

LÁNCOS PETRA LEA

A JOGALKOTÁS NEMZETKÖZI  
DETERMINÁCIÓI  
JOGHARMONIZÁCIÓ

PÁZMÁNY PRESS

Láncos Petra Lea  
A jogalkotás nemzetközi determinációi  
Jogharmonizáció

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
TANKÖNYVEI

Sorozatszerkesztő: *Erdődy János*

LÁNCOS PETRA LEA

A jogalkotás nemzetközi  
determinációi  
Jogharmonizáció

2. javított kiadás

PÁZMÁNY PRESS

Budapest

2024

©Szerző, 2024  
© PPKE JÁK, 2024

ISSN 2062-0837  
ISBN 978-963-308-511-0  
ISBN 978-963-308-512-7 (online, pdf)

Kiadja:  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kara,  
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • [www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Korrektúra: Csizner Ildikó  
Nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: PPKE Egyetemi Nyomda

# TARTALOM

<b>Köszönetnyilvánítás</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Az európai szakpolitikák születése</b> .....	<b>9</b>
1.1. A szupranacionális együttműködés kialakulásának okai és jellemzői ...	9
1.2. Az európai közigazgatási tér formálódása.....	11
1.3. „Európaizáció” .....	12
<b>2. A „többszintű igazgatás” jogi keretei</b> .....	<b>15</b>
2.1. Célhoz kötöttség és a korlátozott felhatalmazás elve.....	15
2.2. Az együttműködés elvei és az egyes hatáskör-típusok .....	17
2.2.1. Az együttműködési kötelezettség és a lojalitás elve.....	17
2.2.2. Az uniós hatáskörök típusai .....	17
2.2.2.1. Kizárólagos hatáskör .....	18
2.2.2.2. Megosztott hatáskörök.....	18
2.2.2.3. Támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskörök .....	24
<b>3. A közpolitikai ciklus (policy cycle)</b> .....	<b>27</b>
3.1. A közpolitikai ciklus lépcsői.....	28
3.2. Szereplők.....	30
3.2.1. A Bizottság .....	31
3.2.2. Az Európai Unió Tanácsa.....	32
3.2.3. Az Európai Parlament .....	33
3.2.4. Az Európai Unió Bírósága.....	33
<b>4. Jogforrások és jogalkotási eljárások</b> .....	<b>35</b>
4.1. Elsődleges jog.....	35
4.2. Másodlagos jog .....	37
4.2.1. A határozat.....	38
4.2.2. Az irányelv.....	39
4.2.3. A rendelet.....	44
4.3. Az uniós jog természete – összefoglalás.....	44

4.4. Jogalkotási és nem jogalkotási eljárások az Európai Unióban .....	46
4.4.1. <i>Rendes jogalkotási eljárás</i> .....	46
4.4.2. <i>Különleges jogalkotási eljárások</i> .....	48
4.4.2.1. Hozzájárulási (egyetértési) eljárás.....	48
4.4.2.2. Költségvetési eljárás .....	48
4.4.2.3. Konzultációs eljárás.....	49
4.4.3. <i>Nem jogalkotási eljárások</i> .....	49
<b>5. A Bizottság feladatai a jogszabályok előkészítésében .....</b>	<b>53</b>
5.1. Áttekintés .....	53
5.2. „Jobb szabályozás”: a minőségi uniós jogalkotás garanciái .....	55
5.2.1. <i>A jogalkotási minőségbiztosítás forrásai</i> .....	55
5.2.2. <i>A Jobb szabályozási program</i> .....	56
5.2.3. <i>Tervezés, politikai validáció fázisa</i> .....	57
5.2.4. <i>Hatásvizsgálat</i> .....	57
5.2.5. <i>Nyilvános és célzott konzultáció</i> .....	60
5.2.6. <i>Átültetés, végrehajtás monitorozása, értékelés</i> .....	62
<b>6. Képviseleti és jogalkotási feladatok</b>	
<b>a többszintű kormányzás rendszerében.....</b>	<b>65</b>
6.1. A tagállami perspektíva .....	65
6.1.1. <i>Felhatalmazás az uniós jogalkotásban való részvételre</i> .....	65
6.1.2. <i>A nemzeti szakértők feladatai az uniós jogalkotás</i> <i>folyamatában</i> .....	67
6.1.3. <i>Implementációs feladatok</i> .....	73
6.2. A lobbista perspektívája.....	79
<b>7. Az uniós jogforrások átültetésével</b>	
<b>és érvényre juttatásával kapcsolatos problémák.....</b>	<b>85</b>
7.1. „Copy paste” és „goldplating” átültetés .....	85
7.2. A „hibrid” jogforrások problémája .....	89
7.3. Felkészülés a rendeletekre.....	91
7.4. Az Európai Unió többnyelvűségéből fakadó problémák .....	92
7.4.1. <i>Az uniós jog „nyelve”</i> .....	92
7.4.2. <i>Az uniós jog autonóm fogalmai</i> .....	93
7.4.3. <i>A többnyelvű döntéshozatal nyelvi csapdái</i> .....	94
7.4.4. <i>Az átültetés nehézségei</i> .....	96
7.4.5. <i>Fordítási hibák és kezelésük</i> .....	98

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Az alábbi jegyzet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Deák Ferenc Továbbképző Intézetén meghirdetett Közszolgálati szabályozási és kodifikációs szakjogász képzés keretében oktatót „A jogalkotás nemzetközi determinációi. Jogharmonizáció” kurzushoz készült. Ezúton szeretnék köszönetet mondani mindazoknak a szakértő kollégáknak, akiknek a segítségével és támogatása nélkül ez a tananyag nem jöhetett volna létre: Fehér Miklós, Papp Nikolett, Kiss Veronika (Igazságügyi Minisztérium), Somssich Réka (ELTE ÁJK), Asztalos Zsófia (Európai Unió Bírósága, Többnyelvűség Főigazgatóság), Kiss Mónika (Európai Parlament), William Robinson (Institute of Advanced Legal Studies), Helen Xanthaki (International Association of Legislation), Szenci Ildikó (Antall József Tudásközpont), Eljalill Tauschinsky, Yseult Marique (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften), Tárnok Balázs (Miniszterelnökség). Köszönöm, hogy időt szakítottak az eszmecserére, hogy megosztották velem tapasztalataikat, tudásukat és írásaikat.

Budapest, 2018. november

Láncos Petra Lea





# 1. AZ EURÓPAI SZAKPOLITIKÁK SZÜLETÉSE<sup>1</sup>

Az európai integráció fejlődésével az Európai Közösségek, majd az Európai Unió (a továbbiakban: EU, Unió) egyre több szakpolitikai területen alkotott jogot, hozott intézkedéseket. Az alábbi fejezetben az a szupranacionális együttműködés mögött meghúzódó megfontolásokról, illetve az ezekből kibontakozó európai szakpolitikák működtetéséről lesz szó.

## 1.1. A szupranacionális együttműködés kialakulásának okai és jellemzői

A modern államok kialakulásával a megerősödött központi hatalom egyre több szükséglet kielégítését avatta „közüggyé” és vonta szabályozási, végrehajtási körébe. A feladatok ellátására földrajzi illetékesség és tárgyi hatáskörök szerint tagolt közigazgatási struktúra jött létre, melynek intézkedési jogosultságai személyi és területi hatályát tekintve hagyományosan a kérdéses állam állampolgárságához és államhatáraihoz igazodott.

Egyre „szűkülő” világunkban azonban a problémák gyakran globális jellegűek. A technikai fejlődés és a kereskedelmi kapcsolatok fokozódása különösen a XX. századra olyan veszélyek, illetve újabb szükségletek kialakulásához vezetett, mely szükségessé tette a felmerülő kérdések és kihívások immár határon átnyúló, közös megoldását.<sup>2</sup> Egyes szerzők egyenesen a nemzetállam válságáról beszélnek: az állam a globalizáció sodrásában képtelenné vált szabályozni, ellenőrizni és kikényszeríteni a fennálló, illetve a kívánatos gazdasági, társadalmi folyamatokat.<sup>3</sup> Az államok hagyományosan zárt közigaz-

<sup>1</sup> Megjelent LÁNCOS Petra – SZABÓ Marcel – GYENEY Laura (szerk.): *Uniós szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2015.

<sup>2</sup> KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Az Európai Unió Politikái*. Budapest, Osiris, 2001. 13.

<sup>3</sup> ALAN S. MILWARD: *The European Rescue of Nation State*. Abingdon, Routledge, 2000. 4.

gatási rendszerei így a hatékony feladatellátás érdekében bizonyos területeken „megnyíltak” a nemzetközi együttműködésre. Jó példa erre az Interpol, mely a nemzetközi (határon átnyúló vonatkozású) bűncselekmények megelőzése és felderítése érdekében jött létre, és struktúrájában mind a nemzetközi (közgyűlés), mind pedig az állami szint (nemzeti irodák) megjelenik.

Az igazgatási tevékenység „nemzetköziesedése” tehát többszintű igazgatási struktúrák kialakításával jár, melyben a közösen működtetett nemzetközi szint mellett a részt vevő államok meglévő vagy újonnan létrehozott közigazgatási szervei is helyet kapnak. Az együttműködést rendszerint nemzetközi szerződések<sup>4</sup> részletezik, melyek az igazgatási struktúra rögzítésén túl a feladatok allokációjáról is rendelkeznek, a nemzetközi és nemzeti szintek és szervek között osztva el a szabályozási és végrehajtási kompetenciákat.

Az Európai Unió az államok példátlanul szoros együttműködése, mely eredetileg a második világháború utáni gazdasági, társadalmi és biztonsági kérdések megválaszolására született, majd fejlődött gazdasági és politikai világhatalommá. Az Európai Unióban a tagállamok fokozatosan egyre több igazgatási tevékenység gyakorlását engedték át részben vagy egészen szupranacionális szintnek.<sup>5</sup>

### *Az integráció mélyülése*

Az európai projektet annak idején a hat alapító állam egy szűk területen, a szénkitermelés és acélgyártás körében indította útjára (1951 – Európai Szén- és Acélközösség). Az együttműködés sikerén felbuzdulva, a tagállamok egy szélesebb vetületű közösség létrehozása mellett döntöttek (1957 – Európai Gazdasági Közösség). A gazdasági kapcsolatok elmélyítése, a közös piac feltételeinek

<sup>4</sup> Bizonyos kihívások megvitatására gyakran nemzetközi találkozókát hívnak össze, de akár informális kapcsolatokon keresztül is elindulhat az állami szervek és hatóságok közötti tapasztalatcsere. Az együttműködés eljuthat a közös nemzetközi struktúrák létrehozásáig, de akár megmaradhat a találkozók szintjén is. A formalizált szervek munkájának eredményeként vagy informális találkozók lezárásaként gyakran születnek dokumentumok, melyek kötelező erővel ugyan nem bírnak, a részt vevő államokat azonban erőteljesen orientálják. Lásd például OECD irányelvek multinacionális vállalkozások számára.

<sup>5</sup> A szabályozási, végrehajtási, ellenőrzési feladatok átengedése nem csupán abból adódik, hogy a tagállamok bizonyos kérdéseket képtelenek egyedül megoldani. Egyes szerzők többek között arra vezették vissza a feladatok szupranacionális szintre történő delegálását, hogy ezzel a tagállamok jelentős megtakarításokhoz jutnak, hiszen a közös szervek által elvégzett előkészítési, szervezési és egyéb feladatok ún. *tranzakciós költségei* nem (azaz nem kizárólag) őket terheli. Ez pedig azt is jelenti, hogy a tagállamok olyan feladatokat is delegálni fognak az uniós szintre, melyeket nem kellett volna szükségszerűen az uniós szintre telepíteni.

megteremtése során a tagállamok számos olyan újabb kihívással szembesültek, melyek veszélyeztették az addig elért közös eredményeket.

Így például a tagállamok eltérő környezetvédelmi előírásai erőteljesen befolyásolták a termékek előállításai árait és ezzel a versenyfeltételeket is a közös piacon. A versenyfeltételek kiegyenlítése így közös környezetvédelmi szabályok elfogadását tette szükségessé, ám egyelőre nem környezetvédelmi, hanem közös piaci okokból. Az európai jogalkotás újabb területekre történő terjeszkedése ún. túlsordulási (*spillover*) hatás eredménye. Ez azt jelenti, hogy valamely integrációs lépés (kereskedelmi akadályok lebontása) olyan folyamatokat indít be (termékek szabadon áramolnak), melyek veszélyeztetik (árversenyt torzító, eltérő környezetvédelmi előírások) valamely integrációs vívmány fenntartását (szabad verseny), így azt csak egy további integrációs lépéssel (együttműködés kiterjesztésével, új politika kialakításával) lehet korrigálni. Az integráció ilyen „lopakodó” kiterjesztése végül az alapszerződésben is kodifikálásra kerül: a környezetvédelmi politika megfelelő jogalkotási felhatalmazással az 1986-os Egységes Európai Akta elnevezésű módosító szerződéssel került az alapító szerződésbe.

Az európai integráció sikere részben azzal magyarázható, hogy az együttműködés olyan kevésbé érzékeny (*low politics*) területen indult, mely lehetővé tette a részt vevő államok közötti kölcsönös bizalom megszilárdulását, az együttműködési struktúrák és rutinok kialakulását. Az elmúlt évtizedekben a tagállamok közeledése, a kölcsönös összefonódás szükségessé és immár lehetővé is tette az elmozdulást az olyan politikai szempontból érzékenyebb (*high politics*) területek irányába, mint a közös külpolitika és a közös védelem.

Az állami szuverenitásból eredő főhatalom gyakorlásának megosztását megalapozó legfontosabb dokumentumok az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ), ám a tagállamok között egyéb fontos dokumentumok is születtek, melyek előbb vagy utóbb a közös igazgatási tevékenység részévé váltak (például Schengeni Egyezmények). Ezek a szerződések jelölik ki a közös igazgatási tevékenység kereteit: az európai közigazgatási tér struktúráit, vagyis szereplőit, tárgyát és eljárásait.

## 1.2. Az európai közigazgatási tér formálódása

Az Európai Unióban a szemünk láttára fejlődik, bővül és újul meg az európai igazgatási rend. Egyes felmérések szerint a tagállamok közigazgatási jellegű jogszabályainak nyolcvan százaléka uniós eredetű.<sup>6</sup> Szüksős intézményi apparátusára tekintettel azonban az Európai Unió az alapszerződésekben kijelölt

<sup>6</sup> Tania BÖRZEL – Thomas RISSE: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4., no. 15. (2000). 3. Uniós eredetű jogszabályokon a közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabályok, illetve uniós jogszabályok átültetése, érvényesítése érdekében hozott tagállami jogszabályok összessége értendő.

területeken végbemenő integrációs törekvések lebonyolításában nagymértékben rá van utalva a tagállamok jogalkotói és hatósági struktúráira. Az „európai közigazgatási jog” fogalma ennek megfelelően a hagyományosan közigazgatási természetűnek tekintett területek szabályozására született uniós előírások, valamint uniós relevanciával bíró nemzeti jogi aktusok összességét, illetve annak uniós jogként történő végrehajtási rendszereit jelöli.<sup>7</sup> E hatalmas terület működtetése a két különböző szint: az uniós és a tagállami szint (változatos és eltérő mélységű) együttműködésében valósul meg.

