaac, i. m. 287. p.

⁴⁸³ Szintén problémákat jelent az uniós (közösségi) jog primátusa, és az ítélt dolog elve. Laurent Coutron szerint a Bíróság Fallimento Olimpclub (C-2/08) ítéletében az ítélt dolog fokozatos erózióját tapasztalhatjuk meg a primátus elvével szemben, míg az Astrucrom ítéletben (C-40/08) a Bíróság inkább a két elv közötti egyensúly kialakítására törekedett, hangsúlyozva az ítélt dolog elvének fontosságát. Laurent Coutron: La remise en cause de la chose jugée par les juridictions nationales, RDTE, 2010/1, 127-129. p.

⁴⁸⁴ Antonio Tizzano is elismeri, hogy a tudományban széles körben elterjedt – és többé-kevésbé elfogadott – nézetek szerint a nemzeti alkotmánybíróságok – elfogadva ugyan az uniós jogrend primátusának elvét – fenntartják maguknak a jogot – akár az Unióból való kilépést is kockára téve – hogy adott esetben alkotmányellenesnek minősítsék az uniós jogot az alkotmányban biztosított alapjogok, az alkotmány érinthetetlen magva, vagy az alkotmányos identitás sérelme esetén. Ugyanakkor a Melki-ügy (később részletesebben) kapcsán kiténik, hogy a Bíróság az uniós jog primátusa elvének bizonyos mértékű háttérbe szorítása árán is figyelembe veszi az alkotmánybíróságokat, és az alapjogok alkalmazását.

Azonban – részben e folyamatokkal ellentétesen – az alapjogok figyelembe vétele az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatban (példának okáért a birtokpolitikában, ahol az alapjogok miatt válik nehezzé az uniós jog termelőkkel kapcsolatos szociális célkitűzései ellenére is a helyben lakási kötelezettség előírása termőföld vásárlása esetén) bizonytalanságokat kelt, és ez akár tömeges méretekben (Magyarország) főleg a gazdaságilag gyengébb tagállamok esetében tömegesen vezethet az állam felelősségének megállapításához.

Általánosan ismert, hogy a német és az olasz alkotmánybíróságok az alapjogok védelmében fejlesztették ki a fenntartások elvét, ami hozzájárult az alapjogok Európai Bíróság általi jobb figyelembe vételéhez is.

Itt két kérdésre érdemes felhívni a figyelmet. A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségével kapcsolatban éppen az olasz alkotmánybíróság döntött az előzetes döntéshozatali eljárás mellett, tartva az alkotmánybíróság felelősségének megállapításával kapcsolatos presztizsvesztéstől.

Tizzano hozzáteszi, hogy ilyen módon a nemzeti alkotmánybíróságok valamit visszaszereznek az integráció miatt szükségszerűen elvesztett szuverenitásból. Antonio Tizzano: Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH, RDTE, 2011/1 13-15. p.

⁴⁸⁵ Az uniós jog belső normák feletti primátusának elve ellentétben áll azzal a – tagállamok túlnyomó többségében elfogadott – axiómával, miszerint a belső jogrendszer csúcspontja maga az alkotmány áll. Ez az alkotmányi paradoxon lényege. Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I). In Európai jog, 2007/2, 3. p.

⁴⁸⁶ Bíróság, 11/70

alkotmányos elvek sem képezhetik „legitim” akadályát az uniós jogi aktus érvényesülésének.⁴⁸⁷

Talán e helyzet is hozzájárult ahhoz, hogy az uniós jog alkalmazása során mind nagyobb mértékben tekintettel kell lenni az alapjogok érvényesülésére is, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatára.

Ezen igen szigorú, egyoldalú rendelkezéseket azzal lehet magyarázni, hogy tagállamok által kívánt vámunió létrehozásához és fenntartásához feltétlenül szükséges az uniós (közösségi) jog egységes és következetes alkalmazása.

Az uniós jog belső jog feletti primátusa egyaránt vonatkozik⁴⁸⁸ a közvetlen hatállyal és az azzal nem bíró rendelkezésekre is.⁴⁸⁹ Azonban az uniós jog primátusának elismerése végső soron csak a nemzeti hatóságok vagy a nemzeti bíróságok beavatkozásával biztosítható.⁴⁹⁰

Az Európai Bíróság kialakíthatja az uniós jog belső joggal szembeni primátusának elvét, sőt azt is kimondhatja, hogy egy nemzeti rendelkezés ellentétes az uniós joggal, ellenben nem semmisítheti meg az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezéseket. Ez a tény pedig azt is jelenti, hogy az alapító szerződések magukban foglalják a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának alapelveit.

Ezért a továbbiakban az uniós jog primátusának problémáját a tagállamok intézményi és eljárási autonómiája alapján kell vizsgálni, különös tekintettel az Európai Bíróságnak a tagállamok eljárási és intézményi autonómiájának korlátok közé szorítására kialakított elveire.

Az uniós jogrend – a primátus elvének alkalmazásában – a nemzeti bíróságok számára kötelezettséget ír elő, ami alapján ez utóbbiaknak el kell tekinteniük az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazásától. Ha eltekintünk attól a helyzettől, hogy a törvényhozó eleve nem alkot uniós joggal ellentétes normákat, vagy olyan változtatásokat eszközöl, amelyek által a kérdéses normák összeegyeztethetőek lesznek az uniós joggal, az uniós jog nemzeti jog felett élvezett primátusának leginkább hatékony érvényre juttatását a nemzeti bíróságok végzik.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában fokozatosan kiszélesítette az uniós (közösségi) jog primátusából eredő kötelezettségeket, amikor az eredetileg csak a nemzeti bíróságokra vonatkozó jogelvet, miszerint jogvita esetén a nemzeti bíróságoknak el kell tekinteniük az

⁴⁸⁷ Érdekes megjegyezni, hogy Tamás András szerint az alkotmányi szabályozás irányadó a köz, és a magánjogi viszonyokra is, és ha az a jogrendszer minden összetevőjét érinti, akkor az az adott jogrendszer önállóságának kérdésévé lesz, azaz szuverenitási kérdés. (Tamás András: *Közjogi Mítoszok Szuverenitás és alkotmány in Formatori Iuris Publici Studia in honorem Geisae Kilényi Septuagenarii*, Szent István Társulat, Budapest, 2006 466. p.) Ugyanakkor Lois Azouli kifejti, hogy a köz, és magánjog megkülönböztetése az uniós joggal kapcsolatban – és az azzal kapcsolatos helyzetekben – nem tartható, erre sem az alapító szerződések nem térnek ki, sem a Bíróság gyakorlata alapján nem látszik megalapozottnak. E megkülönböztetés „helyébe” a tagállami intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetősége lép. Ha az adott rendelkezés megfelel a négy szabadság, és az uniós versenyjog kritériumainak, akkor az állam „visszakaphatja” szociális, és szabályozó szerepét. Loïc Azouli: *Sur un sens de la distinction Public/privé dans le droit de l'Union européenne*, par Loïc Azouli, RDTE, 2010/4, 842-861. p.

Tehát ha az alkotmány által biztosított szuverenitás fontos részét képezi a köz, és a magánjog együttes szabályozásán keresztül a jog önállóságának kérdése, akkor a köz és magánjog megkülönböztetésének tarthatatlansága tovább csökkenti a tagállamok szuverenitását.

⁴⁸⁸ Denys Simon: i. m. 410. p.

⁴⁸⁹ Denys Simon i. m. 410. p.

⁴⁹⁰ Denys Simon i. m. 421. p.

uniós (közösségi) joggal ellentétes belső normák alkalmazásától, a tagállamok közigazgatási szerveire is érvényesnek tekinti: a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak nem szabad alkalmazniuk az uniós (közösségi) joggal összeegyeztethetetlen nemzeti rendelkezéseket. Bizonyos helyzetekben pedig a tagállamok közigazgatási szerveinek köteleességük minden olyan rendelkezés meghozatala, amelyek szükségesek az uniós jog effektív alkalmazásához.

Az uniós jogrend által megfogalmazott közérdek és az egyes tagállamok gazdasági közérdekeiből eredő különbségek is hozzájárulhatnak a közigazgatási szervek, vagy a törvényhozó uniós jog végrehajtásával kapcsolatos problémákhoz. A közigazgatásnál összehasonlíthatatlanul nagyobb függetlenséget élvező bíróságok ezért sokkal inkább alkalmasak az uniós jogrend primátusának érvényre juttatására.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata⁴⁹¹ három következményt von maga után: a saját hatáskörén belül a törvényhozónak meg kell változtatni az uniós joggal ellentétes belső rendelkezéseket,⁴⁹² a hatóságokra az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezés alkalmazásának tilalma vonatkozik, illetve a nemzeti bíróságoknak meg kell akadályozni minden uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezés érvényesülését.

Ez az elv a nemzeti hatóságok számára abszolút kötelezettséget jelent, azaz nem kell megvárniuk, hogy a törvényhozó az adott jogszabályt a tagállam eljárási rendje szerint megváltoztassa, vagy hatályon kívül helyezze. Azonban feltehetően a gyakorlatban ez az elv kevésbé érvényesül.

Az Európai Bíróság Simmenthal-ügyben⁴⁹³ hozott ítélete egyfelől hozzájárul ahhoz, hogy az uniós jog bizonyos „megsemmisítési hatással” bírjon, azaz megakadályozza a vele ellentétes, korábban hozott nemzeti jogszabályok hatályba lépését, másrészt egy bizonyos „blokkoló effektust” is létrehozott, amellyel megelőzi a jövőbeli, uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazását.

A közvetlen hatály elvére vonatkozó elméletek az uniós jog a tagállamok jogrendjével szembeni primátusának folytatásaként is értelmezhetők.⁴⁹⁴ Ezen tézis szerint, ha egy kutató megpróbálkozik a közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály problémáit elválasztani egymástól, akkor akaratlanul is az egyik intézményt beleviszi az uniós (közösségi) jog primátusának (elsődlegességének) fogalmába.

Az uniós jogrend közvetlen hatályának elve

A nemzetközi közjog nem zárja ki – amennyiben az a felek akaratával megegyezik –, hogy normáinak közvetlen hatálya legyen. Ez azonban a nemzetközi közjogot tekintve kivételes helyzet. Az uniós jog azonban alapelv szerint hatással lehet a magánszemélyek jogi

⁴⁹¹ Denys Simon: i. m. 421. p.

⁴⁹² Bíróság, 316/81

⁴⁹³ Bíróság, 106/77

⁴⁹⁴ Kecskés László: EU JOG, és jogharmonizáció, HVG ORAC, Budapest, 2008, 575. p.

helyzetére.⁴⁹⁵ Több jel mutat arra, hogy az uniós jog egyre inkább elmosza a köz- és a magánjog közötti választóvonalat.

A közvetlen hatály kérdése abból a szempontból is érdekes lehet⁴⁹⁶, hogy az alapító szerződések a rendeletekre vonatkozó szabályozáson kívül nem tartalmazzanak semmilyen ezt előíró rendelkezést. A közvetlen hatály elvét is az Európai Bíróság joggyakorlata fejlesztette ki.

A közismert Van Gend en Loos-ügyben hozott ítéletben⁴⁹⁷ a Bíróság⁴⁹⁸ a közvetlen hatály elvét az alapító szerződések specifikus helyzetére való hivatkozással támasztja alá. Az Unió (Közösségek) jogrendjének legfőbb célkitűzése az egységes belső piac létrehozása, az alapító szerződések preambuluma nem csak a tagállamok kormányaihoz, hanem az európai néphez is szól. Ebből következően a magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak az uniós jogrendből eredő jogosultságaik érvényesítésére.

A közvetlen hatály elve ezzel az indokkal csak igen nehezen támasztható alá. Inkább arról lehet szó, hogy az alapító szerződések megszerkesztői, vagy a tagállamok nem kívánták direkt módon az uniós (közösségi) jogrendet ezzel a kikényszerítő eszközzel is felruházni. Azonban – mivel ezen eszköz is szükséges az integráció fenntartásához – az Uniót (Közösséget) jellemző demokratikus deficit ellentételezéseként az Európai Bíróság kialakította a közvetlen hatály elvét is.

A francia jogtudomány álláspontja szerint ezen érvek egyike sem képes önmagában indokolni a közvetlen hatály elvét, azonban léteznek olyan álláspontok is, amelyek szerint az ítélet magával ragadóan logikus.⁴⁹⁹ Nagy vonalakban mégis úgy tűnik, hogy igazolható a közvetlen hatály, de ebben az esetben is csak az integráció sajátos jellegének logikája adhat igazolást ezen jogelv Európai Bíróság általi kialakítására.

További indokok is szólhatnak a közvetlen hatály elvének megfogalmazása mellett: az alapító szerződések új jogrendet hoztak létre, amely a tagállamok szuverenitásának csökkenését vagy legalább részleges átruházását vonja maga után. A szerződések politikai, gazdasági, illetve alkotmányos alapjai feltételezik, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak az uniós jogrend rendelkezéseire.⁵⁰⁰

E logika alapján egyértelműnek tűnik – főleg az uniós (közösségi) jog alkalmazásának, és annak kikényszerítésével kapcsolatos nehézségeket tekintetbe véve – magánszemélyek tehát azzal, hogy uniós jogrendből eredő jogosultságaikat a nemzeti bíróságok előtt érvényesítik, végeredményben az uniós intézményeket is segítik. Ez a segítség az uniós jogrend tagállamok általi végrehajtásával kapcsolatban értendő: a kötelezettségzegési eljárást kiegészíti az előzetes döntéshozatali eljárás rendszere. Ebben a vonatkozásban egyértelműen kitűnik, hogy a Bíróság, a tagállamok akaratát igen távan értelmezve vezeti le a közvetlen hatály elvét.

⁴⁹⁵ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997 387. p.

⁴⁹⁶ Walter Cairns szerint a közvetlen hatály az egyik olyan tényező, amely elválasztja az uniós (közösségi) jogot a többi nemzetközi intézmény által kidolgozott jogtól, az az egyénre gyakorolt hatása, amit erősebbnek vél az Emberi Jogok Európai Egyezményénél is. Cairns i. m. 93. p.

Álláspontom szerint az uniós jog egyénre gyakorolt hatását nem annyira az alapító szerződések, inkább az Európai Bíróság gyakorlata alakította ki. Az egyénekre gyakorolt hatás inkább az integráció jellegéből, és e jogrend rendszertani hiányosságának orvoslásának tudható be.

⁴⁹⁷ Bíróság, 26/62

⁴⁹⁸ Denys Simon: i. m.

⁴⁹⁹ J. Rideau: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995

⁵⁰⁰ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997 388. p.

Az Európai Bíróság⁵⁰¹ egyre inkább szélesíti a közvetlen hatály alkalmazását, valamint annak kritériumait fokozatosan egyre rugalmasabban kezeli, mint az adott uniós jogi aktus precizitása, vagy feltétel nélkülsége.

A nemzeti bíróságokra vonatkozó, az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti rendelkezések alkalmazásának tilalmára, illetve az uniós jogrend célkitűzéseit figyelembe vevő nemzeti rendelkezések vonatkozó kötelezettség minden nemzeti rendelkezésre vonatkozik, nem csupán az uniós jogot átültető nemzeti rendelkezésre.⁵⁰² Végző soron arra a következtetésre juthatunk, hogy ezen kritériumok alapján nem, vagy alig létezik olyan uniós (közösségi) norma, amely a fent ismertetett kritériumok egyike alapján nem minősülhetne közvetlen hatályúnak.

Justiciabilité avagy ítélhetőség

Az uniós (közösségi) jog⁵⁰³ alkalmazását a nemzeti jogrendekben általában a *summa divisio* elve alapján csoportosítják azaz aszerint, hogy az uniós norma rendelkezik-e közvetlen hatállyal vagy nem. Az uniós (közösségi) jog nemzeti jogokban való alkalmazásának szempontjából nagy jelentősége lehet annak, hogy az alapító szerződésekből eredő uniós jogrend milyen szinten „hatolt be” a nemzeti jogrendekbe. Ez az elhatárolás egyre inkább elmosódik⁵⁰⁴ az Európai Bíróság joggyakorlatában. Ezért szükséges olyan típusú újrafogalmazásuk, amely megfelel az Európai Bíróság a primátus, és a közvetlen hatály alkalmazásában bekövetkezett jogfejlesztésének.

E problémára igen jó válasz ad az a tézis, amelynek értelmében⁵⁰⁵ az uniós (közösségi) jog alkalmazhatóságát végző soron a justiciabilité fogalma körül kellene meghatározni. A justiciabilité a nemzeti bíróságok „képeségét” elemzi az uniós jog hatékony végrehajtása, illetve a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak hatékony védelme szempontjából. Meg kell különböztetni a minimális, és a megerősített ítélhetőséget is.

Említést kell tennünk⁵⁰⁶ az uniós joggal ellentétes szabályok alkalmazásától való eltekintésnek elvéről⁵⁰⁷, amely abban mutatkozik meg, hogy az uniós jog primátusának elvét alkalmazva – és ismételten figyelmen kívül hagyva az adott uniós norma közvetlen

⁵⁰¹ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne apres le traité de Lisbonne, Bruylant, 2010 sous la dir de Bertrand Favreau 275 . p.

⁵⁰² Bíróság, C-240/08

⁵⁰³ Denys Simon: Le système juridique communautaire, puf, Paris, 1997 437-439. p.

⁵⁰⁴ Denys Simon: i. m.

⁵⁰⁵ Denys Simon: i. m.

⁵⁰⁶ Denys Simon i. m. 441-442. p.

⁵⁰⁷ Denys Simon: i. m. 441-442. p.

hatályának elvét – a tagállamok bíróságainak el kell tekintenie az uniós (közösségi) joggal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazásától.⁵⁰⁸

Úgy tűnik,⁵⁰⁹ hogy a tagállamok bíróságai tökéletesen megértették ezt az elvet, és nem haboznak – nevezetesen az irányelvek átültetésével⁵¹⁰ kapcsolatban – figyelmen kívül hagyni az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezéseket, legyen szó törvényhozói vagy közigazgatási aktusról.

A prevenció felhozhatóságának nevezhetjük⁵¹¹ az olyan helyzeteket, amikor – az uniós hűség, vagy kooperációs kötelezettség elvéből eredően – az uniós jog a magánszemélyek számára lehetővé teszi, hogy a bíróságok előtt hivatkozzanak az irányelvek átültetési határideje előtt hozott ellentétes nemzeti rendelkezésekre. Az Európai Bíróság az Inter-Environnement Wallonie ügyben megállapította, hogy⁵¹² az olyan irányelvekkel kapcsolatban is megsérthető az uniós jog, amelyeknek az átültetési határideje még nem járt le – természetesen ebben az esetben nem beszélhetünk közvetlen hatályról –, mert egy ilyen rendelkezés is komolyan veszélyeztetheti az irányelv által meghatározott célkitűzések teljesülését. A reparációs igény felhozhatóságával ismét⁵¹³ az uniós jog primátusa kerül előtérbe. Az uniós jogrend nemzeti jogok felett álló primátusa elvének közvetlen következménye az, hogy a magánszemélyek követelhetik az uniós jogrend megsértéséből eredő káraik megtérítését, amely szintén nem függ az adott uniós jogi norma közvetlen hatályától. A Bíróság *Frankovich*-ügyben hozott ítélete alapján⁵¹⁴ az irányelv a Bíróság értelmezésében nem teljesítette azokat a „technikai követelményeket”, amelyek alapján a nemzeti bíróságoknak közvetlenül alkalmazniuk rendelkezéseit.

A közvetlen hatály elvének alkalmazása nagy részben helyettesíthető az ítéletesség elvével. Erre bizonyíték, hogy az Európai Bíróság által kialakított a prevenció ítéletesség, valamint a reparációs ítéletesség nehezen egyeztethető össze azokkal a megállapításokkal, amelyeket ezen ítéleteket megelőzően megfogalmazhattunk. Talán nem rugaszkodunk el a valóságtól, ha azt állítjuk, hogy a közvetlen hatály elvét az Európai Bíróság gyakorlatában csak az uniós jogrend rendszertani hiányosságainak kiküszöbölésére érdekében alakította ki.

⁵⁰⁸ Simmenthal, 106/77

⁵⁰⁹ Denys Simon: i. m. 442-443. p.

⁵¹⁰ Sophia Koukoulis – Spiliotopoulos szerint a felhozhatóság, és ítéletesség páros a Bíróság gyakorlatában tovább megy, mint a klasszikus közvetlen hatály. Többek között az uniós joggal összhangban lévő értelmezés minden nemzeti bíróságot kötelez, minden jogszabályt, nem csak a törvényeket. Az elsődleges joggal kapcsolatban is fennáll ez a kötelezettség, amely nem változik szociális, vagy gazdasági területek függvényében. In *La Charte des Droits fondamentaux se L'Union européenne arpes le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2010 276-281. p.

⁵¹¹ Denys Simon: i. m. 442-443. p.

⁵¹² Bíróság, C-129/96

⁵¹³ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 443-445. p.

⁵¹⁴ Denys Simon: i. m.

Amint a közvetlen hatály a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak akadályává válhatott volna, azt fokozatosan átalakította és a gyakorlatban bizonyos mértékig felcserélte a ítélhetőség elvével.

A Bíróság Unibet-ügyben⁵¹⁵ hozott ítélete

(A tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának korlátok közé szorítása)

Vitathatatlan, hogy az uniós jog végrehajtásában és alkalmazásában a legfontosabb szerepet⁵¹⁶ a nemzeti bíróságok töltik be. Az uniós jog végrehajtásához azonban elkerülhetetlenül szükség van a nemzeti eljárásjogok igénybevételére is. Ez a tagállamokra vonatkozó eljárási autonómia nem lehet abszolút. Ebben az esetben a tagállamoknak, amennyiben egy uniós rendelkezés vélt vagy valós érdekeiket sértené, elég lenne az eljárási kereteket úgy kialakítani, hogy az gyakorlatilag lehetlenné tegye az uniós jog értelmére vonatkozó jogviták kialakulását.

Azonban ha eltekintünk ettől a minden bizonnyal gyakorlatban csak nagyon ritkán előforduló példától, amennyiben a belső eljárási lehetőségek lehetlenné tennék a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényre juttatását, akkor az megghiúsítaná az Európai Bíróság uniós jog végrehajtása, és kikényszerítése érdekében eddig kialakított ítélkezési gyakorlatát.

Így – uniós eljárásjog hiányában – az uniós jogrend különböző elvekkel korlátok közé szorítja a nemzeti eljárásjogokat. Az Európai Bíróság többek között a Rewe-ügyben⁵¹⁷ hozott ítéletében kifejtette, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik az uniós jog közvetlen hatályából eredő jogosultságok védelme.

Az Európai Bíróság által kialakított elvek szerint a nemzeti elbánás elve alapján a belső jognak az uniós (közösségi jog) által garantált jogosultságok végrehajtásához ugyanazokat az eljárási lehetőségeket kell biztosítani, mint a nemzeti jogból eredő jogosultságok esetén.⁵¹⁸

A szintén Európai Bíróság által kialakított effektivitás jogelve pedig megköveteli – ahogy azt az Európai Bíróság a San Giorgio-ügyben hozott ítéletében kifejtette –, hogy a belső eljárásjogi szabályok nem alkalmazhatók olyan módon, hogy azok az uniós (közösségi)

⁵¹⁵ Bíróság, C-432/05

⁵¹⁶ G. Isaac, *Droit communautaire général*, Sirey, 9. édition, 87. p.

⁵¹⁷ Bíróság, 33/76

⁵¹⁸ Bíróság, 158/80

jogból eredő jogosultságok gyakorlását lehetetlenné tennék vagy azokat túlságosan megnehezítenék.⁵¹⁹

A nagy hatású Unibet-ítélet segítséget nyújt számunkra a tagállamok eljárási autonómiájának korlátok közé szorításához. Az alapügyben a nemzeti bíróság kérdéseivel többek között arra kereste a választ, hogy a jogalanyok uniós (közösségi) jogrendből eredő jogai számára biztosítandó hatékony bírói jogvédelem elvét úgy kell-e értelmezni, hogy az abban az esetben is megköveteli a tagállami jogrendszerben olyan önálló keresetfajta létezését, amely elsődlegesen az uniós joggal való összeegyeztethetőség megállapítására irányul, ha léteznek a belső jogban más lehetőségek is, amelyek alapján vizsgálható a kérdéses nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetősége.

A Bíróság⁵²⁰ emlékeztet arra, hogy a hatékony bírói jogvédelem elve általános uniós (közösségi) jogi elv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapszik, valamint ezt az elvet megerősítette az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke is. A Bíróság hozzáteszi, hogy az EK Szerződés 10. cikke értelmében az együttműködés elvének alkalmazásában a tagállamok bíróságainak feladatát képezi a jogalanyok számára az uniós (közösségi) jog közvetlen hatályából eredő jogvédelem biztosítása.

Az Európai Bíróság elismeri, és továbbra is alkalmazza azt az elvet, amely szerint Uniós (közösségi) szabályok hiányában a tagállamok maguk jogosultak meghatározni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bíróság eljárási szabályait.

Az alapító szerződésekből ugyanis tényleg nem következik az, hogy az más jogi kereseteket kívánt volna létrehozni, mint amit a nemzeti jog az adott keresetekre megállapít. A Bíróság szerint csak abban az esetben lenne másképpen, ha a nemzeti jogrendből az következne, hogy nem létezik olyan keresetfajta, amellyel – akár közvetett módon is – biztosítható lenne a jogalanyok uniós (közösségi) jogból eredő jogainak tiszteletben tartása.

Álláspontom szerint ezen ellentmondás igen nehezen feloldható helyzetet teremt, ugyanis a közvetett keresetek bizonyos értelemben túlságosan megnehezítik az uniós jogrendből eredő igények érvényesítését. Ez, de önmagában egy jogosultság jogvitában való érvényesíthetősége is alkalmas egy bizonyos jogosultság gyakorlásának meggátolására.

Ugyanakkor, ha nem ellentétes az uniós joggal, hogy a tagállamok egy uniós jogrend által garantált jogosultság esetén csak közvetett kereseteket tegyen lehetővé, akkor az egyértelműen a gazdasági szereplőknek kedvez, mivel vélhetően jobb anyagi lehetőségeik miatt e szereplők könnyebben képesek a közvetett keresetekkel járó akadályok áthidalására. Ez a helyzet pedig eljárásilag is másodlagossá minősíti, a főleg gazdaságilag inaktív személyek számára jogosultságokat garantáló uniós polgárságból eredő jogosultságokat.

A Bíróság – a fenti megállapítása ellenére kijelenti –, hogy alapelv szerint tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a bírói felülvizsgálathoz való jog ne szenvedjen sérelmet a nemzeti szabályozás következtében,⁵²¹ valamint az uniós jog a tagállamokra olyan kötelezettséget ró, amelynek értelmében olyan keresetindítási és eljárási rendszert kell kialakítaniuk, amelyek biztosítják e jogok tiszteletben tartását.

⁵¹⁹ Bíróság, 199/82

⁵²⁰ Bíróság, C-432/05, 37. – 41. pontok

⁵²¹ Bíróság, i. m. 42. pont

Az egyenértékűség elve, valamint a tényleges érvényesülés elvei érvényesülése mellett⁵²² az uniós jog előírja a nemzeti bíróságok számára, hogy a bíró értelmezésének lehetőleg olyan módon kell történnie, hogy elősegítse a hatékony bírói jogvédelem biztosítására irányuló célkitűzés megvalósulását.⁵²³

Az iratokból kitűnik, hogy⁵²⁴ a svéd jog nem teszi lehetővé egy olyan jogalany, mint az Unibet számára, hogy közvetlen keresetben a sorsjátékokra vonatkozó nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét vitassa – azonban több, közvetlen eljárási lehetőség is rendelkezésére áll, mint például a rendes bíróságok előtt indított kártérítési kereset.

A Bíróság szerint⁵²⁵ – mivel az iratokból az is kitűnik, hogy az illetékes bíróság egy kártérítés megállapítására vonatkozó keresetet elfogadhatónak minősített –, miután a kártérítés keretében sor kerül a sorsjátékokról szóló nemzeti rendelkezések uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségének megvizsgálására, ez az eljárási lehetőség olyan jogi utat jelent, amely biztosítja az Unibet számára az uniós jogrendből eredő jogosultságainak hatékony védelmét.

Nyilvánvalóan, amennyiben egy uniós jogrend által biztosított jogosultság érvényesítéséhez a keresetnek egy kártérítési per követelményeinek kell megfelelnie, úgy e jogok érvényesíthetőségének lehetősége is jelentős csorbát szenved.

Feltehetően azért állapította meg a Bíróság a fentieket,⁵²⁶ hogy az eljáró bíróságnak a kártérítési kérelem tárgyalása keretében a kár bekövetkeztétől, valamint az okozati összefüggéssel kapcsolatos feltételek érdemi értékelésétől függetlenül sor kerüljön a kérdéses törvény uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára is.

Az uniós jog közigazgatási szervek általi végrehajtása, és végső soron a bírósági felülvizsgálat óhatatlanul csorbát szenved akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy az alapító szerződések magukban hordozták a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának elvét. Szintén bizonytalanságokat rejt magában és a döntés félmegoldás jellegét erősíti, hogy a kártérítési keresetben – az ilyen keresetek lényegi kérdésétől függetlenül, azaz ezek elfogadhatóságának esetén is – a nemzeti bíróságnak vizsgálnia kell a szóban forgó rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét is.

Így talán egyszerűbb lett volna az Európai Bíróság részéről ha kimondja, hogy minden alkalommal biztosítani kell a nemzeti eljárási rendben egy jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára irányuló kereseteket.

Szintén figyelemreméltó a Bíróság megállapítása,⁵²⁷ amikor azt mondja ki, hogy ha az Unibet kérdéssel fordulna a kormányhoz, amelyben szolgáltatásra vonatkozó reklámozási tilalom feloldását kérné, nemleges válasz esetén bírósági felülvizsgálati lehetőséggel élhetne. Ez az indok más sokkal inkább életszerűnek tűnik, valamint a gyakorlatban sem tesz különbséget a gazdasági jellegű és az uniós polgárság által garantált jogosultságok között.

⁵²² Bíróság, i. m. 43. pont

⁵²³ E kijelentés sem képes a fent említett ellentmondások feloldására.

⁵²⁴ Bíróság, i. m. 55-61. pontok

⁵²⁵ Bíróság, i. m. 58. pont

⁵²⁶ Bíróság, i. m. 59. pont

⁵²⁷ Bíróság, i. m. 60. pont

Azonban e lehetőség is rejt magában bizonytalanságokat, hiszen nem létezik minden kétséget megnyugtató megoldás arra a helyzetre, ha az illetékes hatóságok nem adnak válasz a kérdésre, és a válasz nemzeti bíróság általi kikényszerítése az adott nemzeti jogban „kívánnivalókat hagy maga után”.

A kérdést feltevő bíróság továbbá kifejtette, hogy ha az Unibet figyelmen kívül hagyná a sorsjátékokról szóló törvény rendelkezéseit és az illetékes hatóságok közigazgatási vagy büntetőeljárást indítanának ellene, akkor az alapügy érintettje számára lehetséges volna kérdéses jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét vitatása.

Igaz, hogy ebben az esetben a hatáskörrel rendelkező bíróságnak el kellene tekintenie a kérdéses rendelkezések alkalmazásától, amennyiben azok uniós (közösségi) joggal való ellentétessége megállapítást nyer. Ezt a megállapítást az Európai Unió Bírósága sem vitatja, nem tekinthető problémamentes, elegáns megoldásnak, hogy bizonyos jogrendből eredő jogosultságokat csak egy tagállam normáinak megszegésével lehet érvényesíteni. Büntetőügyekben pedig egy ilyen „jogérvényesítés” problematikája nem igényel különösebb okfejtést.

Az Európai Bíróság is egyetért abban,⁵²⁸ hogy amennyiben a szabályok megszegése lenne az egyedüli lehetőség az uniós jogrend által biztosított jogosultságok érvényesítésének úgy, hogy az adott jogalany kénytelen lenne kitenni magát az adott közigazgatási vagy büntetőeljárásnak, az nem jelentene megfelelő utat az uniós jogrendből eredő jogosultságok érvényre juttatásához.

