

# **Doktori Értekezés Tézisei**

**Korom Ágoston**

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

**Budapest, 2012.**

**Károli Gáspár Református Egyetem**

**Állam és Jogtudományi Kar**

**Doktori Iskola**

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

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

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 élveznek<sup>1</sup>. 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 meg<sup>2</sup>.

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 neoliberais koncepció alapján épült fel, és ezt a karakterisztikáját napjainkig megőrizte. A negatív integrációs forma jellegét tekintve hasonlít a funkcionalizmus felfogásához, de alapvetően a jogias megközelítésnek tekinthető.

„Neoliberaisnak” annyiban tekintik, hogy az elsősorban – a termelési tényezők mozgásának akadályainak jog által történő leépítésére irányuló folyamatban – a piacot helyezi előtérbe az állam szabályozásával szemben. Az uniós jog „hallgatóságos” szociális dimenziója arra 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 neoliberais koncepcióra vonatkozó tézis elfogadása azonban nem jelenti azt, hogy az integrációnak nem léteznek Pozitív integrációs vetületei, mint a Közös

---

<sup>1</sup> Ez az előny megmutatkozik – az uniós jogi aktusok közötti hierarchiában - akkor, ha egy másodlagos jogi aktus az alapító szerződések célkitűzéseivel gazdasági célkitűzés - ellentétes eredményre vezet, akkor azt nem kell alkalmazni. (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 alapfeltétel pedig (A Bizottság hatásköreinek delegálása főként uniós ügynökségek részére).

<sup>2</sup> Ez a vizsgált szektoronként eltérő intenzitást mutat, a gazdasági jellegű rendelkezések esetén a kontrol erősebb.

Agrárpolitika, de a jogrenden belül az előbbi hangsúlyosabb szerepet kap<sup>3</sup>. 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 neoliberais 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 jog<sup>4</sup>, 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 – a 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 szerint<sup>5</sup> – növekvő tendenciát fog mutatni. A termőföldekkel tulajdonának megszerzésével kapcsolatos 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.

---

<sup>3</sup> A pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjának tekinthető tagállami birtokpolitikai mozgásteret esetében a negatív integrációs egyértelmű fölényben van. (II. Fejezet)

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> A gazdasági válsággal esetleges eszkalálódásával, valami a déli, és 204-ben, és 2007-ben csatlakozott tagállamok gazdasági különbségei következtében.

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 konzisztens<sup>6</sup> 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 tekinthetők 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 aktusok<sup>7</sup>, hanem az alapító szerződések rendelkezései, és a Bíróság gyakorlata bír nagyobb relevanciával.

A dolgozat bebizonyítja, hogy ezen ellenérdekeket<sup>8</sup> is tartalmazó, jog által összetartott közösség azonban nem rendelkezik a saját 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 megsértésére a tagállamokra vonatkozó szankciókat sem. Az uniós jog érvényesítésének mindkét útja – 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, 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

---

<sup>6</sup> Versenységi területen az Európai Bizottságnak kiemelkedő szerepe van.

<sup>7</sup> 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 rendelkezéseihez, 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 Bidár ítéletben hiába mondja ki a vonatkozó irányelv, hogy a migráns diák nem követelhet ösztöndíjat a fogadó tagállamtól, az alaptó 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 államuktól.

<sup>8</sup> A nemzeti identitással, és kisebbségekkel kapcsolatos problémák növelni fogják az érdekellentétekkel terhelt helyzetek számát. (III. Fejezet).

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 dönthet. 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 eljárás-ként 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 ítéletesség 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 nehézvé 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 vitásága 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 meglévő 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 kérdése 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 *acta claire* 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 claire* 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 claire* 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 ítélezési 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*) ítélezési gyakorlatában megállapította, hogy a kártérítési igény

közvetlenül az uniós (közösségi) jogrendből ered<sup>9</sup>. 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 azonban 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 hatékonyság 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 mozgáster<sup>10</sup> 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 kialakítani 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 – függetlensége<sup>11</sup>, specifikus jellege miatt – a legnehezebben kontrolálható hatalmi ág.