### 1.3. „Európaizáció”

Az európai integráció előrehaladása során kialakult, illetve átalakult uniós és tagállami igazgatási rendszerekben végbemenő folyamatokat a jogirodalom az ún. „*európaizáció*” fogalmában ragadja meg. Ennek megfelelően az európaizáció fogalma<sup>8</sup> két értelemben használatos. Egyrésztől magában foglalja az integrációs kihívásokra válaszul adott uniós szintű intézményépítő és normaalkotó folyamatokat, konfliktuskezelési és problémamegoldó eljárásokat, formális és informális kapcsolatrendszereket. Másfelől azonban átfogja az uniós politikák és normaalkotás hatására a nemzeti politikákban, a normaalkotásban, az intézményi struktúrákban lezajlott változásokat, valamint a tagállami szereplők érdekviszonyainak átrendeződését. Az egyre fokozódó integráció, az *európaizációs* folyamatok a tagállamok intézményi felépítésében mélyreható változásokat eredményeztek. A közvetlenül alkalmazandó uniós jog hatékony végrehajtása érdekében a tagállamok új intézmények létrehozására, illetve a már fennálló intézmények átstrukturálására kényszerültek. Mindezek következtében a tagállamok igazgatási szervezetrendszerében fennálló hatáskörbeli

<sup>7</sup> Ld. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts. In: Eberhard SCHMIDT-ASSMANN – Bettina SCHÖNDORF-HAUBOLD (szerk.): *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Heidelberg, Mohr Siebeck, 2005. 3.

<sup>8</sup> „Az európaizáció formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák és stílusok [...], közös eszmék és értékek (a) alkotásának, (b) diffúziójának és (c) intézményesedésének folyamata, melyek legelőször az uniós politikai folyamatokban kerülnek meghatározásra és rögzítésre, majd ezt követően a hazai (nemzeti és regionális) diskurzusokba, identitásokba, politikai struktúrákba és prioritásokba kerülnek átültetésre.” Heather GRABBE: *Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. In: Kevin FEATHERSTONE – Claudio RADAELLI: *The Politics of Europeanisation*. Oxford, Oxford University Press, 2003.; lásd még Mark A. POLLACK: *Theorizing EU Policy-Making*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 37–38.

és alá-fölérendeltségi viszonyok átrendeződtek és a nemzeti közigazgatás rendszerén belül a szereplők között új vertikális és horizontális kapcsolatrendszerek, tagállam-specifikus „hálózatok” épültek ki.

Börzel és Risse szerint az európaizáció hatása a tagállami struktúrákban (a változás foka szerint) a következő formákban jelenhet meg: (1) *abszorpció*: a fennálló tagállami struktúrák hozzáigazítása a uniós követelményekhez, (2) *alkalmazkodás*: a fennálló tagállami struktúrák kiegészítése, illetve kisebb mértékű módosítása a uniós követelményeknek való megfelelés érdekében, (3) *transzformáció*: a tagállami struktúrák nagyarányú, illetve teljes átalakítása, melynek során azok elvesztik eredeti jellegüket és alapvetően új jellemzőket mutatnak fel.

Az igazgatási feladatok európaizációjának közvetlen velejárójaként egy ún. *többszintű igazgatási rendszer* alakult ki, melynek keretében a különböző közigazgatási egységek és szintek (helyi önkormányzati, megyei-tartományi, regionális, tagállami, uniós stb.) tagállamon belüli, illetve határokon átnyúló horizontális vagy vertikális kapcsolódásai és hálózatai jönnek létre. A szakhatóságok, a közigazgatási egységek és az igazgatási tevékenység egyéb szereplőinek adott esetben határon átnyúló szorosabb vagy lazább együttműködési formái lassan fellazítják a megmerevedett (és az uniós jog hatékony érvényre juttatása tekintetében elégtelen) nemzeti közigazgatási struktúrákat, és utat nyitnak az „európai igazgatási formák” meghonosodása felé.

Az európai igazgatási rendszer szükségszerűen egy, a tagállamokat és az uniós intézményeket, szerveket átfogó, összetett<sup>9</sup> rendszert alkot, ahol azonban az uniós és a tagállami szint viszonya a szabályozási tárgytól függően eltérően alakul. Attól függően, hogy egy adott szakpolitika kizárólag uniós, inkább tagállami vagy közös hatáskörbe tartozik, a különböző szintek szabályozó és végrehajtó szervei eltérő módon és mértékben vesznek részt a szakpolitika alakításában. Ennek megfelelően az európai igazgatási rendszer egyszerre összetett és *heterogén* rendszer. Az európai igazgatás rendszerének természetesen heterogenitása az érintett területek eltérő mértékű decentralizáltsága nyomán mind szabályozási, mind végrehajtási szempontok tekintetében kimutatható.

<sup>9</sup> Deirdre CURTIN: *Executive Power of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 29. Stone tovább finomítja a képet és „vertikálisan integrált jogrendszerről” ír. Alec STONE: *Constitutional Dialogues in the European Community. EUI Working Paper RSC, 1995/38. 1.*



## 2. A „TÖBBSZINTŰ IGAZGATÁS” JOGI KERETEI<sup>10</sup>

A fentiekben vázolt, többszintű igazgatási rendszerben különböző alapító szerződésekben rögzített elvek és jogalapok jelölik ki az uniós hatáskörgyakorlás jogi kereteit. Az alábbiakban az uniós jogalkotás feltételeit ismertetem.

### 2.1. Célhoz kötöttség és a korlátozott felhatalmazás elve

A rendszer alapvetését, azaz az Európai Unió céljait és feladatait, a cselekvés területeit és terjedelmét, valamint a tagállamoknak az EU-val szemben fennálló kötelezettségeit EUSZ, valamint az EUMSZ tartalmazza. Eszerint az Unió a Szerződésekben foglalt *célkitűzések* megvalósítása érdekében jár el (EUSZ 5. cikk 2. bekezdés). A korlátozott felhatalmazás elvét az Európai Bíróság *Costa kontra ENEL* ügyben hozott ítéletében<sup>11</sup> világította meg: [A] tagállamok (a Közösség javára) korlátozták szuverén jogaikat, azonban csak bizonyos területekre nézve. Ezzel a Bíróság világosan kimondta, hogy a Közösség nem rendelkezik általános felhatalmazással, tevékenysége kizárólag az alapszerződésben foglalt célok elérését szolgáló körre terjedhet ki. Az Unió tevékenysége tehát szükségszerűen a Szerződésekben foglalt célok realizálásához kötött, vagyis egyéb, a Szerződésekben nem tartalmazott célok megvalósítása jogellenes, azokra az Unió tevékenysége nem terjedhet ki. Az Unió célkitűzéseit az EUSZ 3. cikke tartalmazza, mely a békétől a nemzetközi jog tiszteletben tartásáig igen széles kört fog át.<sup>12</sup> E célkitűzéseket az Unió különböző, az alapszerződésben felsorolt

<sup>10</sup> *Multi-level governance* – a kifejezés eredetileg Markstól származik, azóta divatos fogalomként vált az európai jogirodalomban. Gary MARKS: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In: Alan W. CAFRUNY – Glenda G. ROSENTHAL: *The State of the European Community*. London, Longman Group, 1993.

<sup>11</sup> C-6/64. sz. ügy, előzetes döntéshozatali kérelem, *Costa (Flaminio) v. E.N.E.L.* [ECLI:EU:C:1964:66] 585.

<sup>12</sup> EUSZ 3. cikk (az EUSZ korábbi 2. cikke):

(1) Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.



*politikák* működtetésén keresztül valósítja meg (EUMSZ 3–6. cikkek). Az uniós politikák alapszerződésben foglalt listája alapján állapíthatjuk meg az Európai Unió konkrét tevékenységi területeit.

Az Európai Unió az alapszerződésben rögzített célkitűzések megvalósítása érdekében jogot alkot, végrehajtási aktusokat hoz. Ezeket valamely „politika” keretén belül teszi, a konkrét tevékenységi területhez tartozó, alapító szerződésben foglalt jogalkotási felhatalmazás alapján. Az alapszerződésben foglalt jogalkotási felhatalmazások hatáskört ruháznak az Európai Unióra, hogy egy konkrét területen, az alapszerződésben foglalt célok elérése érdekében eljárjon. Az EUSZ (5. cikk 2. bekezdés) szerint „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad”. Ennek megfelelően az EU hatásköreit „önhatalmúlag” nem terjesztheti ki, azaz új területeket (politikákat) nem vonhat szabályozási hatáskörébe (*ultra vires*), hiszen erre kizárólag a Szerződés urai, a tagállamok jogosultak az EUMSZ megfelelő módosítása által.

*Alapszerződési felhatalmazás jogalkotásra a közös mezőgazdasági politika körében (EUMSZ 43. cikk 2. bekezdés):*

A 40. cikk (1) bekezdésében előírt közös piacszervezést, továbbá a közös agrárpolitika és a közös halászati politika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges egyéb rendelkezéseket a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg.

(2) Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.

(3) Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.

Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.

Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.

## 2.2. Az együttműködés elvei és az egyes hatáskör-típusok

A többszintű igazgatási rendszerben az európai szakpolitikák sikere nagymértékben a szupranacionális szint, valamint a tagállamok harmonikus együttműködésén alapul. Ehhez rögzíteni kell a két különböző szint egymáshoz való viszonyát, illetve egyensúlyát.

### 2.2.1. Az együttműködési kötelezettség és a lojalitás elve

Ennek megfelelően az EUMSZ előírja az Unió és a tagállamok kölcsönös *együttműködési kötelezettségét* az alapító szerződésben foglalt feladatok végrehajtásában, mely magában foglalja a fennálló hatásköri rend tiszteletben tartásának kötelezettségét is. A *lojalitás elvéből* a tagállamoknak mind pozitív, mind negatív kötelezettségei is származnak: egyrészt teljesíteni a Szerződés szerinti kötelezettségeiket és támogatni az Európai Uniót feladatainak teljesítésében, másrészt tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, mely veszélyeztetheti a közös célok megvalósítását (EUSZ 4. cikk 3. bekezdés). Az EU kötelessége tiszteletben tartani a tagállamok egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, mely elsősorban a tagállamok politikai és alkotmányos berendezkedését jelenti (EUSZ 4. cikk 2. bekezdés).<sup>13</sup>

### 2.2.2. Az uniós hatáskörök típusai

Ebben a sajátos egyensúlyi helyzetben, megfelelő jogalkotási felhatalmazás alapján alkothat jogot az Európai Unió. Intézkedési jogosultsága, valamint az elfogadható aktus jellege azon múlik, hogy a kérdéses aktust melyik politika keretében fogadták el. Az EUMSZ ugyanis – a lisszaboni módosítás óta – kü-

<sup>13</sup> EUSZ 3. cikk (az EUSZ korábbi 2. cikke):

(4) Az Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek pénzneme az euro.

(5) A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értekeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.

Az EUSZ külön kiemeli, hogy az alapvető állami funkciók, így az állam területi integritásának biztosítása, a közrend fenntartása és nemzeti biztonság védelme a tagállamok feladata marad.

lőnböző *hatáskör-típusokat* állapít meg (2. cikk) és pontosan meghatározza, hogy mely szakpolitika milyen hatáskör alá tartozik (3–6. cikkek). A Szerződés az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatával összhangban háromféle hatáskör-típust nevez meg: a kizárólagos hatáskört, a megosztott hatáskört, valamint a támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskört.

### *2.2.2.1. Kizárólagos hatáskör*

Az alapító szerződés szerint a kizárólagos hatáskörbe tartozó területeken csak az Unió hozhat kötelező erejű jogi aktust. A tagállamok ezeken a területeken csak az Unió felhatalmazásával vagy az Unió által alkotott jogi aktusok végrehajtása érdekében járhatnak el. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Unió – mind tartalmilag, mind pedig az együttműködés mélységét tekintve – „a tagállamoktól függetlenül” szabadon alakíthatja a kérdéses szakpolitikát. Az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik például a vámunió, a monetáris politika az eurózónában vagy a közös kereskedelempolitika.

### *2.2.2.2. Megosztott hatáskörök*

A megosztott hatáskörök területére tartozik a szakpolitikák túlnyomó többsége, például a mezőgazdasági politika, a környezetvédelem és az energiaügyek is ebbe a kategóriába tartoznak. E szakpolitikai területeken mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Ugyanakkor három fontos elv szabályozza a két szint, az Unió és a tagállamok versengő szabályozási igényét: a szubszidiaritás, az arányosság és a preempció elvei.

A szubszidiaritás elvének funkciója, hogy biztosítsa a tagállami jogalkotás prioritását az Unióval szemben, illetve garantálja, hogy a jogalkotásra a legmegfelelőbb szinten kerüljön sor. Mindezek érdekében a tagállamok minden esetben elsőbbséget élveznek a jogalkotásban, amennyiben a kérdéses jogalkotási célt hatékonyan meg tudják valósítani. A szubszidiaritás alapító szerződésben lefektetett elve alapján ellenőrizheti az uniós jogalkotó, hogy fennállnak-e az uniós jogalkotás feltételei. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése alapján két konjunktív feltételnek kell fennállnia: a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani:

„a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a

tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

Az Európai Bizottság a jogszabálytervezetében, illetve a preambulumban be kell hogy mutassa, hogy a jogszabály megfelel a szubszidiaritás elvének, azaz uniós jogalkotásra volt szükség a szabályozási cél elérése érdekében.

*Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról (OJ L 315, 14.11.2012. 1–56.)*

(60) Mivel az irányelv célkitűzését – nevezetesen a 20%-os uniós energiahatékonysági célkitűzés 2020-ig történő megvalósítását, valamint a 2020-at követően megvalósítandó további energiahatékonysági fejlesztésekhez szükséges feltételek megteremtését – a tagállamok kiegészítő energiahatékonysági intézkedések meghozatala nélkül nem tudják kielégítően teljesíteni, és ezért e célkitűzések uniós szinten jobban megvalósíthatók, az Unió intézkedéseket hozhat az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez az irányelv nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

Habár ebből a preambulumbekazdésből nem derül ki egyértelműen, miért is van szükség éppen uniós szintű jogalkotásra, az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata szerint az intézmények széleskörű mérlegelési szabadsággal rendelkeznek a szubszidiaritás elvének alkalmazásában, és elegendő, hogy ha a preambulumbekazdés egyúttolvasásából, összességében kitűnik, hogy a szubszidiaritás elvének feltételei teljesülnek (C-84/94, C-233/94). Ugyanakkor a Bíróság hangsúlyozta, hogy a szubszidiaritás elvének teljesülésére történő utalás az indokolási kötelezettség (EUMSZ 296. cikk) nélkülözhetetlen részét képezi.