A második kérdés arra irányult, hogy a nemzeti bíróságoknak ideiglenes intézkedések meghozatalára lehetősége kell-e hogy legyen, mielőtt a kérdéses nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségének tárgyában az adott bíróság döntést hoz. Ez is igen fontos kérdésnek tekinthető különös tekintettel, hogy a kisebb gazdasági szereplők, valamint az uniós polgárságból eredő jogosultságainak gyakorlását nagymértékben megkönnyítenék adott helyzetekben ideiglenes intézkedések.

Így nem véletlen, hogy az Európai Bíróság állandó gyakorlata értelmében a nemzeti bíróságoknak lehetőségüknek kell, hogy legyen ideiglenes intézkedések meghozatalára, és ezen intézkedések meghozatala a jogalanyok érdekeinek védelmét kell, hogy szolgálja.⁵²⁹

A Bíróság megállapította, hogy⁵³⁰ amennyiben nem tekinthető egyértelműnek egy jogalany uniós jogból eredő jogosultságának védelme érdekében beadott keresete a nemzeti jog alapján, a hatékony bírói jogvédelem elve megköveteli, hogy az eljárás e szakaszában a nemzeti bíróság elrendelhesse ideiglenes intézkedéseket.

Az Európai Bíróság ugyanakkor arra az álláspontra jutott, hogy a hatékony bírói jogvédelem elve nem követeli meg a tagállami jogrendszerben annak a lehetőségnek a meglétét, hogy a tagállam joga alapján elfogadhatatlan kereset tárgyában ideiglenes intézkedést hozzon, feltéve, hogy ez az elfogadhatatlanság nem kétséges.

⁵²⁸ Bíróság, i. m. 64. pont

⁵²⁹ Bíróság, i. m. 68-71. pontok

⁵³⁰ Bíróság, i. m. 72. pont

A Bíróság itt valószínűleg arra a lehetőségre gondol, hogy csak abban az esetben nem követeli meg az uniós (közösségi) jog a hatékony bírói jogvédelem elve alapján az uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetlenség megállapítására szolgáló önálló keresetfajta létezését, amennyiben léteznek az adott nemzeti jogban más lehetőségek. Gondolhat továbbá az adott nemzeti rendelkezés – akár közvetett módon – uniós joggal való összeegyeztethetőségének megállapítására.

Összefoglalva kimondhatjuk, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint⁵³¹ a tagállamok intézményi, és eljárási autonómiája és az uniós jog tényleges érvényesülése területén kialakult kompromisszum talán – még az uniós joghoz képest is – túlságosan bonyolultta⁵³² tette a viszonyokat.

Ugyanakkor a kialakított kompromisszum alapján az uniós jog tényleges érvényesülése szempontjából az uniós polgárságból eredő jogosultságok – eljárási szempontból is – másodlagossá váltak. A kártérítéssel kapcsolatos Európai Bíróság álláspontja pedig megerősíti, hogy a reparációhoz való jog ténylegesen is az integráció mai formájában való fennmaradása *sine qua non*-jának tekinthető.

A primátus következményei bírói eljáráshoz való jog

Az uniós jogrend nemzeti jog felett élvezett primátusának következménye a bírói eljáráshoz való jog,⁵³³ ugyanis egyértelmű tényként kezelhető, hogy az uniós jog alkalmazása nem biztosítható csupán azzal a lehetőséggel, hogy jogvita esetén a nemzeti bíróságok eltekintenek az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályok alkalmazásától. Az uniós (közösségi) jog valós alkalmazásához az is szükséges, hogy a nemzeti bíróságok minden helyzetben valóban felülvizsgáljanak minden uniós jogot sértő helyzetet, valamint biztosítottá kell tenni az ilyen helyzetek által okozott károk reparációját is.

A nemzeti bíróságok minden uniós jogot sértő helyzetet felülvizsgálatára vonatkozó követelményét az Európai Bíróság egyrészt az uniós jogrend primátusából, másrészt az általános jogelvekből vezeti le, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkéből erednek.

Az Európai Bíróság a Johnston-ügyben fejtette ki legmarkánsabban,⁵³⁴ hogy a valós bírósági felülvizsgálathoz való joggal ellentétes az, hogy egy nemzeti hatóságok által kiadott – a megdönthetetlen vélelem joghatásával felruházott – igazolás, kizárja az adott nemzeti bíróság

⁵³¹ Fabienne Péraldi Leneuf szerint várható e területen, hogy az Európai Unió Bírósága további „követelményeket támaszt” a tagállamok eljárási autonómiájának korlátok közé szorításában. Fabienne Péraldi Leneuf: *L'équilibre des sanctions pénales*, RDTE, 2010/1 26-28. p.

⁵³² Egyes szerzők a tagállamok intézményi, és eljárási autonómiáját „szükséges rossznak” minősítik. Y. Gautier: *La délégation en droit communautaire*, These, Strasbourg, 1995 193. p.

⁵³³ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997, 417-420. p.

⁵³⁴ Bíróság, 222/84

felülvizsgálati lehetőségeit. A Bíróság szintén ellentétesnek talált az uniós (közösségi) joggal egy olyan helyzetet, amikor a belső eljárásjogok lehetetlenné tették egy állampolgársági alapon megkülönböztető nemzeti rendelkezés felülvizsgálatát.⁵³⁵

Versenyjogi területen azonban korlátokba ütközhet a bíróhoz való jog, amennyiben azt az érintettek visszaélésszerűen alkalmazzák.⁵³⁶ Ebben a helyzetben érthető, hogy a joggal való visszaélés megfelelő szankciókkal legyen körülbástyázva.

Azonban főleg az uniós polgárság területén Európai Bíróság gyakorlatában bekövetkezett jogfejlődések esetén okozhat nehézséget a bírói felülvizsgálat biztosítása.

A nemzeti bíróságok és az uniós jog

Számos vita tárgyát képezi,⁵³⁷ hogy a nemzeti bíróságoknak hivatalból figyelembe kell-e venniük az uniós jogot. Az uniós (közösségi) jog nemzeti jog felett élvezett primátusának érvényesülésére is nagy befolyással van e kérdés eldöntése, azaz a nemzeti bíróságok számára lehetőség és/vagy kötelezettség az uniós jog hivatalból történő figyelembe vétele?

Az integráció és Bíróság⁵³⁸ eddig elemzett gyakorlata alapján nehezen következtethetnénk arra, hogy az uniós jogot sérti egy olyan helyzet, amikor a nemzeti bíróság hivatalból figyelembe veszi az uniós jogot.

E feltételezést támasztja alá az Európai Bíróság a Verholen-ügyben⁵³⁹ hozott ítélete, amelyben a Bíróság kifejtette, hogy a nemzeti bíróság hivatalból figyelembe veheti az uniós jog egy olyan precíz rendelkezését, amely egy átültetési határideje lejárt – annak ellenére, hogy az érintett erre nem hivatkozott.

Azonban e kérdés minden valószínűség szerint állandó vitákat, és bizonytalanságokat fog eredményezni az Európai Bíróság joggyakorlatában. Az előzetes döntéshozatali eljárást a német és a francia uniós és közigazgatási joggal foglalkozó tudományos nézetek szerint az alapító szerződések megszerkesztőinek akarata szerint objektív ismérvekkel jellemezhetünk. Elsősorban tehát az adott jogrendszer belső harmóniájának megőrzését veszi alapul, ami jelen esetben azt jelenti, hogy az alapvetően az uniós (közösségi) jog értelmezésének egységességét volt hivatott biztosítani.

⁵³⁵ Bíróság, C-340/89

⁵³⁶ T-111/96

⁵³⁷ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1996, 423-425. p.

⁵³⁸ M. Zampini szerint egyértelmű, hogy a nemzeti bíróságok fogalmát az Európai Bíróság a nemzeti bíróságoktól „kölcsönözte”, az ezzel kapcsolatos bizonytalanságok azonban rávilágítanak a tagállami szabályozások igen heterogén mivoltára is. M. Zampini: i. m. 124. p.

⁵³⁹ Bíróság, C-87/90

A magánszemélyek jogosultságainak az előzetes döntéshozatali eljárás során történő biztosítása más az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tudható be⁵⁴⁰, ami értelemszerűen a rendszer szubjektivizálódásához vezetett. Ebben a nemzeti bíróságoktól az Európai Bíróságig tartó folyamatba a magánszemélyek beavatkozásának megítélése ellentmondásokhoz vezet, így a Bíróság gyakorlatában változnak az objektivizációra, és a szubjektivizációra vonatkozó álláspontok.

Általánosan elfogadott, hogy a tagállamok intézményi autonómiáját az uniós jog kevésbé szorítja korlátok közé, mint az eljárási autonómiát. A Bíróságok rendszerének meghatározása értelemszerűen a tagállamok határákörébe tartozik, azonban az intézményi kritériumokban is mintha változás következne be. A Bíróság gyakorlata alapján⁵⁴¹ a közjegyzők intézményi kritériumait érintő sajátosságokat, mint a képzettségre, honoráriumra, elmozdíthatatlanságra vonatkozó kritériumokat az uniós jog a letelepedés szabadságának korlátozhatósági kritériumai alapján fogja megítélni. A nemzeti bíróságok esetében nyilvánvalóan nem kell tartani ilyen mértékű beavatkozástól. Az Európai Bíróság joggyakorlata a nemzeti bíróságokra vonatkozóan az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő bíróságok kritériumainak meghatározására irányul, amelyek nem minden esetben egyeznek meg az adott nemzeti szabályozással.

Az uniós jog kritériumai szerint abban az esetben beszélhetünk nemzeti bíróságokról, ha az adott nemzeti bíróságok törvény hozta létre, döntései kötelező jellegűek, meghozatalukban jogot alkalmaz, illetve biztosított a kontradiktórius eljárás.

Az Európai Bíróság által meghatározott⁵⁴² e kritériumok alapján megállapítható, hogy a bíróságok fogalmát az Európai Bíróság a nemzeti jogrendekből kölcsönözte, ami e kritériumok alkalmazása a tagállami szabályozások heterogén mivoltára is rávilágít.

Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az tűnik ki, hogy⁵⁴³ az uniós jog koncepciói alapján a nemzeti bíróságok meghatározása szükségszerűen szélesebb, mint az egyes nemzeti jogok alapján állított keretek. Az Európai Bíróság évtizedek alatt kialakított pragmatikus ítélkezési gyakorlatából látható, hogy a Bíróság olyan szervektől is elfogad előzetes döntéshozatali kérelmet, amelyek nem tartoznak szigorúan az adott tagállam által meghatározott bírósági szervezethez. Úgy tűnik, az uniós jog ezzel a folyamattal csak „nyerhet”, ugyanis elősegíti e jogrend szabályainak egységes, effektív alkalmazását.

⁵⁴⁰ Gombos Katalin szerint a bírói jogvédelmi eszköztárunk első szintjén az uniós jogban rejlő, vagy abból levezethető eszközök találhatók, mint a doktrínák, és az általános jogelvek, míg a második szinten szintén az uniós jogból fakadnak, és az uniós bíróság alakította ki őket, ennek ellenére használatuk elsősorban a nemzeti bíróságoktól várható el. Álláspontja szerint az elsődleges eszközök használata sem mellőzhető a nemzeti bíróságok részéről, és ezt a kötelezettséget „hídként” a lojalitási klauzula teremti meg. Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. In Európai jog, 2011/5, P 35-38

Ehhez a felosztáshoz hozzá kell tenni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás sajátosságaiból kifolyólag az Európai Unió Bírósága közvetlen módon nem láthat el olyan bírói jogvédelmet, amelyre a nemzeti bíróságoknak lehetőségük van.

A nemzeti bíróságokra szintén hárulnak olyan kötelezettségek – az előzetes döntéshozatali rendszer sajátosságaiból kifolyólag, amelyet az intézményi alá-főle rendeltség hiánya, ugyanakkor az uniós jog primátusa, és az autentikus értelmezés Bíróság általi monopóliuma – mint a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének biztosítása, amelyre nincs lehetőség az Európai Bíróság esetében.

⁵⁴¹ Bíróság, C-50/08

⁵⁴² F. Zampini, La responsabilité de L'État en droit communautaire, These. Lyon, 1992 124. p.

⁵⁴³ F. Zampini i. m.

A kötelezettségszegési eljárás

Az uniós jogrend rendszerében kötelezettségszegési eljárást egyfajta *ultima ratio*-nak tekinthetjük, amely a tagállamok ellenállásával szemben lehetővé teszi az uniós jog alkalmazásának kikényszerítését.⁵⁴⁴

Fontos megemlíteni, hogy a kötelezettségszegési eljárás keretei között nem alkalmazható a nemzetközi közjogban ismert viszonyosság (reciprocitás) elve.⁵⁴⁵ Ezen elv lehetővé teszi a Magas Szerződő Felek számára nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítésének felfüggesztését egy másik szerződő fél általi kötelezettségszegés esetén.

Kötelezettségszegési eljárást az Európai Unió Bizottsága, valamint az egyes tagállamok kezdeményezhetnek. A kérdés politikai érzékenysége miatt a tagállamok ritkán élnek ezzel a lehetőséggel, valamint a kötelezettségszegési eljárást kezdeményező államok minden esetben igyekeznek elnyerni az Európai Bizottság támogatását.

Az Európai Bizottság – amely nyilvánvalóan politikai szerv is – központi szerepe a kötelezettségszegési eljárások megindítására vonatkozóan talán azzal magyarázható, hogy a tagállamok – tartva az esetleges érdekkonfliktusoktól – lehetőséget kívántak adni a Bizottságnak, hogy politikai indokok, vagy a lakosság ellenállása miatt eltekintsen⁵⁴⁶ – nyilvánvaló jogsértés esetén is – az eljárás megindításától.

Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos diszkrecionális jogkörének nemcsak a kötelezettségszegési eljárás megindítása vagy az attól való eltekintés képezi a részét, hanem⁵⁴⁷ a Bizottság az eljárás bármelyik szakaszában dönthet az eljárás megszüntetéséről is. Az uniós jog alkalmazásának kikényszerítése szempontjából az előzetes döntéshozatali eljáráshoz képest a kötelezettségszegési eljárás nagy előnye, hogy a Bizottság abban az esetben is indíthat kötelezettségszegési eljárást, ha az uniós jog megsértése csak potenciális, vagy a jogsértést már megszüntették.⁵⁴⁸

Az Európai Bíróság a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletében⁵⁴⁹ megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes minden olyan belső rendelkezés – törvényhozói, közigazgatási, vagy bírói gyakorlat –, amely az uniós (közösségi) jogrend célkitűzéseit akadályozza.

Az Európai Unió Bírósága⁵⁵⁰ a kötelezettségszegési eljárásból egy, a tagállamok rendelkezéseinek uniós joggal való összeegyeztethetősége szempontjából valódi kontrollra

⁵⁴⁴ Bíróság, 25/59

⁵⁴⁵ Úgy vélem, hogy a reciprocitás elvének alkalmazása nem vezethető be a gazdasági közösség rendszere között, ugyanis ezen elv alkalmazásában fennáll a veszélye a közösség gyors széthullásának egy tagállam által beindított láncreakció esetén.

⁵⁴⁶ Az Európai Bizottság az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentéséből kiténik (COM 2011 588 végleges), hogy a Bizottság a legtöbb esetben az irányelvek késedelmes átültetése miatt indít eljárásokat, a polgárok – többek között – uniós polgárságból eredő jogosultságainak gyakorlásának elősegítésére csak jelenleg történnek hathatós intézkedések.

⁵⁴⁷ Aude Bouveresse: Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2010, 287. p.

⁵⁴⁸ Bíróság, 167/73, C-333/99

⁵⁴⁹ Bíróság, 48/71

⁵⁵⁰ Aude Bouveresse, Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2010, 278. p.

szolgáló mechanizmust fejlesztett ki. A kötelezettségszegési eljárás⁵⁵¹ egyfajta centralizációt hozott a tagállamok – az uniós jogrend alkalmazási körébe tartozó – nézeteltéréseinek eldöntésében.

Az integrációt létrehozó politikai szándékok mögött valóban hangsúlyosan lehettek jelen olyan célok, hogy a gyakorlatban a kötelezettségszegési eljárás a tagállamok rendelkezéseinek uniós joggal való összeegyeztethetőségének vagy annak hiánya megállapítására irányul, és kevésbé a tagállamok egymás közötti konfliktusainak megoldására. Így a gazdasági integráció inkább a tagállamok politikai jellegű konfliktusainak megelőzésére szolgál, semmint egymás közötti nézeteltéréseinek uniós jogrend segítségével történő megoldása. Az Európai Bizottság politikája alapján világosan látszik – mint ahogy ez a Szlovákiával kapcsolatos vitákból is kitűnik –, hogy az Unió az esetek túlnyomó többségében nem kíván két tagállami vitájában döntőbíróként szerepelni.

Német és francia jogszemlélet alapján a kötelezettségszegési eljárás előnye, hogy az objektív szemléletű eljárások közé tartozik. Ennek eleme, hogy az eljárás megindítása nem függ egy tagállam által elkövetett „hibától”, illetve egy másik tagállam vagy jogalany által „elszenvedett” sérelemtől.

A kötelezettségszegési eljárásokból eredő ítéletek végrehajtásával azonban a '80-as évekre komoly problémák adódtak. Erre válaszként a Maastrichti Szerződés lehetőséget teremtett az Európai Bíróság számára, hogy az Európai Bizottság javaslata alapján büntetéseket szabjon ki a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletek végrehajtását megtagadó tagállamokkal szemben.

A kötelezettségszegési eljárás esetén jóval könnyebb az uniós jog sértésének igazolása, mint az előzetes döntéshozatali eljárás esetében, amit jól mutat az Európai Bíróság a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélete.⁵⁵² A francia mezőgazdasági termelők megmozdulásai miatt gyakorlatilag lehetetlenné vált a Spanyolországból származó eper behozatala.

Az Európai Bíróság szerint a francia hatóságok nem tettek meg minden szükséges és arányos intézkedést az áruk szabad mozgásának elősegítésére. Az EK szerződés 10. cikkéből tehát nemcsak bizonyos intézkedésektől való tartózkodás, hanem pozitív kötelezettség is következhet. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az ítéletben a Bíróság annak ellenére állapította meg a kötelezettségszegést, hogy a közrend fenntartása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Az Európai Bíróság megszorítóan értelmezi a tagállami kötelezettségszegés elfogadható indokait is. A tagállamok többek között nem hivatkozhatnak a belső jogrendjükkel kapcsolatos nehézségekre az európai jogrendből eredő kötelezettségeik elmulasztásának igazolására.⁵⁵³

A kötelezettségszegési eljárás egyik legnagyobb hiányosságának az tekinthető, hogy az Európai Bizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik annak megindításával kapcsolatban.

⁵⁵¹ Aude Bouveresse: i. m.

⁵⁵² Bíróság, C-265/95

⁵⁵³ Bíróság, C-114/97

Az előzetes döntéshozatali eljárás

Az alapító szerződések rendszerében az előzetes döntéshozatali eljárás – az alapító szerződések megalkotóinak szándéka szerint – elsősorban az uniós jog egységes értelmezését volt hivatott biztosítani.

Mivel az alapító szerződések kidolgozói – nagy részben politikai okok miatt – nem kívántak közvetlen alá-fölé rendeltségen alapuló viszonyt létrehozni az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok között, ezért ebben a viszonyrendszerben egy sajátos, kooperációs rendszer létrehozása mellett döntöttek.

Az előzetes döntéshozatali eljárást három fő karakterrel jellemezhetjük.⁵⁵⁴ Először is nem autonóm hanem egy, az alapügyhöz képest kiegészítő jellegű eljárásról beszélhetünk.

Másodsorban az előzetes döntéshozatali eljárást egy objektív szemléletű⁵⁵⁵ „nemperes” eljárásként határozhatjuk meg, amely kifejezi a procedúra bírótól bíróig tartó jellegét. égül egy olyan „kevert” rendszerről beszélhetünk, amelyben az Európai Bíróság és a nemzeti bíróság közötti hatáskörök sajátos módon oszlanak meg.

Az előzetes döntéshozatali eljárást értelemszerűen csak a nemzeti bíróság kezdeményezheti. Nyilvánvalóan a gyakorlatban az ellenérdekeket lehetőségét is magában foglaló gazdasági integráció kikényszerítéséhez, egy ilyen objektív rendszerben megalkotott kooperációs mechanizmus nem volt megfelelő.

A tapasztalt hiányosságokat az Európai Bíróság fokozatosan⁵⁵⁶ próbálja meg orvosolni, figyelembe véve teherbíró képességére és az alapító szerződések betűihez képest történő, a lehetőségekhez mérten legkisebb eltérésekkel. Ez azonban nagyon összetette e területet.

Az acte clair doktrína⁵⁵⁷

Az EUMSZ 267. cikke értelmében nemzeti bíróságok szabadon mérlegelhetnek előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését illetően. Amennyiben a nemzeti bíróság előtti ügyben

⁵⁵⁴ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*, puf, Paris, 1997 662. p.

⁵⁵⁵ Az objektív szemlélet kifejezést a francia tudományból kölcsönöztem. Itt azt kívánja kifejezni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás az alapító szerződések megszerkesztőinek szándéka szerint nem a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak biztosítására, hanem az uniós jog egységes értelmezésének biztosítására irányult.

⁵⁵⁶ Caroline Naômé szerint az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásból eredő ítéleteinek túlnyomó többségében – az erre vonatkozó kutatások alapján – a Bíróság által adott válaszok hasznosnak bizonyulnak az eljáró nemzeti bíróságok számára, és azok „követik” a Bíróság „útmutatását”. Caroline Naômé: *Le renvoi préjudiciel en droit européen*, larcier, 2007, 219. p.

⁵⁵⁷ Morten Brøberg: *L'application de la doctrine de l'acte clair par les juridictions des Etats membres*, RDTE, 2010/4 861-885. p.

nincs belső fellebbezési lehetőség, akkor e végső fokon eljáró bíróságnak – alapelv szerint – köteleessége az Európai Bírósághoz fordulni az előzetes döntéshozatali eljárás keretében⁵⁵⁸.

Ez a megoldás azonban⁵⁵⁹ nem szükséges, és nem is lenne hasznos minden esetben, ugyanis e megoldás olyan nagyszámú jogvitát generálna, amely az Európai Bíróság működését lehetetlenné tenné. Másrészt – bizonyos megszorításokkal – ez a megoldás sem a perben álló felek, sem az uniós jog egységes alkalmazása szempontjából nem tekinthető feltétlenül szükségesnek.

Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az előzetes döntéshozatali eljárás kérésére vonatkozó kötelezettség nem tekinthető abszolútnak. A Bíróság joggyakorlata alapján úgy tűnhet, hogy a 267. cikk az uniós jog egységes értelmezésének kialakítására és megőrzésére irányul.

Megvilágosított jogi norma

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata bizonyos körülmények között kivételt enged a legfelsőbb bírói fórumok előzetes döntéshozatal kérésére vonatkozó kötelezettsége alól. Ezeket a feltételeket a Bíróság a CILFIT-ügyben⁵⁶⁰ hozott ítéletében fogalmazta meg.

Ennek értelmében az adott tagállami legfelsőbb bírói fórum nem köteles előzetes döntéshozatali eljárást kérni, ha az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában már megvilágította az adott jogi kérdést. Ugyanígy a végső fokon eljáró bíróság nem köteles az Európai Bírósághoz fordulni, amennyiben nincs szoros kapcsolat az ítélkezési gyakorlat és a feltenni kívánt kérdés között, de a jogi helyzet eléggé világos ahhoz, hogy eloszlassa az uniós (közösségi) jog értelmezése körüli bizonytalanságokat. Ebben az esetben megvilágított jogi aktusról beszélünk, *acte éclairé*.

Az Európai Bíróság a Clifit-ügyben hozott ítéletében kifejtette – mintegy helyt adva az *acte clair* doktrínának –, hogy ha az uniós (közösségi) jog alkalmazása semmilyen bizonytalanságra nem ad okot, a legfelsőbb bírói fórum nem köteles előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bírósághoz fordulni. Az *acte claire* doktrína alkalmazása hosszú ideig tartó vitákat eredményezett a jogtudományban.

A végső fokon eljáró nemzeti bíróság számára nem áll fenn az előzetes döntéshozatali eljárás kérésére vonatkozó kötelezettség, ha az adott kérdéssel kapcsolatban még nem létezik

⁵⁵⁸ Ezt a rendszert többek között azért alakították így ki az alapító szerződések megszerkesztői, mert ezzel egyrészt lehetővé vált az uniós (közösségi) jog egységes alkalmazásának biztosítása, másrészt már hat tagállam esetén is az Európai Bíróság működőképességének lehetetlenné válását vonat volna maga után egy olyan helyzet, amelyben minden uniós joggal kapcsolatos ügyben az Európai Bírósághoz kellett volna fordulni.

⁵⁵⁹ Morten Broberg: i. m.

⁵⁶⁰ Bíróság, 283/81

ítélkezési gyakorlat⁵⁶¹ az Európai Bíróság részéről, de az uniós jog értelmezése semmilyen bizonytalanságra nem adhat okot (acte clair).

Nem tekinthetők valós kockázatnak⁵⁶² az uniós jog alkalmazása szempontjából azok az esetek, amikor a tagállamok legfelsőbb bírói fórumai azért mentesülnek az előzetes döntéshozatali eljárás kötelezettsége alól, mert az adott ügyben az uniós jog értelmezésének kérdése az alapügy megoldása szempontjából nem releváns, illetve az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a kérdésre adandó válasz bizonytalanságok nélkül megadható.

Ezzel ellentétben másképpen kell értékelni azt a helyzetet, amelyben a tagállamok legfelsőbb bírói fórumai tartózkodhatnak az előzetes döntéshozatali eljárástól az uniós jog olyan helyzetben való értelmezésére vonatkozó kérdésben, amelyben az Európai Bíróságnak még nem volt alkalma véleményt nyilvánítani. Így az adott nemzeti bíróság megakadályozhatja, hogy az Európai Bíróság véleményt nyilvánítson. Igaz, ezen helyzetek inkább az uniós jog fejlődését akadályozzák, mintsem – az előzetes döntéshozatali eljárás eredeti céljaként – az uniós (közösségi) jog egységes értelmezésének biztosítását.

Általánosságban elmondható, hogy a Bíróság Clifit-ügyben hozott ítéletében körülírt helyzet esetén a végső fokon eljáró nemzeti bíróságoknak nem csak azt kell mérlegelniük, hogy az uniós jog alkalmazása korrekt módon történik-e, hanem azt is figyelembe kell venni, hogy az adott uniós jogi norma értelmezése más tagállamok legfelsőbb bírói fórumai számára is egyértelmű-e.

Nyelvi eltérésekből is következhetnek eltérő értelmezések. A nyelvi nehézségeken kívül a jogi terminológiák különbözőségei szintén jelentős bizonytalanságokat eredményezhetnek. Ebből következően az Európai Bíróság igen visszafogott megfogalmazásokat alkalmaz, amelynek értelmében az uniós jogot az uniós jog teljes kontextusában kell értelmezni, illetve szem előtt kell tartani annak célkitűzéseit is, figyelemmel az uniós jogrend mindenkori fejlődési állapotára.

Ezekből az következik,⁵⁶³ hogy az első látásra egyértelműnek tűnő rendelkezések komolyabb vizsgálatot követően már nem tekinthetők egyértelműnek. A doktrína alkalmazása ezért jelentős bizonytalanságokat teremthet. A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének az Európai Bíróság által kialakított feltételei nem alkalmasak ezen kifinomult teleologikus értelmezési lehetőségekből eredő sérelmek szankcionálására: a Bizottság által indítható kötelezettségzegési eljárás sem képes orvosolni az acte claire doktrína hibás értelmezéséből eredő visszasságokat.

A nemzeti bíróságok a gyakorlatban indokolatlanul támaszkodnak az acte clair doktrinára, a legtöbb esetben csak részlegesen tartják be a Clifit-ítélet követelményeit.⁵⁶⁴

Az Európai Bíróság többek között az Intermodal Transports ügyben hozott ítéletében foglalt állást az acte claire doktrinával kapcsolatban.⁵⁶⁵ Az alapügyben a nemzeti bíróság azt kívánta megtudni, hogy ennek alkalmazása ki van-e zárva abban az esetben, ha a legfelsőbb bírói

⁵⁶¹ Az acte claire doktrína bizonytalanságoknak adhat okot, ugyanis nem derül ki egyértelműen, hogy az alapügynek, vagy az adott területtel kapcsolatos elvek más területeken való alkalmazása adhat-e okot bizonytalanságokra.

⁵⁶² Moren, i. m.

⁵⁶³ Moren: i. m.

⁵⁶⁴ A. Arnall, *The Past and Future of the Preliminary Practice*, Editions Butterworths, 1994, 18. p.

⁵⁶⁵ Bíróság, C-459/03

fórum egy másik tagállam közigazgatási szervének értelmezésétől eltérően kívánja értelmezni az uniós jog rendelkezéseit.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy annak ellenére, hogy egy ilyen helyzetnek a legfelsőbb bírói fórumot az adott kérdés alapos vizsgálatra kell ösztönöznie, egy másik tagállam közigazgatási szerveinek uniós joggal kapcsolatos eltérő értelmezése semmi esetre sem eredményez a legfelsőbb bírói fórum részére előzetes döntéshozatali eljárás kérésére irányuló kötelezettséget.

Ugyanakkor az Európai Bíróság a Gomes Valente-ügyben hozott ítéletében⁵⁶⁶ megállapította, hogy ha az Európai Bizottság egy adott kérdésben lemond a kötelezettségszegési eljárás lefolytatásáról, még nem jelenti azt, hogy a nemzeti bíróságok emiatt mentesülnének az előzetes döntéshozatali eljárás kérésének kötelezettsége alól.

Az Bíróság megjegyezte, hogy a Bizottság nem állapíthat meg a tagállamok számára jogokat és kötelezettségeket, illetve nem garantálhatja a tagállamok számára belső rendelkezéseik uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

Ebből az is következik, hogy a tagállamok legfelsőbb bíróságának előzetes döntéshozatali eljárás kérésére vonatkozó kötelezettségét nem szünteti meg az, ha a peres felek nem, vagy csak késve hivatkoztak az uniós jogra.⁵⁶⁷

A tagállamok legfelsőbb bírói fórumai – amennyiben már döntöttek az előzetes döntéshozatali eljárás kérdéséről – nem vehetnek figyelembe egyéb, a Cilfit-ügytől eltérő körülményeket, mint a felek számára az ügy kimenetelének jelentősége, a procedura következtében az eljárás elhúzódása, illetve az előzetes döntéshozatali eljárás következtében a felek várható költségeinek megnövekedése.⁵⁶⁸

Könnyen arra a következtetésre juthatunk, gyakorlatilag lehetetlen, hogy a nemzeti bíróság nem csak az uniós jog korrekt alkalmazásáról, hanem arról is meggyőződjön, vajon az általa alkalmazott megközelítés, más tagállamok legfelsőbb bírói fórumainak is egyértelmű lesz-e.

Az *acte claire* doktrína rendszere ellentmondásban van az uniós jog jellemző *sui generis* jellegével. Ha más tagállamok legfelsőbb bíróságai is uniós joggal ellentétes rendelkezéseket alkalmaznak, amelyet a legfelsőbb bíróságok is helybenhagynak, abban az esetben más tagállamok is bevezethetnek ilyen rendelkezéseket. Jogvita esetén pedig az adott tagállam legfelsőbb bírói fóruma jogosan hivatkozhatna az *acte claire* doktrinára, amely alapján az adott ügyek, vagy uniós joggal ellentétes nemzeti gyakorlat nem jut el az Európai Bírósághoz.

Az az eset, ha egy más tagállam bírósága előzetes állásfoglalást kér ugyanazon kérdésben, nem zárja ki alapelv szerint a világos norma alkalmazását, pedig ebben a helyzetben ez az álláspont megkérdőjelezhető.

⁵⁶⁶ Bíróság, C-393/98

⁵⁶⁷ Moren: i. m. 869. p.

⁵⁶⁸ Moren: i. m. 869. p.