Az előzetes döntéshozatali eljárás szubjektívizációjának<sup>12</sup> egyik utolsó lépése, azaz a tagállamok bírósági aktusaiból eredendő felelősségének kialakítása számos akadályba ütközött: a jogbiztonság, ítélt dolog elve, bíróságok függetlensége, jogállamiság.

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.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> A nehezen kontrolálhatósághoz hozzájárul az előzetes döntéshozatali eljárás kooperációs jellege, amely nem tartalmaz alá-főle rendeltségi viszonyt a Bíróság, és a nemzeti bíróságok tekintetében.

<sup>12</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás szubjektívizációjának nevezi a német, és 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.



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 rendelkezésekkel<sup>13</sup>.

A gyakorlatban a bírósági aktusokból eredő felelősséget megállapító ítéletek nem fognak tömeges jelleget ölteni, 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 működő<sup>14</sup> gazdasági közösség kialakítása mellett döntöttek.

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 kevésbé veheti figyelembe, mivel a Bíróság gazdasági alkotmányosságra vonatkozó ítélkezési gyakorlatával

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Alapvetően a szuverenitásuk túlságos korlátozásától tartva.

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)<sup>15</sup>.

A létrehozott közösség pedig ilyen körülmények között képtelen lesz helyes válaszokat adni az egységes belső piaccal kapcsolatos problémákra<sup>16</sup>. Nem látszik megoldás a multinacionális vállalatok által okozott szociális deregulációra<sup>17</sup>, vagy a déli és a keleti tagállamok gazdasági<sup>18</sup> fejlettségi, vagy versenyképességi különbségek által okozott feszültségekre.<sup>19</sup>. 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 kompenzálná, nem sok esély mutatkozik.

Addig is bízhatunk abban – hogy az uniós polgárság, ha már nem is tudott a gazdasági közösséghez hasonló szerepet az integráció fenntartásában, idővel annyira hozzájárulhat az európai identitás kialakításához<sup>20</sup>, hogy az egységes piacra épülő közösséget politikai kooperáción alapuló, a tagállamok közötti gazdasági különbségeket jobban figyelembe vevő, közösséget alakítsanak ki. Érdekes módon így nem lenne szükség ilyen mértékű szankciókra sem.

Azzal, hogy az Európai Bíróság kivár az uniós polgársághoz kapcsolódó „keményebb szankciók alkalmazásával<sup>21</sup>” évtizedek alatt – ennek segítségével létrejöhet egy olyan európai identitás<sup>22</sup>, amely már valódi gazdasági kooperáción alapulhat.

Ebben a helyzetben az integráció joga pedig közelíthetne a belső – kontinentális – rendszerekhez, azaz az integráció működésének vázaként szolgálna, sem mint kialakítójaként,

---

<sup>15</sup> A Bíróság állandó gyakorlata értelmében gazdasági érdekek nem jelenthetne elfogadható közérdeket. Bíróság, C-109/04

<sup>16</sup> E hátrányok mellett az egységes belső piac – gazdasági - hozadékát összességében pozitívnak tartom.

<sup>17</sup> Amely az alapító tagállamokat is érinti.

<sup>18</sup> A II. Fejezetből kitűnik, hogy a gazdaságilag gyengébb tagállamokat – esetenként – jobban fenyegethetik az unió által kialakított szankciók.

<sup>19</sup> 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. Ebben az – úgy vélem -esetben a monetáris unió a gazdasági alkotmányosság részévé válna.

<sup>20</sup> A Bíróság az uniós polgárság fejlesztésével hozzájárulhat az európai identitás fejlesztéséhez, amely lehetővé teheti a mostaninál tökéletesebb gazdasági integráció kiépítését.

<sup>21</sup> Amit megtehet, hiszen jelenleg az integráció a gazdasági közösségen nyugszik.

<sup>22</sup> Az európai identitás fejlesztéséhez pedig a gazdasági közösségnél alkalmasabb eszköz lehet az uniós polgárság.

működtetőjeként. Ebben a helyzetben nem biztos, hogy szükség lenne annak specifikumaira sem.