Mivel az Unió *ultra vires* jogalkotása elsősorban a tagállami parlamentek hatáskörét csorbítaná, a lisszaboni szerződésmódosítás óta a nemzeti parlamentek lehetőséget kaptak arra, hogy „a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározott eljárással összhangban figyelemmel kísér[jék] a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását” (EUSZ. 12. cikk *b*) pont). Az Európai Bizottság köteles a nemzeti parlamenteknek megküldeni valamennyi jogszabálytervezetet, mely alól kivételt képeznek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken benyújtott javaslatok, valamint

a nem jogalkotási aktusok tervezetei. A nemzeti parlamentekhez továbbított jogszabálytervezethez a Bizottság részletes feljegyzést csatol a szubszidiaritás elvének való megfelelésről, melyben minőségi és mennyiségi mutatókkal, költségekre és jogalkotási következményekre utaló adatokkal támasztja alá a jogszabály megfelelését.

Brüsszel, 2017.5.2.  
COM(2017) 257 final  
2017/0087(COD)

Megfelelési csomag

### *Javaslat*

## *AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE*

*a Bizottság által vállalkozásokhoz és vállalkozások társulásaihoz intézett, a belső piaccal és a kapcsolódó területekkel összefüggő információkérésre vonatkozó feltételek és eljárás megállapításáról*

Uniósi fellépésre van szükség a Bizottság azon piaci információkhoz való hozzáféréseinek javítása céljából, amelyekre az EUSZ 17. cikke szerinti feladatainak ellátása során az uniós jognak a belső piac területén történő alkalmazásával kapcsolatos komoly problémák kezeléséhez szüksége van. Az e kezdeményezés keretében létrehozott információs eszköz csak végső esetben alkalmazandó, olyankor, amikor az információk megszerzésére szolgáló egyéb módszerek nem vezetnek eredményre. Vagyis csak azokban az esetekben kerül sor az igénybevétele, amikor a nemzeti beavatkozás az adott ügy léptéke vagy hatásai miatt nem járna sikerrel, és az EU hatékonyabban tudna fellépni. Az információs eszköz különösen az olyan helyzetekben lesz alkalmazandó, amikor a problémák több tagállamot is érintenek, ezért kezelésük érdekében több tagállam kiválasztott piaci szereplőitől kell egységes és következetes módon információkat gyűjteni. Egy ilyen uniós fellépés teljesítené a szükségesség követelményét és mindenképpen megerősítené a Bizottság arra való képességét, hogy érvényt szerezzen az uniós jognak a belső piac területén.

Ami a hozzáadott értéket illeti, ez az eszköz meg fogja könnyíteni a Bizottság és a tagállamok közötti koordinációt azokban a markáns uniós dimenzióval rendelkező esetekben, amikor több tagállamban működő piaci szereplőktől kell információkat gyűjteni. Ez a fajta uniós fellépés lehetővé tenné továbbá, hogy az információk megfelelő időben hozzáférhetővé váljanak, valamint biztosítaná, hogy a különböző tagállamokból gyűjtött adatok összehasonlíthatók legyenek és a jogszabályok hatékonyabb érvényesítését eredményezzék, ami összességében

az érintett vállalatokra és hatóságokra nehezedő adminisztratív terheket is csökkentené.

\*\*

A Magyar Országgyűlés indokolt véleménye szerint a javasolt eszköz aránytalan és szükségtelen, hiszen számos egyéb eszköz most is a Bizottság rendelkezésére áll, hogy adatokat gyűjtsön a belső piac működéséről. Emellett kifogásolta a javaslatot az üzleti titok védelme, valamint a Bizottság túlzott mérlegelési szabadsága okán is. Végül kitért arra is, hogy a javaslat nem csupán a belső piac működését, hanem egyéb szakpolitikai területeket is hatálya alá von, ezzel túlmegegy a szabályozási célján.<sup>14</sup>

A nemzeti parlamentek ugyan nem tudják megakadályozni az uniós jogi aktus elfogadását, ám ellenállásuktól függően az intézményeket a szabályozás ismételt átgondolására, elvetésére készíthetik. A nemzeti parlamentek szubszidiaritásvizsgálati eljárásában minden nemzeti parlament két „szavazattal” rendelkezik, tekintettel arra, hogy egyes tagállamoknak kétkamarás parlamentje van. Amennyiben a nemzeti parlament vagy annak valamely kamarája úgy véli, hogy a jogszabályjavaslat nem tesz eleget a szubszidiaritás kívánalmainak, ezt a jogszabályjavaslat kézhezvételétől számított nyolc héten belül, indokolt véleményével együtt jelzi a Bizottságnak. Amennyiben a nemzeti parlamentek szavazatainak legalább egyharmada szerint sérült a szubszidiaritás elve, ún. *sárga lapos eljárás* indul (a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén elegendő az összes szavazat egynegyede is). Ilyen esetben a javaslatot előterjesztő intézmény köteles felülvizsgálni a jogszabályjavaslatot, és a javaslat fenntartását, módosítását vagy visszavonását indokolnia kell. Ehhez képest a *narancssárga lapos eljárásban* az összes szavazat többségével kérdőjelezi meg a nemzeti parlamentek, hogy a Bizottság által rendes jogalkotási eljárásra benyújtott javaslat megfelel a szubszidiaritás elvének. Amennyiben a Bizottság fenn kívánja tartani a javaslatot, indokolt véleményében kell igazolnia a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak még a jogalkotási eljárás megkezdése előtt meg kell vizsgálnia a nemzeti parlamentek és a Bizottság indokolt véleményét. Amennyiben a Tanács legalább 55%-a vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége szerint a javaslat nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével, azt le kell venni a napirendről, a továbbiakban már nem tárgyalható.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/npo/docs/hungary/2017/com20170257/com20170257\\_assembly\\_opinion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/hungary/2017/com20170257/com20170257_assembly_opinion_en.pdf)

Fontos megemlíteni, hogy az eljárás során csupán a szubszidiaritás tiszteletben tartása vizsgálható, az arányosság betartása nem. Emellett azonban a parlamentek nem csupán a teljes jogszabályt, hanem annak egyes rendelkezéseit is kifogásolhatják, és a Bizottság vállalta, hogy valamennyi nemzeti parlament által benyújtott indokolt véleményre írásban válaszol.<sup>15</sup>

Az első sárga lapos eljárás 2012 májusában indult az ún. Monti II. rendelettervezettel kapcsolatban, mely a kiküldetésben lévő munkavállalók sztrájkjogát szabályozta volna. A nemzeti parlamentek 19 szavazattal úgy döntöttek, hogy a javaslat sérti a szubszidiaritás elvét. Habár a Bizottság úgy vélte, a szubszidiaritás elve nem sérült volna, végül visszavonta a javaslatot. 2013 októberében 18 szavazattal 11 tagállam parlamentje vélte az Európai Ügyészi Hivatalról szóló rendeletet sérelmesnek, ám azt a Bizottság fenntartotta, majd a Tanács a 2017/1939 számú rendeletként fogadta el.<sup>16</sup>

Az *arányosság* elve alapján, amennyiben az Unió jogosult szabályozni, intézkedése „sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl” a cél eléréséhez szükséges mértéken [EUSZ 5. cikk (4) bekezdés]. Tartalmi szempontból ez azt jelenti, hogy sem tárgyát, sem a szabályozás mélységét tekintve nem „szabályozhat túl” az uniós jogalkotó; formai szempontból pedig a „legenyhébb beavatkozást” jelentő jogforrást kell választania, elsősorban az irányelvi formát.

Brüsszel, 3.3.2008  
COM(2008) 124 végleges  
2008/0050 (COD)

#### Javaslat

### *AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE takarmány-alapanyagok forgalomba hozataláról és felhasználásáról*

[...]

#### *Az arányosság elve*

A javaslat a következők miatt megfelel az arányosság elvének. A javaslat harmonizálja a bizonyos takarmányok forgalmazására és felhasználására vonatkozó szabályozási keretet, és ezáltal hozzájárul az EU takarmányipari ágazatának működéséhez. A javasolt jogi intézkedések – a takarmány- és élelmiszerbiztonság megőrzésének előfeltételével – szigorú vizsgálaton mentek keresztül, melynek

<sup>15</sup> RÁCZ Rita: *A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus a gyakorlatban*. <http://www.unimiskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/R%e1cz%20Rita.pdf>

<sup>16</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'). OJ L 283. 31.10.2017., 1–71. o.

során összevetették a várható előnyöket és hátrányokat. Ezen túlmenően pedig a Bizottság minden egyes területet alaposan felmért, ügyelve arra, hogy a konkrét intézkedések ne jelentsenek túlzott vagy indokolatlan terhet. Ha a vonatkozó jogi szabályozást nem hangolnánk össze, megmaradnának az egyedi nemzeti forgalmazási és termelési feltételek. Az összehangolás csökkenti az adminisztratív terheket.

#### *Az eszközök megválasztása*

Javasolt eszköz: egy rendelet. Tekintettel arra, hogy a javaslat egyik lényegi eleme az egyszerűsítésben áll, a rendeletek használata általában kedvezőnek tekinthető az egyszerűsítés szempontjából, mivel így minden szereplőnek egyidejűleg ugyanazokat a szabályokat kell követnie (lásd a Bizottság egyszerűsítésről szóló közleményét, COM(2005) 535). Más megoldás a következők miatt nem lenne megfelelő.

A Közösség a takarmány forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatban széles körű követelményeket dolgozott ki, melyek több irányelvben találhatóak, számos HU 6 HU kereszthivatkozással utalnak egymásra, és át is fedik egymást. E követelményeket vagy a belső piac szükségleteire adott egyes válaszként, vagy a Közösség azon célkitűzését szem előtt tartva fogadták el, hogy növelje a takarmány- és élelmiszerbiztonságot. Mindez különböző szabályozások egész sorozatához vezetett, melyek sokasága csak történeti okokból tűnhet indokoltnak.

Ráadásul az irányelvek nemzeti jogba való átültetése nyomán összehangolatlan forgalmazási feltételek alakultak ki, melyek az Európai Unió belüli kereskedelem akadályaként léptek fel, mint ahogy azt az Európai Bíróság elé került több eset is bizonyítja. Hogy bizonyos takarmányok különböző minősítésekben részesülnek, állandó gondot jelent a vállalatoknak, valamint a nemzeti és közösségi hatóságoknak, ideértve a bíróságokat is. Egységes osztályozást nem lehet addig létrehozni, amíg a közösségi szabályokat irányelvekben határozzák meg.

Végezetül pedig a szóban forgó irányelvekre vonatkozó különféle módosítások úgy kerültek megfogalmazásra, hogy a tagállamoknak nemigen maradt „játéktér” az átültetésre, azaz inkább „rendeletszerű”, mintsem irányelv-szellemiségű módosításokról volt szó. A cél pontosan a tagállami alkalmazások különbözőségének elkerülése volt. A takarmányra vonatkozó közösségi jogszabályok megfogalmazása már évek óta ezt a mintát követi, reagálva az egyes szereplők és gyakran a tagállamok által is óhajtott jogi egyértelműség kívánalmára.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy egy új átfogó rendelet az egész közösségi takarmányipari ágazatban következetességet és egyértelműséget vezetne be.

Amennyiben azonban az uniós intézkedés megfelel a szubszidiaritás és arányosság követelményeinek, a meghozott aktus *preemptív* hatással bír: a tagállamok az Unió jogalkotása által „előfoglalt” területeken többé nem alkothatnak jogot (ERTA 22/70), illetve csak akkor, ha „az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról”.



Az EUMSZ 2. cikkének (2) bekezdése így rendelkezik:

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

A preempció nem jogalkalmazási elv, mint a szupremácia, mely a felmerülő normakonfliktust az uniós jog elsőbbségével oldja fel, hanem a nemzeti jogalkotást orientáló elv. Eszerint amennyiben az Unió valamely területen jogot alkotott, átmenetileg a tagállamok ugyanezen a területen nem gyakorolhatják szabályozási hatásköreiket. A tagállami jogalkotás kizárásának átmeneti jellege abból fakad, hogy amennyiben az uniós jogalkotó hatályon kívül helyezi, illetve az Európai Unió Bírósága megsemmisíti az uniós jogi aktust vagy az Unió lemond hatáskörének gyakorlásáról, a tagállamok jogalkotási hatásköre ismét feléled.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában a preempció különböző eseteit azonosíthatjuk. Konfliktus-preempció esetén a nemzeti jogszabály ellentétes az uniós jogi aktussal (szabály-preempció) vagy akadályozza az uniós jog által kitűzött célok megvalósítását (akadály-preempció). Előfordul, hogy nincsenek ellentmondó nemzeti szabályok ugyan, ám az uniós jog hatékony érvényesülése szempontjából nem kívánatos, hogy párhuzamosan, ugyanazon a területen a nemzeti jog is érvényesüljön (szabályozási terület-preempció). Utóbbi akkor merül fel, amikor az Európai Unió Bíróságának meglátása szerint a kérdéses szabályozási területet az Unió már kimerítően szabályozta, és ezáltal előfoglalta azt (C-216/86. *Antonini v. Prefetto di Milano* [ECLI:EU:C:1987:322]; 130/85. *Wulro* [ECLI:EU:C:1986:260]; C-1/96. *The Queen v. Compassion in World Farming* [ECLI:EU:C:1998:113]).

### 2.2.2.3. Támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskörök

A szerződések urai által „érzékenyebbnek” tekintett területeken az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő jelleggel elősegítheti a tagállamok

erőfeszítéseit, ám itt nem érvényesül a preempció elve, azaz a tagállamok az Unió intézkedései nyomán nem veszíthetik el szabályozási és végrehajtási jogosultságukat. Az Unió e hatáskör alatt természetesen nem alkothat egységes jogot, ám ilyen kérdésekben még a jogközelítés is kizárt. Ez nem jelenti azt, hogy ezeken a területeken az Unió ne fogadhatna el kötelező jogi aktusokat, inkább arról van szó, hogy a tagállamok minden esetben „urai” kívánnak maradni az olyan politikáknak, mint például az oktatásügy, a kultúra és a polgári védelem. Érdemes megemlíteni, hogy a támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskörök területén is kötelező tiszteletben tartani a szubszidiaritás elvét a megfelelő intézkedések elfogadásakor.

Az, hogy egy adott szakpolitika melyik hatáskörtípus alá tartozik, jelentősen befolyásolja az elfogadott intézkedések és uniós politikák jellegét. Így például az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó vámunió területén az Unió valamennyi tagállamra kiterjedő hatállyal, *egységes jogot* alkotva rögzíti a vámtételeket és vámeljárási szabályokat. Ehhez képest például az támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskör alá tartozó oktatás és a kultúra terén az Unió számára csak puhább eszközök állnak rendelkezésére. Ezeken a területeken nagyrészt „kezdeményezésekkel” él, programokat indít el: az élethosszig tartó tanulás 2006-os cselekvési programja<sup>17</sup> például speciális programokat (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig, Jean Monnet) irányoz elő, mellyel az Unió a tanulás feltételeinek javításához kíván hozzájárulni.

A tagállamok mindkét esetben fontos szerephez jutnak a végrehajtás terén: a vámeljáráások lebonyolítása a nemzeti vámtisztviselők feladata, míg az uniós tanulási programok koordinációja ún. nemzeti irodákon keresztül zajlik.