Az Európai Bíróság egy volt főtanácsnoka kifejti, hogy statisztikai adatok alapján azokban az esetekben, amikor a nemzeti bíróságoknak lehetőségük van az acte claire doktrína alkalmazására,⁵⁶⁹ 75%-ban legitim módon tartózkodnak állásfoglalás kérésétől.

Az előzetes döntéshozatalt elrendelő végzés elleni belső fellebbezési lehetőségek

A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárás elrendelő végzése ellen – amennyiben a belső jogban léteznek ilyen helyzetekre vonatkozó belső fellebbezési lehetőségek – a belső jogban fellebbezni lehet, ami komoly problémákhoz vezethet. Az Európai Bíróság így az uniós jog a nemzeti jog felett élvezett primátusának megvédése érdekében „késztetést érezhet” a belső jogi viszonyokba való beavatkozásra, ami könnyen felboríthatja a belső jogrend és az uniós jogrend elválasztásának elvét.

E probléma azért is különös fontossággal bír, mert a tagállamok többségében léteznek ilyen eljárási lehetőségek. Ezek egyértelműen komoly befolyással lehetnek az előzetes döntéshozatali eljárás szerepére, még az alapító szerződésekben elfoglalt helyére is.

Az Európai Bíróság a Geus kontra Bosch-ügyben hozott ítéletében tárgyalta⁵⁷⁰ először ezt a problémát. Az ügyben kérdés merült fel az előzetes döntéshozatali eljárás kérésével kapcsolatban, amikor az előzetes döntéshozatali kérelmet elrendelő végzés ellen felülvizsgálatot kezdeményeztek az adott tagállam legfelsőbb bírói fórum előtt.

Ebben a helyzetben az Európai Bíróságnak⁵⁷¹ – legalábbis indirekt módon – állást kell foglalnia az ilyen fellebbezési lehetőségek uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.

Más megközelítésben a döntésben nagy szerepet játszott, hogy az Európai Bíróság tiszteletben kívánta tartani a tagállamok intézményi, és eljárási autonómiáját,⁵⁷² amely alapján az uniós (közösségi) jog alkalmazása a tagállamok által meghatározott eljárási rend, intézmények közreműködése által történik.

Az alapító⁵⁷³ szerződések megalkotói nem kívántak a tagállamok bírósági eljárási rendjét nagymértékben befolyásoló rendelkezéseket bevezetni. Azt is számításba kell venni,⁵⁷⁴ hogy a tagállamok többségében létezik belső fellebbezési lehetőség, az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő végzéssel szemben.

Vitathatóak azon álláspontok,⁵⁷⁵ amelyek szerint – a jogalanyok nemzeti eljárási rendek által garantált jogai védelme érdekében – igazolható lehet, hogy alapelv szerint nem ellentétes az

⁵⁶⁹ Antonio Tizzano: Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH RDTE, 2011/01, 10. p.

⁵⁷⁰ Bíróság, 13/61

⁵⁷¹ Jean-Christophe Barbato: Le droit communautaire et les recours internes exercés contre les ordonnances de renvoi, RDTE, 2009/3 268.p.

⁵⁷² J. Rideau, Droit institutionnel de l'Union européennes, LGDJ, 2006 896. p.

⁵⁷³ Jean-Christophe Barbato: i. m.

⁵⁷⁴ Jean-Christophe Barbato szerint i. m.

⁵⁷⁵ Jean-Christophe Barbato i. m.

uniós (közösségi) joggal az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő bírósági végzésekkel szembeni belső fellebbezési lehetőség.

Nem vitatom, hogy a nemzeti eljárási szabályok garantálhatnak a jogalanyoknak bizonyos többletjogosultságokat, azonban bizonyos körülmények között e fellebbezési lehetőségek csökkenthetik, megnehezíthetik vagy akár meg is akadályozhatják a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesülését.

Azonban számos szerző megemlíti,⁵⁷⁶ hogy a jogalanyok számára a fellebbezési jog garantálása a bírói eljáráshoz való jog fontos részét képezi, ezt csökkentené az uniós (közösségi) jog beavatkozása, ami nehezen egyeztethető össze azzal az állásponttal, hogy az Unió (Közösség) tulajdonképpen jogállami alapokon nyugszik.

Ilyen, egymással ellentétes elméleti, és gyakorlati problémák között egyáltalán nem lehet azon csodálkozni, hogy az Európai Unió Bírósága⁵⁷⁷ a *Cartesio*-ügyben hozott ítéletében sem volt képes e két egymással ellentétes követelmény biztosítására.

Az ítéletet egyrészt jellemzi a belső fellebbezésekbe való beavatkozás – uniós jogrend, és az Európai Unió Bíróságának gyakorlata általi – elutasítását, valamint az uniós jogrend egységességének és primátusának, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás specifikumainak megőrzésére való törekvést.

A Bíróság *Cartesio*-ügyben⁵⁷⁸ hozott ítélete

Az Európai Bíróság ebben az ítéletben többek között megállapította, hogy⁵⁷⁹ az uniós joggal nem összeegyeztethetetlen az, hogy az olyan bíróságok esetében, amelynek határozataival szemben a nemzeti jog alapján fellebbezéssel lehet élni, az előzetes döntéshozatali kérelem Európai Bíróság elé terjesztésére vonatkozó határozatával szemben a nemzeti jog alapján rendes fellebbezéssel lehet élni. Mindenesetre a Bíróság megállapítása szerint a jogbiztonság és kiszámíthatóság érdekében a nemzeti bíróságnak tartania kell magát az előzetes döntéshozatalra utaló végzéshez, amely joghatását annak visszavonásáig kifejti.

A vizsgált magyar szabályozás alapján⁵⁸⁰ az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés ellen külön fellebbezés benyújtására van lehetőség. Ebben az esetben az alapügy továbbra is az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő bíróság előtt marad folyamatban, valamint az eljárás felfüggesztésre kerül a Bíróság ítéletének meghozataláig. Az eljáró fellebbviteli bíróság megváltoztathatja az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő végzést, mellőzheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését és utasíthatja a végzést hozó bíróságot az eljárás folytatására.

A Főtanácsnok⁵⁸¹ álláspontja értelmében⁵⁸² – amely Jean-Pierre Warner Főtanácsnok hasonló ügyben készített indítványán alapul – az ehhez hasonló belső fellebbezési lehetőségek

⁵⁷⁶ Jean-Christophe Barbato: i. m.

⁵⁷⁷ Jean-Christophe Barbato, i. m. 269. p.

⁵⁷⁸ Bíróság, C-210/06

⁵⁷⁹ Jean-Christophe Barbato, i. m.

⁵⁸⁰ Jean-Christophe Barbato i. m. 92-93

⁵⁸¹ Miguel Póiares Maduro Főtanácsnok

veszélyeztetik az uniós (közösségi) egységes alkalmazását, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás célkitűzéseit.

A Főtanácsnok véleménye szerint a nemzeti bíróság azzal, hogy előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához fordul, lényegében „egy uniós (közösségi) vita”⁵⁸³ részévé válik” és abban a viszonylatban „eltávolodik” a nemzeti jogrendjétől. Ebből következően a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra irányuló kérdés feltételével csak az Európai Unió Bíróságával lehet kapcsolatban, és e kapcsolatot nem szakíthatja meg semmilyen külső tényező, nevezetesen egy másik nemzeti bíróság „külső” beavatkozása.⁵⁸⁴

A Főtanácsnok ezért azt javasolta az Európai Unió Bíróságának az említett gyakorlat uniós joggal való összeegyeztethetlenségét. Álláspontja szerint máskülönben az alapító szerződések által létrehozott előzetes döntéshozatali eljárás jelentősége és hatékonysága komoly csökkenést szenvedne el.

Az Európai Unió Bírósága⁵⁸⁵ csak részlegesen fogadta el Főtanácsnoka véleményét: az Európai Bíróság ugyan elfogadja a Főtanácsnok érveit, azonban attól eltérő stratégiát alkalmazott, amelynek középpontjában nem a belső fellebbezési lehetőségek⁵⁸⁶ uniós joggal való összeegyeztethetősége, hanem a nemzeti bíróság áll.

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy⁵⁸⁷ azon bíróságok esetében, amelynek határozataival szemben a belső jogban fellebbezéssel lehet élni, az uniós (közösségi) joggal nem összeegyeztethetetlen az, hogy a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő végzésével szemben ki lehessen használni a belső jogban előírt rendes jogorvoslati lehetőségeket.

Az Európai Unió Bírósága azonban azt is hozzátette, hogy az ilyen jellegű jogorvoslat kimenetele nem korlátozhatja, hogy az érintett nemzeti bíróság az Európai Bírósághoz forduljon olyan ügyekben, amely az uniós (közösségi) jog alkalmazását érinti.

A Bíróság emlékeztetett,⁵⁸⁸ hogy korábbi ítélkezési gyakorlata alapján⁵⁸⁹ olyan esetekben, amikor az ügy másodjára kerül az elsőfokú bíróság elé, miután az általa hozott ítéletet a végső fokon eljáró bíróság hatályon kívül helyezte, az uniós (közösségi) jog alapján az említett bíróság szabadon az Európai Bírósághoz fordulhat annak ellenére, hogy a nemzeti jog szerint a bíróságokat köti a magasabb fokon eljáró bíróság jogi értékelése.

Az Európai Unió Bírósága megállapította,⁵⁹⁰ hogy az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő végzéssel szembeni fellebbezésre vonatkozó olyan nemzeti szabályok esetén –

⁵⁸² Jean-Christophe Barbato: i. m. 291. p.

⁵⁸³ Az a tézis, miszerint a nemzeti bíróság az Európai Unió Bíróságához intézett – előzetes döntéshozatali kérelmében – uniós jogi vita részévé állna vitatható, ugyanis a nemzeti bíróság nem vesz részt az Európai Unió Bírósága előtti kontradiktórius eljárásban. Ettől függetlenül – úgy vélem – tartható lehet egy olyan álláspont, miszerint az előzetes döntéshozatali kérelemmel a nemzeti bíróság – vagy csak konkrétan a kérelem – bizonyos szinten egy uniós eljárás részesévé válna.

⁵⁸⁴ A „külső” beavatkozás tekintetében meg kell említeni, hogy külsőnek egy belső jogi fellebbezés csak az uniós jogrendből kiindulva tekinthető.

⁵⁸⁵ Jean-Christophe Barbato i. m. 281. p.

⁵⁸⁶ Természetesen előzetes döntéshozatali eljárás kérése esetén.

⁵⁸⁷ Bíróság, C-210/06 i. m. 93. pont

⁵⁸⁸ Bíróság C-210/06 94. pont

⁵⁸⁹ Bíróság Rheinmühlen-Düsseldorf ügyben hozott ítélete

⁵⁹⁰ Bíróság, C-210/06 95. pont

amikor az alapügy a továbbiakban is a kérdést elrendelő bíróság előtt marad folyamatban, mivel a fellebbezés kizárólag az előzetes döntéshozatali eljárásra utaló végzést érinti – megkérdőjeleződne az uniós jogrend által a nemzeti bíróságok számára garantált autonóm⁵⁹¹ hatáskör.

Ugyanis a Bíróság értelmezésében egy ilyen helyzet ahhoz vezetne, hogy a fellebbviteli bíróság a végzést megváltoztatva a kérdést feltevő bíróságot az előzetes döntéshozatali eljárás mellőzésére, valamint az alapügy eljárásának folytatására kötelezhetné. Egy ilyen gyakorlat megakadályozná a kérdést előterjesztő nemzeti bíróságot abban, hogy a szabad jogértelmezés érdekében éljen az uniós jogrend által biztosított Európai Bírósághoz való fordulás lehetőségével.

A Bíróság továbbá kifejtette, hogy⁵⁹² az uniós jogrend értelmében az előzetes döntéshozatali eljárás szükségességének megítélése – főszabály szerint – kizárólag a kérdést előterjesztő nemzeti bíróságot terheli.

Ennek alapján a Bíróság megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást betervező bíróság feladata annak megállapítása, hogy – az előzetes döntéshozatali eljárás kérésére irányuló végzessel szemben benyújtott fellebbezés alapján hozott – határozatból levonja a következtetéseket, és ezek alapján eldöntse, hogy az előzetes döntéshozatali kérelem fenntartásának, visszavonásának vagy megváltoztatásának van-e helye.⁵⁹³

Ebből az is következik – az Európai Unió Bírósága álláspontja értelmében⁵⁹⁴ –, hogy a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elve érdekében a Bíróság tartja magát az előzetes döntéshozatali eljáráshoz, és annak joghatásának fenntartásához, amíg az azt előterjesztő bíróság – mivel erre csak e bíróság jogosult – meg nem változtatja vagy vissza nem vonja.

A nemzeti bíróságnak a Bíróság gyakorlata értelmében továbbra is lehetősége van az uniós jogrend alapján fenntartani az előzetes döntéshozatali eljárást annak ellenére, hogy egy felsőbb bíróság megsemmisítette az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló végzést, vagy egy előzetes döntéshozatali eljárásra nézve felfüggesztő hatályú nemzeti szintű fellebbezést terjesztenek elő.⁵⁹⁵

E témával kapcsolatban az Európai Bíróság egy furcsának mondható kompromisszumra kényszerült: egyrészt a tagállamok intézményi és eljárási autonómiája, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerének kooperációs jellege, amely egymástól elkülönülten kezeli a nemzeti, és a tagállami bíróságok előtt zajló eljárásokat, valamint egyes tagállamokban a szóban forgó eljárások által bizonyos alapjogias jellegű jogosultságainak gyakorlása arra

⁵⁹¹ A nem végső fokon eljáró bíróságok számára garantált hatáskör semmi esetre nem tekinthető – az uniós jogrend, különös tekintettel a Bíróság gyakorlata a értelmében garantált – autonóm hatáskörnek, ha alapelv szerint az uniós joggal összeegyeztetethető az előzetes döntéshozatali kérelemmel szembeni belső fellebbezési lehetőség.

⁵⁹² Bíróság, C-210/06 96. pont

⁵⁹³ Jean-Christophe Barbato szerint itt ragadhatjuk meg az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában bekövetkezett szignifikáns uniós jogi jogfejlődést, ugyanis megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kizárólag a nemzeti bíróság, és az Európai Bíróság között zajlik, valamint megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás megítélésének szükségessége kizárólag a kérdést előterjesztő nemzeti bíróságot terheli.

⁵⁹⁴ Jean-Christophe Barbato i. m. 97. pont

⁵⁹⁵ Ezen – az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő bíróságnak uniós jogrend által „jutatott” mérlegelési jogkör az uniós jogrend primátusához hasonlítható, amikor is a nemzeti bíróságnak el kell tekintenie az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazásától. Különbőség csupán annyi, hogy ebben az esetben ez a primátus – bizonyos mértékben – egy feljebb való bírósággal szemben alkalmazható.

ösztönözte az Európai Bíróságot, hogy alapelv szerint ne minősítse ellentétesnek az uniós joggal a szóban forgó nemzeti jog által biztosított fellebbezési lehetőségeket.

Az uniós jog nemzeti jogszabályok felett élvezett primátusa azonban nem nyilvánvalóan nem érvényesülhetne ilyen keretek között, figyelemmel különösen arra, hogy a tagállamok jelentős részében léteznek ilyen lehetőségek. Ezért az Európai Bíróság bizonyos szinten körülhatárolja a szóban forgó fellebbezési lehetőségeket.

Azonban amint az uniós jognak a nemzeti jog felett élvezett primátusából is következik – függetlenül a területtel kapcsolatos ítéletek ilyen tartalmú Bírósági ítéletektől –, a nemzeti bíróság eltekinthetne az uniós jogrend érvényesüléséről akadályozó belső szabályok alkalmazásától.

Nyilvánvalóan ezen a kényes területen a kialakított – és minden bizonnyal további vitákat kiváltó kompromisszumos állapot – a továbbiakban is fenn fog maradni⁵⁹⁶. Az Európai Bíróság talán további nyílt konfrontációkat és hatáskörtúllépések miatti kritikákat elkerülve, de e bizonytalanságok fenntartásával kívánta ösztönözni a tagállamok jogalkotóit az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő végzésekkel szembeni belső fellebbezési lehetőségek csökkentésére.

Az előzetes döntéshozatali eljárás és a kötelezettségszegési eljárás hiányossága, valamint az arra adott válaszok

E két eljárás egyik legfontosabb rendszertani hiányosságát arra vezethetjük vissza, hogy az alapító szerződéseket létrehozó tagállamok nem kívánták az uniós bíróság bíráinak a nemzeti bíróságok ítéleteinek reformációjának lehetőségét megadva az európai integráció föderális arculatát segíteni. Ez a megoldás ellentétben áll az Egyesült Államok rendszerével, ahol a Legfelsőbb Bíróság számára az alkotmány lehetővé teszi az államok bíróságainak szankcióját és reformációját is.

A tagállami kötelezettségszegés Európai Bíróság általi megállapítása nem semmisíti meg a belső jogszabályt – amennyiben az jogrenddel ellentétes nemzeti jogszabály volt a kötelezettségszegés alapja.

Alaphelyzetben – a Maastrichti Szerződés által bevezetett szankciós lehetőségtől eltekintve – a kötelezettségszegést megállapító ítélet szankciót sem vont maga után. Többek között ennek tulajdonítható, hogy a 1980-es évekre a tagállamok egyre inkább vonakodtak a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletekben foglaltakat érvényre juttatni.

⁵⁹⁶ Az Európai Unió Bíróságának Melki ügyben hozott ítélete (C-188/10) fontos mérföldkő lehet abból a szempontból, hogy ebben az ítéletben a bíróság lényegében összegegyeztetetőknek nyilvánított az uniós joggal egy olyan szabályozást, amely kötelezővé tette a nemzeti bíróságok számára, hogy a Conseil constitutionnel-hez forduljon abban az esetben, ha komoly bizonytalanság merül fel egy törvény az alkotmány által garantált alapjogokkal való összegegyeztetetőségével kapcsolatban.

Ebben az esetben elsőbbséget kell adni ennek az eljárásnak akár az előzetes döntéshozatali eljárással szemben is. Daniel Sarimento: L'arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnelles et européennes sur le toit de fond française, RDTE, 2010/3 588-598. p.

Az Európai Bizottság, nyilvánvalóan még a legjobb szándék ellenére sem lenne képes a 27 tagállamot számláló Unió belső jogszabályainak, közigazgatási gyakorlatának ellenőrzésére, illetőleg az uniós jog alkalmazásának kikényszerítésére.

Az előzetes döntéshozatali eljárás egy kooperációs mechanizmusként funkcionál, melynek fő célkitűzése az uniós (közösségi) jog egységes alkalmazásának biztosítása. Az alapító szerződések rendelkezéseinek elemzését követően az előzetes döntéshozatali eljárás csak másodlagosan irányulhat a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak kikényszerítésére, illetve az uniós jogrend rendelkezéseivel ellentétes nemzeti rendelkezések „felderítésére” és a jogsértések szankciójára.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az Európai Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretein belül nem értelmezheti közvetlenül a kérdéses rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdését, ugyanis ennek kontrolljára a nemzeti bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

Az Európai Bíróság ezt a problémát köztudottan úgy orvosolja, hogy rendszeresen átfogalmazza a nemzeti bíróságok által, az előzetes döntéshozatali eljárás keretein belül feltett kérdéseket olyan formában, hogy az adandó absztrakt jellegű megfogalmazásból egyértelműen kiderüljön a kérdéses belső rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetősége. A Bíróság ezen kívül gyakran „használja” az előzetes döntéshozatali eljárást arra a célra, hogy válaszával a tagállamok jogalkotóit az általa kívánt módon befolyásolja.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett pénzbeli szankciórendszer e hiányosságok pótlására tett kísérletet. Szankciók kiszabása azonban csak több évig tartó procedúrát követően lehetséges, ami komolyan csökkenti visszatartó erejüket. Ezért a pénzbírságokat inkább elrettentő hatásúnak tarthatjuk, amelynek eredménye a kötelezettségszegésből eredő ítéletek jobb végrehajtására korlátozódik.

Azonban az európai jog effektív alkalmazásának garantálását, illetőleg az európai jogrend hiányosságait a bevezetett pénzbeli szankciók sem pótolhatják⁵⁹⁷. A kötelezettségszegési eljárás két hiányosságát, azaz a jogsértések felderítésének nehézségeit, illetve a Bizottság eljárás elindítására vonatkozó diszkrecionális jogkörét a Maastrichti Szerződés által bevezetett újítás érdemben nem befolyásolja.

Ebben a helyzetben teljesen egyértelműnek, és érthetőnek tűnik az az általános vélekedés, miszerint az Európai Bíróság az uniós jog tagállamok általi jobb végrehajtásához az előzetes döntéshozatali eljárást⁵⁹⁸ „használta fel”. Ha a magánszemélyek⁵⁹⁹ megkövetelhetik az uniós

⁵⁹⁷ Az uniós (közösségi) jog rendszertani hiányosságait jelzi, hogy számos esetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának kellett „közbelépnie” az uniós jog végrehajtásának kikényszerítése érdekében. Értelemszerűen, amikor az Európai Unió Bírósága nem tarja elfogadhatónak azokat a beadványokat, amelyek az uniós jog megsértésének megállapítására irányulnak, az Emberi Jogok Európai Bírósága nem veheti el az uniós bíróság hatáskörét, és szerepét, de segíthet az uniós jogrend rendszertani hiányosságainak kiküszöbölésében, az uniós jogrend „megerősítésében”. Frédéric Sudre – Jean-Pierre Marguénaud – Joël Andriantsimbazovina – Adeline Gouttenoire – Michel Levinet: *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. Thémis droit, puf, Paris, 2003, 677. p.

⁵⁹⁸ Az uniós jog és az előzetes döntéshozatali eljárás hiányosságait orvosolhatná Osztoivits András javaslata: amennyiben a jogkereső állampolgárok akár közvetlenül, keresetindítás útján, akár perorvoslat révén, várhatnak az Európai Bíróságtól döntést konkrét jogvitájukban. Osztoivits András, i. m. 43. p.

⁵⁹⁹ Egy kötelezettségszegési eljárás egyedül nem lenne képes a tagállamokra elegendő visszatartó erőt gyakorolni. Azonban annak lehetősége, hogy a magánszemélyek, és gazdasági társaságok a saját bíróságok előtt

jogrend által garantált jogosultságaik megsértéséből eredő kárai megsértését, akkor ez a lehetőség a tagállamokat az uniós jog jobb betartására ösztönzi. Az Európai Bíróság – az alapító szerződések, illetve a Tanács, és az Európai Parlament felhatalmazása nélkül – kialakított felelősségi rendszerét ezen a szemüvegen keresztül (is) kell vizsgálnunk.

Az uniós jog strukturális⁶⁰⁰ „gyengeségének” ismerete nem tekinthető „újdonságnak”, azonban a témával kapcsolatos viták igencsak felerősödtek, mióta az Európai Bíróság – több, kevesebb sikerrel – próbál a helyzeten változtatni. E folyamaton belül három időszakot különböztethetünk⁶⁰¹ meg.

Az első generációs ítéletkezelési gyakorlatában az Európai Bíróság kifejleszti az uniós jog a nemzeti jog feletti primátusának, és közvetlen hatályának jogelveit.

A második generációs ítéletekben az Európai Bíróság átlépett egy választóvonalat a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájára vonatkozóan azzal a céllal, hogy a nemzeti bíróságoknak lehetőséget teremtsen ahhoz, hogy egyben az uniós jogrend bírái is legyenek. Ezzel a megállapítással csak részben tudok egyetérteni. Az előzetes döntéshozatali eljárás ugyanis nem képzelhető el anélkül, hogy a nemzeti bíróságok egyben az európai jog bírái is legyenek.

Harmadik generációs nevezett ítéletkezelési gyakorlatában pedig az Európai Bíróság kísérletet tesz a nemzeti bíróságok ítéletkezelési gyakorlatának – természetesen az uniós jogrend rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatos – kontrolálására. Ebből következően kooperáció helyett már alá-fölrendeltségről beszélhetünk.

Az Európai Bíróság a Köbler-ügyben, valamint a Bizottság kontra Olaszország-esetben ugyanazt a folyamatot kell látni annak ellenére, hogy az előbbi egy előzetes állásfoglalási döntéshozatali eljárás, míg az utóbbi egy kötelezettségszegési eljárás kapcsán hozott ítélet.

Az állam törvényhozói aktusaiból eredő felelőssége kötelezettségszegési eljárás esetén

A kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletek esetén – amennyiben az adott tagállamnak a költségvetés helyzetére jelentős befolyással lévő, uniós jogot sértve beszedett adók

jogvitákat indítanak, majd az uniós jogrendből eredően támasztják alá reparációs igényeiket, más jóval nagyobb visszatartó erőt képvisel.

Szlovákia, és a magyar kisebbség viszonyában például ez utóbbi tagállam szinte biztos lehet benne, hogy a magyar kisebbséges sújtó rendelkezések ellen nem indít az Európai Bizottság eljárást, azonban na magán személyek szlovák bíróságok előtt indítandó keresetét nem lehet kizárni.

⁶⁰⁰ A kötelezettségszegési eljárás hiányosságait bizonyítja – többek között – az Európai Bizottság egyik válasza is. A Bizottság válaszában elismeri (E-005962/2012), hogy problémák merülhetnek fel a (diplomák elismerésével kapcsolatos, III Fejezetben tárgyalt esettel kapcsolatban), azonban felhívja a figyelmet, hogy az érintettek uniós jogrendből eredő jogosultságaikat közvetlenebb (az Európai Parlamenti kérdésnél), személyesebb formában érvényesíthetik a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kihasználásával.

Igy hallgatólagosan az Európai Bizottság is elismeri a kötelezettségszegési eljárás „hiányosságait” és az előzetes döntéshozatali eljárást hatékonyabb eszköznek tartja.

⁶⁰¹ Guy Isaac: i. m. 34-76. p.

visszafizetését kell rendeznie – előfordulhatnak olyan helyzetek is, hogy a törvényhozó beavatkozása látszólag lehetővé teszi az uniós jogot sértő helyzetek utólagos orvoslását.

Azonban – bizonyos, hosszú és költséges jogvitákat követő megoldásoktól eltekintve – az adott tagállam legfelsőbb bírósága, amelynek álláspontját az alsóbb bíróságok, és a területtel foglalkozó szakértők többsége is követ, az uniós jogot sértő helyzet utólagos orvoslását csak az uniós jogot sértő eljárási cselekmények megtételétől teszi függővé.

E probléma azért tekinthető különösen érdekesnek, mert e bíróságok függetlensége a tagállamok jogrendjének megkérdőjelezhetetlen részét képezik, valamint kötelezettségszegési eljárás a törvényhozóval és a közigazgatási szervek által elkövetett jogsértésekkel szokott „foglalkozni”. Ezért az ítélet főbb problémáinak taglalása jelentős tanulságok levonását segítheti elő, amelyekre az Európai Unió Bíróságának Bizottság kontra Olaszország⁶⁰² ügyben hozott ítélete világít rá.

Az Európai Unió (Közösségek) Bizottsága azért indította a kötelezettségszegési eljárást, hogy a Bíróság megállapítsa: az Olasz Köztársaság azzal sértette meg az uniós (közösségi) jogot, hogy hatályban tartott egy olyan törvényt, amit a közigazgatási szervek és a bíróságok úgy alkalmaztak, hogy az uniós (közösségi) jog megsértésével beszedett adók – az alkalmazott bizonyítékokra vonatkozó gyakorlat következtében – visszafizetése gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlságosan nehézé vált.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapította, hogy a szóban forgó bizonyítási eljárás nem egyeztethető össze az uniós (közösségi) joggal. Az olasz kormány a kötelezettségszegési eljárást megelőző eljárásban kifejtette, hogy a Bíróság által megfogalmazott elv nem alkalmazható egy az egyben a jelen esetre.

A Bizottság keresetében többek között kifejtette, hogy⁶⁰³ az olasz legfelsőbb bíróság⁶⁰⁴ gyakorlata pontosan az uniós (közösségi) joggal ellentétes bizonyítási eljárást „vezetett be” és további „akadályokat” állít fel az uniós (közösségi) joggal ellentétesen beszedett adók visszafizetése előtt.

Az Európai Unió Bizottsága felhívta a figyelmet,⁶⁰⁵ hogy az olasz legfelsőbb bíróság ítélkezési gyakorlatát követi a legtöbb alsóbb bíróság, valamint az e témával kapcsolatos jogvitákban a kijelölt adózási szakértők is. E gyakorlat a Bizottság szerint *de facto* a Bíróság joggyakorlata által az uniós (közösségi) joggal összeegyeztethetetlen eredményre vezetne.

A Bizottság álláspontja szerint⁶⁰⁶ az uniós jog sértésén az sem változtat, hogy néhány adózó – hosszú és költséges eljárást követően – pert nyer a bíróságok előtt. Így az uniós jogrend által alkalmazott tényleges érvényesülés elve sérül, amit többek között az bizonyít, hogy az ilyen módon befizetett adójukat visszakapó jogalanyok száma elenyészőnek tekinthető az összes jogalanyhoz képest. A Bizottság hozzáteszi,⁶⁰⁷ hogy a tényleges érvényesülés elve sérül, amikor a hatóságok joggal való visszaélésre hivatkozva általános – akadályozó – intézkedéseket vezetnek be.

⁶⁰² Bíróság, C-129/00

⁶⁰³ Bíróság, i. m. 11-14. pontok

⁶⁰⁴ Corte suprema di cassazione

⁶⁰⁵ Bíróság, C-129/00, 14-15. pontok

⁶⁰⁶ Bíróság, C-129/00, 18. pont

⁶⁰⁷ Az alapító szerződésekben – implicite – benne foglaltatott tagállami intézményi, és eljárási autonómiát az uniós jogrend többek között az egyenlő elbánás, és a tényleges érvényesülés elveivel szorítja korlátok közé.

Az olasz kormány ezzel szemben⁶⁰⁸ többek között azzal érvelt, hogy az elhúzódó jogvitákat kompenzálja a késedelmi kamat valamint, hogy álláspontja szerint a Bizottság által kifogásolt tiszta spekulációra irányulnak.

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy⁶⁰⁹ a törvényhozói, rendeleti vagy közigazgatási jellegű rendelkezések uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségének megítélésekor a nemzeti bíróságok által adott értelezést kell figyelembe venni.⁶¹⁰

Ebben a helyzetben elmondható, hogy a nemzeti bíróságok az uniós jogrend primátusának, és tényleges alkalmazásában betöltött kivételes szerepe mintegy negatív viszonyban „köszön vissza”.

Az Európai Unió Bírósága megállapította,⁶¹¹ hogy az olasz jogszabály, amely alapján a jogalanyoknak vissza kell fizetni az uniós jog megsértésével befizetett adókat, nem ellentétes az uniós joggal – a visszafizetésre vonatkozó eljárások, és bizonyítási teher tekintetében. E kérdés eldöntése alapvetően a nemzeti bíróságok értelmezésétől fog függeni.

A Bíróság hozzátette, hogy⁶¹² ebben a kérdésben nem lehet számításba néhány elszigetelt ítélezési gyakorlatot, amely egy ezzel ellentétes ítélezési kontextusban felbukkan. Ezen a helyzeten az sem változtat, hogy a legfelsőbb bíróság nem „akadályozza meg” az átlagos ítélezési gyakorlattal szemben felbukkanó ítélezési gyakorlatokat.

A Bíróság megemlíti, hogy amennyiben egy belső törvénynek két – egy uniós joggal (közösségi) összeegyeztethető, valamint egy uniós joggal ellentétes – értelmezési gyakorlata alakul ki, abban az esetben meg kell állapítani, hogy a kérdéses törvényi szabályozások nem tekinthetők megfelelően világosnak és egyértelműnek az uniós joggal összeegyeztethető alkalmazás biztosításához.

Az ítélet arra is rávilágít, hogy egy tagállam az uniós jogból eredő kötelezettségeiből nem „bújhat ki” kétértelmű, az uniós jognak nyíltan nem ellentmondó szabályok megalkotásával. Másrészt az ítélet a nemzeti bíróságok szerepét emeli ki az uniós jogrend primátusának alkalmazása mellett. Azonban a kérdés arra is rávilágít, hogy ilyen helyzetek megoldására a kötelezettségszegési eljárás csak a végső esetben alkalmas, ugyanis egy ilyen folyamat jogbizonytalanságokat generál, valamint kevésbé képes a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak előmozdítására. Kérdésként viszont felmerül, hogy ebben a helyzetben – különösen, ha hozzávesszük a Maastrichti Szerződés által bevezetett szankció lehetőségét is – az állam törvényhozói vagy bírósági aktusaiból eredő felelősségéről beszélünk-e.