Mindezek alapján a hatáskörtípusok jellegéből adódik, hogy az uniós vagy a tagállami szervek milyen mélységben és milyen természetű feladatokat látnak el. A kizárólagos hatáskörbe tartozó területeken (például tengerbiológiai sokféleség megőrzése a közös halászati politika keretében) a tagállami szervek a végrehajtási feladatok ellátására kell hogy korlátozzák tevékenységüket, míg a támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskör alá eső területeken (például idegenforgalom) a tagállamok az elsőrendű döntéshozók. A megosztott hatáskörök terén is szakpolitikáról szakpolitikára eltérő lehet az integráció szintje, hiszen az Unió ezeken a területeken más és más mélységben és mennyiségben szabályozott. Mindezek az eltérések adják az európai igazgatási rendszer *heterogenitását*.

<sup>17</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1720/2006/EK határozata az egész életen át tartó tanulás terén egy cselekvési program létrehozásáról. HL L 327. 2006.11.14., 45–63. o.



### 3. A KÖZPOLITIKAI CIKLUS (*POLICY CYCLE*)<sup>18</sup>

Az Unió szakpolitikai tevékenységének leírására a szerzők az úgynevezett közpolitikai ciklus modelljét alkalmazzák, mely leegyszerűsített formában szemlélteti az egyes igazgatási tevékenységek folyamatát és annak főbb lépéseit. A modell általános jellege, illetve a közpolitikai ciklus önmagába zárt rendszerként történő bemutatása folytán szükségszerűen pontatlan ráadásul a különböző politikák eltérő szereplői, érdekviszonyai és jogalapjai tovább tarkítják a képet. A közpolitikai ciklus mégis hasznos képet nyújt az egyes szakpolitikai tevékenységek jellegéről és (rendszerinti) sorrendjéről.



<sup>18</sup> VARJÚ Márton: *Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe*. Debrecen, Dupress, 2010. 11.; Helen WALLACE – Mark A. POLLACK – Alasdair R. YOUNG: *Policy-making in the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 46–47.

### 3.1. A közpolitikai ciklus lépcsői

A közpolitikai ciklusban az alábbi elemeket különböztethetjük meg:

1. Szakpolitikai napirend kijelölése (*agenda setting*),
2. Célok és megoldási lehetőségek felvázolása (*policy formulation*),
3. Szakpolitikai döntés meghozatala (*policy decision*),
4. Végrehajtás (*implementation*),
5. Értékelés, visszacsatolás (*evaluation*).

A *szakpolitikai napirend kijelölésére* valamely aktuális vagy fenyegető probléma tükrében kerül sor. Ebben a fázisban történik meg a közös álláspont kialakítása arról, hogy pontosan melyek a megoldandó kérdések, veszélyek, illetve a döntés e kérdéseknek a szakpolitikai folyamatba történő becsatornázásáról, napirendre tűzéséről. Mi alapján kerül valamilyen téma a politikai napirendre? Több tényező is szerepet játszhat: mennyire komoly veszélyt jelent a probléma (SO<sup>2</sup> koncentráció egészségügyi határértékhez közelítése, túllépése), hirtelen változás bekövetkezése (árvíz), érzelmi alapú kérdések (gyermekkel, vallással, személyi biztonsággal kapcsolatos kérdések) stb. A problémákra számos szereplő felhívhatja a figyelmet és lobbizhat annak napirendre tűzéséért: például ún. szakértői közösségek, melyek valamilyen területen magasfokú szakértelemmel bírnak, és az ok-okozati viszonyok tudományos megalapozásával, empirikus adatokkal segítik a problémák megoldását; civil lobbik, érdekképviseletek, vállalati lobbik; de maguk a politikusok is kezdeményezhetik bármely téma napirendre tűzését. Az Európai Bizottság úgynevezett Zöld Könyvben határozza meg a legfontosabb megoldásra váró pontokat.

A második szakaszban kerül sor a *célok és megoldási lehetőségek felvázolására*. Ebben a fázisban dolgozzák ki azokat a programokat és jogalkotási javaslatokat, melyek később az uniós szakpolitikák részeként európai választ adnak egy aktuális kérdésre. A gondos előkészítő munka gyakran szakértők bevonását és további konzultációt is megkíván. Ebben a szakaszban a szakértői közösségek szerepe felértékelődik, hiszen (tudományosan) megalapozott javaslatokat tudnak tenni egy konkrét probléma megoldására. A szakirodalom ebben a fázisban ún. „közpolitikai hálózatok” szerepéről beszél – ezek olyan laza közösségek, melyek a köz- és a magánszférából származó, ugyanazon célokért és megoldásokért fáradozó személyekből állnak össze, akikre a döntéshozók nem csupán a megoldási javaslatok kidolgozásában, hanem azok népszerűsítésében és végrehajtásában is támaszkodhatnak. A központi szereplő, a Bizottság úgynevezett *Fehér Könyvben* foglalja össze azokat a célokat, elveket és felada-

tokat, melyeket a megcélzott probléma megoldására javasol. Később a Fehér Könyvben foglaltak szolgálhatnak a jogalkotási javaslat alapjául.

Az előző szakaszban felvázolt megoldási lehetőségek birtokában a *szakpolitikai döntés meghozatalával* az uniós döntéshozók az alapszerződés nyújtotta keretek között adnak konkrét választ egy-egy kihívásra, elsősorban jogi aktusok formájában. Maga a döntéshozatali eljárás természetesen a szakpolitikai kérdés természetétől függ.

Ebben egy érdekes dinamika is rejlik: amennyiben egy intézkedés több jogalkotási felhatalmazás alapján is meghozható, melyikre alapozzák a döntést? A jogalap-vita szempontjából mérföldkő volt a dohány irányelvvel kapcsolatos ítélezési gyakorlat. A 2009-es dohány irányelv elfogadását hosszas viták, majd pereskedés kísérte, hiszen az irányelvet a belső piaci jogalpra alapították, míg a németek szerint azt az emberek egészségét szolgáló, ám a jogharmonizációt kizáró (támogató, összehangoló, kiegészítő politika) alapján kellett volna meghozni. Mivel az irányelv a jogharmonizációt célozta, a németek *ultra vires*nek tekintették azt. A Bíróság megállapította, hogy amennyiben egy adott jogalap feltételei teljesülnek, a jogi aktus alapítható arra akkor is, ha egyébként más jogalap alá tartozó területeket is érint a jogszabály (C-380/03. *Németország kontra Európai Parlament és Tanács* [ECLI:EU:C:2006:772]). Valójában ma már nagyon szűk körre korlátozódik az egyhangú szavazás követelménye, de a kérdés továbbra is fontos, hiszen előfordul, hogy bizonyos aktusokat két olyan jogalpra alapít a Bizottság, melyek eltérő jogalkotási eljárást írtak elő. Ilyenkor fontos, hogy a Bizottság megjelölje, mely jogalapot tekinti elsődlegesnek.

A *végrehajtás* fázisában ölt testet az új szakpolitikai irányzat. A végrehajtást általában „politikamentes” területnek tekintjük, hiszen a folyamat politikai része logikusan a napirendre tűzés, a javaslatok kidolgozása és a kompromisszumos döntés meghozatala fázisokkal lezárul. Ám az Unióban ez másként van, még hozzá a döntéshozatal összetettsége és a végrehajtás többszintű jellege okán. A döntéshozók általában a legkisebb közös többszörös elvét alkalmazva gyakran homályos, pontatlan megfogalmazásokkal élnek az elfogadott jogi aktusban. Az, hogy ezeket hogyan ültetik át a gyakorlatba, nagymértékben a végrehajtási jogkörrel felruházottak megközelítésén és preferenciáin múlik. Mivel a meghozott aktusok a szubszidiaritás formális követelményének megfelelően lehetnek irányelvek is, melyeket természetszerűleg át kell ültetni, a tagállamok erre kijelölt intézményei, szervei, hatóságai stb. számítanak fő végrehajtónak az uniós rendszerben. Az átültetés során a tagállami szervek viszonylagos mozgástérrel rendelkeznek, mindez pedig csak növeli a tagállamok közötti eltéréseket, az uniós jog végrehajtásának széttagoltságát.

Az értékelés, visszacsatolás fázisában a közpolitikai folyamatban hozott intézkedések sikeres és kevésbé hatékony, kudarcos elemeinek feltárására kerül sor. Az értékelés lehetővé teszi annak megállapítását, hogy megfelelő célok, módszerek és költséghatékony megoldások mentén működik-e a kérdéses szakpolitika. Az értékelés mennyiségi és minőségi tényezők alapján történik. A visszacsatolás révén az értékelés során nyert információk jobbító szándékkal visszacsatornázásra kerülnek a közpolitikai folyamatba. A szakpolitikák általános jogszerűségi, hatékonysági és célszerűségi ellenőrzését az Európai Számvevőszék végzi a bekért és áttekintett anyagok alapján. Ugyanakkor természetesen az egyes szakpolitikai területeknek a Bizottságon belüli, szolgálatközi és nyilvános értékelésére is szükség van: mit csináltunk jól, hol lehet még javítani, milyenek a végrehajtás tapasztalatai.

Az értékelés uniós szinten történő elvégzése ugyanakkor jelentős nehézségekbe ütközik. Ennek oka, hogy a szakpolitikai kezdeményezések kiindulópontja és felelőse az Európai Bizottság, míg a végrehajtásért rendszerint a tagállami közigazgatási rendszerek felelősek. A szereplők közötti távolság igen nagy, ez pedig megnehezíti a visszacsatolást. A másik probléma, hogy a Bizottság megteremtse a hozzáférést olyan értékelést elősegítő, független forrásokhoz, mint amilyenek a nemzeti (ellenzéki) pártok, érdekképviseltek, szakszervezetek stb.

Végül, az értékelésből fakadó ismeretek hasznosítása, a problémák kiigazítása azért is nehézkes, mert a korábbi döntések úgymond pályához kötik a kérdéses szakpolitikát (*path dependency*). Ennek oka egyrészt, hogy nehéz volt kialakítani az eredeti döntést és a kényes témát nem akarják feszegetni, mert így már legalább van egy döntés, ha nem is tökéletes. Másrészt a meghozott döntés alakítja mind a döntéshozók, mind a végrehajtók gondolkodását, illetve akár intézményi háttérrel is létrehoztak annak működtetésére, és ezek megváltoztatása nagyon nehézkes.

Az értékelés vezethet arra az eredményre, hogy a konkrét szakpolitikai intézkedésnek olyan előre nem látott vagy nem szándékolt következményei vannak (vagy előre látott és szándékolt, de kezelésében nem tudtak megegyezni), hogy az együttműködést más területekre is ki kell terjeszteni (például határok lebontása, személyek szabad áramlása, bűnüldözési együttműködés fokozása). Ez a klasszikus *spill-over* megvalósulása.

## 3.2. Szereplők

A többszintű igazgatási keretben különféle szereplők együtt- és közreműködése valósul meg. A szereplők mind az uniós, mind a tagállami (nemzeti, regionális, helyi) szintről érkeznek, illetve egyaránt kikerülhetnek a köz- és a magánszféra szereplői közül is.

### 3.2.1. A Bizottság

Talán a legfontosabb szereplő a *Bizottság*, hiszen ez az az intézmény, mely a teljes szakpolitikai ciklus minden egyes fázisában jelen van a kérdések felmerülésétől az értékelésig. Az „integráció motorjának” is titulált Bizottság a leginkább szupranacionális intézmény, közvetlenül az uniós érdeket jeleníti meg és független a nemzeti kormányoktól és más uniós intézményektől.<sup>19</sup> Szerepe szakpolitikánként más és más, míg például a közös versenypolitikának szinte teljhatalmú ura, addig az egészségügyi politika terén elsősorban a tapasztalatcserét elősegítő, ösztönző szerepe van.<sup>20</sup>

Legfontosabb jogosítványa a döntéshozatal kezdeményezése (jogalkotás kezdeményezésének „monopóliuma”). A Bizottság határozza meg a szakpolitikai napirendet, azaz az uniós közpolitikai folyamat megindítója is egyben. Habár a közpolitikai ciklus első két fázisában domináns szerepet játszik, szűkös szakértői apparátusára tekintettel mégis rá van utalva a „kívülről”, illetve a más intézményektől, szervektől, ügynökségektől és a tagállamokból érkező információkra ahhoz, hogy megalapozotton döntsön stratégiai és koncepcionális kérdésekben. Ennek megfelelően a Bizottságnak fontos tudás- és információforrása a lobbi-tevékenység. De a Bizottság egyben fontos célpontja is a lobbinak, hiszen elsősorban az előkészítés fázisában dől el, hogy milyen problémákat tűz napirendre, illetve milyen megoldási alternatívákat terjeszt elő ezek kezelésére. Mindezek fényében nem túlzás a Bizottság és a lobbi csoportok egymásrautaltságáról beszélni.

A Bizottság sok esetben akár delegált, akár saját hatáskörben a jogi aktus meghozatalára is jogosult. Ilyenkor fontos szerephez jutnak az ún. nemzeti szakértők, akik szakterületenként tagolva, csoportként segítik (befolyásolják és

<sup>19</sup> Saját országokra a lakonikus és távolságtartó „the country I know best” fordulattal hivatkoznak.

<sup>20</sup> Fehér Könyv – Együtt az egészségért: Stratégiai megközelítés az EU számára 2008–2013. Brüsszel, 2007.10.23. COM(2007) 630 végleges.



ellenőrzik) a Bizottság szabályozási tevékenységét. Végül, esetenként a végrehajtásban, de különösen az értékelésnél is fontos szerephez jutnak a Bizottság főigazgatóságai, egységei, REFIT-platformja.

Érdemes rámutatni arra, hogy a Bizottság mint a „szerződések őre” ellenőrzi a szakpolitikák tagállami végrehajtását, segíti a tagállamokat alapító szerződés szerinti kötelezettségeik teljesítésében és szükség esetén akár eljárást is kezdeményezhet az Európai Bíróság előtt kötelezettségszegés miatt (EUMSZ 258–260. cikk).

### 3.2.2. Az Európai Unió Tanácsa

A Tanács nagyon is politikai intézmény: célja, hogy megjelenítse a tagállamok – jobban mondva (ellenzéki képviselő híján) a tagállami kormányzatok – érdekét. A Miniszterek Tanácsának is nevezett intézményben miniszterek vagy miniszteri szintű megbízottak ülnek, akik felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy tagállamuk nevében kötelezettséget vállaljanak. Az integráció kezdetén ez az intézmény döntött a jogi aktusok elfogadásáról (az Európai Parlamenttel csak konzultálnia kellett), méghozzá elsősorban egyhangú döntéshozattal. Ebben a felállásban egyértelmű volt, hogy a „leghatalmasabb” intézmény a tagállami érdekeket megjelenítő intézmény volt – a tagállamok így kívánták biztosítani, hogy továbbra is ők irányítsák a folyamatokat, és a szupranacionális Bizottság „ne nőhessen a fejükre”. Mára azonban az Európai Parlament a legtöbb szabályozási területen a Tanács társjogalkotójává vált, előtérbe tolva az Unió föderatív berendezkedését.