⁶⁰⁸ Bíróság, C-129/00, 17- 24. pontok

⁶⁰⁹ i. m. 29-30. pontok

⁶¹⁰ Ebben a tekintetben a nemzeti bíróságok a „nemzeti jog bírái” minőségben ítéleznek. E megállapítás talán azért hasznos az Európai Unió Bírósága részéről, mert az hozzájárul a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak előmozdításához. A gyakorlatban pedig a bíróságok ítéletei objektívebb képet is adhatnak, mint a kormányok véleménye a tárgyalások esetén.

⁶¹¹ Bíróság, C-129/00, 31. pont

⁶¹² i. m. 31-34. pontok

A Maastrichti Szerződés által bevezetett szankció

Ismeretes,⁶¹³ hogy az Európai Unió Bírósága kötelezettségszegési eljárás megállapítása esetén nem szabhat ki a kérdéses állammal szemben szankciókat, valamint nem is semmisítheti meg a kérdéses tagállami rendelkezéseket.

Ettől függetlenül érdemes felhívni a figyelmet,⁶¹⁴ hogy bár az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel – a kötelezettségszegési eljárásokból eredő ítéletek esetében a tagállamok hatóságaira kötelező jellegű bírói utasítás kibocsátására – ideiglenes intézkedést kiadhat az Európai Bíróság. Az ilyen utasítások hatálya kiterjedhet egyes nemzeti rendelkezések az ítélet meghozataláig való felfüggesztésére vagy bizonyos, uniós jogot sértő adók be nem szedésére.

Amennyiben az érintett tagállam nem tesz eleget a kötelezettségszegésből eredő ítéletekben foglaltaknak, az Európai Unió Bizottsága – a Maastrichti Szerződés által bevezetett szankciók lehetőségének bevezetése óta – kérheti a Bíróságtól a kérdéses tagállammal szemben pénzbeli szankciók kiszabását.

Mivel – mint az uniós jogrendben a legtöbb esetben – az Európai Unió Bírósága esetjogában határozza meg e szankciók kiszabásával kapcsolatos feltételeket és azok alkalmazásának körülményeit, érdemes a következő ítélet megállapításait is tüzetesen tanulmányoznunk, különös tekintettel arra, hogy ebben a rendszerben az Európai Bíróság teljesen elvonatkoztat a tagállamok többségében évszázadok óta fennálló – de akár a római jogban gyökerező – elvektől is.

A Bizottság kontra Franciaország-ügyben hozott ítélet⁶¹⁵

Az Európai Bizottság egy elhúzódó vita miatt indított kötelezettségszegési eljárást, mivel úgy vélte, hogy az adott tagállam nem tett eleget egy kötelezettségszegésből eredő ítéletnek, és hogy az abban foglaltak kikényszerítéséhez pénzbeli szankciók kiszabására van szükség. Az kötelezettségszegés alapját képező cselekmények talán a tézis szempontjából kevésbé érdelemlegesek, a pénzügyi szankciók kiszabásával kapcsolatos Bírósági álláspont azonban nagyon messzemenő következményeket von maga után.

Az Európai Bíróság érvelése szerint, mivel a francia hatóságok nem tettek meg mindent egy halászattal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletben foglaltak teljesítésére, megsértették az alapító szerződésekből eredő kötelezettségeiket.⁶¹⁶

A tények arra engedtek következtetni – az Európai Unió Bizottsága helyszíni ellenőrzései alkalmával leszűrhető információk alapján – hogy a tagállami kötelezettségszegés tartósan fennáll.⁶¹⁷

⁶¹³ Jean-Luc Sauron: *Droit et pratique du contentieux communautaire*, La documentation française, Paris, 2004

72. p.

⁶¹⁴ Jean-Luc Sauron, i. m. 72. p.

⁶¹⁵ Bíróság, C-304/02

⁶¹⁶ Bíróság, i. m. 52-56. pontok

A tagállami szabályozás alapján ugyanis az alacsony összegű bírságok esetében amnesztiát hirdettek meg, a jegyzőkönyvek alapján kitűnik, hogy a hatósági ellenőrzések nem követték megfelelően a jogsértéseket sem.⁶¹⁸

Az Európai Unió Bizottsága azt javasolta,⁶¹⁹ hogy – a tárgyban már meghozott kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletben foglaltak nem teljesítése miatt – a Bíróság szabjon ki az érintett tagállamra jelen ítélet meghozatalától kezdve a kötelezettségszegés megszűntetéséig terjedő időszakra napi kényszerítő bírságot, valamint átalányösszeg kiszabásának megfontolására is javaslatot tett.

Néhány kormány úgy vélte, hogy⁶²⁰ az alapító szerződések alapján az átalányösszeg és a kényszerítő bírságot együttes kiszabása indokolt lehet, ugyanis az alapító szerződések mindkettőt ugyanazok célkitűzés elérése érdekében vezettek be, amely nemcsak egy adott – kötelezettségszegésből eredő ítélet – tagállamok általi végrehajtását célozza, hanem az ilyen típusú jogsértések jövőbeni számának csökkentését is.

Más kormányok úgy vélték, hogy⁶²¹ az alapító szerződések⁶²² „vagy” kötőszó használatával az adott pénzbeli szankciók vagylagos jellegét kívánták erősíteni⁶²³ valamint arra is felhívják a figyelmet, hogy álláspontjuk szerint e rendelkezéseknek nincs büntető jellege, céljuk csupán a kötelezettségszegést megállapító ítéletekben foglaltak jobb teljesítése.⁶²⁴

E kormányok hivatkoztak még a *ne bis in idem* elvének figyelmen kívül hagyásának veszélyeire, miszerint ezen ítéleteket megelőzően a tagállamok ellen nem került alkalmazása a két büntetés alkalmazása. Ha bevezetnék, sérülne az egyenlő elbánás eleve is.

Az Európai Unió Bíróságának értelmezésében⁶²⁵ mind az átalányösszegnek, mind a kényszerítő bírságnak ugyanaz a célja: a kötelezettségszegő tagállamnak a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletekben foglaltak teljesítésére való ösztönzése, és ezáltal az uniós (közösségi) jog tényleges alkalmazásának biztosítása.⁶²⁶

⁶¹⁷ Az Európai Unió Bizottsága lényegében azt sérelmezi, hogy a francia hatóságok az uniós (közösségi) rendelkezések, valamint az Európai Bíróság - e tárgyban – kötelezettségszegést megállapító ítélete ellenére a francia hatóságok nem alkalmaztak megfelelő intenzitású, és elrettentő ellenőrzéseket és szankciókat – bizonyos kisméretű – halfajták halászatának helyi szintű halászatának megakadályozás érdekében.

⁶¹⁸ Ebben a helyzetben nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a francia kormány – valamilyen szempontból – ellenérdekeltek volt tekinthető, ugyanis a lakosság körében széles körben elterjedt halászati formák „üldözése” valószínűleg szavazatvesztéshez vezetett volna.

⁶¹⁹ Bíróság, C-304/02

⁶²⁰ i. m. C-304/02, 76-77. pontok, Dán, Holland kormányok. stb.

⁶²¹ i. m. 78-79. pontok, Lengyel, Olasz, Spanyol, Francia, stb.

⁶²² EK 228. cikk (2) bekezdése

⁶²³ Nyelvtani értelmezéssel tényleg egyértelműen arra a következtetésre juthatunk, hogy az alapító szerződések vagy az átalányösszeg, vagy a napi kényszerítő összeg kiszabására adtak felhatalmazást.

⁶²⁴ Úgy vélem, hogy egy olyan rendelkezés, amely jogsértés esetén –jelentős - pénzbírság kiszabását teszi lehetővé, nem tekinthető olyanoknak, mint amely nem büntető szankciók kiszabását célozná meg. E szankciókat azért vezették be, mert általánossá vált a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletekben foglaltak be nem tartása. Ezért elrettentő jellegű szankciót kellett bevezetni e helyzet orvoslására.

⁶²⁵ Bíróság, C-304/02, 80. pont

⁶²⁶ Amennyiben a Bíróság ezt a megfogalmazást minden kötelezettségszegési eljárás esetén fenntartja, úgy tarthatjuk e megfogalmazást a kötelezettségszegési eljárás objektív rendszerekhez való sorolására.

A Bíróság mégis – árnyalatnyi – különbséget tesz e két szankciófajta között⁶²⁷ attól függően, hogy – tekintettel a körülményekre –, milyen helyzetekben melyik alkalmas a kitűzött célok elérésére.

Így a Bíróság szerint kényszerítő bírság kiszabása tűnik alkalmasnak arra, hogy a tagállam a lehető legrövidebb időn belül véget vessen a kötelezettségszegésnek,⁶²⁸ míg átalányösszeg kiszabása inkább a kötelezettségszegést megvalósító tagállam mulasztásának magán- és közérdeket sértő következményeinek értékelésén alapul, különösen abban az esetben, ha a kötelezettségszegést először megállapító ítélet óta az állapot tartósan és hosszú ideig fennállt.

A Bíróság ezen felosztása nem illeszthető az objektív és szubjektív rendszerek alapján felépített kategóriákba.⁶²⁹ Ugyanis az előzetes döntéshozatali eljárás – amely az alapító szerződések alapján az uniós (közösségi) jog egységes értelmezését volt hivatott megteremteni – a Bíróság gyakorlata alapján többek között a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének elvének kifejlesztése által, szubjektív irányba vitte a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak – többek között a kártérítéshez való jog elismerése általi – jobb érvényesíthetőségét.

Természetesen e rendszer indirekt módon a tagállamok uniós jogi végrehajtását is befolyásolja, ugyanis a kötelezettségszegési eljárás erre nem alkalmas – többek között azért, mert ezen eljárások 75%-a az irányelvek késedelmes átültetése miatt kezdeményezi a Bizottság.⁶³⁰

Az alapító szerződések⁶³¹ rendelkezései alapján⁶³² nincs kizárva a két szankciófajta együttes alkalmazása abban az esetben, ha a tagállami kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt és tartósan mutatkozik.⁶³³

Az Európai Bíróság álláspontja értelmében minden szankciónak megvan a saját rendeltetése, ezeket úgy kell kiszabni, hogy szerepeiket betölthessék.⁶³⁴

Különösen a német kormány kifogásolta,⁶³⁵ hogy az Európai Bíróság nem rendelkezik politikai legitimitással pénzügyi szankciók kiszabásához. A Bíróság szerint miután a

⁶²⁷ Bíróság, C-304/02, 81. pont

⁶²⁸ Amely a Bíróság értelmezésében folytatódna e szankció kiszabásának hiányában

⁶²⁹ Ha az objektív szemlélet alapján felépített rendszerek a jogrend belső „harmóniájára” teszik a hangsúlyt, jellemző jogelvük a jogbiztonság, addig a szubjektív alapon felépített rendszerek az egyéni jogok minél jobb érvényesítésére helyezik a hangsúlyt, és jellemző jogelvük a jogos elvárás elve. In: Administrative Law sous la direction de Jürgen Schwarze 310-312. p.

⁶³⁰ Jean-Luc Sauron: Droit et pratique du contentieux communautaire, La documentation française, 56. p.

⁶³¹ Bíróság, C-304/02, 82. pont

⁶³² EK, ex 228. cikk

⁶³³ A Bíróság e megállapítással arra kívánt utalni, hogy az említett helyzetben – azaz amikor a kötelezettségszegés hosszú ideig fennáll valamint az adott tagállamot is ösztönözni kell a kötelezettségszegésből eredő ítéletben foglaltak mielőbbi végrehajtására – szükség van – és ilyen helyzetekben a bíróság által levezetett módon – az alapító szerződések lehetőséget is biztosítanak a két szankció „kombinált” alkalmazására. Néhány beavatkozó kormány álláspontja alapján a vagy kötőszó használata vagylagosságot, és halmozódást is jelenthet, azonban – tekintettel az alapító szerződések célkitűzéseire – ebben az esetben a vagy kötőszót halmozódást jelentő értemben kell olvasni.

⁶³⁴ Ebből a szempontból figyelemreméltó, hogy a bíróság különválasztotta az egyes szankciók „alkalmasságát”, bár – álláspontom szerint – e csoportosítás nem tekintendő teljesen – az uniós jogrend specifikus viszonyait figyelmen kívül hagyó szempontok alapján – eléggé meggyőzőnek. Sokkal inkább arról lehet szó – még ha annak legitimitása valóban megkérdőjelezhető lehet – hogy a Bíróság e két szankció együttes alkalmazásával „példát kíván statuálni – amellyel az uniós jog alkalmazását kívánja megkényszeríteni.

⁶³⁵ Bíróság, C-304/02, 90. pont

Bizottság gyakorolta a kötelezettségszegési eljárás megindítására vonatkozó diszkrecionális jogkörét az ő mérlegelésük tárgyát az képezi, hogy egy tagállam teljesítette-e a korábbi ítéletben foglaltakat. Ez a megközelítés álláspontom szerint is teljességgel függetlennek tekinthető politikai megfontolásoktól.⁶³⁶

Remekül illusztrálja az uniós jogrend specifikumait a Bíróság véleménye,⁶³⁷ amely alapján nem értelmezhető⁶³⁸ az a polgári eljárásjogban kialakult alapelv,⁶³⁹ miszerint a bíró nem terjeszkedhet túl a felek kérelmein. Az Európai Bíróság álláspontja értelmében a kényszerítő bírság és/vagy átalányösszeg kiszabásának célja nem az állam által – esetlegesen – okozott kár megtérítése, hanem kötelezettségszegés megszüntetésének előmozdítása az adott állammal szemben alkalmazott gazdasági kényszer „segítségével”. Így a szankciókat annak függvényében kell kiszabni, hogy milyen mértékű ösztönzés szükséges ahhoz, hogy egy adott állam változtasson magatartásán.

Ami a néhány kormány által hangsúlyozott, a tagállamoknak az eljárás során a védelemhez való jogát érinti, a Bíróság megállapította, hogy⁶⁴⁰ az alapító szerződések rendelkezései alapján a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletekben foglaltak végrehajtásához kötődő eljárásokat végrehajtási eljárásoknak kell tekinteni, így erre figyelemmel kell lenni az eljárási garanciák tekintetében is.

Az Európai Bíróság ebben a tekintetben is túlterjeszkedett az alapító szerződések betűinek nyelvtani értelmezésén. Azonban az ítélet rámutat, hogy az ellenérdekekre is épülő, de rendszertani hiányosságokkal terhelt jogközösség fennállását csak egy ilyen, tágran értelmezett teleologikus értelmezés képes biztosítani.

Tagállami ellenérdek lehet ebben az esetben, hogy míg uniós (és tagállami) érdek a halállomány biztosítása, a tiltott halak halászatával kapcsolatos nemzeti, helyi hagyományok és a helyi gazdasági-politikai érdekek ezzel szemben állhatnak.

A tagállam csak alacsony hatásfokkal lépett fel az uniós norma által tiltott jogsértésekkel szemben, ami annak alkalmazását nyilvánvalóan meghiúsította.

Mivel az Unió csak nagyon korlátozott végrehajtási hatáskörökkel rendelkezik, szükséges például a jogközösségben – a belső jogban használt jogelvek bizonyos mértékű figyelmen kívül hagyásával – olyan elrettentő szankciókat bevezetni a jogban, amely képes kompenzálni az impérium és a végrehajtási hatáskörök hiányát.

Nyilvánvalóan ezen „elrettentő hatású” szankciók sem képesek az uniós jog alkalmazását elősegíteni, többek között az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre és a jogsértések felderítésére vonatkozó hiányosságai miatt.

Ebben az esetben az sem hozható fel, hogy az egységes belső piac talán mégsem tekinthető minden körülmények között a lehető legkedvezőbb megoldásnak, így a tagállam a saját

⁶³⁶ Főtanácsnok Indítványa, C-304/02, 24. pont értelmében a Bíróság e területen a szankciók kiszabására vonatkozó jogkörét a politika szféráján kívül gyakorolja.

⁶³⁷ Bíróság, C-304/02, 91. pont

⁶³⁸ És nem helytálló az uniós jogrend specifikus viszonyai között.

⁶³⁹ A szankciók kiszabására vonatkozó Bírósági jogkör vonatkozásában, amelyben megállapítana olyan szankciókat is, amelyeket a Bizottság nem javasolt.

⁶⁴⁰ Bíróság, C-304/02, 92. pont

lokalitását kívánta védeni az egységes belső piacot kihasználó spekulánsok, vagy multinacionális vállalatok ellen.

Az Uniónak jelenlegi formájában, a végrehajtásra is kiterjedő jelentősebb impérium nélkül továbbra is ilyen, vagy ennél jelentősebb szankciókat – annak visszásságai ellenére – kell igénybe vennie struktúrájának fenntartása érdekében.

VI. Fejezet: A tagállamok felelősségének Európai Bíróság általi kialakítása

Az állam immunitásának története

Az állam felelősségére, illetve felelőtlenségére vonatkozó elméletek több száz éven keresztül változtak az egyes korokban, jogrendszerekben, mígnem nagyjából egységes megoldás alakult ki világszerte.⁶⁴¹ Egyes munkákban megfogalmazták,⁶⁴² hogy az állam felelősségére vonatkozó különbözőségek gazdasági, társadalmi, politikai okokra, valamint jogállamiságra, a hatalmi ágak elválasztására, jogforrásokkal és jogdogmatikával kapcsolatos különbségekre vezethetők vissza.

Napjainkban⁶⁴³ az állam felelősségére legnagyobb hatással az adott állam nemzetközi, szupranacionális szervezetekhez fűződő kapcsolata határozza meg.⁶⁴⁴ Az állam felelősségének mértéke tulajdonlóképpen megegyezik az állam immunitásával, amely voltaképpen az állam felelőtlenségének mértékét jelenti.

Az állam külső-⁶⁴⁵ és belső szuverenitása⁶⁴⁶ egyes álláspontok szerint⁶⁴⁷ annak ellenére egymáshoz közel esik, hogy a jogtudomány általában nem kapcsolja egymáshoz e két elméletet, valamint a körülmények jelentősen eltéríthetik egymástól e két fogalmat.

A középkorban általános felfogás szerint⁶⁴⁸ mindent az isteni hatalom részének tekintettek, az uralkodó e hatalmat kívánta kisajátítani. Ezen elvből eredhetett az immunitás elve is, amelynek értelmében az uralkodó cselekményeiért nem tartozott jogi felelősséggel.

A polgári fejlődés időszakára ezen elképzelés egyre inkább elveszítette uralkodóhoz kötődő jellegét,⁶⁴⁹ és e helyett az állam elvont fogalmához kezdett kapcsolódni. Az immunitási elvét

⁶⁴¹ Kecskés professzor elemzi – e munkáját a 80-as években publikálta – a szovjet jog, és a – például német jog – felelősségre vonatkozó rendszereit is.

⁶⁴² Kecskés László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*, Budapest, 1988 Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 32-33. p.

⁶⁴³ E megállapítás lesz majd a leginkább releváns a tagállamok uniós jogrendből eredő felelősségével kapcsolatban, tekintettel a nemzetközi közjog, és az uniós jogrend között fennálló különbségekre.

⁶⁴⁴ Úgy vélem, hogy az államokra egyre nagyobb nyomás nehezedik, hogy nemzetközi befektetőket csábítsanak az országba. Ennek egyik feltétele – a befektetők bizalmának elnyerése/megőrzése érdekében – a jogállamiság kritériumainak erősítése, aminek része az állam felelősségének mind jobb érvényesíthetősége is.

⁶⁴⁵ Amely fogalom alatt a legtöbb esetben – Kecskés megfogalmazása szerint is – a nemzetközi közjog, és a nemzetközi magánjog területébe tartozik, Kecskés László, i. m.

⁶⁴⁶ Amely alatt a legtöbb esetben a közigazgatási szervek felelősségét, vagy felelőtlenségét értjük

⁶⁴⁷ Kecskés László i. m. 22-27. p.

⁶⁴⁸ Kecskés László, i. m.

⁶⁴⁹ Borbás Beatrix szerint ugyanakkor megfigyelhető, hogy az állam – mellérendeltségi viszonyban is – hajlamos államként viselkedni, kedvezményeket kíván magának kiharcolni, köz hatalmiságát autonóm relációba is átviszi.

az állam minden jellegű aktusaira differenciálatlanul alkalmazták,⁶⁵⁰ ezért az e területen bekövetkező változás előfeltétele az volt, hogy megkülönböztessék egymástól az állami tevékenység különböző aktusait⁶⁵¹.

Az abszolút immunitás dogmájával szemben két új felfogás alakult ki: az egyik az állami immunitást teljesen elutasító álláspont, míg a másik az úgynevezett korlátozott vagy relatív immunitás elmélete. E nézet csupán abban az esetben biztosít immunitást az államnak, ha annak tevékenysége a közhatalom hordozójaként jelenik meg, az immunitást viszont megtagadja abban az esetben, ha az állam magánjogi jogalanyként jár el egy adott jogviszonyban. Így a *iure imperii*, és a *iure gestionis* szempontok szerinti felosztás Európában viszonylag könnyen és gyorsan ment végbe.

Az állam felelősségének hagyományos értelemben vett kialakulását a jogállamiság, és a gazdaság⁶⁵² igényei alakították ki. Az állam uniós jogból eredő felelősségének kialakulása azonban jelentős különbségeket takar: egyrészt a jogállamiság csak részben jelenik meg, ugyanis az alapító szerződések, vagy az uniós jogalkotó felhatalmazása nélkül az Európai Bíróság által kialakított felelősség rendszer abban az esetben is legitimációs problémákat hagy maga után, ha egyébként elfogadjuk azt a feltevést, hogy ezen eszköz is az integráció működésének *sine qua non*-jaként tekinthető.

Külön problémákat okoz, hogy ezen rendszer reménytelenül megnehezíti a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, valamint az is problémás, hogy az Unió esetében nem látjuk a tagállamokra vonatkozó szigorú felelősségi elvek alkalmazását.

Azonban azt is meg kell említeni, hogy a mostani rendszer nehezen lehetne működőképes a tagállamokra vonatkozó felelősségi rendszer nélkül, a tagállamok pedig jellemzően, politikai okokból nem kívánják kiépíteni a saját magukat szankcionáló rendszert.

A felelősség Európai Bíróság általi kialakítása

Az Európa Tanács 1984. szeptember 18-án ajánlást fogadott el,⁶⁵³ amelyben alapvetően két dolgot javasolt: egyrészt azt, hogy a tagállamok az adminisztratív jellegű aktusaikon túl terjesszék ki normatív szabályozó tevékenységükre is a felelősségi rendszer egyes elemeit. Az Európa Tanács ajánlása hatással bírhatott az Unió (Közösségek) felelősségi rendszerének kialakulására, azonban az Európa Tanács álláspontja nem mindenben tekinthető konvergensnek. Ez a két szervezet különbségeiből is következhet – nevezetesen az európai

A bíróságok kárfelelőssége az ítélkezési tevékenységért, mint közhatalom-gyakorlásért- a közhatalmi felelősség tükrében, Jura, 2010/2

⁶⁵⁰ Azaz nem tettek különbséget a z állam közjogi jellegűnek tekinthető, valamint a magánjogi természetű (vállalkozás) aktusai között.

⁶⁵¹ Mint látni fogjuk, ezt a megkülönböztetést fokozatosan felszámolja az uniós jog, jelentős különbségről a bírósági aktusokból eredő felelősség esetében beszélhetünk.

⁶⁵² A Gazdasági szereplők számára fontos, hogy követelhesék káruk megtérítését akár az állammal szemben is. Az uniós jog esetében ez is fontos szempont, azonban ezt felülírja az egységes belső piac tagállamokkal szemben való fenntartásának követelménye. Ezt a kérdést részletesebben fogom kifejteni.

⁶⁵³ Kecskés László: EU-Jog és Jogharmónizáció, hvgorac, Budapest, 2009, 672. p.

gazdasági alkotmányosság szempontjait⁶⁵⁴ az Európa Tanács nem kellő mértékben veszi figyelembe.

Az Európai Bíróság az integráció viszonylag korai szakaszában „lépéseket tett” a tagállamok felelősségi rendszerének kialakítása felé vezető első lépésekként is értelmezhető. A Bíróság a Humblet-⁶⁵⁵ és a Hans Just ügyekben⁶⁵⁶ hozott ítéleteiben arra engedett következtetni⁶⁵⁷, hogy az uniós (közösségi) jog megsértése esetén a tagállamok kötelesek megtéríteni a magánszemélyeknek okozott károkat akkor is, ha ennek konkrét megfogalmazása még nem történt meg.

Az említett ítéleteket követően (1970-es évek) számos tudományos munkában felhívták a figyelmet⁶⁵⁸, hogy sem a jogtudomány, sem az Európai Bíróság joggyakorlata alapján nem kapunk kielégítő választ arra a kérdésre, hogy tagállamok hatóságai – vagy törvényei - által az uniós (közösségi) jog megsértésével magánszemélyeknek okozott károkat meg kell-e téríteni. A legtöbb esetben e munkák csak a közigazgatási szervek által történő jogsértésekre vonatkoznak. E kérdés annál is inkább aktuális volt, mert az alapító szerződések által megfogalmazott Unió (közösségek) szerződésen kívüli felelősségével⁶⁵⁹ igen sok tudományos munka foglalkozott.⁶⁶⁰

⁶⁵⁴ E különbségekből eredhet az is, hogy a szakirodalom, és a szakma nagy veszélyeket lát egy olyan változásban, amelyben az Európai Unió Bírósága alárendeltségi viszonyba kerülne az Emberi Jogok Európai Bíróságával, ugyanis az nem veszi figyelembe az egységes belső piac jogának követelményeit.

⁶⁵⁵ Bíróság, 6/60

⁶⁵⁶ Bíróság, 68/79

⁶⁵⁷ A Bíróság ezekben az ítéletekben – többek között – megfogalmazta, hogy a tagállamok az uniós jog megsértésnek – jogi- következményeit visszamenőlegesen hatálytalanítaniuk kell. Azonban nem volt egyértelmű, hogy ez maga után vonja-e a tagállamok kárfelelősségének követelményét.

⁶⁵⁸ Denys Simon: i. m. 428-431. p.

⁶⁵⁹ Kecskés László szerint a tagállamok – jogharmonizációs kötelezettségéből eredő - felelősségének kialakításában kiindulási pontnak tekinthetjük az úgynevezett Schöppenstedt formulát. Az Európai Bíróság ebben az ítéletben – szerinte – látványosan kiterjesztően értelmezte a Közösséggel szembeni kártérítési perben a felperesi – eljárási - legitimációs feltételeket, anyagi jogi szempontból viszont – mérsékelt funkcionális szemléletet követve – csak akkor biztosít lehetőséget a Közösség marasztalására, ha a gazdaságpolitikai jogalkotás a károsult védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megsértésével történik, és a jogsértés megfelelően súlyosnak tekinthető. Kecskés i. m. 665. p.

Azonban Kecskés László is megemlíti – Van Greven professzor, volt Főtanácsnok – véleményére alapozva, hogy nem lehet az uniós (közösségi) és a tagállamok jogharmonizációs kötelezettsége lényegesen eltér, azért a felelősségi rendszer esetén sem lehet azonos alapokat figyelembe venni. Kecskés i. m. P 669

További különbség lehet az Unió szerződésen kívüli felelőssége, és a tagállamok felelőssége között, hogy az előbbit kifejezetten tartalmazzák az alapító szerződések, míg a tagállamok felelősségét – mindenestre megkérdőjelezhető legitimitással – a Bíróság alakította ki.

Ha leegyszerűsítjük a két rendszer közötti különbségeket, olyan funkcionális alapon is megközelíthetjük a kérdést, hogy az Unió szerződésen kívüli felelőssége esetén pontosan a gazdaságpolitikai döntések, és az ehhez szükséges diszkrecionális jogkör miatt ezen felelősségi rendszer szűkítésére van szükség, míg a tagállamok esetében ez nem lehetséges, a funkcionális szemléletű gazdasági közösség, vagy negatív integrációs forma megköveteli, hogy a tagállamok ne hivatkozhatnak gazdasági érdekekre. A II Fejezetben bővebben kifejtem, hogy a tagállamok hatóságainak diszkrecionális jogkörét két irányból is korlátok közé szorítja az uniós jog, ez pedig közvetlen kapcsolatban van a tagállamok felelősségének megállapításának gyakoriságával. Egyedül a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősség esetén van tényleges szükség – a bírósági funkció jogállamisághoz kapcsolódó specifikumainak figyelembe vétele miatt – e felelősségi rendszer szigorítására.

⁶⁶⁰ T. Debard, L'action en responsabilité extracontractuelle devant la Cour de justice des communautés européennes, these, Lyon, 1984

A Bíróság Russo ügyben hozott ítélete

Az ítélet volt az első alkalom, hogy a tagállamok uniós (közösségi) jog megsértésével kapcsolatos kártérítési kérdésről az Európai Bíróság állást foglalt. Az esetben az olasz állam – egy állami kézben lévő ügynökségen keresztül – a vágatató infláció csökkentése érdekében - a világpiacon nagy mennyiségű gabonát vásárolt, amelyet a belső piacon a tésztermelők számára értékesített a vételárnál alacsonyabb áron.

Egy érintett mezőgazdasági termelő a Közös Agrárpolitika által megvalósított támogatási rendszer alapján sokkal jelentősebb bevételre számíthatott volna, ha a szóban forgó intézkedés nem következik be. A mezőgazdasági termelő úgy vélte, hogy a szóban forgó állami intézkedés az uniós (közösségi) joggal ellentétes, ezért kártérítési pert indított.

A kérdéses nemzeti intézkedés uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetlenségének megállapítása viszonylag problémamentes volt. Az ügyben feltett további kérdések⁶⁶¹ annak eldöntésére irányultak, vajon ilyen helyzetben az uniós (közösségi) jog megköveteli-e, hogy egy érintett szektorban a termékek árképzését ne zavarja meg egyoldalú állami beavatkozás, illetve ilyen esetekben az érintettek követelhetnek-e bírói védelmet.

Az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy „abban az esetben, ha egy uniós (közösségi) jogot sértő állami beavatkozás egy egyéni termelőnek kárt okoz, akkor az államnak kell e jogsértés pénzügyi következményeit viselni⁶⁶², az adott tagállam az állam felelősségére vonatkozó szabályai szerint.

Ez a megállapítással nem tűnik⁶⁶³ ki egyértelműen, hogy minden jogsértés *ipso jure* kártérítést is von maga után, valamint a Bíróság azt sem fogalmazta meg világosan, hogy a kártérítéshez való jog közvetlenül az uniós (közösségi) jogrendből ered.

A tagállamok felelősségének Európai Bíróság általi kialakításának legitimitása

⁶⁶¹ F. Zampini, i. m. 84. p.

⁶⁶² Úgy vélem, hogy az állam felelősségének minden kétséget kizáró megfogalmazására – amelyhez szükséges az is, hogy a kártérítési kötelezettség közvetlenül az uniós (közösségi) jogrendből ered, ugyanis a tagállamok különböző felelősségi rendszerei miatt csak ez jelent pontos garanciákat – amiatt nem került sor, mert a jogsértés nem jelent közvetlen veszélyt az egységes belső piac működésére nézve. Az államok közötti ellenérdek ugyanis ebben a helyzetben nem igazán mutatható ki.

⁶⁶³ F. Zampini, i. m. 84. p.

A tagállamok felelősségének az Európai Bíróság joggyakorlata általi kialakítása heves ellenérzéseket váltott ki a tagállamokból, különösen a német jogtudomány részéről.⁶⁶⁴ A német jogtudomány általánosan gyanakvó a bírói joggal szemben, uralkodó álláspontjuk szerint a bíró feladata a jog alkalmazása és nem a jog alkotása. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata pedig új jogot hoz létre, ami ezen álláspontok szerint túlmutat a hatáskörén.

E felvetések értelmében – is – a tagállamok által létrehozott jogrend rendszertani hiányosságai⁶⁶⁵ a tagállamok döntéseiből erednek, ezeket pedig nem pótolhatja legitim módon az Európai Bíróság gyakorlata.⁶⁶⁶

A német kormány a Brasserie du pecheur és Factortame ítéleteinek tárgyalásán kifejtette, hogy az Európai Bíróságnak nem lenne szabad az Unió (Közösség) törvényhozó tevékenységét pótolni, azaz a Tanács és a Parlament felhatalmazása nélkül megalkotnia a felelősségre vonatkozó normákat. Ebben az esetben ugyanis joggal beszélhetünk a demokratikus felhatalmazás teljes hiányáról.

Néhány szerző annyiban mutatkozik engedékenyebbnek, hogy az állam felelősségének bírói kialakítását legfeljebb abban az esetben tartaná elfogadhatónak, ha a folyamatos jogsértések közvetlenül az európai integráció fennállását veszélyeztetnék.⁶⁶⁷

Nagymértékben egyet lehet érteni ezzel a véleménnyel, azonban a gazdasági integráció természetéből az is következik, hogy nehéz eltalálni azt a pontot, amikor a jogsértések közvetlenül az integráció fennállását veszélyeztetnék. Az előzetes döntéshozatali eljárás majdnem két éves átlagos hossza és az ahhoz kapcsolódó nemzeti eljárások e pont felmérését nem teszik lehetővé. Így a felelősség kialakításánál – bizonyos mértékben – megelőző tevékenységről is beszélhetünk.

A német, és a holland kormányok a Brasserie du pecheur-ügy tárgyalásán megemlítették, hogy a tagállamok a Maastrichti Szerződésben sem hoztak létre egy ilyen típusú felelősségi rendszert. Szerintük az alapító szerződésekben eszközölt változtatás – a kötelezettségszegési eljárással kapcsolatban – a megállapított jogsértések további fennállása esetén ad lehetőséget az Európai Bíróságnak pénzbüntetés kiszabására, ami nincs hatással⁶⁶⁸ a magánszemélyek helyzetére.

Az Egyesült Királyság kormánya memorandumot intézett a többi tagállam kormányához, amelyben az Európai Bíróság joggyakorlatának törvényhozói úton való korrekcióját

⁶⁶⁴ T. Danwitz: Zur Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung JZ, 1994, 335. p.

⁶⁶⁵ Kecskés László úgy véli, hogy az Európai Bíróság az 1980-as években kialakította arra vonatkozó joggyakorlatát, hogy a nemzeti bíróságoknak a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságaik gyakorlásához reális, és effektív jogvédelmet kell nyújtaniuk, ami hatott az állami felelősség intézményére. Kecskés i. m. P 673. Az egyéni jogok védelme azonban nem cáfolja azt, hogy a tagállamok felelősségének kialakítása elsősorban az uniós jogrend rendszertani hiányosságainak orvoslása érdekében lett kialakítva. Ugyanis az egyéni jogok védelmén keresztül az uniós jog effektív alkalmazásának feltételei is javulnak.

Úgy vélem, hogy amennyiben elfogadjuk, hogy a tagállamok felelősségének kialakításában az Európai Bíróságot az uniós jogrend rendszertani hiányosságainak orvoslása motiválta – amely szükséges az ellenérdek lehetőségét is magában foglaló gazdasági közösség fenntartásához – akkor nem az irányelvekkel, hanem az elsődleges joggal kapcsolatos jogviták tekintetűek lényegesebbnek. Ezt egyébként Kecskés is megerősíti. Kecskés i. m. 677. p.

⁶⁶⁶ Petra Senkovic: L'évolution de la responsabilité de l'Etat législateur sous l'influence du droit communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2000 92. p.

⁶⁶⁷ J. Karl: Die Schadenersatzpflicht der Mitgliedstaaten die Verletzungen des Gemeinschaftsrechts, RIW, 1992, 440-445. p.

⁶⁶⁸ Úgy vélem, a bevezetett szankció közvetlen hatást mégis gyakorol a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságaival kapcsolatban.

javasolta.⁶⁶⁹ A fő szempont a tagállamok uniós (közösségi) jogból eredő felelősségét, a Bíróság ítéleteinek időbeli hatályát, valamint az eljárási hatásidőket érintette. A politikai viták során e területeken a szubszidiaritás elvének jobb figyelembe vételét javasolták.

A tagállamok kormányainak elnyerte tetszését a Brit kormány javaslatának az Európai Bíróság joggyakorlatának korrekciójára vonatkozó döntése, azonban az állam felelősségére vonatkozó elképzelés már nem kapta meg a tagállamok támogatását. Nyilvánvalóan e kérdés közvetlenül érinti a tagállamok szuverenitását, ami jogi és politikai szempontból rendkívül érzékeny területnek tekinthető⁶⁷⁰.

Egy jogi norma érvényesülése a legtöbb esetben azoktól a szankcióktól függ, amelyeket megsértésük esetén kilátásba helyeznek. Ezen elv alól az uniós jog sem jelenthet kivételt.

Úgy vélem, hogy az Európai Bíróság nem a Frankovich-ügyben állapította meg első alkalommal a tagállamoknak az uniós jog megsértéséből eredő felelősségének elvét⁶⁷¹. Osztom azokat a véleményeket⁶⁷², amelyek értelmében azt mondhatjuk, hogy a Bíróság ebben az ügyben hozott ítéletében mondta ki világosan és félreérthetetlenül ezt a jogelvet.

Az Európai Bíróság már a Humblet kontra Belgium-ügyben hozott ítéletében⁶⁷³ kimondta, hogy a tagállamoknak visszamenőlegesen hatályon kívül kell helyezniük az uniós jog megsértésével hozott aktusaikat, illetőleg helyre kell állítaniuk azokat a helyzeteket, amelyeket a jogtalan intézkedés okozott. A Francovich-ítélet újdonságát e szerint abban kell látnunk, hogy a Bíróság megállapította: a tagállamok az uniós jog megsértéséből eredő felelősségének alapja az uniós jogban rejlik.

Megalapozottnak tűnhetnek azok a vélemények, amelyek szerint⁶⁷⁴ az uniós jogrendben a jogi normák effektív alkalmazása, illetve a magánszemélyek jogrendből eredeztethető jogosultságainak védelemére szolgáló eljárási lehetőségek biztosítása minden kétséget kizáróan alapvető követelményeknek tekinthetők.

⁶⁶⁹ Petra Senkovic: *L'évolution de la responsabilité de l'Etat législateur sous l'influence du droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 447. p.

⁶⁷⁰ Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság kormánya a Bíróság által a tagállamok részére enyhébb feltételek bevezetését javasolta, és mégsem fogadták el arra enged következtetni, hogy nem változott a tagállamok álláspontja abban, hogy az alapító szerződésekben elismerik az uniós jog primátusát. Azaz a tagállamok „hivatalosan” továbbra is tartózkodnak attól, hogy a létrehozott közösséget felruházzák a működéséhez szükséges eszközökkel. Ezzel a gyakorlatban a saját szuverenitásukat is korlátozzák, ugyanis megfosztják magukat olyan kardinális kérdések, mint a felelősségi rendszerük kialakításának lehetőségétől.

⁶⁷¹ Bizonyos mértékig osztom azt a véleményt, hogy a Frankovich-ítélet – bizonyos mértékig – a Schöppenstedt formula meghaladását jelenti, azonban abban a funkcionális irányban, hogy az Unió működtetéséhez szükség van az Unió szerződésen kívüli felelősségének anyagi jogi lehetőségeinek csökkentéséhez, lévén, hogy az ilyen jogviták túlnyomó többségükben az Unió gazdaságpolitikai döntéseivel kapcsolatosak – ahol széles diszkrecionális jogkörre van szükség – míg az ellenérdekek, és az uniós jog hiányosságai miatt a tagállamok felelősségének Bíróság általi kialakítására – a tagállamok akaratával szemben is – szükség van az integráció fenntartása szempontjából.

Ha elfogadjuk, hogy a felelősségi rendszer kialakítása – az Európai Bíróság az uniós jog hiányosságainak orvoslása érdekében a második, és harmadik generációs ítélkezési gyakorlatnak felel meg – akkor az is logikusnak tűnhet, hogy a tagállamok felelősségének kialakítása nem ezen ítélettel kapcsolatban alakult ki – hiszen ezen értelmezés szerint az alapító szerződések ezt indirekt magukban foglalták – hanem a Bíróság csak azt fogalmazta meg, hogy e felelősségi rendszer közvetlenül az unós (közösségi) jogrendből ered).

⁶⁷² Petra Senkovic: i-m. 92-94. p.

⁶⁷³ Bíróság 6/60

⁶⁷⁴ G. Tesauro: *Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire*, RMUE 1996/3 15. p.

Azonban az is kétségbevonhatatlan, hogy⁶⁷⁵ a nemzeti bíróságok az uniós (közösségi) jogrend megalkotása óta soha nem szembesülhettek ilyen nehéz feladattal⁶⁷⁶.

Az Európai Unió egy jogi entitás⁶⁷⁷, amely normatív rendszerként rövid vagy középtávú gazdasági célkitűzéseket valósít meg, ezeket pedig egyidejűleg hosszú távú politikai megfontolások kísérik. Ebből az is következik, hogy az egységes belső piac⁶⁷⁸ sikere döntően az uniós jogrend normáinak korrekt alkalmazásától függ.

Milyen elvekkel bátyázza körül az uniós jog a tagállamok felelősségét

Az Európai Bíróság gyakorlata értelmében a tagállamok az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károk megtérítésének kötelezettségére vonatkozó jogalap közvetlenül az uniós jogrendből ered, azonban ennek végrehajtása a tagállamok belső felelősségi rendszerén belül történik.

Az Európai Bíróság a Frankovich ügyben⁶⁷⁹ alakította ki azt az elvet, amelynek értelmében az uniós jogrend megköveteli, hogy a tagállamok felelősségi rendszerére vonatkozó szabályok az uniós jogrendből eredő igények esetén nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a belső jogból eredő hasonló igények⁶⁸⁰, illetve a belső szabályokat nem lehet olyan formában módosítani, hogy azok rendkívül nehezzé vagy lehetetlenné tegyék az uniós jogrendből eredő igények érvényesítését. Abban az esetben, ha egy tagállam belső joga nem tartalmaz az állam felelősségére vonatkozó rendelkezéseket, úgy az Európai Bíróság által meghatározott egyenlő elbánás elve⁶⁸¹ nem lehet elégséges az uniós jogból eredő kárfelelősségi igények

⁶⁷⁵ M. Vandersanden, *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 60. p.

⁶⁷⁶ A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége azonban minden bizonnyal nagyobb nehézségeket fog okozni.

⁶⁷⁷ G. Tesaro: I.M:

⁶⁷⁸ Ha ez a megállapítás igaz, azaz, hogy az egységes belső piac kialakítása politikai döntésből ered, az uniós jog pedig – nagyrészt a Bíróság gyakorlatával – megalkotja az ehhez szükséges anyagi, és „eljárási” feltételeket, akkor a közgazdasági megfontolásoknak nem jut sok szerep a politika, és a Bíróság által kialakított jog mellett.

⁶⁷⁹ Bíróság, C-06/90

⁶⁸⁰ Ezek az elvek – logikájukat tekintve – hasonlítanak a tagállamok intézményi, és eljárási autonómiájukat korlátok közé szorító egyenlő elbánás, és hatékonyság elveihez.

⁶⁸¹ Az Európai Unió Bírósága a *Transportes Urbanos y Servicios Generales* ügyben hozott ítéletében „cenzúrázott” egy spanyol legfelsőbb bíróság által kialakított ítélkezési gyakorlatot, amelynek értelmében az állam felelősségét csak abban az esetben lehetett megállapítani, ha az érintett előzőleg felhasznált minden belső fellebbezési lehetőséget a kérdéses törvény érvényességének megállapítására, ugyanakkor ilyen szabály nem létezik, amennyiben az érintettek az állam az alkotmány megsértéséből eredő felelősségüket kívánják megállapítani. Az Európai Bíróság felhasználta az egyenlő elbánás követelményét, ugyanis az alkotmány megsértése, és a „jogellenes” törvények következtében működtetett felelősségi rendszer hasonlított egymáshoz. Coutron szerint a Bíróság inkább egy egyedi, mint elvi jelentőségű döntést hozott. Laurent Coutron: *Le renvoi préjudiciel en interprétation*, RDTE, 2010/3, P 612-613

érvényesítéséhez. Ezért van szükség annak az elvnek a kimondására is, hogy a nemzeti eljárási, illetőleg felelősségi szabályok nem eredményezhetik az uniós jogrendből eredő igények érvényesülésének akadályát.⁶⁸²

Ebből következően a nemzeti bíróságnak el kell tekintenie minden⁶⁸³ olyan szabály alkalmazásától, amely az állam felelősségének megállapításával kapcsolatban lehetetlenné tenné az uniós jog érvényesülését. Az állam felelősségének szabályait⁶⁸⁴ a belső jog felelősségtana alapján kell megállapítani. Az Európai Bíróság mégis olyan rendszert alakított ki, amelyben kontroll alatt tarthatja az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károk megsértésére vonatkozó felelősségi szabályok tényleges érvényesülését. A belső szabályok alkalmazása szinte kizárólag az eljárási szabályokra korlátozódik, amelyeket az uniós jogrend korlátok közé szorít az egyenlő elbánás, illetve az effektivitás elvével.

Az Európai Bíróság a Factortame-ügyben⁶⁸⁵ megállapította, hogy a kártérítésnek az okozott kárhoz képest adekvátnak kell lennie olyan formában, hogy biztosítsa a magánszemélyek jogosultságainak megsértéséből eredő károk megfelelő reparálását.⁶⁸⁶

A megfogalmazásból egyértelműen kitűnik, hogy az adekvát kártérítés bizonytalanságokat okozhat például a kártérítés mértékére vonatkozóan.

A Főtanácsnok⁶⁸⁷ a Lamas-ügyben készített indítványában kifejtette, hogy a kártérítésnek teljesnek kell lennie, ugyanis csak az *in integrum restitutio* teszi lehetővé, hogy a sértett olyan

A Bíróság talán igyekszik „finomabb megoldásokat használni”, ugyanis ha az egyenlő elbánás elvét nem lehet felhasználni, azt is meg lehetne állapítani, hogy a kérdéses nemzeti rendelkezés lehetetlenné, vagy túlságosan nehézvé tenné a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak gyakorlását.

⁶⁸² Petra Senkovic: L'évolution de la responsabilité de l'Etat législateur sous l'influence du droit communautaire, Bruylant, Bruxelles 163. p.

⁶⁸³ Gombos Katalin szerint a bírói jogvédelem akkor lehet hatásos, ha hatékony eszközöket társítunk a jogalkalmazói feladatok mellé. Gombos Katalin: i. m. 39-40. p.

Ezeket az eszközöket az Európai Bíróság gyakorlata alakította ki, és a nemzeti bíróságoknak alkalmazniuk kell (hatékony bírói felülvizsgálat, effektivitás, egyenlő elbánás, primátus különböző joghatásai).

⁶⁸⁴ Petra Senkovic, i. m. 164. p.

⁶⁸⁵ Kecskés László szerint a „Post-Frankovich” jelenségnek az lehet az alapja, hogy az Európai Bíróság túl nagyot ugrott a Frankovich ügyben hozott ítéletével. Kecskés i. m. 679. p.

Ha azt a tézist vesszük alapul, hogy a tagállamok felelősségének kinyilvánításakor – a 90-es évek elejének ítélkezési hullámában – az Európai Bíróság csak azt állapította meg, hogy a tagállamok felelőssége közvetlenül az uniós (közösségi) jogrendből fakad, ugyanis e felelősségi rendszer szerződések rendszerének immanens részét képezte, akkor nem feltétlenül jutunk arra a következtetésre, hogy a Bíróság a Frankovich ügyben túlságosan messzire ment volna.

Ugyanakkor a gazdasági közösség, és az ellenérdekű tagállami intézkedések megakadályozásának szándékára is utalhatnak Kecskés professzor e területre „Post-Frankovich” sorolt ítéletei, ahol a Bíróság nagy részt azokban az ügyekben „állapította meg” az állam felelősségét, amely gazdasági ellenérdeket is tartalmazott.

Úgy vélem, a Frankovich ügyben nem áll fenn az egységes belső piac működését közvetlenül veszélyeztető tagállami intézkedés. Ugyanez viszont már nem mondható el a Brasserie ügyről (akadályozza a szabad kereskedelmet, egyes államoknak egyoldalú előnyöket, és hátrányokat eredményezhet), a Factortame ügyről (a szóban forgó intézkedés hátrányos lehet a spanyol illetőségű jogalanyok részére). Ugyanez a gazdasági vetület határozza meg a tagállamok – enyhébb, bírósági aktusaiból eredő felelősségét – amely nem volt megfelelően súlyos a Köbler (uniós polgársághoz közelítő, munkavállalói, viszonylag enyhébb hátrány), és a Traghetti ügy között (amely valódi – negatív integrációs területbe tartozó - károkozást valósított meg, amelyben az adott tagállam aktívan közreműködött).

⁶⁸⁶ Petra Senkovic: i. m. 171. p.

helyzetbe kerüljön, mintha az érintett az uniós jogrendből eredő jogosultságainak megsértésére nem került volna sor.

Az *in integrum restitutio* elve minden tagállam jogrendjében megtalálható,⁶⁸⁸ valamint az Unió szerződésen kívüli felelősségének, illetve a tagállamok az uniós jog megsértéséből eredő felelősségének közeledési folyamataiból következően ezt az elvet kellene alkalmazni.

Továbbá⁶⁸⁹ az Európai Bíróság rámutatott, hogy a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a sértett megtett-e minden elvárható intézkedést a kár elhárítására, illetve minden rendelkezésére álló fellebbezési lehetőséget kihasználta-e.⁶⁹⁰

A kártérítéshez való jog tehát akkor keletkezik, ha az uniós jog által támasztott feltételek fennállnak, azaz a megsértett uniós szabályok magánszemélyek számára közvetlenül jogosultságokat eredeztetnek, a jogsértés megfelelően súlyos, valamint az ok-okozati összefüggés feltételei fennállnak.⁶⁹¹

A jogalkotásért, és a jogharmonizációért való kárfelelősség

A tagállamok⁶⁹² uniós jogrendből eredő kárfelelősségének rendszerén belül, az 1970-es évektől egyre fontosabb figyelmet kap a jogalkotásért való felelősség, illetve a tagállamokban a jogharmonizációért való felelősség kérdései. Ebből a folyamatból⁶⁹³ azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jogalkotásért és a jogharmonizációért⁶⁹⁴ való felelősség összekapcsolódóban van, ami felveti a tagállamok jogharmonizációs tevékenységével szembeni minőségi követelmények erősödését.

Azt is érdemes megvizsgálni, hogy az uniós jogban bekövetkezett ilyen irányú jogfejlődések következtében vajon⁶⁹⁵ lazulóban van-e az az immunitási és felelőtlenégi burok, amely az

⁶⁸⁷ Léger Főtanácsnok

⁶⁸⁸ Petra Senkovic i. m. 172. p.

⁶⁸⁹ Petra Senkovic: i. m. 164-165. p.

⁶⁹⁰ Petra Senkovic. i. m. 173. p.

⁶⁹¹ Petra Senkovic i. m. 175. p.

⁶⁹² Kecskés László: EU – Jog és jogharmonizáció, hvgorac, Budapest, 2009, 661. p.

⁶⁹³ Kecskés László. i. m. 661. p.

⁶⁹⁴ A tagállamok jogalkotásért, vagy jogharmonizációért való felelősségének összekapcsolódását – bizonyos mértékig – természetes folyamatnak kell látnunk, abban az esetben, ha a felelősségi rendszer kialakítását az uniós jog strukturális gyengeségeinek kiküszöbölési folyamatában értelmezzük. A jogalkotói, vagy a törvényhozói aktusokból eredő felelősség azért tekinthető problémásabbnak, mert számos tagállamban a Parlament tekinthető az állami szuverenitás legfőbb letéteményesének. A hatalmi ágak elválasztását is komolyan veszélyezteti a tagállamok törvényhozói aktusaiból eredő felelőssége, mert a nemzeti bíróságnak – az uniós jog ide vonatkozó szabályait alkalmazva – abban az esetben is reparációt kell nyújtania a jogalanyoknak, ha az adott tagállam jogrendszerében nem léteznek – a törvényhozó felelősségére vonatkozó – szabályok. Tehát a bírónak kell kialakítani azokat a szabályokat, ami alapján ítéletet hoz.

⁶⁹⁵ Kecskés László: EU-Jog és Jogharmónizáció, hvgorac, Budapest, 2009, 661. p.

állam jogalkotási területeit az eddigiekben kétségtelenül jobban védte⁶⁹⁶, mint a végrehajtó hatalmi és az igazságszolgáltatási állami tevékenységeket.

Nagy-Britannia⁶⁹⁷

Nagy Britanniában a Parlament hagyományosan abszolút szuverenitással rendelkezett, a törvényhozó hatalom semmilyen korlátozásnak nincs alávetve, alkotmányos szabály esetében sem.⁶⁹⁸

A hatalmi ágak⁶⁹⁹ angol típusú elválasztásának következtében a bíróságoknak soha nem lehet a törvényeket kontrollálni, a feladatuk szigorúan azok alkalmazásában merül ki. E rendszerben a bíró számára a törvény a Parlament írott akarata.⁷⁰⁰

Az angol jogban igen jelentős nehézségeket okozott az uniós jogrendből eredő jogalkotói aktusokból eredő felelősséget alkalmazása, belső jogba való beillesztése,⁷⁰¹ ugyanis az angol jogban a parlament abszolút szuverenitása lehetetlenné teszi az ilyen típusú felelősség mind a közjogi, mind a magánjogi rendszerbe való beépítését. Ezért a Factortame-ügyben a *Divisional Court* jobbnak látta a kártérítési igényt közvetlenül az uniós (közösségi) jogra alapozni.

A törvényhozó aktusokból eredő felelősség kényszerű befogadása nem csak az angol felelősségi jogot, hanem a parlament és a bíróságok közötti alkotmányos viszonyt is minden bizonnyal módosítani fogja.

Németország

A német jogban⁷⁰² az állam felelőssége (*Staatshaftung*) a szerződési és deliktualis felelősséget fogja át a magánjog és a közjog viszonyaiban. Azonban itt a felelősség tant nem lehet pusztán elvekből megérteni, ugyanis annak kifejlődéséhez nagymértékben hozzájárult a bírói jog is –

⁶⁹⁶ M. Mathieu szerint a törvény szerepe sokat csökkent korábbi alapvető szerepéhez képest az uniós jogi környezetben, valamint az alkotmányok és a nemzetközi jog is jelentős mértékben csökkentették a törvény, és a törvényhozó mozgásterét. M. Mathieu: *La loi*, Paris, Dalloz, 1996, 25. p.

Az uniós jog mind inkább hozzájárul, hogy a törvényeket ne a Parlamentek, hanem a kormány, és technokrata szakértők készítsék elő. Az „európai gazdasági alkotmányosság” azaz, hogy az Európai Bíróság a saját szempontjai alapján vizsgál meg minden gazdasági alapszabadságot érintő rendelkezést, még inkább felerősíti ezt a folyamatot. A törvényhozás egyik legfontosabb szakmai kritériuma az lesz, hogy az uniós joggal összeegyeztethető legyen, különben az állam – többek között- köteles lehet megtéríteni az uniós jog sértésével jogalanyoknak okozott károkat.

⁶⁹⁷ A tagállamok – törvényhozói aktusaiból eredő felelősségével - kapcsolatos problémákat érdemes – röviden áttekinteni, ami rávilágít a tagállamok felelősségi rendszereinek alapvető különbségeire, valamint az uniós jog hatásaira is.

⁶⁹⁸ Petra Senkovic: *L'évolution de la responsabilité de l'Etat législateur sous l'influence du droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 341-345. p.

⁶⁹⁹ Petra Senkovic: i. m. 417. p.

⁷⁰⁰ Ez a megállapítás szokatlanul tűnhet, azonban a szerző megfelelő irodalommal támasztotta alá megállapítását.

⁷⁰¹ i. m.

⁷⁰² Petra Senkovic: i. m. 261. p.

annak ellenére, hogy léteznek törvények a közigazgatás felelősségével kapcsolatban, illetve alkalmazni kell az Alaptörvény 34. cikkét, valamint a BGB 839. cikkét is.

A német jog felelősségre vonatkozó rendelkezései alapvetően két csoportba sorolhatók. Az egyik az *Amsthafung*, amely a köztisztviselő személyes felelősségén alapul. Ez magában foglalja a kártalanítás kötelezettségét. A másik csoport kizárólag bírói jog, amelyet a kisajátításokból fejlesztettek ki.

Az állam törvényhozói aktusaiból eredő⁷⁰³ felelősségének megtérítésére nem létezik a német jogban megfelelő jogintézmény. Az alaptörvény a magánszemélyek számára védelmet garantál minden alapjogot sértő közigazgatási aktus ellen. Ugyanakkor az nem eredményezi a kártérítéshez való jog megalapozását, kizárólag a kérdéses aktus megsemmisítését eredményezi az alaptörvénnyel való összeegyeztethetlenség megállapítása.

Talán e nehézségek áthidalásához segítséget nyújt a német jog finomult, és a magánszemélyek szubjektív jogosultságait előtérben tartó rendszere.

Franciaország

Talán nem teljesen megalapozatlanok azok a vélemények, amelyek szerint⁷⁰⁴ Franciaország rendszere tekinthető a leginkább védelmezőnek a jogalanyok számára az állam jogalkotói aktusaiból eredő felelőssége szempontjából. A francia bíróságok – szemben a német, és angol kollégákkal – nem kívánják szűkíteni az állam törvényhozói aktusaiból eredő felelősségének lehetőségeit. A bírói jogban már az 1800-as évek második felében megjelent az állam felelősségét megállapító ítélkezési gyakorlat (Blanco, Pelletier), majd a híres La fleurette ítélet zárta a sort⁷⁰⁵. Ebből következően – a jogtudomány szerint az uniós jogból eredő felelősségi perekkel kapcsolatban sem várható különösebb probléma.

A vizsgált tagállamok⁷⁰⁶ – a német, francia és angol – rendszereinek összevetéséből semmilyen közös elveket nem találhatunk. A francia jogban a jogalkotói aktusokból eredő felelősséget a közigazgatási jog, az angol és a német jogban a magánjog szabályozza.

Egyértelmű, hogy ilyen szintű koncepcionális különbségek csak kevés eredményt hozhatnak abból a szempontból, hogy az uniós (közösségi) jog hogyan vegye figyelembe az egyes tagállamok felelősségi rendszereit az uniós jogrend ide vonatkozó szabályainak kialakításakor.

A tagállamok felelősségi rendszereinek különbségeiből az is egyértelműen következik – annak ellenére, hogy ilyen esetekben a reparációs igény közvetlenül az uniós jogrendből ered –, hogy az érintettek uniós jogrend megsértéséből az adott tagállammal szembeni reparációs igénye nem lehet azonos szintű.

A tagállamok jogalkotói aktusaiból eredő felelősségének uniós jogból eredő igénye természetes módon a törvény és a törvényhozó szerepének csökkenéséhez vezethet.

⁷⁰³ Petra Senkovic i. m. 261. p.

⁷⁰⁴ Petra Senkovic i. m. 187. p.

⁷⁰⁵ 1938-ban.

⁷⁰⁶ Petra Senkovic: i. m.

Felmerülhet,⁷⁰⁷ hogy a Parlamentek valójában a kormány politikájának kiszolgálóivá válnak, valós döntések a kormányok között születnek. Ezért azt is mondhatjuk, hogy a tagállamok jogalkotási aktusainak megtérítési igénye igazából a kormány mozgásterét csökkenti.⁷⁰⁸

A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének kialakulása

A tagállamok jogalkotói aktusaiból eredő felelősségének kialakítását követően az uniós jogrend számára talán – bizonyos szempontból direkt módon – legnehezebben kontrollálható⁷⁰⁹ hatalmi ág, a bírói hatalom felelősségének kialakítása követte.

A már elemzett Bizottság kontra Olaszország-ügyben⁷¹⁰ az Európai Bíróság gyakorlatilag a legfelsőbb bírói fórum ítélkezési gyakorlatától tette függővé az uniós jog megsértésének megállapítását. Különbségnek tekinthető azonban, hogy abban az esetben egy kötelezettségszegési eljárásról volt szó és formailag a tagállam a jogalkotó tevékenysége miatt sértette az uniós jogot.

Mindenesetre az - a nemzeti bíróságok, és az Európai Bíróság közötti kooperációs mechanizmusnak tekinthető - előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében ez volt az első alkalom, hogy az Európai Bíróság a nemzeti bíróságok tevékenységét ilyen szintű kontrol alá helyezze. Ezért tartom fontosnak a bíróságok felelősségét kialakító ítélet részletes elemzését.

Az Európai Unió Bírósága először a Köbler-ügyben hozott ítéletében⁷¹¹ alakította ki a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségére vonatkozó elveket. Az alapügy érintettje évek óta dolgozott egyetemi tanárként az Osztrák Köztársaság területén, miután korábban ezt a foglalkozást gyakorolta az Unió különböző tagállamaiban. Köbler úr kérelmezte, hogy a

⁷⁰⁷ Renard-Biancotto: Peut-on croire en une reparation de la Ve république, Petites affiches, n 202, 6. p.

⁷⁰⁸ Például az osztrák jogállami felfogásban minden, társadalmilag jelentős kérdést jogszabályban kell rendezni, valamint minden állami hatáskör csak az irányadó jogszabályok alapján gyakorolható. Így a bizalom nem az intézményekbe, hanem a hatályos jogszabályokba helyezett. Tamás András: Állami funkciók változása in Társadalom és Gazdaság (BCE), Akadémiai Kiadó, 29. kötet, Különlenyomat. 2007, 51. p.

A tagállamok jogalkotói aktusaiból eredő felelőssége minden bizonnyal felborítja, vagy csökkenti ezt a bizalmon alapuló viszonyt.

⁷⁰⁹ A nemzeti bíróságok tevékenységének uniós jogrend általi „kontroljának” nehézkessége azonban több összetevőtől is függ. Az igazságszolgáltatás függetlensége a jogállamiság alapvető kritériuma, ezért az uniós jog, vagy az uniós bíróságok számára rendkívül nagy kihívást jelenhet bármilyen kontrolra vonatkozó szándék megvalósítása. Ez mutatkozik meg a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban tárgyalt ítélettel is: a törvényhozó az uniós joggal összhangba hozta a kérdéses szabályozást, azonban az olasz legfelsőbb bíróság – részben – az uniós joggal ellentétes gyakorlatot alakított ki, amely – az esetek túlnyomó többségében – az uniós joggal ellentétes megoldáshoz vezetett.

A Bíróság – ennek ellenére – inkább a jogalkotó „mulasztásának” megállapítását preferálta, azaz, hogy kimondta: a törvény nem volt elég világos, amit az jelez, hogy a bíróságok különböző módon értelmezték.

Az uniós jog érvényesítése, alkalmazása szempontjából a nemzeti bíróságok vannak a legjobb helyzetben: a közigazgatáshoz, jogalkotóhoz képest függetlenségük, az előzetes döntéshozatali eljárásban való részvétel lehetősége, jogi szaktudásuk, képessé teszi a bíróságokat az uniós jog valós – akár a tagállamok az uniós joggal ellentétes érdeke ellenére is. érvényesítése szempontjából.

Az előzetes döntéshozatali eljárás jellemzője – uniós jog primátusa, és a nemzeti bíróságok és az Európai Unió Bírósága közötti intézményes alá-fölé rendeltség hiánya – és az igazságszolgáltatás függetlensége miatt az uniós jog nehezen kontrollálja a nemzeti bíróságokat.

⁷¹⁰ Bíróság, C-129/00

⁷¹¹ Bíróság, C-224/01

jubileumi jutalma beszámításához számítsák be a más tagállamaiban egyetemi tanárként eltöltött éveket.