A Tanács munkáját a COREPER, vagyis az Állandó Képviselők Bizottsága segíti azzal, hogy megkísérli a szavazásra váró előterjesztésekben megbúvó összes vitás pontot felderíteni, megvitatni és a következő tanácsi ülésig oly módon letisztázni, hogy azt lehetőleg egyhangúsággal lehessen elfogadni. Ennek megfelelően a COREPER-ben az állandó képviselők és helyetteseik tájékoznak hazájuk álláspontjáról és igyekeznek kompromisszumokat létrehozni a többi tagállam képviselőivel a sikeres döntéshozatal előmozdítása érdekében. A COREPER tehát politikai szerv, a szakmai előkészítést a munkacsoportokban és bizottságokban egyeztető nemzeti szakértők (minisztériumi dolgozók, hatóságok munkatársai stb.) végzik, akik egy-egy szakterület szakmai kérdéseinek megvitatására érkeznek ideiglenesen Brüsszelbe.

### 3.2.3. Az Európai Parlament

Az Európai Parlament a szakpolitikai döntés meghozatalán kívül számos ponton bekapcsolódik a közpolitikai folyamatba. Így az uniós polgárok petíciót nyújthatnak be az Európai Parlamenthez, mely hozzájárulhat ahhoz, hogy valamely kérdés felkerüljön a politikai napirendre – de természetesen az EP képviselők indítványára is napirendre kerülhetnek vitás kérdések. A testület állásfoglalásai fontos adalékkal szolgálhatnak a jogalkotási javaslatok előkészítőinek (így például „Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában” című dokumentummal az EP egyebek között a formálódó Európai Unió Alapjogi Ügynökségének feladatköreit kívánta befolyásolni).

Az Európai Parlament egyes szakbizottságai keretében komoly szakmai munka folyik a jogalkotási javaslatok feldolgozása és átdolgozása tekintetében, ugyanakkor a képviselők is erősen támaszkodnak a szakértői közösségek és lobbicsoportok szakértelmére. Végül, a közpolitikai ciklus értékelési, visszacsatolási fázisában is fontos szerephez juthat az Európai Parlament, hiszen az egyes uniós intézmények és szervek kötelesek beszámolni tevékenységükről, illetve az általuk feltárt eredményekről a szupranacionális népképviselői szervnek. Az ezekből a forrásokból összegyűjtött információk alapján az Európai Parlament állásfoglalást adhat ki, mely ismét betáplálásra kerülhet a közpolitikai folyamatba.

### 3.2.4. Az Európai Unió Bírósága

A Bíróságnak első pillantásra nem sok szerepe van a közpolitikai folyamatban. Joggyakorlata mégis fontos az európai igazgatási rendszer működőképessége szempontjából: nem csupán biztosítja a szakpolitikák hatékony érvényesülését és a vonatkozó jogszabályok egységes értelmezését, de döntéseivel „el is zárhatja az utat” bizonyos szakpolitikai fejlődési irányok előtt.

Az sem kizárt, hogy ítéleteiben felhívja a figyelmet egy-egy visszás helyzetre, ezáltal ösztönözve a jogalkotót és a jogalkalmazókat valamely jogi aktus elfogadására, módosítására, illetve gyakorlat korrigálására. Végül az Európai Unió Bírósága központi szerephez jut a tagállami implementációs kötelezettségek kikényszerítésében, hiszen megállapíthatja a tagállam kötelezettségszegését és pénzügyi szankciót szabhat ki: átalányösszegben vagy napi kényszerítő bírság formájában.



## 4. JOGFORRÁSOK ÉS JOGALKOTÁSI ELJÁRÁSOK

Az Unió jogforrási rendszere a nemzeti jogrendszerhez hasonlóan a hierarchia elve mentén szerveződik. Ennek megfelelően beszélhetünk elsődleges jogról, azon belül írott és íratlan elsődleges jogi jogforrásokról. A másodlagos jogforrások körében jogalkotási és nem jogalkotási aktusokat, illetve kötelező és „puha” normákat ismerünk.

Előzetesen érdemes megemlíteni, hogy az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján az uniós jogforrások alkalmazási elsőbbséggel (szupremácia) bírnak a tagállami joggal szemben. Bármely kötelező uniós jogforrás elsőbbséget élvez bármilyen szintű tagállami jogforrással szemben: kollízió esetén a nemzeti jogforrást az eljáró nemzeti bíróságnak, hatóságnak *ex officio* félre kell tennie. Az uniós és nemzeti jog között fellépő normakonfliktus azonban nem jelent feltétlen deregulációs kötelezettséget, hiszen amennyiben a kérdéses tényállásban nem jelenik meg olyan tényállási elem, mely alapján a (nemzeti joggal ellentétes) uniós jogot kellene alkalmazni, a tagállami rendelkezés továbbra is alkalmazható.

### 4.1. Elsődleges jog

Az elsődleges jog jellemzője, hogy jogforrásait a tagállamok vagy a nemzetközi közösség alkotta meg. Az elsődleges jog írott forrásai körébe tartoznak az Európai Unió *alapító szerződesei*, módosításaikkal egységes változatban, így az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés,<sup>21</sup> valamint az Európai Unióról szóló Szerződés. (Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó, ún. párizsi szerződést eredetileg határozott időre, ötven évre kötötték. Az ESZAK funkcióit az Európai Közösség, majd a lisszaboni szerződésmódosítást követően az Európai Unió vette

<sup>21</sup> Eredetileg: Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (római szerződések egyike), majd 1993-tól az Európai Közösséget létrehozó szerződés.

át.) Ezeket az alapító szerződések a Közösségek, majd az Unió tagállamai („a szerződések urai”) alkották, illetve erősítették meg kormányközi konferenciákon, klasszikus nemzetközi szerződés formájában. Az európai jog sajátosságának köszönhetően azonban ezek a regionális nemzetközi jog formájában létrejött szerződések egyben az uniós jog elsődleges forrásai. Az Unió jogrendje *autonóm* jogrend, mely bár a tagállamok alkotmányainak felhatalmazásával jön létre, a tagállamok jogrendjétől független, önálló jogrend.

Az alapító szerződések közül az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés ún. *traité cadre*, vagyis olyan szerződések, melyek önmagukban nem elégségesek, azaz akkor igazán működőképeseek, ha az uniós intézmények a bennük foglalt számos jogalkotási felhatalmazással élve jogszabályokat fogadnak el. Az EUMSZ és az EUSZ *traité cadre* jellege, vagyis az a tény, hogy az általuk létrehozott intézmények „jogalkotásra vannak kárhozthatva” közvetve lehetővé teszik a szerződések folyamatos evolúcióját is: az alapító szerződések a szerződések urai időről időre a jogalkotásnak köszönhetően változó európai realitásokhoz kellett hogy igazítsák.

Az elsődleges jog körébe tartozik továbbá a lisszaboni szerződéssel kötelezővé nyilvánított *Alapjogi Charta*, melyet még a 2000-es nizzai csúcson fogadtak el ünnepélyes nyilatkozatként. Az Alapjogi Charta egy modern emberi jogi dokumentum, mely 51. cikkének (1) bekezdése szerint az uniós jog végrehajtása körében köti az uniós és nemzeti intézményeket és szerveket (vagyis tisztán tagállami tényállások esetében a nemzeti alapjogvédelmi mechanizmusok irányadóak).

A *csatlakozási szerződések*, melyek a tagállamok és a tagjelölt állam által kötött nemzetközi szerződések, szintén az elsődleges jog rangját élvezik. Ezenfelül idetartoznak még az Európai Közösség, illetve jogutódja, az *Európai Unió által kötött nemzetközi szerződések* is. Az Unió által kötött szerződések elsősorban társulási, kereskedelmi, környezetvédelmi és halászati tárgyú szerződések. Ezek lehetnek az Unió és a tagállamok által hatásköri okokból közösen kötött, ún. vegyes szerződések, illetve az Unió által önállóan kötött nemzetközi szerződések.

Az elsődleges jog íratlan forrásai közé tartoznak az *uniós jog általános jogelvei*, valamint a nemzetközi *ius cogens*. Az uniós jog általános jogelveit az Európai Unió Bírósága azonosította, azok elsősorban hégzapgótló szerepet tölte-

nek be, javítva az uniós jogrendszer hatékonyságát, legitimitását.<sup>22</sup> Az uniós jog általános jogelveinek egy részét azóta a szerződések urai az alapító szerződésekben vagy más jogforrásokban kodifikálták: így például az alapjogokat is, így lehetséges az, hogy az alapjogok mind az Alapjogi Chartán, mind pedig az uniós jog általános jogelvein keresztül érvényesülnek. Az általános jogelvek körébe tartoznak még például a klasszikus, a tagállamok jogrendszerei által elismert eljárásjogi alapelvek, így az *audiatur et altera pars*, a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvek, továbbá az arányosság és a jogbiztonság elvei. Az uniós jog általános jogelveit a tagállamok és az intézmények kötelesek tiszteletben tartani, azok megsértése megalapozza a tagállamok és intézmények felelősségét. Végül, az uniós jog „külső forrásaként” megemlítendő a nemzetközi *ius cogens*, mellyel az uniós jog sem lehet ellentétes.



2. ábra Az uniós jog jogforrási hierarchiája  
(Saját ábra)

Ami az elsődleges jogforrások közötti hierarchiát illeti, számos szerző tagadja, hogy bármelyik forrás is elsőbbséget élvezne a többivel szemben. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy mivel az uniós jog nem lehet ellentétes a *ius cogens*szel, továbbá az Unió által kötött szerződések nem lehet(én)ek ellentétesek az alapító szerződésekkel és az Unió általános jogelveivel, egy ilyen belső hierarchia igenis felállítható.

## 4.2. Másodlagos jog

A másodlagos jog alkotói az uniós intézmények, akik az alapító szerződésekben foglalt jogalkotási felhatalmazások (jogalapok) alapján rendes vagy különleges jogalkotási eljárásban hoznak létre jogalkotási aktusokat, illetve a Tanács vagy a társjogalkotók által delegált hatáskörben vagy felhatalmazásával bocsátanak ki nem jogalkotási aktusokat. A másodlagos jog érvényét az elsődleges jogból meríti, azzal nem lehet ellentétes. Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy ez a három fő (kötelező) szabályozási eszköz csupán az érvényes jogi aktusok

<sup>22</sup> Armin CUYVERS: General Principles of EU Law. In: Armin CUYVERS – Emmanuel UGIRASHEBUJA – John Eudes RUHANGISA – Tom OTTERVANGER: *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*. Leiden, Brill, 2017. 218.

kétharmadát teszik ki,<sup>23</sup> a többi aktus ajánlás vagy vélemény, illetve az alapító szerződésben nem nevesített eszközök.

A *kötelező másodlagos jogi aktusok* körében három jogforrást ismerünk, melyek eltérő szabályozási megoldásokat tesznek lehetővé. Amennyiben a jogalkotó csupán egyes tagállamokat, vállalkozásokat vagy személyeket kíván kötelezni, a határozat eszközét fogja választani. Jogközelítést az irányelvvel, jogegységesítést a rendeleti forma választásával tud az uniós jogalkotó megvalósítani.

#### 4.2.1. A határozat

A határozatok olyan kötelező jogi aktusok, melyek címzettjei egyes tagállamok, vállalkozások vagy személyek. A határozat közvetlenül alkalmazandó, azaz annak alkalmazásához nem kell további intézkedés (nem kell átültetni). A címzett értesítésével egy időben a határozat hatályba lép. E jogforrástípus tehát lehetővé teszi az uniós jogalkotó számára, hogy szelektíven, csupán bizonyos címzettekre nézve állapítson meg kötelezettségeket. Mivel a határozat teljes mértékben kötelező a címzetre nézve, amennyiben a címzett tagállam, vele szemben lehet a határozatra hivatkozni tagállami bíróság előtt. Más szóval: a határozatnak lehet vertikális közvetlen hatálya, ha a címzettje tagállam (C-156/96. *Hansa Fleisch kontra Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg* [ECLI:EU:C:1992:423]).

A *közvetlen hatály* azt jelenti, hogy magánszemélyek az uniós jogon alapuló igényeiket a nemzeti bíróságon közvetlenül érvényesíthetik. A közvetlen hatály lehetővé teszi, hogy az uniós jogalkotó az uniós jog eszközeivel az uniós polgárokat közvetlenül jogosítsa vagy kötelezze. Az elv egyben a tagállamok uniós jogi kötelezettségeinek magánszemélyek által való kikényszerítésének fontos eszköze. Azonban nem minden uniós jogi aktusnak van közvetlen hatálya. Ehhez az szükséges, hogy a kérdéses elsődleges vagy másodlagos jogi rendelkezés *világos és egyértelmű, feltétlen és önálló* legyen. Azaz, világos legyen a magánszemély jogosultságának és a másik fél kötelezettségének tartalma, feltétlen legyen a rendelkezés, vagyis ne hagyjon mérlegelési szabadságot a jogalkotónak, ne fogalmazzon meg eltérési lehetőséget, és önálló legyen, azaz alkalmazásához ne legyen szükség további intézkedésre, átültetésre. A köz-

<sup>23</sup> Armin V. BOGDANDY – Jürgen BAST – Felix ARNDT: Handlungsformen im Unionsrecht. *ZaöRV*, no. 62. (2002). 91.

vetlen hatály érvényesülhet *vertikális* viszonylatban, ilyenkor a tagállamokkal szemben hívható fel közvetlenül az uniós jog, de *horizontális* közvetlen hatály is felmerülhet, amikor a jogszabály címzettje magánszemély (is), mint a rendeletek esetében.

#### 4.2.2. Az irányelv

A jogközelítés eszköze az irányelv. Az irányelv mint szabályozási eszköz mögött meghúzódó gondolat szerint a tagállamoknak meg kell hagyni a szabályozási szint, eszköz és többlettartalom megválasztásának szabadságát. Az e jogforrás által meghagyott nemzeti jogalkotói mozgástér a tagállami kompetenciák tiszteletben tartását, a szubszidiaritás elvének érvényre juttatását szolgálja.

Az irányelv címzettjei a tagállamok: tőlük várja el az uniós jogalkotó, hogy az irányelvben megadott határidőre implementáció, vagyis az irányelvet átültető nemzeti jogalkotás útján megvalósítsák az irányelvben meghatározott cél(oka)t. Az irányelv tehát három fontos kötelezettséget ró a tagállamokra:

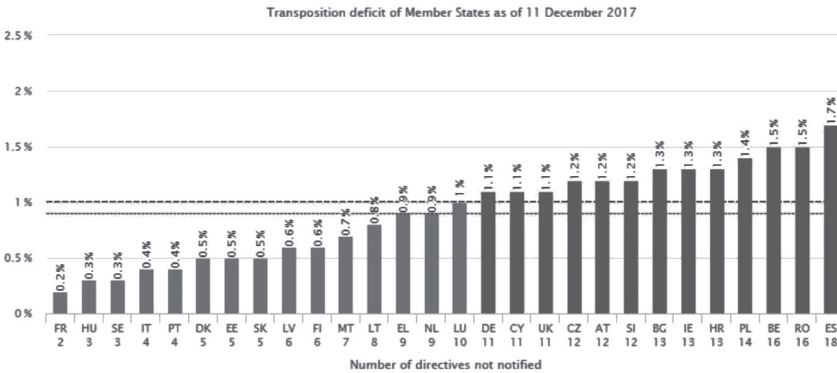
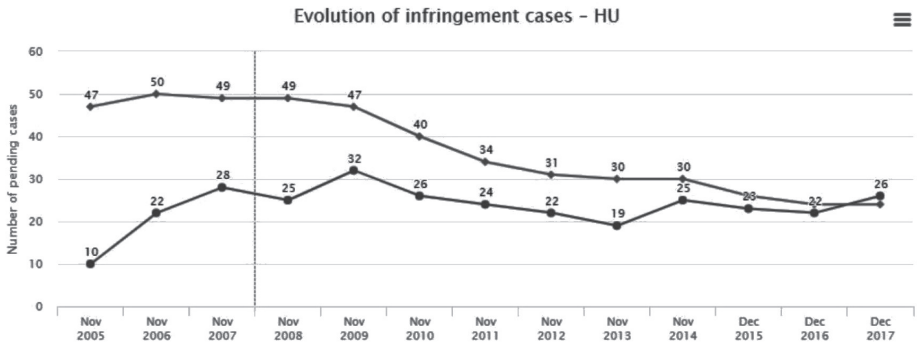
- az irányelvben foglalt cél(ok) megvalósítását
- nemzeti jogalkotás útján
- meghatározott időpontig.