Az elutasítást követő jogvitában az eljáró bíróság előzetes állásfoglalást kért az Európai Bíróságtól. Az Európai Bíróság – mielőtt a kérdéses tárgyalásra került volna – egy másik alapüggyel kapcsolatos ítéletében Köbler úr számára kedvező döntést hozott.

Ezt követően a nemzeti bíróság visszavonta a Köbler ügyben az előzetes állásfoglalás kérését, majd az érintett kérését elutasította. Az érintett az osztrák állam ellen benyújtott kártérítési keresetével kapcsolatban az eljáró nemzeti bíróság többek között azt akarta megtudni, hogy az Európai Bíróság által kifejlesztett jogelv, miszerint a tagállamok kötelesek megtéríteni az uniós jog megsértésével okozott károkat, alkalmazható-e abban az esetben, ha a jogsértést egy tagállam legfelsőbb bírói fóruma követte el.

A német kormány úgy érvel⁷¹² – ellentétben a német jogtudomány⁷¹³ szinte egyöntetűnek mondható kritikus álláspontjával az állam jogalkotói aktusaiért való felelősség Európai Bíróság általi kialakításakor –, hogy a tagállamok uniós (közösségi) jog megsértéséért fennálló felelősségét alkalmazni kell abban az esetben is, ha a jogsértés egy bíróságnak tudható be.

E kormány szerint abban az esetben beszélhetünk megfelelően súlyos jogsértésről, ha az eljáró bíróság rendkívül súlyosan, és nyilvánvalóan megsértené az uniós (közösségi) jogot. Ez abban az esetben állna fenn, ha az uniós (közösségi) jog értelmezése, vagy alkalmazásának figyelmen kívül hagyása jogilag objektív módon védhetetlen lenne, azon kívül szubjektív elemként ki lehetne mutatni a szándékosságot is. Ezen elvek alkalmazása megfelelő lenne az ítélt dolog elvének, valamint a bíróságok függetlenségének figyelembe vételéhez.

Az Európai Bizottság szerint⁷¹⁴ a jog stabilitásának megőrzése érdekében szükség van a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének korlátozására, és csak abban a helyzetben lehetne alkalmazni, ha az érintett bíróság „látványosan” visszaél hatalmával.

Ezzel szemben az osztrák, francia, és brit kormányok úgy vélik, hogy az állam bírósági aktusaiból eredő felelősségének rendszerét nem kellene megalkotni, többek között az ítélt dolog elve, a jogbiztonság elve, a bírói hatalmi ág függetlensége, valamint a bírói rendszer uniós (közösségi) jogban elfoglalt – különleges - helyéből következően.

Az osztrák kormány azzal egészíti ki ezt az érvelést, hogy⁷¹⁵ a jogkérdésekben való felülvizsgálat összeegyeztethetetlen lenne ezen bíróságok funkciójával, mert e bíróságok feladatának lényege éppen a jogviták lezárása képezi. Máskülönben az Unió (Közösségek) szerződésen kívüli felelőssége esetén az Európai Bíróság számára nem lenne lehetséges az uniós (közösségi) jog megsértéséből következő kár megtérítése, ugyanis ebben a helyzetben olyan kártérítést kellene megítélnie, amit a saját ítéletével okozott, így bíró és bizonyos mértékben perbeli fél is lenne egyszerre.

Az osztrák kormány még hozzáteszi,⁷¹⁶ hogy az előzetes döntéshozatali eljárásnak nem célja a jogalanyok számára jogosultságok garantálása. Úgy vélem, az alapító szerződések betűje

⁷¹² A Holland kormány, és az Európai Bizottság is hasonló álláspontot foglalt el

⁷¹³ J. Karl: i.m., T. Danwitz i.m.

⁷¹⁴ Bíróság, C-224/01 19. pont

⁷¹⁵ Bíróság, C-224/01 21. pont

⁷¹⁶ Bíróság, C-224/01, 22. pont

alapján ez az érv elfogadható lehet, azonban az ítéletet megelőző több évtizedes gyakorlat már bebizonyította az előzetes döntéshozatali eljárás ilyen irányú szubjektívizációját.

A francia kormány egy további fontos érvet hozott fel: a kártérítéshez való jog elismerése az uniós jog állítólagos megsértése esetén – végleges döntés esetén ellentétes lenne az ítélt dolog elvével, amit az Európai Bíróság elismert az Eco Swiss-ügyben hozott ítéletében fogalmazott meg.

A francia kormány által hivatkozott ítéletben⁷¹⁷ az eljáró bíróság többek között azt kívánta megtudni, hogy az uniós (közösségi) jog megköveteli-e, hogy a nemzeti bíróság eltekintsen egy olyan belső eljárási szabály alkalmazásától, amelynek értelmében egy választott bíróság végső fokon hozott döntése - amely a három hónapos eljárási határidő lejártát követően - az ítélt dolog erejével van felruházva.

A nemzeti bíróság kérdése arra irányult, hogy az a szerződés, amelyet a választott bíróság jogilag helytállónak tartott, ellentétes az uniós (közösségi) joggal, és ennek megállapításához a szóban forgó választott bírósági döntés felülvizsgálata lenne szükséges.

Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy⁷¹⁸ a három hónapos fellebbezési határidő nem tekinthető túlságosan hosszúnak – tekintetbe véve a tagállamok jogrendszerait – valamint nem tekinthető olyan feltételnek, mint amely túlságosan megnehezítené vagy lehetetlenné tenné az uniós jogrend által garantált jogosultságok gyakorlását.

A Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy⁷¹⁹ azok a belső eljárási szabályok, amelyek korlátozzák az ítélt dolog elve alapján jogerőre emelkedett választott bírósági döntések utólagos felülvizsgálatát, igazolva vannak a belső jog alapjait képező jogelvek, mint a jogbiztonság elve, és az ítélt dolog megváltoztathatatlanságához fűződő elvek alapján.

Így az uniós (közösségi) jog sem követeli meg, hogy a nemzeti bíróság az uniós (közösségi) jog belső joggal szembeni primátusának elve alapján eltekintsen a felülvizsgálatot akadályozó belső eljárási szabályoktól.

Az angol kormány a következő észrevételeket tette:⁷²⁰ a Korona ellen – kivéve az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított alapjogok sérelme esetén – a bíróságok döntéseiből következően semmilyen kártérítési keresetet nem létezik. Az angol kormány hozzáteszi, hogy a jogalanyok uniós (közösségi) jogrendből eredő jogosultságainak védelme, amely a tagállamok uniós jogrend megsértése esetén fennálló felelősségét is megalapozza, a jelenleg fennálló felelősségi rendszerrel sem tekinthető abszolútnak, ugyanis annak korlátot szabhat az eljárási határidők elmulasztása. Ezen érvek hasonlóak az angol jogban a jogalkotói aktusokból eredő felelősség alkalmazásához.

Az angol kormány hozzátette, hogy amennyiben a nemzeti bíróságok hatáskörbe tartozik az uniós jogrend alkalmazásával kapcsolatos jogviták elbírálása is, akkor az a lehetőség is benne foglaltatik, hogy vannak olyan helyzetek, amikor a bíróságok olyan helyzetekben hibákat követnek el, amely esetekben nincs felülvizsgálati lehetőség. E lehetőségeknek elfogadhatóknak kellene lenniük.

⁷¹⁷ Bíróság, C-126/97

⁷¹⁸ Bíróság, C-126/97, 43. pont

⁷¹⁹ Bíróság, C-126/97, 46. pont

⁷²⁰ Bíróság, C-224/0124-29. pontok

Máskülönben, ha az Európai Bíróság kialakítja a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének elveit, úgy ez utóbbi – az előzetes döntéshozatali mechanizmus során – nem csak az adott bíróság döntésének „jogszerűségét” „vizsgálná,⁷²¹ hanem a tévedés „komolyságát”, valamint a tévedés megbocsáthatóságát is, ami sajnálatos következményekkel járna – ugyanis módosítaná a nemzeti bíróságok, és az Európai Unió Bírósága viszonyát. Ezzel az érveléssel teljes mértékben egyet tudok érteni.

Az angol kormány úgy véli, hogy a tagállamok uniós jogrend megsértéséből eredő felelősségének kialakítása esetén nehezen lehetne a tagállamok rendszerében megtalálni azokat a bíróságokat, amelyek a kártérítésekkel kapcsolatosan eljárának.

Az Európai Unió Bírósága kimondta,⁷²² hogy az az elv, miszerint a tagállamok kötelesek jogalanyok számára az uniós jogrend megsértésével okozott károk megtérítésére, közvetlenül az alapító szerződések rendszeréből ered. A Bíróság állandó gyakorlata értelmében ezt az elvet alkalmazni kell attól függetlenül, hogy az állam mely szerve okozta a kárt.

Az Európai Unió Bírósága értelmezésében⁷²³ – tekintettel a nemzeti bíróságok kivételes szerepére – többek között – a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesítésében – a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesítésének csökkenéséhez vezetne, ha ki lenne zárva, hogy a jogalanyok – bizonyos körülmények között – reparációt követeljenek, amikor egy végső fokon eljáró bíróság döntése uniós jogrendből eredő jogosultságaikat megsértette⁷²⁴.

A Bíróság szerint⁷²⁵ amennyiben a végső fokon eljáró bíróság megsérti a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságait – mivel az ilyen döntésekkel szemben nem létezik fellebbezési lehetőség –, a jogalanyok nem maradhatnak az állam felelősségét megállapító kereset benyújtásának lehetőség nélkül, ugyanis ez által érhetik el jogosultságaik védelmét.

Az Európai Unió Bírósága a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének indoklása érdekében hivatkozik⁷²⁶ arra, hogy e rendszer azt a célt is szolgálja, hogy elkerülhető legyen az előzetes döntéshozatali eljárásban a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságai védelmének figyelmen kívül hagyása – nevezetesen az által, hogy a szerződés 224. cikke által a végső fokon eljáró bíróságnak az Európai Bírósághoz kell fordulnia. Így a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének megállapítása bizonyos mértékben az acte claire doktrína visszásságainak csökkentését is célozhatja.

⁷²¹ Tudvalevőleg az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatali eljárás során az alapító szerződések felhatalmazása alapján nem vizsgálhatja közvetlenül a nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségét, erre csak közvetetten van lehetősége. Analógia alapján az Európai Unió Bírósága ebből következően nem vizsgálhatja közvetlenül a tagállami bíróságok döntéseinek uniós joggal kapcsolatos jogszerűségét sem.

⁷²² Bíróság C-224/01, 30-31. pont

⁷²³ Bíróság, C-224/01 33. pont

⁷²⁴ Az alapügy érintette – Köbler – példáján tökéletesen igazolható: a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének hiányában a jogalanyok – az adott tagállam végső fokon eljáró bíróságának hasonló elutasítását követően – semmilyen jogi lehetőségük nem lenne jogaik érvényesítéséhez. A Bizottsághoz benyújtott panasz ugyanis nem tekinthető jogi eszköznek, tekintettel annak a kötelezettségzegési eljárás megindítására vonatkozó diszkrecionális jogkörére, és a vizsgálattal kapcsolatos politikai megfontolásokra.

⁷²⁵ Bíróság, C-224/01 34-35. pontok

⁷²⁶ Bíróság, C-224/01

Az Európai Bíróság, úgy tűnik, komolyan megfontolta a tagállamok észrevételeit. Álláspontja szerint a jogbiztonsághoz, a jogi helyzetek stabilitásához⁷²⁷ és a bíróságok megfelelő igazgatásához fűződő érdekek minden szempontból elismerhetők.

Az Európai Bíróság azonban rámutatott,⁷²⁸ hogy az állam végső fokon eljáró bírósági aktusaiból eredő felelőssége nem vezet önmagában az adott jogerőre emelkedett döntés felülvizsgálatához. Így az adott tagállam ellen sikeresen alkalmazott kártérítési per az Európai Unió Bírósága szerint nem vezet feltétlenül a kártérítés alapjául szolgáló döntés felülvizsgálatához⁷²⁹.

Ami a bíróságok függetlenségének kérdését illeti,⁷³⁰ az Európai Bíróság hangsúlyozza, hogy az uniós jogrend által kialakított felelősségi rendszer nem a bíró személyi felelősségére⁷³¹, hanem az államéra vonatkozik. Ezért az állam bírósági aktusaiból eredő felelősségének megállapítása nem vonja kétségbe a végső fokon eljáró bíróság függetlenségének elvét sem. Ugyanakkor a bíróságok függetlenségébe nem csak a bíró személyi függetlenségét, hanem a szervezet függetlenségét és érteni kellene.

Az Európai Unió Bírósága⁷³² nem tartja helytállónak azon érveket sem, amelyek szerint az a lehetőség, hogy egy végső fokon eljáró bíróság döntései implicit módon felülvizsgálhatóak lesznek egy, az állam felelősségét megállapító eljárás által, végül e bíróságok⁷³³ tekintélyének csökkenését okozhatják.

Az Európai Bíróság szerint a hibás bírósági döntések esetén – bizonyos körülmények között – érvényesíthető kártérítés szintén a jogrend „értékét” növelheti, ezáltal a végső fokon eljáró bíróság tekintélyének emeléséhez járul hozzá. Úgy vélem, hogy ezen megállapítás ugyanakkor a bírósági aktusokból eredő felelősség értékét is jelentősen csökkenti és bizonyos mértékben feleslegessé teheti a kialakítása érdekében hozott „áldozatokat”.

Találhatunk érveket, amelyek szerint az a bírósági aktusokból eredő felelősség akadálya, hogy bizonyos tagállamokban nehéz felállítani az ilyen jogvitákban a felelősséget megállapító bíróságokat. Az Európai Bíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy⁷³⁴ a tagállamoknak – elsődlegesen a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságok gyakorlásának biztosítása érdekében – az uniós jogrend által garantált jogosultságok megsértése esetén fennálló felelősségének a végső fokon eljáró bíróságokra nézve is fenn kell állnia. Ezért a tagállamoknak a megfelelő jogi lehetőségeket az érintettek számára biztosítania kell.

⁷²⁷ Bíróság, C-224/01 38. pont

⁷²⁸ Bíróság, C-224/01 39. pont

⁷²⁹ A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősség olyan kialakítása, amely figyelembe veszi a bíróságok specifikumait, nem várt hatásokkal is jár: ismét a „tisztán” gazdasági jellegű jogsértések reparációját segíti jobban elő. Egy nagyobb méretű vállalat gazdasági tevékenysége akadályozása esetén könnyebben kompenzálható a kártérítéssel. Egy magánszemélyt – munkavállalói, vagy uniós polgárságból eredő jogosultságai esetén – érhetnek olyan károk is, amelyek pénzbeli kárpótlással nehezebben hozhatók helyre, és a bizonyításuk is nehezekebb (például családi kapcsolatokat tehet tönkre az, hogy egy érintett számára lehetetlenné válik egy adott tagállamban való tartózkodás, Dressen ítélet, II. Fejezet). Azonban úgy vélem, ez csak egy járulékos következmény, a Bíróság az igazságszolgáltatás specifikumait tarthatta szem előtt.

⁷³⁰ Bíróság, C-224/01 42. pont

⁷³¹ E felelősségi rendszer esetén a jogsértés szándékosságát is vizsgálni kell. Ez pedig hatással van a bíróság függetlenségére.

⁷³² Bíróság, C-224/01 43. pont

⁷³³ Úgy vélem, hogy a bíróságok tekintélyének – bizonyos mértékű - csökkenése – a hasonló esetek számának növekedésével – elkerülhetetlenül be fog következni.

⁷³⁴ Bíróság, C-224/01 45. pont

Az Európai Unió Bírósága hivatkozik⁷³⁵ az Emberi Jogok Európai Egyezményének 41. cikkére, amely alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága kötelezhet egy tagállamot kártérítés fizetésére egy alapjogokkal kapcsolatos jogsértés miatt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága⁷³⁶ ezen elvet akkor is alkalmazza, ha a jogsértést egy állam végső fokon eljáró bírósága követte el. Így nem csak az uniós jog szorítja korlátok közé a végső fokon eljáró bíróságok tevékenységét.

Felmerült, hogy a tagállamok uniós jogrend megsértése esetén fennálló felelősségi rendszerüket kívánják az Unió (Közösségek) szerződésen kívüli felelősségéhez közelíteni azzal érvelve, hogy mivel az Unió esetében ez nyilvánvalóan nem lehetséges, ezért ezt az elvet a tagállamok esetében sem kellene alkalmazni. Az Európai Unió Bírósága lényegében nem adott választ.

Talán erre a problémára jelenthet megoldást az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozása. Ebben az új helyzetben valószínűleg az Európai Unió Bíróságának ítéletei az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt – bizonyos szempontból – felülvizsgálatra kerülhetnek.

Valószínűleg ez az új helyzet – anélkül, hogy az uniós jog „gazdasági alkotmányossággal, és a specifikus uniós polgársággal kapcsolatos sajátos identitása veszélybe kerülne – módosítani fogja az Unió szerződésen kívüli felelősségi rendszerének szabályait is, minden valószínűség szerint az Unióval szembeni szigorodás felé. Így ténylegesen közeledhet egymáshoz a két felelősségi rendszer.

A felelősségi rendszer alkalmazásának kritériumai

Az Európai Unió Bírósága állandó gyakorlata alapján⁷³⁷ a tagállamok abban az esetben kötelesek megtéríteni az uniós (közösségi) jogrend megsértésével jogalanyoknak okozott károkat, amennyiben a megsértett jogszabály jogalanyok számára jogokat keletkeztetett, a jogsértés megfelelően súlyosnak tekinthető, valamint ok okozati összefüggés áll fenn a „kötelezettség” megsértése, és a hátrányt elszenvedett személy által elszenvedett kár között.

A Bíróság szerint a tárgyalta felelősségi alakzat esetén is ugyanezeket a kritériumokat kell figyelembe venni.⁷³⁸ Különösen a fent említett második feltétel esetén van szükség a végső fokon eljáró bíróság által elkövetett jogsértések esetén tekintettel lenni a bírósági funkciók specifikumaira, valamint a jogbiztonság elvére. A tagállamok uniós jog megsértése esetén fennálló bírósági aktusaiból eredő felelőssége csak kivételes esetekben állapítható meg vagy akkor, ha az eljáró bíróság nyilvánvalóan megsértette az uniós jogot.

⁷³⁵ Bíróság, C-224/01 49. pont

⁷³⁶ Azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek nincs *erga omnes* hatálya, a tárgyalta ügyek jellegüknél fogva különböznek az uniós jogrend által garantált jogosultságoktól. Ezen bíróság által megítélt kártérítést pedig nem az adott tagállam felelősségi rendszere alapján kell megítélni.

⁷³⁷ Bíróság, C-224/01 51. pont

⁷³⁸ Bíróság, C-224/01 53. pont

A tagállamok bírósági aktsaiból eredő felelősségének fennállásának körülményeinek eldöntéséhez az eljáró bíróságoknak a következő kritériumokat kell vizsgálnia:⁷³⁹ a megsértett szabály egyértelműségének és pontosságának fokát, a jogsértés szándékosságát, a jogi tévedés kimenthetőségét, az Unió (Közösségi) Intézmények – esetleges – álláspontját⁷⁴⁰, valamint a kérdéses bíróság az alapító szerződések által megkövetelt, előzetes döntéshozatali eljárásban való részvételi kötelezettségének teljesítését⁷⁴¹.

Úgy vélem, hogy ezen kritériumok megfogalmazásával az Európai Bíróság egyértelműen átalakította a közte és a nemzeti bíróságok között az alapító szerződések által meghatározott kooperációs viszonyt.

Az Európai Unió Bírósága⁷⁴² mindenestre felhívja a figyelmet, hogy az uniós jogrend megsértése megfelelően súlyosnak⁷⁴³ tekinthető abban az esetben, ha a kérdéses döntést az Európai Unió Bíróságának gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásával⁷⁴⁴ hozták meg. Természetesen az uniós jog nem gördít az elé akadályokat, hogy a magánszemélyek⁷⁴⁵ az adott tagállam belső joga szerint kevésbé megszorító körülmények között reparációt nyerjenek.

Visszatérve a Köbler-ügyhöz, az Európai Bíróság úgy látta, hogy adott nemzeti bíróság ítélete nem sértette meg olyan mértékben az uniós jogot, hogy az osztrák állam bírósági aktsaiból eredő felelőssége megállapítható legyen. Azonban az alapügy érintette számára ezen megállapítás nem tette lehetetlenné, hogy az uniós jogrendre hivatkozva követelhesse az elmaradt jubileumi jutalmát.

Az Európai Bíróság már jóval a tagállamok felelősségének kialakítását megelőzően megfogalmazta azt az elvet, amely szerint a tagállamoknak visszamenőlegesen reparálniuk

⁷³⁹ Bíróság, C-224/01 55. pont

⁷⁴⁰ Osztoivits András álláspontja szerint problémás az Unióban a hatalmi ágak, és azok feladatainak elkülönítése, ezzel szemben az igazságszolgáltatás funkciói nem keverednek egymással. Osztoivits András: Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti, és gyakorlati kérdései, KJK-kerszöv, 2005, Budapest

A tagállamok bírósági aktsaiból eredő felelősség esetén azonban az uniós bíróságokra, valamint a nemzeti bíróságokra épülő igazságszolgáltatási funkció – talán károsan – összekeveredett egymással, hiszen a tagállamok bíróságai aktsaiból eredő felelősségének megállapításakor az eljáró bíróság figyelembe veheti – többek között – az Európai Bizottság véleményét.

Egyrészt – pontosan az igazságszolgáltatás funkcióinak figyelembe vétele érdekében – alakította ki a bíróság ezt a jogelvet, azonban ez veszélyes lehet a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak kikényszerítése esetén, amennyiben az Európai Bizottság a Bíróság gyakorlatával ellentétes véleményt fogalmaz meg. Ezzel megnő az esélye egy újabb rendszertani hiányosság kialakulásának.

Erre a veszélyre van gyakorlati példa is: a Bizottság – álláspontom szerint – politikai okokat az uniós jog fölé helyezve válaszában kifejtette (E-002730/2012), hogy a Bíróság állampolgársággal kapcsolatos jogfejlődésében kialakított elvek nem vonatkoznak a „szlovák ellentörvényre”.

Az ezzel kapcsolatos, Európai Ombudsmanhoz intézett beadványra adott válasz nem csak gyakorlati, hanem az uniós jogrend ezen rendszertani hiányosságának orvoslási lehetősége szempontjából is fontos lehet.

⁷⁴¹ Ezen feltétel – minden bizonnyal – a l'acte claire doktrínával kapcsolatos „visszásságok” megszüntetését célozza.

⁷⁴² Bíróság, C-224/01 56. pont

⁷⁴³ Megfelelően súlyos kategória – úgy vélem – olyan tagállami intézkedésekre vonatkozhat, amelyek súlyosan veszélyeztetik az egységes belső piac működését. Az elmaradt jubileumi jutalom pedig nem tartozik ilyen intézkedések közé.

⁷⁴⁴ E kritérium talán alkalmas arra, hogy az uniós jogrendből eredő jogosultságok érvényesülését objektívebb kritériumok alapján biztosítsa, ugyanis ez jobban figyelembe veszi a bíróságok specifikumait. Ugyanakkor bizonytalanságot is okozhat, ugyanis az állandó gyakorlat megítélése sokszor nem egyértelmű kritérium (hány ítélet minősül állandó gyakorlatnak, mit kell tenni olyan helyzetekben, amikor (birtokpolitikai mozgástér) az egy tagállamban történt megállapítások nem alkalmazhatók fenntartások nélkül egy másikban „dán jogeset”).

⁷⁴⁵ Bíróság, C-224/01 57. pont

kell az uniós jog megsértésével okozott helyzeteket. Ezen elv alkalmazásának⁷⁴⁶ semmi esetre sem vet gátat az, hogy az alapügy jogsértése nem volt megfelelően súlyos ahhoz, hogy megállapítható legyen az adott tagállam bírósági aktusaiból eredő felelőssége.

A Traghetti del Meditarrenco-ügy⁷⁴⁷

A Bíróság Traghetti-ügyben hozott ítélete a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének szempontjából különösen fontosnak tekinthető, ugyanis ez az első eset, amikor a gyakorlatban is megállapításra kerültek a Köbler ügyben kialakított jogelvek.

Az ítéletben egy tengeri fuvarozással foglalkozó cég csődbe jutott, és felszámolásra került, amit állítása szerint az okozott, hogy a konkurens cég – a Tirenna Di Navigazione – Szicília szigete és a kontinens közötti tengeri szállításra kapott állami támogatást nem –csak –a kapott célra használta. Az alapügy felperese úgy vélte, hogy a Tirenna az összeg felhasználásával más területeken dömpingárat alkalmazott, ami végül az érintett vállalat –Traghetti - csődjét okozta. Az iratokból kitűnt, hogy az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kérdéses támogatás tiltott állami támogatásnak minősül.

Az érintett vállalat keresetét a Corte Suprema Di Cassatione⁷⁴⁸ elutasította, többek között azzal indokolva döntését, hogy a kérdéses állami támogatás nem volt ellentétes az uniós joggal.

Az olasz szabályozás értelmében a tagállam bírósági aktusainak felelősségének megállapítására irányuló belső eljárási szabályok rendkívül megszorítóak, amely nem tette lehetővé az állam bírósági aktusaiból eredő felelősségének kimondását.

A nemzeti bíróság arról kérdezte az Európai Bíróságot, hogy a Köbler-ügyben alapított jogelv, miszerint a tagállamok kötelesek a bírósági aktusukból eredő felelősségüket megtéríteni, alkalmazhatók-e arra az esetre, ha a jogsértést egy legfelsőbb bírói fórum követi el és a jogsértés az uniós jog értelmezéséből vagy a körülmények és bizonyítékok figyelembevételének módjából következik.

A Bíróság kifejtette,⁷⁴⁹ hogy a magánszemélyek számára uniós jogrend által biztosított jogosultságok hatékony bírósági jogvédelme megköveteli azt is, hogy az állami felelősség kizárólag azért is megállapítható legyen, mert az uniós (közösségi) jog a végső fokon eljáró bíróságnak felróható jogsértése az e bíróság által végzett jogszabály-értelmezésből ered.

A Bíróság véleménye alapján⁷⁵⁰ a jogszabályok értelmezése a bírói jogkör lényegét érintő tevékenységet jelent, azaz lényegében a jogvita során az egymástól eltérő álláspontokat kell értelmeznie. Másrészt a Bíróság – igen élesen fogalmazva – rámutat, hogy az uniós (közösségi) jog nyilvánvaló megsértését éppen a jogszabály-értelmezési tevékenység során lehet elkövetni.

⁷⁴⁶ Bíróság, 6/60

⁷⁴⁷ Bíróság, C-173/03

⁷⁴⁸ Az olasz végső fokon eljáró bíróság

⁷⁴⁹ Bíróság, C-173/03, 33. pont

⁷⁵⁰ i. m. 34-35. pont

A nemzeti bíróság az uniós jog anyagi, vagy eljárási szabályainak téves értelmet tulajdoníthat, vagy a belső jogot úgy értelmezi, hogy azzal gyakorlatilag az alkalmazandó uniós (közösségi) jog megsértését eredményezi.

Amennyiben a kérdést az uniós jogrend szempontjai szerint vizsgáljuk, nem lehet vitatni az Európai Unió Bíróságának a Főtanácsnok véleményére alapozott álláspontját, miszerint⁷⁵¹ a Köbler-ügyben hozott elv lényegének kiüresítését jelentené az állam felelősségének amiatt való kizárása, hogy az uniós (közösségi) jog megsértése a nemzeti bíróságok jogszabály értelmezéséből ered.

A végső fokon eljáró bíróságnak – többek között - az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása lenne a feladata.

Ha a bírósági aktusokból eredő felelősség kialakítását a magánszemélyek uniós jogrendből eredő jogosultságainak és az európai gazdasági alkotmányosságra fenntartásával indokoljuk, akkor valójában csak a második feltételt vehetjük komolyan számításba.

Uniós polgárságból eredő jogosultságok esetén a tagállam bírósági aktusaiból eredő felelősség megállapítása – az uniós jogrend fejlődésének mai állása szerint – csaknem lehetetlen vállalkozásnak tűnik.

A Traghetti-ítélet egy nem várt hatásaként az alkotmánybíróságok elkezdtek részt venni az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében.⁷⁵² A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének megállapítása illeszkedik a Bíróság az uniós jog strukturális gyengeségeit javítani szándékozó ítélkezési gyakorlatába, talán annak utolsó lépésének is tekinthető.

A gyakorlatban – minden valószínűség szerint – nem fognak tömegesen előfordulni ilyen ítéletek, a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének kialakítása inkább szimbolikus hatással bír. Az Európai Bíróság talán – e közvetett szankció bevezetésével - nyomás alá kívánta helyezni a nemzeti bíróságokat.

Az ítéletekből nem következtethetünk arra, hogy mi van akkor, ha az alsóbb nemzeti bíróságok nem hajlandóak e felelősségi rendszer alkalmazására. A Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás nem biztos, hogy megoldás lehet az ilyen helyzetekre.

A kialakított felelősségi rendszer azonban kontra produktív is lehet, ugyanis a nemzeti bíróságot el is tántoríthatja az Európai Bírósággal való önkéntes kooperációtól. A legtöbb esetben ugyanis az alsóbb bíróságok alkalmazták az uniós jogot, vagy fordultak a Bírósághoz „jogértelmezésért”.

⁷⁵¹ Bíróság, C-173/03 36. pont

⁷⁵² Frank Lafaille szerint az olasz alkotmánybíróság attól tartott, hogy a Bíróság megállapíthatja az alkotmánybíróságok felelősségét is, ez vezetett az előzetes döntéshozatali kérelemhez. Frank Lafaille: i. m.

Az Európai Unió szerződésen kívüli felelősségével való összehasonlítás

A kárt szenvedetteknek számára olyan eljárási lehetőségek biztosítása, amely lehetővé teszi az Unió (Közösség) által okozott károk megtérítését,⁷⁵³ alapvető jogállami kritériumnak tekinthető. Ebből is következhet, hogy az Unió (Közösségek) szerződésen kívüli felelősségére már az alapító szerződések is utaltak.

Mivel a tagállamokban a közigazgatási- és normatív aktusok esetében – a közigazgatási jog, vagy a magánjog alapján – lehetőség van a közhatalom ellen kártérítési kereset benyújtására, logikus volt, hogy a jogalanyok részére ezt az Unió (Közösség) esetében is biztosítsuk⁷⁵⁴.

Roemer Főtanácsnok a Vloeberghs-ügyben készített indítványában kifejtette, hogy⁷⁵⁵ a kártérítéshez való jog elkerülhetetlen, mert a tagállamok szuverenitásuk egy részét az Unió (Közösség) szerveire ruházták át, amelyek – a szabályok alkalmazásában vagy nem alkalmazásában – a jogalanyoknak jelentős sérelmet, és károkat okozhatnak.

A Római Szerződés⁷⁵⁶ az Unió (Közösség) szerződésen kívüli felelősségére vonatkozó rendelkezései a főbb elveket határozzák meg, így közvetve az Európai Bíróságra hagyták a felelősségi rendszer kialakítását.

Az Unió (Közösség) szerződésen kívüli felelőssége kizárólagosan az uniós bíróságok hatáskörébe tartozik. Lényeges különbségnek tekinthetjük a tagállamok uniós jogrendből eredő felelőssége és az Európai Unió szerződésen kívüli felelőssége között, hogy míg az előbbit nem említik az alapító szerződések – és így azt az Európai Bíróság gyakorlata alakította ki –, addig az Unió (Közösségek) szerződésen kívüli felelősségét kezdetektől tartalmazták az alapító szerződések.

A Frankovich-ügyben készített indítványban Mischo Főtanácsnok⁷⁵⁷ kifejti, hogy a tagállamok uniós (közösségi) jog megsértése esetén ugyanazt a felelősségi rendszert kellene alkalmazni, mint amelyet az Európai Bíróság fejlesztett ki az Európai Unió szerződésen kívüli felelőssége esetére.