Bármely fent említett kötelezettség megsértése esetén kötelezettségzegési eljárást indíthat a Bizottság az Európai Unió Bírósága előtt. Azaz az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, nemzeti identitás tiszteletben tartása elvének megfelelően hiába választhatják meg a tagállamok saját jogalkotási elveik és hagyományaik szerint szabadon azt, hogy milyen jogforrási szinten és formában, hány átültető jogszabályban implementálják az irányelvet, ettől még az átültetés megfelelőségéért továbbra is teljes felelősséggel tartoznak. Vagyis az átültetés elmaradásáért a tagállamok nem hivatkozhatnak saját alkotmányos berendezkedésükre (például föderális berendezkedésükből adódó hatáskörelosztási kérdésekre) vagy jogalkotási törvényeikre, programjaikra.



EU átlag: 0,9%, EU célkitűzés: 0,5%

HU: 0,3 %



3. ábra: Magyarország, illetve a tagállamok implementációs teljesítménye  
 Forrás: Internal Market Scoreboard [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm)

Az implementációs deficitet mérő Belső Piaci Értéktáblát a 2017. év végéig beérkezett notifikációk alapján állították össze, az abban az időpontban hatályban lévő 1038 irányelvre nézve.<sup>24</sup> Az Értéktábla adatai alapján Magyarország implementációs teljesítménye négy további tagállammal (Dánia, Görögország, Málta és Szlovákia) együtt felülmúlja az uniós átlagot, míg Spanyolország és Írország az uniós átlagnál rosszabbul teljesít. Magyarország 2017-ben érte el

<sup>24</sup> A 2017. december 11-én hatályban lévő rendeletek száma: 4100. Ebből az adatból is kitűnik, hogy bár a tagállamok szabályozási kompetenciájának kímélése szempontjából a szabályozási eszköz megválasztásánál az irányelveket kellene a rendeletekkel szemben előnyben részesíteni, a valóságban így is nagyjából háromszor annyi a jogegységesítő rendelet, mint a jogközelítést szolgáló irányelv.

eddig legjobb implementációs teljesítményét (0,3%), és a 2017. második félévében lejárt határidejű 14 irányelvet csupán hazánkknak sikerült 100%-osan implementálnia (EU átlag: 71%). Az implementációs deficitbe a következők számítanak be: nem notifikált irányelvek, részlegesen átültetett irányelvek, teljesszörően átültetett irányelvek, melyekkel kapcsolatban a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított („non-notifikáció” miatt). A Bizottság konklúziója szerint a tagállamoknak jobban fel kellene készülniük az implementációs és notifikációs eljárásra. Habár a tagállamok a rövid implementációs határidőkkel indokolják az átültetésben tapasztalt késedelmet, a Bizottság szerint az átlagos implementációs periódus 19,1 hónapot tesz ki.

Az irányelv ugyan nem közvetlenül alkalmazandó, ám ez nem jelenti azt, hogy semmilyen hatással nincs a jogalkotókra és jogalkalmazókra a benne foglalt határidő lejárta előtt. Habár az irányelvben foglaltakat csupán az abban meghatározott határidőre kell megvalósítani, bizonyos hatást már az implementációra nyitva álló időszakban is kifejt. A *lojális együttműködés elvének* [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés]<sup>25</sup> megfelelően ugyanis a tagállami jogalkotók az irányelv hatálybalépése és az átültetési határidő között sem fogadhatnak el olyan új jogszabályokat, melyek ellentétesek lennének az irányelvben foglaltakkal. (A lojális együttműködés elve a tagállamoktól proaktív magatartást vár el a közösen irányított integráció sikerre vitelében.)

A tagállami igazságszolgáltatásra az irányelv azt a kötelezettséget rója, hogy a hatályos nemzeti jogot az irányelv céljára tekintettel, annak fényében értelmezze (a *contra legem* határáig),<sup>26</sup> hogy az irányelv célja a lehető legteljesebben megvalósuljon. Az irányelvnek tehát az átültetési határidőig *közvetett hatálya* van, azaz a benne foglalt jogokra és kötelezettségekre a tagállami bíróság előtt közvetlenül nem lehet hivatkozni, ám a tagállami bíró a nemzeti jog eszközén keresztül kell hogy az irányelvi cél(oka)t a lehető legnagyobb

<sup>25</sup> EUSZ 4. cikk (3) bekezdés (a lojális együttműködés elve):

Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

<sup>26</sup> A *contra legem* korlát meghatározásánál Klaus-Wilhelm Canaris szerint nem elég a nemzeti jogszabály(ok) szövegét vizsgálni, hanem az értelmezés körébe kell vonni a nemzeti bíróságoknak a kérdéses jogszabály alapján született, irányelv-konform határozatait is. Idézi Kathrin KROLL-LUDWIGS – Markus LUDWIGS: Die richtlinienkonforme Rechtsfortbildung im Gesamtsystem der Richtlinienwirkungen Zugleich Besprechung von BGH, Urt. v. 26.11.2008 – VIII ZR 200/05. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2009/2. 124–125.

mértékben megvalósítsa (C-14/83. *Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen* [ECLI:EU:C:1984:153]).

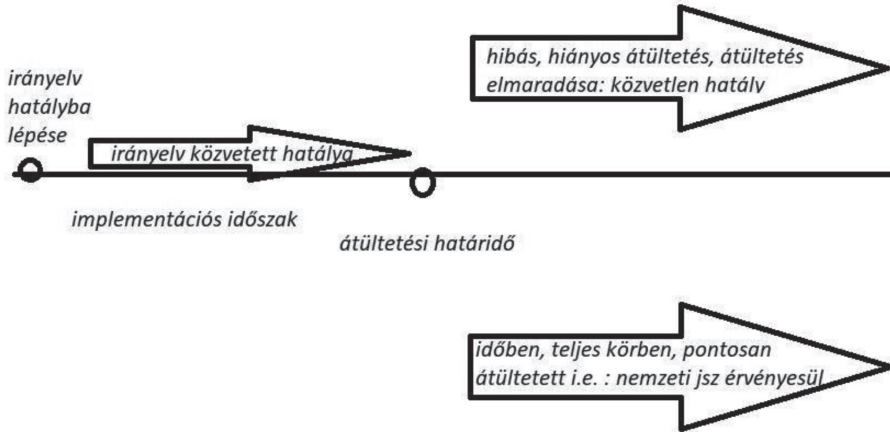
Amennyiben az átültetés határidőre, teljes körben és pontosan valósul meg, az irányelv által előírt cél(ok) érvényesítése érdekében immár az átültető nemzeti jogszabályra lehet hivatkozni a nemzeti bíróság előtt. Mi történik azonban akkor, ha az átültetés nem valósul meg (időben, teljes körben vagy helyesen)? Mivel az irányelvek nem tesznek eleget a közvetlen hatály elve által megkövetelt „feltétlen” és „önálló” kritériumoknak, hiszen az irányelvek minden esetben további intézkedést, azaz nemzeti jogalkotást igényelnek, főszabály szerint nem lehet közvetlen hatályuk. Azonban az uniós jog egységes érvényesülése és az uniós polgárok jogvédelme érdekében<sup>27</sup> az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy az irányelv átültetésének elmaradása, illetve hibás átültetés esetén az irányelvnek *közvetlen hatálya* van, azaz a benne foglaltakra a nemzeti bíróság előtt igények érvényesítése érdekében közvetlenül lehet hivatkozni (C-41/74. *Yvonne van Duyn v Home Office* [ECLI:EU:C:1974:133]). Emellett a tagállam kártérítési kötelezettséggel is tartozik az irányelv átültetésének elmaradásából vagy nem megfelelő átültetéséből adódó károkért (Andrea C-6/90. és C-9/90. *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* [ECLI:EU:C:1991:428]).

Érdekességképpen megemlítendő, hogy 2018. május 31-én Szécsi István és Somossy Nóra azért perelte be a Bizottságot (T-331/18. sz. ügy), mert az nem tett eleget az EUSZ 17. cikkéből fakadó felügyeleti kötelezettségének és nem biztosította a 2005/29/EK irányelv<sup>28</sup> 13. cikkét átültető magyar rendelkezések magyar bíróságok általi alkalmazását. Kártérítésként 38 millió forintot követelnek.

Szemben a rendeletekkel, az irányelvek nem általános hatályúak, hiszen csupán a tagállamok a címzettjei. Ennek megfelelően, még ha egy irányelvnek valamely tagállamban közvetlen hatálya is van az implementáció elmaradása vagy nem megfelelő volta miatt, a címzetti kör jellege okán az irányelvnek csupán *vertikális* közvetlen hatálya lehet, azaz a benne foglaltakra csupán a tagállamokkal szemben lehet hivatkozni (C-91/92. *Faccini Dori v Recreb Srl* [ECLI:EU:C:1994:292]).

<sup>27</sup> Koen LENAERTS – Tim CORTHAUT: Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. *European Law Review*, vol. 31., no. 3. (2006). 287., 304.

<sup>28</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, HL L 149. 2005.06.11., 22. o.



4. ábra Az irányelv hatásai az átültetési határidő tükrében (saját ábra)

A Tanács 2000-ben fogadta el a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000/78/EK irányelvet, mely egyebek között az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést is tiltotta. A *Mangold-ügy* tényállása szerint Helm úr mint munkaadó Mangold úrral mint munkavállalóval a német részmunkaidőre vonatkozó szabályozással összhangban olyan munkaszerződést írt alá, mely a még át nem ültetett 2000/78/EK irányelv értelmében életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Mangold úr a munkaszerződést az illetékes német munkaügyi bíróság előtt támadta meg a tanácsi irányelvre hivatkozva, pedig azt 2006-ig Németországnak át sem kellett ültetnie.

Az Európai Unió Bírósága szerint

„az a körülmény, hogy a szerződés megkötésének időpontjában a 2000/78 irányelv átültetésének határideje még nem járt le [nem kérdőjelezi meg a tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy] e határidőn belül tartózkodniuk kell az olyan jellegű rendelkezések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék a szóban forgó irányelv által meghatározott célt. [...] Önmagában az a tény, hogy a jelen ügyben a nemzeti szabályozás 2006. december 31-én veszti hatályát, azaz az átültetés határidejének lejártá előtt csupán néhány héttel, amely határidőt a tagállamoknak tiszteletben kell tartani, nem döntő jelentőségű. [...]

[Az] egyenlő bánásmód általános elve, különösen az életkorra tekintettel, nem függhet annak a határidőnek a lejártától, amely a tagállamok számára nyitva áll, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek meghatározását célzó irányelvet átültessék [...].

A fent elmondottakra tekintettel [...] a közösségi jogot, különösen a 2000/78 irányelv 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti

szabályozás, amely [...] korlátozás nélkül lehetővé teszi határozott idejű munkaszerződésnek az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal való megkötését. A nemzeti bíróság kötelessége az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma teljes érvényesülésének biztosítása, eltekintve a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek ellentétesek a közösségi joggal, abban az esetben is, ha az irányelv átültetésének határideje még nem járt le.”

Az ügyben tehát az Európai Unió Bírósága a megkülönböztetés tilalma általános jogelvének érvényesítésére azt követelte meg a tagállami bíróságtól, hogy közvetlenül az irányelvet alkalmazza két magánszemély közötti viszonylatban (*horizontális közvetlen hatály*).<sup>29</sup> Ennek oka valószínűleg azt, hogy a közvetett hatály itt a tagállami jog ellentétes volta miatt nem lett volna célravezető a *contra legem* korlát miatt.

### 4.2.3. A rendelet

A rendelet a jogegységesítés eszköze, ezzel pedig a legerőteljesebb „beavatkozást” jelenti a tagállami jogba. A rendelet olyan általános hatályú, minden elemében kötelező uniós jogforrás, mely közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos. Általános hatályú, azaz mindenkire nézve kötelező, így a tagállamokra, az uniós intézményekre, a magán- és jogi személyekre egyaránt. Közvetlenül alkalmazandó, azaz nem kell, de nem is szabad átültetni, ugyanis bármilyen, a rendelethez fűzött tagállami intézkedés veszélyeztetné a rendelet egységes alkalmazását és érvényesülését a tagállamokban (39/72. *Commission v Italian Republic* [ECLI:EU:C:1973:13]). Éppen ezért a rendelet rendszerint közvetlenül hatályos, hiszen eleget tesz a „feltétlen” és „önálló” kritériumoknak. Azonban csak azon rendelkezése közvetlenül hatályos, melyből „világos és egyértelmű” a benne foglalt jogosultság vagy kötelezettség.

## 4.3. Az uniós jog természete – összefoglalás

Az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenységével különböző elveket dolgozott ki az uniós jog természetére, valamint az uniós jog és a tagállami jog viszonyára nézve. A Bíróság szerint

<sup>29</sup> Thomas PAPAPOULOS: Criticizing the horizontal direct effect of the EU general principle of equality. *European Human Rights Law Review (E.H.R.L.R.)*, no. 4. (2011). 437–447.

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

Azaz a Bíróság szerint az uniós jogrend autonómiája kívánja meg, hogy a kötelező európai normák alkalmazási elsőbbséggel, szupremáciával bírjanak mindenféle ellentétes tagállami jogszabállyal szemben.<sup>30</sup> A tagállamok jogalkalmazó szervei, bíróságai nem hivatkozhatnak saját alkotmányos rendelkezéseikre annak indokolására, hogy miért nem alkalmazzák a közösségi jogot, hanem a lojalitás elvének megfelelően<sup>31</sup> kötelesek azt *egységes* tartalommal és *hatékonyan* érvényre juttatni.<sup>32</sup> Az európai normák hatékony érvényre juttatása az *effet utile* elv,<sup>33</sup> valamint a lojális együttműködés elve alapján az átültetési kötelezettségen<sup>34</sup> túl akár kapacitás- és jogfejlesztési kötelezettségekkel is járhat,<sup>35</sup> melynek határidőn túli elmulasztása bizonyos esetekben az implementálandó norma közvetlen hatályához, a tagállam szerződésszegéséhez<sup>36</sup> és kártérítési felelősségéhez<sup>37</sup> vezet. A tagállami bíróságok a *lex posterior* elvét figyelmen kívül hagyva<sup>38</sup> hivatalból kötelesek alkalmazni az európai normákat, saját nemzeti jogukat pedig a közvetett hatály felmerülése esetén a *contra legem* határáig<sup>39</sup> az uniós jog fényében kötelesek értelmezni. Fontos kiemelni, hogy a fentieknek a

<sup>30</sup> Ld. még C-106/77. sz. ügy, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal* [ECLI:EU:C:1978:49].

<sup>31</sup> „Kijelenthetjük tehát, hogy a közösségi jog autonómiája anélkül, hogy korlátlan volna, az itt bemutatott jogrend alapelvét képezi, és meghatározza a közösségi jog másik két jellemzőjét, a jogrend elsőbbségét és hatékonyságát az állami jogi rend keretén belül”, FÓRIKA Éva – Petrea BOGDAN: Nemzeti szuverenitás és/vagy európai integráció? *Magyar Kisebbség*, 2003/3. 286.; lásd még ANNELI: i. m. 25. [Nincs teljes bibliográfiai leírás!](#)

<sup>32</sup> C-9/70. sz. ügy, *Grad v Finanzamt Traunstein* [ECLI:EU:C:1970:78] 825.

<sup>33</sup> EUMSZ 288. cikke a 258. cikkel együttesen.

<sup>34</sup> Megfelelő jogorvoslati lehetőségek garantálása, hatóságok felállítása, eljárási idők racionalizálása stb.

<sup>35</sup> EUMSZ 258–259. cikk.

<sup>36</sup> C-178/94., C-179/94., C-188/94., C-189/94. és C-190/94. sz. ügyek, *Erich Dillenkofer a. O. v. Federal Republic of Germany* [ECLI:EU:C:1996:375].

<sup>37</sup> C-421/92. sz. ügy, *Gabriele Haberman-Beltermann v. Arbeiterwohlfahrt* [ECLI:EU:C:1996:375].

<sup>38</sup> C-106/89. sz. ügy, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA* [ECLI:EU:C:1990:395].

<sup>39</sup> Közvetett hatály, C-14/83. sz. ügy, *Von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [ECLI:EU:C:1984:153]; C-105/03. sz. ügy, *Criminal Proceedings against Maria Pupino* [ECLI:EU:C:2005:386].

tagállami (akár alkotmány) bíróságok által való megsértése is az adott tagállam szerződészegését és kártérítési felelősségét vonja maga után.<sup>40</sup> Végül az Európai Bíróság a nemzeti bíróság által hozott, európaijoggal ellentétes határozata jogerejének „áttörését”<sup>41</sup> is előírja, igaz, csak abban az esetben, amennyiben azt az adott tagállami eljárási jog lehetővé teszi.<sup>42</sup>

## 4.4. Jogalkotási és nem jogalkotási eljárások az Európai Unióban

Az uniós jogalkotásnak két fő típusa van: az ún. rendes jogalkotási eljárás (a korábbi kodecziós eljárás), valamint a különleges jogalkotási eljárások.

### 4.4.1. Rendes jogalkotási eljárás

A lisszaboni szerződésmódosítással az Unióban a rendes jogalkotási eljárás vált az általános jogalkotási formává és teszi ki az uniós jogalkotási folyamatok túlnyomó többségét. Ebben a korábban kodecziós eljárásnak nevezett jogalkotási eljárásban a Tanács és az Európai Parlament társjogalkotóként vesznek részt, azaz a Tanács a Parlament hozzájárulása nélkül nem alkothat jogot. A legfeljebb három olvasatos (három forduló) eljárást a Bizottság jogszabályjavaslata indítja, melyet a Tanács és az Európai Parlament párhuzamosan vizsgálnak. Az Európai Parlament egyszerű többséggel elfogadja vagy módosításokat fűz a Bizottság javaslatához, melyet a Tanács vagy megerősít – és ezzel a jogszabály elfogadásra kerül, vagy másként foglal állást. Érdemes megemlíteni, hogy ennek az első olvasatnak nincs határideje, így az intézményeken múlik, hogy meddig tart a jogszabálytervezet vizsgálata. Amennyiben azonban második olvasatra jut az eljárás, az Európai Parlament és a Tanács is egyaránt három hónapot dolgozhat a tervezeten, mely időtartam egy hónappal meghosszabbítható. A Parlament ezalatt abszolút többséggel vagy elfogadja, vagy módosítja a Tanács első olvasatban adott javaslatát. Amennyiben a Tanács nem tudja elfogadni a

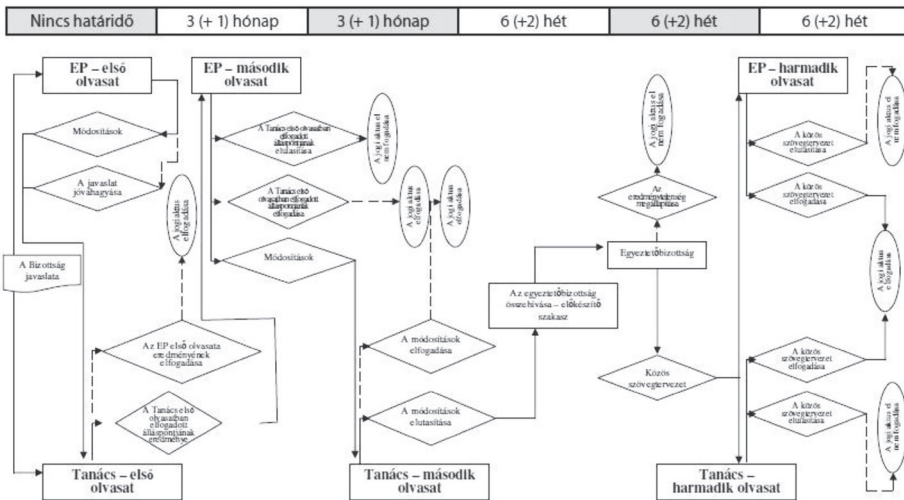
<sup>40</sup> C-224/01. sz. ügy, *Gerhard Köbler v. Republic of Austria* [ECLI:EU:C:2003:513]; C-129/00. sz. ügy, *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [ECLI:EU:C:2003:656].

<sup>41</sup> C-453/00. sz. ügy, *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren* [ECLI:EU:C:2004:17].

<sup>42</sup> A tagállami eljárásjogok autonómiája elvével összhangban a C-33/76. sz. ügy, *Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland* [ECLI:EU:C:1976:188].

Parlament módosításait [a szavazatok 55%-ával (72%) és az Unió népességének 65%-ával], hat héten belül egyeztetőbizottság kerül összehívásra abból a célból, hogy a társjogalkotók megegyezzenek egy kölcsönösen elfogadható jogszabálysövegben. Az egyeztetőbizottság hat héten belül kell hogy megegyezzen a jogszabálysöveggel kapcsolatban; ez a határidő két héttel meghosszabbítható. Eredménytelenség esetén a szöveg nem fogadható el.

Az egyeztetőbizottságnak 56 tagja van, 28 tagot a Tanács delegál valamennyi tagállamból, 28-at pedig az Európai Parlament, tekintettel a pártcsoportokra és az EP politikai megoszlására. A Bizottság dossziéért felelős munkatársa is részt vesz az üléseken. Az egyeztetőbizottsági eljárás kivételnek tekinthető: az elmúlt jogalkotási időszakban (2009–2014) csupán az esetek 2%-ában alkalmazták azt, míg a társjogalkotók a jogszabályok 85%-át az első olvasatot követően, 13%-át a második olvasat után fogadták el.



5. ábra Rendes jogalkotási eljárás menete  
 Forrás: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179HUC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179HUC.pdf)



## 4.4.2. Különleges jogalkotási eljárások

### 4.4.2.1. Hozzájárulási (egyetértési) eljárás

Az egyetértési eljárásban az Európai Parlament abszolút többséggel fogadhatja el vagy utasíthatja el (de nem módosíthatja) az eljárás keretében benyújtott jogalkotási javaslatot. Az Európai Parlament egyetértésével a Tanács fogadja el a jogi aktust, például a rugalmassági klauzula keretében (EUMSZ 352. cikk).

#### *EUMSZ 352. cikk (1) bekezdés*

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

Ugyanígy az egyetértési eljárás keretében az Európai Parlament erősíti meg a Bizottság által tárgyalta és a Tanács által kötött nemzetközi szerződéseket, a csatlakozási szerződéseket és a kilépéssel kapcsolatos intézkedéseket (például a leendő Brexit-megállapodást).

### 4.4.2.2. Költségvetési eljárás

A költségvetési eljárás célja az Unió költségvetésének elfogadása. Ehhez a Bizottság elkészíti a költségvetés tervezetét, melyet a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek egyaránt megküld. A Tanács elkészíti a tervezettel kapcsolatos álláspontját, szükség szerint módosítja a tervezetet és azt megküldi az Európai Parlamentnek. Az Európai Parlament a költségvetés tanácsi tervezetét jóváhagyja vagy hallgat, ilyenkor a költségvetés elfogadottnak tekintendő. Amennyiben módosítja a tervezetet, a társjogalkotók egyeztetőbizottságot hívnak össze, hogy 21 napon belül megállapodjanak a költségvetésről (a Tanácsban minősített, az Európai Parlamentben abszolút többséggel). Amennyiben az egyeztetőbizottság munkája eredménytelen, az Európai Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be.

#### 4.4.2.3. Konzultációs eljárás

A konzultációs eljárásban – az Európai Parlament véleménynyilvánítását követően – a Tanács alkot jogot a Bizottság javaslatára. Az Európai Parlament elutasíthatja, elfogadhatja vagy módosíthatja a javaslatot, ez azonban a Tanácsot semmiben nem köti. Mindez nem jelenti azt, hogy a Tanács ne lenne köteles bevárni az Európai Parlament véleményét: amennyiben így tenne, az aktust az Európai Unió Bírósága eljárási hiba miatt megsemmisítené. Az integráció kezdetén egyeduralkodó konzultációs eljárás mára igencsak visszaszorult, de a versenyjogi jogalkotásban vagy a közös kül- és biztonságpolitika területén kötött nemzetközi szerződéseknél is alkalmazzák még.

#### 4.4.3. Nem jogalkotási eljárások

A nem jogalkotási eljárások keretében a Bizottság nem jogalkotási (felhatalmazáson alapuló és végrehajtási) aktusokat fogadhat el az uniós jog végrehajtására.<sup>43</sup>

Az ún. *felhatalmazáson alapuló jogi aktusok* (EUMSZ 290. cikk) esetében a társjogalkotók vagy a Tanács egy jogalkotási aktusban ad felhatalmazást a Bizottság számára a nem jogalkotási aktus elfogadására, melyben megjelöli a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Garanciális szabály, hogy a szabályozás alapvető elemeit a jogalkotó(k)nak kell jogalkotási aktusban szabályozni, azaz arra a Bizottságnak felhatalmazás nem adható. A felhatalmazás feltételei is szerepelnek a felhatalmazó jogalkotási aktusban: eszerint a társjogalkotók bármelyike visszavonhatja a felhatalmazást vagy ahhoz a feltételhez kötheti a felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálybalépését, hogy az ellen a társjogalkotók határidőn belül nem emeltek kifogást.

A Bizottság felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási tevékenységét szakértő bizottságok ellenőrzik (adott esetben ugyanazok a tagállami szakértők vesznek itt részt, mint akik a tanácsi munkacsoportban dolgoznak).

<sup>43</sup> Catherine BARNARD – Steve PEERS: *European Union Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 124.

2018.10.9.

HU

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

L 253/1

## II

(Nem jogalkotási aktusok)

## RENDELETEK

## A BIZOTTSÁG (EU) 2018/1495 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE

(2018. október 8.)

az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a malation hatóanyag jóváhagyási feltételei tekintetében történő módosításáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre,

tekintettel a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre (\*) és különösen az annak 21. cikke (3) bekezdésében említett második eshetőségre, valamint 78. cikkének (2) bekezdésére,

mivel:

- (1) A malation hatóanyag a 2010/17/EU bizottsági irányelvvel (\*) felvételre került a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 91/414/EGK tanácsi irányelv (\*) I. mellékletébe, azzal a feltétellel, hogy az érintett tagállamok biztosítják, hogy a kérelmező, amelynek a kérelmére a malationt jóváhagyták, további megerősítő információkat nyújt többek között a rovarrevő madarakat érintő akut és hosszú távú kockázatáról.
- (2) A 91/414/EGK irányelv I. mellékletében szereplő hatóanyagok az 1107/2009/EK rendelet értelmében jóváhagyott hatóanyagoknak tekintendők, és az 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet (\*) mellékletének A. részében is fel vannak sorolva.
- (3) A kérelmező a megerősítő adatokra vonatkozó követelmény teljesítése érdekében 2012. április 25-én további információkat nyújtott be a fogyasztókra jelentett kockázatok értékelése, a rovarrevő madarakra esetében az akut és hosszú távú kockázatok, valamint a malaaxon és a malation elérő hatóerejének mennyiségi meghatározására vonatkozó információk tekintetében az arra előírt határidőn belül a referens taóállamnak, az Efovesit

6. ábra

A *végrehajtási aktusok* célja, hogy biztosítsák az uniós jog egységes végrehajtását. Ehhez a társjogalkotók rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletben a Bizottságra delegálják a végrehajtási aktus elfogadásához szükséges hatáskört, továbbá meghatározzák a Bizottság delegált hatáskörben végzett, nem jogalkotási tevékenysége ellenőrzésének szabályait és elveit.

A Bizottság végrehajtási aktusainak felügyeletét szolgálják azok a neokomitológiai eljárások, melyek keretében a tagállamok szakértői (komitológiai bizottságok) ún. *vizsgálóbizottsági* eljárás vagy *tanácsadó bizottsági* eljárás formájában ellenőrzik a bizottsági munkát. Míg a tanácsadó bizottság véleménye nem köti a Bizottságot, a vizsgálóbizottság döntése (ugyanolyan minősített többséggel szavaz, mint a Tanács) már kötelező az intézményre nézve, ezért az érzékenyebb, nagyobb súlyú ügyekre nézve ez a komitológiai eljárás

---

irányadó. Amennyiben a vizsgálóbizottság a Bizottság tervezetét leszavazza, a komitológiai bizottságnál magasabb szintű, tagállami képviselőkől álló fellebbviteli bizottság elé terjeszhető a tervezet. Ha a fellebbviteli bizottság leszavazza a tervezett végrehajtási aktust, a Bizottság azt többé már nem terjesztheti elő.



## 5. A BIZOTTSÁG FELADATAI A JOGSZABÁLYOK ELŐKÉSZÍTÉSÉBEN

### 5.1. Áttekintés

A fentiekben láthattuk, hogy a Bizottság feladatai gyakorlatilag a teljes közpolitikai ciklust lefedik. Az alábbiakban rövid áttekintést adok a Bizottság jogalkotással kapcsolatos előkészítő és koordinációs feladatairól, a szövegezés folyamatában részt vevő nyelvi szolgáltatókat is megemlítve.