A Főtanácsnok úgy vélte, hogy az Európai Unió szerződésen kívüli felelősségének rendszere a tagállamok közös jogelveiből lett kifejlesztve, valamint e rendszer alkalmazása szükséges a rendszerek közötti koherencia. A tagállamok uniós jog megsértéséből eredő felelősségének könnyebb tagállami elfogadását segíthetné elő a két felelősségi rendszer esetén azonos szabályok alkalmazása

⁷⁵³ A tagállamok uniós (közösségi) jog megsértésével kapcsolatos felelősségével kapcsolatos bizonytalanságokkal ellentétben az Unió (Közösségek) szerződésen kívüli felelőssége kevesebb bizonytalanságot okozott. T. Gebard: *L'action en responsabilité extracontractuelle devant la Cour de Justice des communautés européennes*, These, Lyon, 1984

⁷⁵⁴ Az Unióval (Közösségekkel) szemben jogalkotási aktusokért, igazgatási körben okozott intézkedésekért, valamint uniós (közösségi) alkalmazottak cselekményeiért lehet szerződésen kívüli kárt érvényesíteni. Kende Tamás – Szűcs Tamás, *Európai közjog és politika*, Osiris, 2002, P 540-541

⁷⁵⁵ Bíróság, 12/60

⁷⁵⁶ Denys Simon: i. m. 579. p.

⁷⁵⁷ C-90/90,

Az Európai Bíróság azonban nem fogadta el a Főtanácsnok érvelését, az ítéletben semmilyen említést nem tesz az Európai Unió szerződésen kívüli felelősségéről.

A két rendszer közötti különbségekre lehet jó példa, hogy az Európai Bíróság az Ireks-Arkady kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében⁷⁵⁸ megállapította, hogy az Unió (Közösség) normatív aktusaiért eredő felelősséget csak abban az esetben lehet megállapítani, ha az érintettek könnyen identifikálható csoportot képeznek, és a hivatkozott kár túllépi az adott szektorban elfogadható rizikót.

Ezen kritériumok alkalmazása valójában a tagállamok felelősségéhez képest megnehezíti az Unió szerződésen kívüli felelősségének érvényesülését. A tagállamok jogalkotó felelőssége esetén nem kell vizsgálni az adott szektorban elfogadható rizikó mértékét, illetve a kárt szenvedett csoportok identifikációjával kapcsolatos kérdéseket sem. Az Unió esetében – ellentétben a tagállamok végső fokon eljáró bíróságainak felelősségével – pedig nincs lehetőség az Európai Unió Bíróságának ítéleteivel okozott károk reparációjára.

A Bíróság SPM /Tanács ügyben⁷⁵⁹ végzése is bizonyíték lehet a két rendszer között meglévő különbségekre. A Bíróság gyakorlata alapján⁷⁶⁰ a közvetlen hatály hiányában egy rendelkezés nem keletkeztet⁷⁶¹ a jogalanyok számára jogosultságokat. Ennek hiányában – az Európai Bíróság szerint – a jogalany nem képes a jogellenesség bizonyítására, amely az Unióval szembeni kártérítési kereset megállapításához szükséges.

Jogosan fogalmazhatók meg kétségek,⁷⁶² amelynek értelmében jobb lett volna egy ilyen állásfoglalást egy ünnepélyes ítélet keretein belül megfogalmazni, mintsem egy „homályos” végzés keretében.

Továbbá⁷⁶³ erős kritika alá lehet venni az alábbi megfogalmazást, amely ellentétben áll az Európai Bíróság Brasserie du Pêcheur-ügyben hozott ítéletének 23. pontjával, amely szerint a kártérítés követelhetősége nem függ a közvetlen hatálytól. E szerint az Európai Bíróság túl gyakran él ítélkezési gyakorlatának megváltoztatásával⁷⁶⁴.

A Törvényszék Artegaodan kontra Bizottság ügyben hozott ítélete⁷⁶⁵ is figyelemre méltó lehet. E szerint csak egy olyan típusú szabálytalanság esetén – komplex helyzetek esetében – állapítható meg az Unió szerződésen kívüli felelőssége, amely egy prudensen működő adminisztráció esetén nem következett volna be.⁷⁶⁶ E megállapítás értelmében⁷⁶⁷ egy összetett

⁷⁵⁸ Bíróság, 238/78

⁷⁵⁹ Bíróság, C-39/09

⁷⁶⁰ Laurent Coutron: L'engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, RDTE, 2010/3 614. p.

⁷⁶¹ A közvetlen hatály elvét egyre inkább – elősegítve a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesülését – átveszi az ítélhetőség elve (justiciabilité). V. Fejezet

⁷⁶² Lauernt Coutron: i. m.

⁷⁶³ Lauernt Coutron i. m.

⁷⁶⁴ Úgy vélem, hogy a Bíróság nem változtatja ítélkezési gyakorlatát, inkább tartózkodik annak nyílt felvállalásától, hogy az Unió szerződésen kívüli felelőssége esetén – az Unióra nézve – enyhébb felelősségi szabályok érvényesek.

⁷⁶⁵ T/429/05

⁷⁶⁶ A Törvényszék Star Fruit ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy (T-571/93) a Bizottság törvényhozói szerepében nem lehet akadályoztatva azzal, hogy kártérítési felelősségét megállapíthatják minden esetben, amikor normatív jogi aktusok bevezetését javasolhatja. Egy ilyen helyzet – a Törvényszék szerint – komolyan veszélyeztetné a Bizottság diszkrecionális jogkörét.

⁷⁶⁷ Lauernt Coutron, i. m.

helyzet ugyanolyan hatással van az Európai Unió szerződésen kívüli felelősségére, mint az olyan helyzetek, amelyekben a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.

A tagállamok felelősségének az Unió szerződésen kívüli felelősségével való összehasonlítása már alkalmas annak alátámasztására, hogy a tagállamok felelősségének - Bíróság általi - kialakítása elsősorban nem a közhatalom felelősségének jogállami kritériumaira, nem is a jogalanyok jogosultságainak effektív garantálására, hanem a gazdasági integráció pozitív, és negatív integrációs formájának működtetésének „funkcionális” jellegű igényeire vezethetőek vissza.

Ha a felelősségi rendszer a közhatalom felelősségét kívánta volna garantálni, akkor az Uniónak kellene példát mutatnia, hogy a tagállamok elfogadják – a nyilvánvalóan szuverenitásokat, és érvényességüket erőteljesen érintő törvényhozói aktusaikból, és bírósági aktusaikból eredő felelősségi rendszerüket – a velük „szemben” kialakított felelősségi rendszert. Ebben az esetben semmi esetre nem lehet elfogadható az Unió felelősségének korlátozása.

A jogállami elveknek is ellentmond, hogy a Bíróság kialakít egy olyan felelősségi rendszert, amelyekre – direkt módon – nem hatalmazták fel az azt létrehozó alapító szerződések, illetve az uniós jogalkotó sem kívánja megalkotni e szabályokat. Szintén ellentmond a jogállami kritériumoknak az, hogy szigorúbb szabályokat alkalmaznak egy olyan felelősségi rendszer esetében, amelyet nem tartalmaznak az alapító szerződések.

Ezek alapján a funkcionális nézet tartható fenn, hogy az ellenérdekek lehetőségét is magában foglaló jog által összetartott negatív integrációs formának – amelyeket alapítói politikai okokból nem ruháztak fel a működéshez szükséges eszközökkel – nem lenne képes fennmaradni a nélkül, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával e hiányosságokat pótolná.

A gazdasági közösség saját jogszabályinak alkalmazását – a Bizottság politikai megfontolásaitól mentesen – úgy képes hatékonyan elősegíteni, hogy a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényesülését elősegíti, és ehhez a tagállammal szembeni szankciók is szükségesek. Így indirekt módon megoldódik az uniós jog alkalmazásával, kikényszerítésével kapcsolatos problémák is.

Ezzel szemben az számos területen Uniónak – mivel gazdaságpolitikai döntéseket hoz – szüksége van széles mozgásteret biztosító diszkrecionális jogkör gyakorlására. Ezt pedig veszélyeztetné egy vele szemben szigorúan működtetett felelősségi rendszer alkalmazása.

Összegzés

A Párizsi Szerződés által létrehozott Európai Szén- és Acélközösséghez képest a Római Szerződést már sokkal inkább a funkcionalizmus jegyében hozták létre. Az alapvetően a termelési tényezők mozgásának akadályainak leépítése, és az egységes belső piac szempontjából aggályosnak minősíthető tagállami intézkedések leépítésre irányuló uniós jogrendben napjainkig nem sikerült – az uniós polgárságban bekövetkezett jogfejlődés a jelenlegi állapotában részsikerként könyvelhető el - új vetületeket találni.

A gazdasági közösség működtetéséhez szükséges szabályok rendszerét azért nevezhetjük európai gazdasági alkotmányosságnak, mert e rendelkezések minden más tagállami, vagy uniós anyagi rendelkezéssel szemben előnyt élveznek⁷⁶⁸. Az európai gazdasági alkotmányosság kifejezésre értelemszerűen nem alkalmazhatóak a belső jogban használatos fogalmak, kritériumok, valamint az nem keverendő össze az Európai Alkotmányos Szerződés tervezetével sem. Tézisem szerint az európai gazdasági alkotmányosság részének tekinthető az a folyamat is, amelyben az Európai Bíróság a négy a gazdasági alapszabadságokkal – valamint az uniós polgársággal - összefüggésbe hozható nemzeti rendelkezéseket saját kritériumai alapján vizsgálja meg⁷⁶⁹.

A francia jogtudomány azon az állásponton van, hogy a főként negatív integrációs formára épített közösség – természetesen nem tagadják a pozitív integrációs formák szerepének fontosságát sem – alapvetően neoliberális koncepció alapján épült fel, és ezt a karakterisztikáját napjainkig megőrizte. A negatív integrációs forma jellegét tekintve hasonló a funkcionalizmus felfogásához, de alapvetően a jogias megközelítésnek tekinthető.

⁷⁶⁸ Ez az előny megmutatkozik – az uniós jogi aktusok közötti hierarchiában - akkor, ha egy másodlagos jogi aktus az alapító szerződések (gazdasági célkitűzés) - ellentétes eredményre vezet, akkor azt nem kell alkalmazni. Továbbá a tulajdoni autonómiára vonatkozó – uniós - rendelkezés nem eredményezheti a gazdasági alapszabadságok sérelmét (III. Fejezet). A másodlagos uniós jogi aktus hiánya pedig nem eredményezheti azt, hogy az uniós jogrend nem garantálna egy gazdasági jellegű alapszabadság érvényesülését (III: Fejezet).

Az uniós jogban a hatáskörök delegációját is a gazdasági szabadságok érvényesülése határozza meg. A Bíróság Meroni ügyben hozott ítélete alapján (9/56) a hatáskörök delegációjának uniós joggal való összeegyeztethetőségének egyik alapfeltétele az, hogy az szükséges legyen az egységes belső piac kiépítése szempontjából.

⁷⁶⁹ Ez a vizsgált szektoronként eltérő intenzitást mutat, a gazdasági jellegű rendelkezések esetén a kontrol erősebb.

„Neoliberálisnak” annyiban tekintik az uniós jogrendet, hogy az elsősorban – a termelési tényezők mozgásának akadályainak jog által történő leépítésére irányuló folyamatban – a piacot helyezi előtérbe az állami szabályozással szemben. Az uniós jog „hallgatólagos” szociális dimenziója arra a feltételezésre épül, hogy az egységes piac által előmozdított hatékonyságban, és gazdasági növekedésben elért pozitív hatások pedig automatikusan szociális területen is (foglalkoztatottság növekedése, bérek, életminőség javulása) kifejtik hatásukat.

A közösség alapvetően neoliberális koncepcióra vonatkozó tézis elfogadása azonban nem jelenti azt, hogy az integrációnak nem léteznek Pozitív integrációs vetületei, mint a Közös Agrárpolitika, de a jogrenden belül az előbbi hangsúlyosabb szerepet kap⁷⁷⁰. A tagállamok pedig az integráció, és a közös piac kiépülésének folyamatától kezdve folytathattak aktív szerepet a gazdaságba való beavatkozás területén is.

Az 1970-es évektől – a neoliberális koncepció térnyerésétől kezdve – az uniós jog, főként a Bizottság kezdeményezésére fokozatosan szűkítette az állam gazdaságba való beavatkozásának mozgásterét, például „kényelmetlenné tette” a nagy arányú közszektor működtetését.

Az alapjogokat érvényesülését „önmagában” nem garantálja az uniós jog⁷⁷¹, a Bíróság ezen rendelkezéseket csak az uniós jog értelmezésében veszi figyelembe. Ezen érdeemben nem változtat az sem, hogy az Európai Bíróság „igyekszik” gyakorlatát közelíteni az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatához.

Cruz Villalón Főtanácsnok javaslatát – amelynek értelmében az uniós jog szociális dimenziójának valódi ellensúlyt kellene képezniük a szabad mozgással szemben – nem fogadta el a Bíróság. A hagyományos értemben egységesítést példázó magánjogi – a tagállamok ellenkezése, magánjogi hagyományaihoz való ragaszkodás miatt – kodifikáció igen nehézkesen halad.

A kohéziós politika pedig az uniós újraelosztási szint – az Unió GDP-jének egy százalék körüli értéke – alacsony szintje miatt nem képes az egységes belső piac jelentőségét megközelíteni. A monetáris unió is bizonyos mértékig pozitív integrációnak tekintető abban, hogy létrehozta a Központi Bankok Európai Rendszerét, és az Európai Központi Bankot.

Ugyanakkor a monetáris unió – bizonyos szempontból - csökkenti állam (és az Unió) gazdaságba való beavatkozásának mozgásterét azzal, hogy az alapító szerződések az infláció elleni küzdelemét tették jelölték meg az Európai Központi Bank a legfőbb célkitűzéseként.

A II. Fejezet is rámutatott, hogy a termelési tényezők mozgási akadályainak leépítése valós érdekellentéteket is okozhat, és ez az érdekellentét – minden valószínűség szerint⁷⁷² – növekvő tendenciát fog mutatni. A termőföldekkel tulajdonának megszerzésével kapcsolatos

⁷⁷⁰ A pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjának tekinthető tagállami birtokpolitikai mozgástér esetében a negatív integrációs egyértelmű fölényben van. (II. Fejezet)

⁷⁷¹ Az uniós jog csak a legvégső esetben szankcionálja a tagállamokat, amennyiben azok súlyosan, és folyamatosan megsértik a demokratikus alapértékeket. Ez azonban csak kivételes lehetőség, megítélése főleg politikai kritériumok alapján történik. Ez alapján, valamint arra figyelemmel, hogy az Európai Bíróság az uniós jog értelmezésében tekintettel van az alapjogok érvényesülésére, nem állíthatjuk, hogy az uniós jog kikényszeríti az alapjogok érvényesülését, valamint az integráció az alapjogok garantálására épülne.

⁷⁷² A gazdasági válsággal esetleges eszkalálódásával, valami a déli, és 204-ben, és 2007-ben csatlakozott tagállamok gazdasági különbségei következtében.

jogviták, és ítéletek rámutatnak: Ha az uniós „gazdasági közérdek” nem egyezik a – vélt, vagy valós - tagállami „gazdasági” közérdekkel, pusztán az az érv, amely szerint az esetleges hátrányokat kompenzálja a közösséghez tartozás, és az azzal járó stabilitás, nem elégséges az uniós rendelkezés érvényesüléséhez.

Köztudomásúak a válságkezeléssel – amelyben egyes tagállamoknak áldozatot kell hozniuk a többi tagállamért, vagy az integráció fennmaradásáért -, valamint a Közös Agrárpolitikával kapcsolatos nézeteltérések. A döntések túl lassan születnek, a nagy ívű, hosszú vagy középtávú célkitűzéseket kormányközi döntések nem igazán képesek előmozdítani. Szintén ismertek a katonai, vagy külpolitikai kooperációk működésével kapcsolatos nehézségek is. Úgy vélem, a fentiek értelmében sok bizonyítást nem igényel, hogy a jelenlegi helyzetben a funkcionális, vagy negatív integrációs formára épülő közösség lehet hosszú távon működőképes.

A funkcionális alapokon felépített gazdasági közösséget pedig elsősorban a jog tartja fenn és fejleszti tovább, és ebben – a belső (kontinentális) rendszerekhez, de még az angol joghoz képest is - kiemelkedő szerepet játszik az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata.

Erre azért is van szükség, mert a létrehozott gazdasági közösség működésével kapcsolatos legfontosabb intézkedések nem elsősorban politikai kooperációkon alapuló döntéseken alapulnak, hanem az uniós jogrenden, amely főként a Bíróság konzisztens⁷⁷³ gyakorlatának segítségével építi le a termelési tényezők mozgásának akadályait, illetve az uniós polgárság – jogtechnikai elemeinek - segítségével kívánja erősíteni az európai identitást.

Úgy vélem, hogy az uniós jog végrehajtásával kapcsolatban azok a területek tekinthetőek a leginkább problematikusnak, amelyben az „uniós közérdek” ellentétben lehet a tagállamok érdekeivel. A III. Fejezet (is) alátámasztotta, hogy a gazdasági közösség működésével kapcsolatos ellenérdekű helyzetek esetében nem a másodlagos uniós jogi aktusok⁷⁷⁴, hanem az alapító szerződések rendelkezései, és a Bíróság gyakorlata bír nagyobb relevanciával.

A dolgozat bebizonyítja, hogy ezen ellenérdekeket⁷⁷⁵ is tartalmazó, jog által összetartott közösség azonban nem rendelkezik a saját rendelkezései kikényszerítéséhez szükséges eszközökkel. Az alapító szerződések nem rendelkeznek az uniós jog, és nemzeti jog ütközésének kérdéséről, az uniós jog nemzeti jogszabályok feletti primátusáról, valamint nem tartalmaztak az uniós jog megsértése esetén a tagállamokra vonatkozó szankciókat sem. Az uniós jog érvényesítésének mindkét útja – a kötelezettségzegési eljárás, mind az előzetes döntéshozatali eljárás - tartalmaz rendszertani hiányosságokat, strukturális gyengeségeket. Az

⁷⁷³ Versenységi területen az Európai Bizottságnak kiemelkedő szerepe van.

⁷⁷⁴ Fontos megemlíteni, hogy másodlagos jog megalkotásában a tagállamok közvetlenül (Tanács) részt vesznek. A másodlagos uniós jogi aktusok tényleg „másodlagos” szerepet töltenek be az alapító szerződések rendelkezéseikhez, és a Bíróság gyakorlatához képest. Egy irányelv rendelkezéseit nem kell alkalmazni, ha az sértené az alapító szerződések által garantált gazdasági alapszabadságokat, fordítva viszont egy irányelv megalkotásától nem függhetnek a gazdasági alapszabadságok. (III. Fejezet).

Az uniós polgárság területén is érezhető ez a jelenség: A Bidar ítéletben hiába mondja ki a vonatkozó irányelv, hogy a migráns diák nem követelhet ösztöndíjat a fogadó tagállamtól, az alapító szerződésekben bekövetkezett változás - miszerint létrehozták az uniós polgárságot, amelynek legfontosabb attribútuma a nem abszolút jogként értelmezhető szabad mozgás gyakorlása – elég volt egy uniós polgársággal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat kialakításához, amelynek értelmében – az irányelv ellenére – a migráns diákok – bizonyos körülmények esetén – követelhetik az ösztöndíjat a fogadó államtól.

⁷⁷⁵ A nemzeti identitással, és kisebbségekkel kapcsolatos problémák növelni fogják az érdekellentétekkel terhelt helyzetek számát. (III. Fejezet).

Európai Bíróság ítéletei nem vonnak maguk után szankciókat, és nem rendelkeznek kasszációs, és reformációs joghatással sem.

A kötelezettségszegési eljárás, elsősorban a Bizottság diszkrecionális jogköre miatt, az előzetes döntéshozatali eljárás pedig annak – a nemzeti bíróságok, és az Európai Bíróság közötti kooperációs jelleg miatt – nem alkalmas az uniós jog „hatékony” kikényszerítésére.

Az uniós jog alkalmazásának kikényszerítése az alapító szerződések megszerkesztői a kötelezettségszegési eljárást „jelölték ki”. A kötelezettségszegési eljárás strukturális gyengeségei miatt - Bizottság diszkrecionális jogköre annak megindítására vonatkozóan, a Bizottság politikai gyengesége - ezen eljárás nem képes betölteni az alapító szerződésekben megfogalmazott célkitűzéseket. A kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletek végrehajtása – az 1980-as évektől - egyre nehezkesebbé vált, ezért a Maastrichti Szerződés pénzügyi szankció lehetőségét vezette be, arra az esetre, ha egy tagállam nem tesz eleget a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletekben foglaltaknak.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett szankciók, azaz a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletek be nem tartása esetén a Bizottság eljárást indíthat a Bíróság előtt, amelyben átalányösszeg, vagy kényszerítő bírság kiszabását kérheti.

A Bíróság, ítélkezési gyakorlata alapján – túlterjeszkedve a szerződés nyelvtani értelmezésén, ugyanis az a két szankciót a vagy szóval jelöli – a két szankció együttes alkalmazása mellett döntethet. Ez ellentétes lehet a *ne bis in idem* elvével, valamint azzal a jogelvvvel, miszerint a bíró nem terjeszkedhet túl a felek kérelmén.

Az Európai Bíróság értelmezése szerint a két szankció együttes alkalmazásának indoka a kötelezettségszegés megszüntetése a tagállamra ható gazdasági kényszer segítségével. Ehhez még hozzátehető „bizonyos mértékű” elrettentési szándék is. A kötelezettségszegési eljárás hiányosságait azonban még a két szankció együttes alkalmazásának lehetősége sem képes orvosolni.

Egy tagállamnak nem jelent elrettentést e szankció, ugyanis ha a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletet – ami éveket vesz igénybe a legtöbb esetben – követően az állam megszünteti a jogsértést, akkor nem kell szankcióktól tartania. Különösen igaz lehet e megállapítás, ha a tagállam a jogsértéssel átmeneti gazdasági, vagy gazdasági jellegű politikai előnyre tehet szert.

A Bíróságnak azonban semmilyen lehetősége nincs az uniós jog kikényszerítésére – akármilyen elveket alakít is ki az uniós jog, és nemzeti jog ütközésére vonatkozóan – ha a Bizottság, vagy a tagállamok nem indítanak eljárást. Ezért csak az előzetes döntéshozatali eljárás tűnt alkalmasnak az uniós jog alkalmazásának kikényszerítésére, ugyanis a jogalanyok – a jogvitákban saját érdekeiket követve – hozzájárulnak az uniós jog alkalmazásának elősegítéséhez is.

Ezen eljárás célja azonban – az alapító szerződések betűje alapján - nem a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak garantálása, és nem az uniós jog alkalmazásának kikényszerítése, hanem az uniós jog értelmezésének egységességének biztosítása volt.

Az előzetes döntéshozatali eljárás nem is tekinthető önálló eljárásnak, inkább a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti, kooperáción alapuló köztes eljárásnént definiálhatjuk. A Bíróság

nem is rendelkezik hatáskörrel az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok uniós joggal való ellentétességének közvetlen megállapítására.

A Bíróság hosszú folyamat keretében a nemzeti bírósági által feltett kérdéseket úgy formálta át, hogy azzal olyan válaszokat adhasson, amelyek segítségével – végső soron – megállapíthatja a kérdés nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

Az uniós jog primátusának, közvetlen hatályának, sui generis jellegének, majd az ítélhetőség elveinek kialakításával a Bíróság nagy lépést tett a jobb végrehajthatóság felé. Az Európai Bíróság a nemzeti bíróságokat helyezte az uniós jog „érvényesülésének középpontjába”.

Az Európai Bíróság megállapította, uniós jog primátusa elvének alkalmazására vonatkozó kötelezettség kiterjed a közigazgatási szervekre és a törvényhozóra is. Ennek értelmében a törvényhozónak összhangba kell hozni az uniós joggal a nemzeti jogszabályokat, valamint meg kell alkotni az uniós jog alkalmazásához szükséges rendelkezéseket. A közigazgatási szerveknek szintén el kell tekinteniük az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazásától. A gyakorlatban az uniós jog érvényesítésében a nemzeti bíróságok juttatják érvényre hatékonyan a primátus elvét.

Az uniós jog közvetlen hatályáról – a rendeletek kivételével – nem rendelkeznek az alapító szerződések. A közvetlen hatály elvét az Európai Bíróság egyre inkább úgy értelmezi, hogy az lehetőleg ne akadályozza meg a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságaik érvényesülését. Ezért a közvetlen hatály elvét – egyre inkább – felváltja az ítélhetőség elve, amely pontosan e kritériumokat veszi figyelembe, így segítve elő az egységes belső piac kiépítését.

A közigazgatási szervek – leginkább hierarchikus felépítésük miatt – a gyakorlatban nem alkalmasak a nemzeti jog, és az uniós jog ütközése esetén ez utóbbi primátusának biztosítására. Ehhez hozzájárul, hogy az alapító szerződések nem hoztak létre az előzetes döntéshozatali eljáráshoz hasonló mechanizmust, amit a közigazgatási szervek is igénybe vehetnek.

Az alapító szerződések megszerkesztői - indirekt módon - megfogalmazták a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáját azzal, hogy nem hoztak létre külön eljárásokat az uniós jogrendből eredő jogosultságok érvényre juttatásához.

Ezt az autonómiát azonban több elvvel is korlátok közé szorítja az uniós jog: ennek keretében az uniós jogrendből eredő jogosultságok esetén a nemzeti eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a belső jogrendből eredő jogosultságok esetén alkalmazott szabályoknál, illetve a nemzeti eljárási szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy túlságosan nehézé az uniós jogrendből eredő jogosultságok gyakorlását.

Szintén bizonytalanságokat okoztak azok az esetek, amikor egy gazdasági alapszabadsággal kapcsolatos nemzeti jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének közvetlen vizsgálatára az adott tagállam eljárási szabályai nem nyújtottak lehetőséget. Ennek megállapítására kártérítési per, illetve a hatóságokhoz címzett kérdés bíróság előtti vitatása keretében van lehetőség.

A Bíróság gyakorlata értelmében az uniós jog nem követeli meg egy nemzeti rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségének közvetlen megállapítására szolgáló eljárási

szabály létezését, ha a meglevő eljárási szabályok közvetve biztosítják a kérdéses nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát.

Az intézményi és eljárási autonómia korlátok közé szorítása számos bizonytalanságot okoz. A Bíróság által kialakított megoldás a gyakorlatban különbséget vezet be a tisztán gazdasági jellegű jogosultságok, és az uniós polgárságból eredő jogosultságok gyakorlása között.

Ez utóbbi esetében sokkal nehezebb a gazdasági jellegű kár bizonyítása, és egy gazdaságilag inaktív polgárnak sokkal kevesebb lehetősége van egy olyan jellegű jogvita véghezvitelére, amely közvetett formában biztosítja az érdeke nemzeti jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát.

A bírói felülvizsgálathoz való jog – amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is garantálja – a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának korlátjaként is értelmezhető.

Az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerében a nemzeti bíróságok szabadon mérlegelnek, hogy az Európai Bírósághoz fordulnak-e jogértelmezésért. A tagállamok végső fokon eljáró bíróságainak azonban - alapelv szerint - kötelező „megkérdezni” az Európai Bíróságot.

Az *act clair* doktrína értelmében – amelyet a nemzeti bíróságok a tapasztalatok szerint igen tágan értelmeznek –, bizonyos körülmények között a végső fokon eljáró nemzeti bíróságnak nem kötelező az Európai Bírósághoz fordulni. Ilyen eset lehet, ha a Bíróság ítélezési gyakorlatában megvilágította az adott kérdést, ha világos a jogi helyzet, vagy az uniós (közösségi) jog szempontjából feltett kérdés az alapügy megoldása szempontjából nem releváns. A szakirodalom szerint a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok – az esetek többségében – nem az Európai Bíróság által kialakított kritériumok alapján tartózkodnak az előzetes döntéshozatali eljárástól. Úgy vélem, ez komoly problémákat okozhat a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak, és így közvetve az uniós jog érvényesülésében

A Bíróság gyakorlata értelmében az előzetes döntéshozatali eljárásokat elrendelő végzések elleni belső fellebbezések alapelv szerint nem ellentétesek az uniós joggal. Ez szintén akadályozhatja az uniós jog primátusának érvényesülését.

A *l'acte clair* doktrína, és az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő végzés elleni belső fellebbezési lehetőségek uniós joggal való összeegyeztethetősége szintén az uniós jog strukturális gyengeségeire mutatnak rá. Igaz az okok némiképp különbözőek: Az *acte clair* doktrínára azért volt szükség, mert ennek hiányában a túl sok jogvita az Európai Bíróság működőképességét veszélyeztetné.

Az előzetes döntéshozatali elrendelő belső fellebbezési lehetőségek uniós joggal való összeegyeztethetősége pedig a tagállamok eljárási autonómiájából, és az előzetes döntéshozatali eljárás, és az Európai Bíróság előtt zajló eljárások elkülönítéséből következhet.

A kötelezettségzegési eljárás, és az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos módosulások, és az uniós jog és nemzeti jog ütközésével kapcsolatos elvek, amelyek vagy az alapító szerződések módosításával, vagy a Bíróság gyakorlata következtében jöttek létre, nem bizonyultak elegendőnek az uniós jog végrehajtásához, és a jogalanyok jogosultságainak érvényesítéséhez. Úgy vélem, ez a helyzet vezetett az állammal szemben alkalmazható szankciók kialakításához.

Különböző elvi ítéletekkel az Európai Bíróság már az 1970-es években kialakította ítélkezési gyakorlatát, amelynek értelmében a tagállamoknak hatálytalanítania kell az uniós jog megsértésével hozott aktusokat. Számos munka szerint ezen ítéletek alapján arra következtethetünk, hogy az alapító szerződések rendszere implicit magában foglalta az állam felelősségének szabályait is. Az 1980-as évek végén az Európai Bíróság (Frankovich, Brasserie du pecheur) ítélkezési gyakorlatában megállapította, hogy a kártérítési igény közvetlenül az uniós (közösségi) jogrendből ered⁷⁷⁶. Ez irányú tevékenységét élénk tudományos vita övezte.

Az ítéletek tárgyalásán elhangzott, valamint a szakirodalom egy része szerint nem tekinthető legitimnek a felelősségi rendszer Bíróság általi létrehozására, hiszen annak kialakítása az alapító szerződések vagy az uniós jogalkotó feladatát kellene, hogy képezze. Más szerzők szerint része szerint felelősségi rendszer Európai Bíróság általi kialakítására csak az integráció széthullásának reális veszélye esetén lehetne indokolt.

A Bíróság által kialakított felelősségi rendszer értelmében a kártérítési igény közvetlenül az uniós jogrendből ered, azonban annak végrehajtása a tagállamok belső felelősségi rendszerükön belül történik. A tagállamok eljárási autonómiájának uniós (közösségi) jogrendből eredő korlátaihoz hasonlóan érvényesül az egyenlő elbánás elve, miszerint a nemzeti felelősségi szabályok az uniós jogból eredő igények esetén nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a nemzeti jogból eredő kárigények esetében, valamint az effektivitás elve, amelynek értelmében a nemzeti felelősségi szabályok nem tehetik lehetetlenné az uniós jogrendből eredő kártérítési igények érvényesítését.

Bizonytalanságokat okoz, hogy a kártérítés mértékét mennyire szorítja korlátok közé az uniós jog. A Bíróság értelmezésében a kártérítésnek adekvátnak kell lennie. A közigazgatási döntésekért való felelősséghez képest döntő minőséget jelentett a jogalkotó felelőssége.

Ezáltal csökkent a jogalkotó mozgástere⁷⁷⁷ és a bíróságok hagyományos szerepét is megváltoztatta abban az esetben, ha egy tagállam szabályai nem tartalmazzák a jogalkotói felelősségre alkalmazható szabályokat, az adott jogvitában a nemzeti bíróságoknak maguknak kell kialakítania azokat az elveket vagy szabályokat, amelyek alapján ítéletet hoznak.

Annak ellenére, hogy az uniós jog primátusának alkalmasában a nemzeti bíróságok alapvető szerepet töltenek be, az uniós jog számára mégis – függetlensége⁷⁷⁸, specifikus jellege miatt – a legnehezebben kontrolálható hatalmi ág.

Az előzetes döntéshozatali eljárás szubjektívizációjának⁷⁷⁹ egyik utolsó lépése, azaz a tagállamok bírósági aktusaiból eredendő felelősségének kialakítása számos akadályba ütközött: a jogbiztonság, ítélt dolog elve, bíróságok függetlensége, jogállamiság.

⁷⁷⁶ Számos álláspont szerint az Európai Bíróság ezekben az ítéletekben nem csak azt állapította meg, hogy a kártérítési igény közvetlenül az uniós jogrendből ered, hanem szerintük az állam felelősségének elvét ezen ítéletek alapozták meg.

⁷⁷⁷ A II. Fejezetben kifejtett, a termőföldek tulajdonára vonatkozó szabályozás kialakítása esetén ez a tendencia hatványozottan jelentkezik. A birtokpolitikai mozgásteret övező bizonytalanságok miatt csökken a jogalkotó szerepe, valamint az uniós joggal való összeegyeztethetlenség megállapításának veszélye komolyan veszélyezteti egy stabil szabályozást igénylő földreform lehetőségét.

⁷⁷⁸ A nehezen kontrolálhatósághoz hozzájárul az előzetes döntéshozatali eljárás kooperációs jellege, amely nem tartalmaz alá-fölé rendeltségi viszonyt a Bíróság, és a nemzeti bíróságok tekintetében.

A Bíróság – tekintettel a bíróságokhoz kötődő specifikus viszonyokra – a jogalkotói és közigazgatási aktusokért való felelősséghez képest csak súlyosabb esetekben követeli meg az állam felelősségének megállapítását.

A Köbler- és a Trahetti-ítéletek összehasonlítását követően kitűnik: a gazdasági alkotmányosságba tartozó területeken van csak reális esély a tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelősségének megállapítására, szemben az uniós polgárságból vagy a munkavállalók (személyek) szabad mozgását biztosító rendelkezésekkel⁷⁸⁰.

A gyakorlatban a bírósági aktusokból eredő felelősséget megállapító ítéletek nem fognak tömeges jelleget öltetni, hatása inkább szimbolikus. Így viszont módosult a nemzeti bíróságok, és az Európai Bíróság közötti kooperációs viszony. Az uniós jog szempontjából előnyös lehet, hogy így „zártnak tekinthető a rendszer”. Azonban az uniós jog sem tud mit kezdeni akkor, ha egy kártérítési perben az eljáró bíróság nem kívánja megtéríteni a végső fokon eljáró bíróság által okozott károkat.

A Bírósági aktusokból eredő felelősség módosítja az igazságszolgáltatás viszonyait is: A nemzeti bíróságnak figyelembe kell venni – a bírósági aktusokból eredő kár érvényesítése esetén - az uniós intézmények - többek között Európai Bizottság – álláspontját is az uniós jog értelmezésével kapcsolatban.

Úgy tűnik, hogy az Európai Bíróság a tagállamok felelőssége esetén szigorúbb szabályokat alkalmaz, mint az Unió szerződésen kívüli felelőssége esetén, annak ellenére, hogy az alapító szerződések csak ez utóbbiról rendelkeznek.

Jogállami kritériumok alapján e két rendszernek közelítenie kellene egymáshoz. E kritériumok alapján nem lenne elfogadható, hogy az Unió felelősségét miért nehezebb érvényesíteni, mint a tagállamok felelősségét.

Könnyen cáfolható az a feltevés is, miszerint a tagállamok – a bírósági aktusokból eredő felelősséget is – a Bíróság az egyéni jogok érvényesítése érdekében alakította ki. Ebben az esetben hogyan magyarázzuk, hogy az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítása sokkal nehezebb a magánszemélyeknek is?

A felelősségi rendszer kialakítására is egyfajta kényszerhelyzetből eredő funkcionalista nézőpont segítségével találhatunk magyarázatot. A tagállamok – politikai okok miatt – létre kívánták hozni az integrációt, de szintén politikai okok miatt funkcionális szemlélet alapján működő⁷⁸¹ gazdasági közösség kialakítása mellett döntöttek.

⁷⁷⁹ Az előzetes döntéshozatali eljárás szubjektívizációjának nevezi a francia szakirodalom azt a folyamatot, amelyben az Európai Unió Bírósága az alapító szerződések betűje alapján az uniós jog egységes értelmezése érdekében bevezetett eljárást fokozatosan a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényre juttatására alkalmas eljárássá alakítja át. F. Zampini: I.M., Jean-Marie Woehrling: *Le contrôle juridictionnel de l'administration en Europe et la distinction entre droit objectif et droits subjectifs*, in *Administrative Law*, i.m.

⁷⁸⁰ Köbler jogosultsága – megítélésem szerint - inkább az uniós polgársághoz hasonlatos. Ugyanakkor gazdasági alkotmányossághoz tartozónak ítélem a munkavállalás szabadságának lehetővé tételét, kivéve, amikor a tagállam megkövetelheti a saját állampolgárságot. Az 1990-es évek elején kialakított ítélkezési gyakorlat is arra enged következtetni, hogy azokban az esetekben állapítható meg az állam felelőssége, ha az olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek veszélyeztethetik az egységes belső piac, és ezzel az integráció fennállását is.

⁷⁸¹ Alapvetően a szuverenitásuk túlságos korlátozásától tartva.

Az alapító szerződések olyan rendszert hoztak létre, amely nem rendelkezik annak működtetéséhez – jogrendjének kikényszerítéséhez - szükséges eszközökkel. Pedig egy negatív integrációs formán alapuló gazdasági közösség fennállásának alapvető követelménye egy konzisztens anyagi jogi joganyag, és egy – szankciókat is tartalmazó – kikényszerítő mechanizmus létezése.

Így olyan közösség jön létre, amely gazdasági realitásokat nem vagy kevéssé veheti figyelembe, mivel a Bíróság gazdasági alkotmányosságra vonatkozó ítélkezési gyakorlatával szemben alapvető követelmény a stabilitás, és az, hogy az uniós jog ne vehesse figyelembe a tagállamok gazdasági érdekeit (a négy szabadságba, és a versenyjoggal összefüggésbe hozható tagállami rendelkezések korlátozhatósága esetén)⁷⁸².

A létrehozott közösség pedig ilyen körülmények között képtelen lesz helyes válaszokat adni az egységes belső piaccal kapcsolatos problémákra⁷⁸³. Nem látszik megoldás a multinacionális vállalatok által okozott szociális deregulációra⁷⁸⁴, vagy a déli és a keleti tagállamok gazdasági⁷⁸⁵ fejlettségi, vagy versenyképességi különbségek által okozott feszültségekre.⁷⁸⁶ Szintén politikai okok miatt az integráció nem képes a szorosabb – az egyes tagállamok érdekeit, a tagállamok közötti különbségeket jobban figyelembe vevő - kooperáció felé elmozdulni.

A tagállamok felelőssége szükséges – paradox módon a problémák sűrűsödésével egyre inkább - az integráció fenntartásához, az Unió esetében viszont szükség van a gazdasági döntéshozatalhoz diszkrecionális jogkörre, amit veszélyeztetne az Unió szerződésen kívüli felelőssége. Alapvetően e „kényszerhelyzet” motiválhatta a Bíróság jogfejlesztő tevékenységét.

Napjainkban a gazdasági közösség olyan szintű átalakítására, amely politikai alapon működne – közelítve az Európai Szén, és Acélközösség rendszeréhez –, vagy az egyenlőtlenségeket fiskális unióval kompenzálna, nem sok esély mutatkozik.

Addig is bízhatunk abban – hogy az uniós polgárság, ha már nem is „ért el” a gazdasági közösséghez hasonló szerepet az integráció fenntartásában, idővel annyira hozzájárulhat az európai identitás kialakításához⁷⁸⁷, hogy lehetővé váljon az egységes piacra épülő közösség politikai kooperáción alapuló, a tagállamok közötti gazdasági különbségeket jobban figyelembe vevő átalakítása. Érdekes módon így nem lenne szükség ilyen mértékű szankciókra sem.

⁷⁸² A Bíróság állandó gyakorlata értelmében gazdasági érdekek nem jelenthetne elfogadható közérdeket. Bíróság, C-109/04

⁷⁸³ E hátrányok mellett az egységes belső piac – gazdasági - hozadékát összességében pozitívnak tartom.

⁷⁸⁴ Amely az alapító tagállamokat is érinti.

⁷⁸⁵ A II. Fejezetből kitűnik, hogy a gazdaságilag gyengébb tagállamokat – esetenként – jobban fenyegethetik az unió által kialakított szankciók.

⁷⁸⁶ Szintén figyelemre méltó a monetáris unió szabályainak „kikényszerítő” mechanizmusa. A Bíróság gyakorlata alapján a Tanács nem kötelezhető szankciók bevezetésére a konvergencia – kritériumokat megsértő tagállamokkal szemben. Azonban az euróval kapcsolatos válság hatására ellenérdek, vagy a gazdasági közösség létét veszélyeztető helyzet áll fenn, felmerült – német javaslatra – egy bíróság által kikényszerített szankciók lehetősége. Úgy vélem ebben az esetben a monetáris unió a gazdasági alkotmányosság részévé válna.

⁷⁸⁷ A Bíróság az uniós polgárság fejlesztésével hozzájárulhat az európai identitás fejlesztéséhez, amely lehetővé teheti a mostaninál tökéletesebb gazdasági integráció kiépítését.

Ez magyarázhatja, hogy az Európai Bíróság kivár az uniós polgársághoz kapcsolódó „keményebb” szankciók alkalmazásával, ugyanis az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezések be nem tartása esetén nincs meg a gazdasági közösséghez hasonló, gyors széthullás veszélye.

Ebben a helyzetben az integráció joga pedig közelíthetne a belső – kontinentális – rendszerekhez, azaz az integráció működésének vázaként szolgálna, sem mint kialakítójaként, működtetőjeként. Ebben a helyzetben nem biztos, hogy szükség lenne annak specifikumaira sem.

Felhasznált Irodalom

Könyvek

- Aude Bouveresse: Le pouvoir discretionnaire dans l'ordre juridique communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2010
- Bertrand Favareau (sous la dir. de) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne apres le traité de Lisbonne, Bruylant, 2010
- Bíró Szabolcs: A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, 2010, Budapest
- Blutman László: EU-jog-működésben: Bába kiadó, Szeged, 2004
- Caroline Naômé: Le renvoi préjudiciel en droit européen, larcier, Bruxelles, 2007
- D.-U.Galetta, Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung, EuR, 2007
- Daniele Bianchi: La politique agricole commune (PAC) Toute la PAC, rien d'autre que la PAC! Bruylant, Bruxelles, 2006
- Denys Simon : Le systeme juridique communautaire, puf Paris, 1997
- Denys Simon: La directive européenne Connaissance du droit (Droit Public) Dalloz, 1997
- Didier Krajeski: Droit Rural. Défrénois, 2009
- Élie Cohen: La tentation hexagonale – La souveraineté a l'épreuve de la mondialisation, Fayard, 1996
- F. Zampini: La responsabilité de L'Etat en droit communautaire, these, Lyon, 1990
- Farkas Beáta –Várnay Ernő: Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába. JATE Press, Szeged, 1997,
- Frédéric Sudre – Jean-Pierre Marguénauld – Joel Andriantsimbazovina – Adeline Gouttenoire Michel Levinet: Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Thémis droit, puf, Paris, 2003
- Guy Isaac: Droit communautaire général, Sirey, 9. édition

- J. Boulois: Á propos de la fonction normative de la jurisprudence: Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour d ejustice des Communautés, in Mélanges offerts á Marcel Waline, LGDJ, Paris, 1974
- J. Rideau : Droit institutionnel de L'Union européennes, LGDJ, 2006
- Jacques Pertek: Droit matériel de l'Union européenne, puf, Paris, 2005
- Jean-Luc Sauron: Droit et pratique du contentieux communautaire, La documentation française, Paris, 2004
- Jürgen Schwarze (collection sous la dir. de): Administrative Law, Bruylant, Bruxelles, 2010
- Kecskés László: EU JOG, és Jogharmonizáció, HVG ORAC, Budapest, 2008,
- Kecskés László: Perelhető-e az állam? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1988
- Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, Osiris, 2002
- Király Miklós: Egység és Sokféleség, Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára. Új Ember Kiadó, 2007
- Kurucz Mihály: Van megoldás „Földtörvény-Üzemszabályozás” Barankovics István Alapítvány, Budapest, 2008
- La charte des droits fondamentaux de L'Union européenne (sous la dir. de Bertrand Favreau), Bruylant, Bruxelles, 2010
- Les services d'interet économiques général et l'Union européenne (sous la dir. de Jean-Victor Louis és Stéphane Rodrigues) Bruylant, Bruxelles, 2006
- Louis Dubouis: Droit matériel de l'Union européenne, Montchrestien, 2008
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, hvgorac, Budapest, 2010, Harmadik, átdolgozott kiadás
- M. Delmas-Marty: Le flou du droit, Paris, Puf, 1997
- M. Mathieu: La loi, Dalloz, Paris, 1996
- Magyar Nemzetstratégia, 2008 Karácsony
- Michel Fromont: Grands systemes de droit étrangères, Dalloz, 2001
- Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió joga, Dialóg Campus, 2011
- Nikos Scandamis: Le Paradigme de la gouvernance européenne, Entre souveraineté et le marché, Bruylant, Bruxelles, 2009
- Osztoivits András: Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti, és gyakorlati kérdései, kjk-kerszöv, 2005, Budapest

- Paksy Máté (szerk) Európai jog, és jogfilozófia, Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére. Szent István Társulat, Budapest, 2008
- Petra Senkovic: L'évolution de la responsabilité de L'État législateur sous l'influence du droit communautaire, Bruxelles, Bruylant, 2000
- Pogátsa Zoltán: Álomunió, Európai piac állam nélkül, Nyitott könyvműhely, Budapest, 2009
- Pokol Béla: Európa Végnapjai – A demográfiai összeomlás következményei, Kairosz, 2011
- T. Danwitz: Zur Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung JZ, 1994
- T. Debard: L' action en responsabilité extracontractuelle devant la Cour de Justice des Communautés européennes, These, Lyon, 1984
- Tamás András: Állami funkciók változása, in társadalom és gazdaság, BCE, különlenyomat, Akadémiai Kiadó, 2007
- Tanka Endre – Molnár Géza: Nem én kiáltok, a föld dübörög, Kairosz, 2011
- Walter Cairns : Introduction to European Union Law, Manchester University, ford. Co-Nex Könyvkiadó Kft. Budapest, 1999
- Y. Gautier: La délégation en droit communautaire, These, Strasbourg, 1995

Cikkek

- Antonio Tizzano: Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH, RDTE, 2011/1, P 9-19
- Blutman László - Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában, in Európai Jog, 2007/2, P 3-17
- Blutman László: Előzetes döntési eljárás az Európai Bíróságon: a szükségesség feltétele, Jogtudományi közlöny, 1999/5, P 541-548
- Borbás Beatrix: Felelősség a bírósági jogkörben okozott károkért, Jura, 2009/1
- Bruhács János: A magyar állampolgárságtól való megfosztás elleni esetleges nemzetközi jogi lépések, kézirat, Budapest, 2010
- Daniel Sarimento: Arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnelles et européens sur le toit de fond française, RDTE, 2010/3, P 558-598
- Dominique Ritleng: L'arrêt Perreux ou fin de l'exemption française: RDTE, 2010/1, P 223-235

- és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. Jog Állam Politika, 2011/3
- Étienne Pataut: Les particularisme nationaux, les droits fondamentaux, et le contenu de la citoyenneté européenne, RDTE, 2011/3 P 571-575
- Fabienne Péraldi Leneuf: L'équilibre des sanctions pénales, RDTE, 2010/1, P 25-27
- Franck Lafaille: Il y a toujours une première fois: A propos de l'application de l'article 234 par la Cour constitutionnelle italienne, RDTE, 2009/3
- G. Tesaro: Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire, RMUE 1996/3 P15
- G. Tesaro: Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire, RMUE, 1996/3
- Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi
- Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai, in Európai jog, 2011/5, P 35-45
- Jean-Bernard Aubry: Le droit administratif français à l'épreuve de la construction communautaire, quelques réflexions sur l'état du dossier, In Administrative Law, L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen, sous la dir. de Jürgen Schwarze, Bruylant, Bruxelles, 2010
- Jean-Christophe Barbato: Le droit communautaire et les recours internes exercés contre les ordonnances de renvoi, RDTE, 2008/2
- Jean-Marie Woehrling: Le contrôle juridictionnel de L'administration en Europe et la distinction entre droit objectif et droits subjectifs, In Administrative Law i. m. P
- Julie Ringelheim: L'Europe en quête d'égalité: genèse de la première directive prohibant la discrimination raciale et ethnique In Diversité et discriminations raciales, Dalloz, 2009
- Kapronczai István: A földbirtok-politika választ igénylő kérdései, in Gazdálkodás, 2010/2, P 191-202
- Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. Törvény 6. §-a nemzetközi jog, és az EK jog fényében. Magyar jog, 1995/3, P 9-26
- Korom Ágoston: Nyelvi jogok az európai jog tükrében. Mit vizsgálhat a bíróság a szlovák államnyelvtörvény kapcsán? Pro Publico Bono, 2011/különszám, P 162-172
- Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, in Gazdálkodás, 2012/2

- Laurent Coutron: Droit du contentieux de L'Union européenne (Le renvoi préjudiciel en interprétation) RDTE, 2010/3 P 612-613
- Laurent Coutron: L'engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, RDTE, 2010/3 P 614
- Laurent Coutron: La remise en cause de la chose jugée par les juridictions nationales, RDTE, 2010/1, P 127-129
- Laurent Coutron: La revanche de Kühne? A propos de l'arrêt Kempter, RDTE, 2009/1
- Loïc Azoulai: Sur un sens de la distinction public/privé dans le droit de L'Union européenne, RDTE, 2010/4, P 842-861
- Moren Broberg: L'application de la doctrine de l'acte clair par les juridictions des Etats membres, RDTE 2010/4 P 861-885
- Pataut Étienne: Citoyenneté de L'Union et nationalité étatique, RDTE, 2010/3
- Prieto Cathérine: Un gouvernement économique pour L' Europe, RDTE 2010/3
- Sophie Robin-Olivier: Politique sociale de L'Union européenne, RDTE, 2010/3 P 673-695
- Szilágyi Ferenc: Egységesülő magánjog Európában: egy koherensebb európai (EK) szerződési jog útján, in Magyar jog, 2005/10, P 622-630
- Szilágyi János Ede: Az Új tagállamok csatlakozási szerződésai, és a termőföldek tulajdonára vonatkozó nemzeti szabályozások, különösen a magyar jogi szabályozás in Agrár és Környezetjog, Magyar Agrárjogi Egyesület, 2010/9,
- Tamás András: Közjogi Mítoszok Szuverenitás és alkotmány in Formatori Iuris Publici Studia in honorem Geisae Kilényi septuagenari, Szent István Társulat, Budapest, 2006
- Tamás András: Meditáció in Magister Scientiae et Reipublicae, Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából, Dialóg Campus, Pécs, 2011 P 203-217
- Tanka Endre: Álvita a tagállam földjére fennálló önrendelkezésének közösségi jogalapjáról, Gazdálkodás 2010/2
- Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: Konkurencia vagy koegzisztencia, in Jogtudományi Közlöny, 2011/7. és 8. összevont számok, P 379

Az Európai Unió Bíróságának ítéletei

- C-2/06 Willy Kempter KG kontra Hauptzollamt Hamburg-Jonas 2008. február 12. (I-411)
- C-2/62 Commission de la Európai Gazdasági Közösség kontra Luxemburgi Nagyhercegség és Belga Királyság 1962. december 14.
- C-4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Ruhrkohle Aktiengesellschaft 1977. január 11.
- C-6/60 Jean-E. Humblet kontra belga állam 1960. december 16.
- C-6/64 Flaminio Costa kontra E.N.E.L. 1964. július 15.
- C-6/90 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság 1991. november 19. (I-5357)
- C-9/97 Raija-Liisa Jokela és Laura Pitkäranta. 1998. október 22. (I-6267)
- C-9/98 Ermanno Agostini és Emanuele Agostini kontra Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL és Ligue belge de judo ASBL 1998. július 8. (I-4261)
- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel 1970. december 17.
- C-12/60 Vloeberghs kontra Főhatóság 1962. július 12.
- C-13/61 Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd kontra Robert Bosch GmbH és Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn 1962. április 6
- C-14/83 Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen 1984. április 10.
- C-19/92 Dieter Kraus kontra Land Baden-Württemberg 1993. március 13. (I-1663)
- C-20/59 Olasz Köztársaság kontra ESZAK Főhatóság 1960. július 15.
- C-24/95 Land Rheinland-Pfalz kontra Alcan Deutschland GmbH 1997. március 20. (I-1591)
- C-25/59 Hollandia kontra Haute autorité 1960. július 15.
- C-25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel kontra Köster és Berodt & Co. 1970. december 17.
- C-26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen 1963. február 5.
- C-26/76 Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága A 1977. október 25
- C-31/00 Conseil national de l'ordre des architectes kontra Nicolas Dreessen 2002. január 22. (I-663)
- C-31/74 Filippo Galli 1975. január 23.
- C-33/76 Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG kontra Landwirtschaftskammer für das Saarland 1976. december 16.
- C-33/97 Colim 1999. június 3. (I-3175)
- C-36/97 Hilmar Kellinghusen kontra Amt für Land- und Wasserwirtschaft Kiel és Ernst-Detlef Ketelsen kontra Amt für Land- und Wasserwirtschaft Husum 1998. október 22. (I-6337)
- C-37/89 Michel Weiser kontra Caisse nationale des barreaux français 1990. június 4.
- C-37/97 Ketelsen 1998. október 22. (I-6337)
- C-39/09 Société des plantations de Mbanga SA (SPM) kontra az Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság 2010. március 22. (I-38*, Summ.pub.)
- C-46/93 Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai 1996. március 5. (I-1029)
- C-47/87 Engelina Lucas kontra az Európai Közösségek Bizottsága 1988. június 14.

C-48/71 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság 1972. július 13.

C-48/93 Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai 1996. március 5. (I-1029)

C-50/09 Európai Bizottság kontra Írország 2011. március 3.

C-54/07 Feryn 2008. július 10. (I-5187)

C-68/79 Hans Just I/S kontra Ministeriet for Skatter og Afgifter 1980. február 27.

C-68/88 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság 1989. szeptember 21.

C-87/90 A. Verholen és társai kontra Sociale Verzekeringsbank Amsterdam 1991. július 11. (I-3757)

C-90/90 Jean Neu és társai kontra Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et à la Viticulture 1991. július 10. (I-3617)

C-94/00 Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, az Európai Közösségek Bizottsága részvételével 2002. október 22. (I-9011)

C-97/91 Oleificio Borelli SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága 1992. december 3. (I-6313)

C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA 1978. március 9.

C-111/96 Bizottság kontra Görögország

C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich 2003. június 12. (I-5659)

C-112/01 SPKR 4 nr. 3482 ApS kontra Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen, Aktieselskabet af 11/9 1996 és Arden Transport & Spedition ved Søren Lauritsen og Lene Lauritsen I/S (ATS) 2002. november 14. (I-10655)

C-114/97 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyol Királyság 1998. október 29. (I-6717)

C-126/80 Maria Salonia kontra Giorgio Poidomani és Franca Giglio, Baglieri özvegye 1981. június 16.

C-126/97 Eco Swiss China Time Ltd kontra Benetton International NV 1999. június 1. (I-3055)

C-129/00 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság 2003. december 9. (I-14637)

C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL kontra Région wallonne 1997. december 18. (I-7411)

C-135/08 Janko Rottman kontra Freistaat Bayern 2010. március 2. (I-1449)

C-145/04 Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 2006. szeptember 12. (I-7917)

C-148/02 Carlos Garcia Avello kontra belga állam 2003. október 2. (I-11613)

C-149/97 The Institute of the Motor Industry kontra Commissioners of Customs and Excise 1998. november 12. (I-7053)

C-158/80 Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen kontra Hauptzollamt Kiel 1981. július 7.

C-162/96 Racke 1998. június 16. (I-3655)

C-167/73 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság 1974. április 4.

C-168/01 Bosal 2003. szeptember 18. (I-9409)

C-168/91 Konstantinidis 1993. március 30. (I-1191)

C-169/91 Council of the City of Stoke-on-Trent és Norwich City Council kontra B & Q plc. 1992. december 16. (I-6635)

C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica italiana 2006. június 13. (I-5177)

- C-184/99 Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve 2001. szeptember 20. (I-6193)
- C-188/10 Aziz Melki 2010. június 22. (I-5667)
- C-199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra SpA San Giorgio 1983. november 9.
- C-209/03 Dany Bidar kérelmére: The Queen kontra London Borough of Ealing és Secretary of State for Education and Skills 2005. március 15. (I-2119)
- C-210/06 CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt. 2008. december 16. (I-9641)
- C-211/91 Bizottság kontra Belgium 1992. december 16. (I-6757)
- C-213/04 Ewald Burtscher kontra Josef Stauderer 2005. december 1. (I-10309)
- C-215/82 Lagerei 1983. szeptember 21.
- C-222/05 J. van der Weerd és társai (C-222/05), H. de Rooy sr. és H. de Rooy jr. (C-223/05), Maatschap H. en J. van 't Oever és társai (C-224/05) és B. J. van Middendorp (C-225/05) kontra Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2007. június 7. (I-4233)
- C-222/07 UTECA 2009. március 5. (I-1407)
- C-222/84 Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary 1986. május 15.
- C-222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) kontra Georges Heylens és társai 1987. október 15.
- C-222/97 Manfred Trummer és Peter Mayer 1999. március 16. (I-1661)
- C-224/01 Gerhard Köbler kontra Republik Österreich 2003. szeptember 30. (I-10239)
- C-224/98 Marie-Nathalie D'Hoop kontra Office national de l'emploi 2002. július 11. (I-6191)
- C-227/07 Bizottság kontra Lengyelország 2008. november 13. (I-8403)
- C-233/00 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság 2003. június 26. (I-6625)
- C-238/98 Hugo Fernando Hocsman kontra Ministre de l'Emploi et de la Solidarité 2000. szeptember 14. (I-6623)
- C-240/08 Bizottság kontra Luxemburg 2008. december 4.
- C-250/06 United Pan-Europe Communications Belgium és társai 2007. december 13. (I-11135)
- C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE és Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou kontra Dimotiki Etairia Pliroforissis és Sotirios Kouvelas és Nicolaos Avdellas és társai 1991. június 18. (I-2925)
- C-262/88 Manuel Enrique Peinado Guitart 2010. december 17.
- C-265/95 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság 1997. december 9. (I-6959)
- C-274/06 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyol Királyság 2008. február 14. (I-26*, Summ.pub.)
- C-274/96 Bickel és Franz ügy, 1998. november 24. (I-7637)
- C-281/98 Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. 2000. június 6. (I-4139)
- C-283/81 Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità 1982. október 6.
- C-283/82 Papierfabrik Schoellershammer Heinrich August Schoeller & Söhne GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága 1983. december 15.
- C-293/83 Françoise Gravier kontra Ville de Liège 1985. február 13.
- C-294/83 Parti écologiste "Les Verts" kontra Európai Parlament 1986. április 23.
- C-300/01 Doris Salzmann 2003. május 15. (I-4899)
- C-302/97 Klaus Konle kontra Republik Österreich 1999. június 1. (I-3099)

- C-304/02 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság 2005. július 12. (I-6263)
- C-305/87 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság 1989. május 30.
- C-310/04 Spanyol Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa 2006. szeptember 7. (I-7285)
- C-312/93 Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS kontra belga állam 1995. december 14. (I-4599)
- C-314/08 Krzysztof Filipiak kontra Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu 2009. november 19. (I-11049)
- C-316/81 Joël 1982. december 14.
- C-333/99 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság 2001. február 1. (I-1025)
- C-340/89 Irène Vlassopoulou kontra Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg 1991. május 7. (I-2357)
- C-370/05 büntetőeljárás Uwe Kay Festersen 2007. január 25. (I-1129)
- C-370/87 Bizottság kontra Hollandia
- C-379/87 Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee 1989. november 28.
- C-391/09 Malgozata Runevič-Vardyn és Łukasz Paweł Wardyn kontra Vilnius miesto savivaldybės administracija és társai 2011. május 12.
- C-393/98 Ministério Público és António Gomes Valente kontra Fazenda Pública 2001. február 22. (I-1327)
- C-400/08 Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság 2011. március 24.
- C-403/02 Dell'Utri és társai 2005. május 3. (I-3565)
- C-403/05 Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Bizottsága 2007. október 23. (I-9045)
- C-423/98 Alfredo Albore 2000. július 13. (I-5965)
- C-424/97 Salomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein 2000. július 4. (I-5123)
- C-430/93 Jeroen van Schijndel és Johannes Nicolaas Cornelis van Veen kontra Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten 1995. december 14. (I-4705)
- C-432/05 Unibet (London) Ltd és Unibet (International) Ltd kontra Justitiekanslern 2007. március 13. (I-2271)
- C-452/01 Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung 2003. szeptember 23. (I-9743)
- C-453/00 Kühne & Heitz NV kontra Produktschap voor Pluimvee en Eieren 2004. január 13. (I-837)
- C-459/03 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország 2006. május 30. (I-4635)
- C-464/04 sociatione Azionariato Diffuso dell'AEM és társai 2007. december 6. (I-10419)
- C-496/04 J. Slob kontra Produktschap Zuivel 2006. szeptember 14. (I-8257)
- C-503/04 Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság 2007. július 18. (I-6153)
- C-515/99 Hans Reisch és társai (C-515/99. és C-527/99-C-540/99. sz. egyesített ügyek) kontra Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg és Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg és Anton Lassacher és társai (C-519/99-C-524/99. és C-526/99. sz. egyesített ügyek) kontra Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg és Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg 2002. március 5. (I-2157)
- C-540/03 Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa 2006. június 27. (I-5769)

Európai Parlamenti kérdések:

E-007049/2012

E-005962/2012

E-001619/2012

E-010662/2011

E-008365/2011

E-002730/2012

P-005994/2011

P-006625/2012

E-003420/12

E-003419/12

Publikációk

Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, Magyar jog, 2011/3

Korom Ágoston: Földvédelem az európai jog keretei belül, 2010. (4. évf.) 16. sz.

Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, Gazdálkodás, 2010. 3. szám

Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, Európai jog, 2009. 6. szám

Korom Ágoston: az Európai Bíróság által kifejlesztett esetjog alapján megnyert pereim a francia állammal szemben, Európai jog, 2009. 1. szám

Korom Ágoston: A törvény értelme és a jogászi ésszerűség. A Tamás Andrást köszöntő kötetről. Pro Publico Bono, 2011/2

Korom Ágoston: Az európai jog tagállamok általi végrehajtásának problémái. Pro Publico Bono Online, Tamop Speciál, 2011/1.

Korom Ágoston: A hatékony állam az Európai Unió keretei között, különös tekintettel az európai jog rendszertani hiányosságaira, Pro Publico Bono Online, Tamop Special, 2011/1.

Korom Ágoston: Nyelvi Jogok az európai jog tükrében: Pro Publico Bono Online, 2011/1. különszám

Korom Ágoston: Összeegyeztethető-e az uniós joggal a szlovák ellentörvény? Notarius, 2012/1

Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában, Notarius, 2012/2

Korom Ágoston: A „dán jogeset” Glossa Iuridica,

Korom Ágoston: A Köbler ügy körülményei, és az Európai Bíróság ez ügyben kifejlesztett jogelvei, Glossa Iuridica, 2009/1

Imre Miklós – Korom Ágoston: Megkövetelhető-e az állampolgárság a közjegyzői szakma gyakorlásához? Közjegyzők Közlönye, 2011/4

Imre Miklós – Korom Ágoston: Megkövetelhető-e az állampolgárság Magyarország esetében a közjegyzői szakma gyakorlásához? Közjegyzők Közlönye, 2011/6

Imre Miklós- Korom Ágoston: A kényszernyugdíjazásra vonatkozó uniós szabályok. Közjegyzők Közlönye, 2012/3

Imre Miklós- Korom Ágoston: Lehetővé teszi-e az uniós jog a közjegyzői szakma specifikumainak megőrzését? Közjegyzők Közlönye, 2012/4