A jogalkotási folyamat a fentiekben írottak szerint a Bizottság kezdeményezésére indul. Habár az egyes intézmények felkérhetik a Bizottságot jogalkotási javaslat benyújtására, a Bizottság jogszabály-kezdeményezési monopóliumára tekintettel a Bizottság mérlegelési jogkörébe esik, hogy végül eleget tesz-e a felhívásnak. Sőt, a Bizottság úgy is dönthet, hogy leállítja a már folyamatban lévő jogalkotást a jogalkotási javaslat visszavonásával.

*A Bizottság megerősíti 73 függőben lévő javaslatnak a 2015. évi munkaprogram keretében bejelentett visszavonását*

Brüsszel, 2015. március 07.

A mai napon a Bizottság megerősíti elkötelezettségét egy olyan, a szabályozás javítására irányuló megközelítés kidolgozása mellett, amely a bürokrácia csökkentése és a szabályozási terhek megszüntetése révén hozzájárul a kedvező befektetési környezet megteremtéséhez.

A Bizottság 2014. december 16-án, a 2015. évi munkaprogram elfogadásának keretében határozott a 73 függőben lévő jogalkotási javaslat visszavonásáról. A visszavont javaslatok jegyzékét most közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

A visszavonások megerősítését konstruktív eszmecsere előzte meg a többi intézmény részvételével, amelyek ismertették álláspontjukat a Bizottság felé. A Bizottság továbbra is szorosan együttműködik a többi intézménnyel munkaprogramjának végrehajtása során, így például – a hulladékokról szóló csomag mai visszavonását követően – a körkörös gazdaságra vonatkozó ambiciózusabb és átfogóbb javaslatok előterjesztése alkalmával.

*Háttér-információk*

2014. december 16-án a Bizottság elfogadta 2015. évi, új megközelítésre épülő munkaprogramját, amely konkrét intézkedéseket határoz meg a Juncker elnök politikai iránymutatásában felvázolt tíz prioritás tekintetében. A „teendők” tizenkét hónapot lefedő listája azokat a feladatokat tartalmazza, amelyeket még az idei év vége előtt teljesíteni kívánunk.

A Jean-Claude Juncker által vezetett Bizottság új és célirányos megközelítésre tesz javaslatot, amely tiszteletben tartja a választóknak a 2014. májusi európai választások alkalmával kinyilvánított véleményét. Ez azt jelenti, hogy a 73 javaslat ma megerősített visszavonása mellett csupán 23 új kezdeményezést terjesztünk elő. A jelenlegi Bizottság az iránt vállalt elkötelezettséget, hogy enyhíti a tagállamokra és a kisvállalkozásokra nehezedő szabályozási terhet, és azokkal a nagy horderejű kérdésekkel foglalkozik, amelyek esetében az európai politika hozzáadott értéket jelenthet.

A Bizottság 31 főigazgatósága (*Directorate General*) közül az illetékes főigazgatóság végzi el az előkészítő tevékenységeket: a kezdeményezés validációját, a hatásvizsgálatot és a konzultációt, majd elkészíti az első jogszabálytervezetet angolul, franciául vagy németül (a Bizottság *de facto* munkanyelveinek egyikén, de az esetek túlnyomó többségében angolul). Ebben a segítségére van a Jogalkotói támogatási csomag (*Drafters Assistance Package*). Ezután az ún. szolgálatok közötti konzultáció (*interservice consultation, ISC*) keretében a jogszabálytervezetet a vezető főigazgatóság (*lead DG*) továbbítja mindazon főigazgatóságoknak, melyek hatásköreik vagy a jogalkotási javaslat tárgya alapján érdekeltnek lehetnek. Mindeközben a Bizottság Jogi Szolgálata ellenőrzi a jogszabálytervezetben a választott jogalap megfelelőségét, az elsődleges joggal való összhangot és a tervezett jogi aktus másodlagos joghoz való illeszkedését. A Jogi Szolgálat jogi lektora pedig a tervezet szövegét ellenőrzi, illetve szükség szerint szövegezési tanácsokat ad a főigazgatóság jogszabály szövegezésében részt vevő vezető munkatársainak.

A jogszabálytervezet ezután visszakerül a vezető főigazgatósághoz, mely beépíti a tervezet szövegébe a Jogi Szolgálat, valamint a többi főigazgatóság javaslatait. A jogszabálytervezet ezután kerülhet az Európai Bizottság kollégiuma elé, mely dönt a javaslat elfogadásáról. A Bizottságon belüli teljes egyeztetési folyamatot, illetve a külső konzultációt a Bizottság főtítkársága felügyeli és koordinálja. A tervezet szövegét valamennyi hivatalos nyelvre le kell fordítani; ezt a feladatot a Bizottság Fordítási Főigazgatóságának másfélezer fordítója végzi.

A jogszabályjavaslatot a Bizottság továbbítja az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a tanácsadó szervezeteknek (Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, egyéb illetékes szervezetek). Mivel gyakran az Eu-

rópai Parlament is javasol módosításokat a tervezetbe, az EP jogi lektorai is bekapcsolódnak a módosítók szövegezésébe, valamint kapcsolatot tartanak a Tanács jogász-nyelvészeivel, akik a tanácsi munkacsoportban született konkrét szövegjavaslatokat ellenőrzik. Az elfogadásra kerülő jogszabálysöveget még egy jogász-nyelvész ülésen ellenőrzik, melyen a Tanács valamennyi hivatalos nyelvére specializálódott jogász-nyelvésze, valamennyi tagállam küldötte és az EP jogi lektorai vesznek részt. Ilyenkor már nehéz „belenyúlni” a szövegbe, hiszen az hosszas tárgyalások és politikai kompromisszumok eredményeként született, ráadásul a tagállami küldöttek bármilyen változtatást megvétózhatnak. Ilyenkor még a Bizottságnak lehetősége van visszavonni a javaslatot, amennyiben úgy érzi, hogy a jogalkotási folyamat során kialakult szöveg már nem tükrözi az általa szándékolt szabályozási célokat.<sup>44</sup>

## 5.2. „Jobb szabályozás”: a minőségi uniós jogalkotás garanciái

### 5.2.1. A jogalkotási minőségbiztosítás forrásai

A minőségi jogalkotás jegyében a Bizottság (továbbá a jogalkotásban részt vevő egyéb intézmények is) különböző iránymutatásokra és kézikönyvekre támaszkodnak a javaslatok, módosítások kidolgozása, a támogató eljárások lefolytatása és a kiegészítő dokumentáció elkészítése során.<sup>45</sup>

Az uniós jogalkotást orientáló iránymutatások, kézikönyvek kidolgozásának gondolata a kilencvenes évekre nyúlik vissza. 1992-ben a birminghami Európai Tanács nyilatkozatban hívott fel az egyszerűbb és világosabb közösségi jogalkotásra. 1995-ben vezető holland tisztviselők jelentést nyújtottak be a közösségi jogalkotás minőségéről és azt javasolták, hogy dolgozzanak ki jogalkotási iránymutatásokat; majd 1997-ben konferenciát szerveztek a közösségi és nemzeti jogalkotásról. Az amszterdami kormányközi csúcson végül a tagállamok képviselői elfogadták a 39. Nyilatkozatot a közösségi jogalkotásról, mely arra hívta fel az intézményeket, hogy közös iránymutatásokat fogadjanak

<sup>44</sup> William ROBINSON: Manuals for drafting European Union legislation. *Legisprudence*, vol. 4., no. 2. (2010). 131–135.

<sup>45</sup> Részletesen ld. uo.129–153.



el a közösségi jog szövegezésére.<sup>46</sup> Ennek eredményeként született meg az 1998-as intézményközi megállapodás, mely lefektette a közösségi jogi aktusok előkészítésének szabályait. 2003-ban került sor a Jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodás<sup>47</sup> aláírására, melyet 2012-ben az Unió szabályozás célravezetőségéről szóló közlemény követett (*Regulatory Fitness*).<sup>48</sup>

### 5.2.2. A Jobb szabályozási program

A Bizottság 2017-as Jobb szabályozási programjára<sup>49</sup> (JSZP) azért volt szükség, mert az évek során az egyes jogalkotási részfolyamatokra nézve különböző iránymutatások kerültek kidolgozásra, ezzel áttekinthetlenné vált a rendszer. A JSZP-vel immár egy átdolgozott, egységes szerkezetbe foglalt jogalkotási iránymutatást vehetünk kézbe, mely lefedti a teljes jogalkotási folyamatot.

Az Európai Bizottság a jogalkotás minőségének javítása érdekében a JSZP keretében igyekezett megújítani az uniós jogalkotást. A JSZP célja, hogy biztosítsa a nyitott, átlátható, valamint inkluzív döntéshozatalt a polgárok és érdekeltek részvételével. Emellett a megalapozott döntéshozatalt a tényeken és hatásvizsgálaton alapuló jogalkotással, valamint a szabályozás által várható terhek csökkentésével igyekszik elérni. Végül, a Bizottság a meglévő jogszabályanyagot is értékeli, hogy az egyes jogszabályok alkalmasak-e a szabályozási célok hatékony elérésére, és szükség esetén módosításukat kezdeményezi.

A Bizottság jogszabály-kezdeményezési tevékenységének programozását az ún. *Decide* informatikai platform támogatja, ide kell feltölteni a jogalkotási javaslatokat és kapcsolódó anyagokat. A bizottsági jogszabály-előkészítési és utánkövetési munka a JSZP szerint hat fő részre tagolódik: a tervezésre, a hatásvizsgálatra, az érintettekkel folytatott konzultációra, az implementációra, annak monitorozására, valamint az értékelésre és célravezetőségi vizsgálatokra.

<sup>46</sup> Uo. 130.

<sup>47</sup> Interinstitutional agreement on better law-making. OJ C 321., 31.12.2003.

<sup>48</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az uniós szabályozás célravezetősége. COM/2012/0746 final.

<sup>49</sup> Jobb Szabályozás Iránymutatás, Bizottsági személyzeti munkadokumentum. Brüsszel, 2017. július 7. SWD (2017). 350.

### 5.2.3. Tervezés, politikai validáció fázisa

A jogalkotási javaslatokat az Európai Bizottság elnökének politikai iránymutatásaiban meghatározott jogalkotási prioritásokra, valamint a Bizottság éves munkaprogramjára tekintettel kell elkészíteni. A jogalkotási kezdeményezésre a *Decide* platformon kell beszerezni a politikai validációt, azaz bármely jogalkotási javaslat előkészítése csak akkor kezdődhet meg, ha maga a kezdeményezés zöld utat kapott az illetékes bizottsági szereplőtől. A fajsúlyosabb, illetve ötmillió eurót meghaladó kiadással járó kezdeményezésekhez az illetékes biztos adja hozzájárulását a Bizottság elnökével és alelnökével együttműködésben, a többihez elég az illetékes biztos hozzájárulása. A kezdeményezésben meg kell jelölni annak célját: jogalkotási vagy nem-jogalkotási aktus elfogadása, értékelés lefolytatása stb., annak tárgyát és célkitűzéseit, az uniós fellépés igazolását, valamint az igénybe venni kívánt eszközöket (értékelés, hatásvizsgálat, konzultáció). A kezdeményezés megtervezésében figyelemmel kell lenni az egyes lépések időigényére (például 12 hetes konzultáció), illetve az előírt határidőkre is.

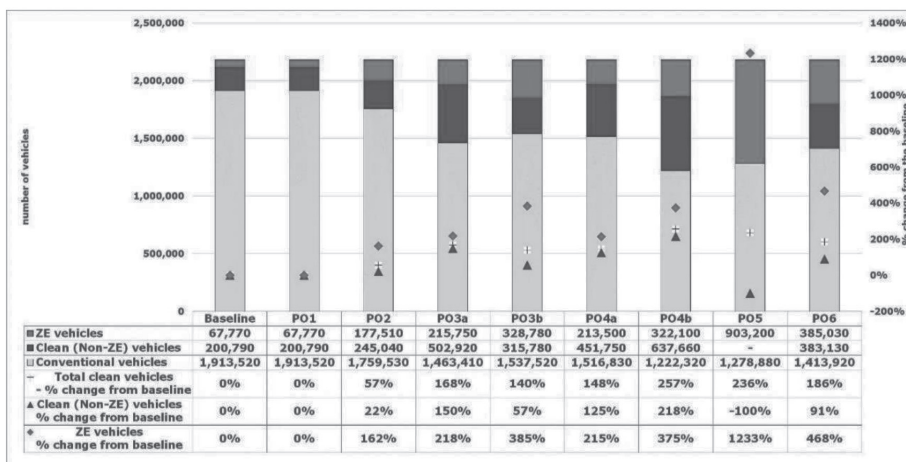
### 5.2.4. Hatásvizsgálat

Hatásvizsgálatra akkor van szükség, ha a bizottsági kezdeményezésnek előreláthatóan jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatásai lesznek. A hatásvizsgálat célja, hogy hozzájáruljon a minőségi jogalkotáshoz azáltal, hogy segítségével a jogalkotó megfelelő ténybeli alapokból kiindulva dönt a különböző szabályozási lehetőségek közül választás felől. A hatásvizsgálat egy többlépéses folyamat, mely a kiinduló hatásvizsgálatról a nyilvános konzultációt követő végleges hatásvizsgálat benyújtásáig terjed.

A kiinduló hatásvizsgálat leírja azokat a problémákat, melyekre válaszul megszületett a Bizottság kezdeményezése, az uniós fellépés szükségességét, az elérendő célokat, a lehetséges szakpolitikai válaszokat és azok gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait, a szakpolitikai lépés által érintettek körét, ezenkívül összehasonlítja a javasolt szakpolitikai megoldásokat hatásosságuk, hatékonyságuk és koherenciájuk szempontjából. Végül a hatásvizsgálat a monitorozás és értékelés jellegére is kitér. A kiinduló hatásvizsgálatot a Bizottság közzéteszi a honlapján, melyet nyilvános online konzultációra bocsátanak. Az online konzultáció tapasztalatait a vezető főigazgatóság munkatársai beépítik a hatásvizsgálat tervezetébe és a Szabályozói Ellenőrzési Testület (SZET) elé bocsátják azt. A SZET véleménye és ajánlásai alapján átdolgozott, végleges

hatásvizsgálat kerül az uniós jogalkotó(k) elé egy kétoldalas vezetői összefoglalóval és a jogszabályjavaslattal.

A hatásvizsgálat minden esetben az ún. „alapforgatókönyvből” (*baseline scenario*) indul ki. Ez az az opció, miszerint az Unió nem intézkedik, minden marad változatlan. Minden egyéb szakpolitikai megoldást, szabályozási opciót ehhez kell hasonlítani. Az alapforgatókönyvvel kapcsolatban a Bizottságnak be kell mutatnia az uniós fellépés hiányából fakadó költségeket, és elmulasztott lehetőségeket (*cost of non-Europe*).



7. ábra Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for A Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/33/EC on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles (6.1. ábra, magyar nyelvű változat nem áll rendelkezésre)

Minden esetben több opciót kell a jogalkotós számára kidolgozni, de ezek valós opciók kell hogy legyenek (*no strawman options*), nem pedig a preferált megoldást előtérbe állító álforgatókönyvek. Az egyes opciókkal kapcsolatban ismertetni kell azok lehetséges gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait, előnyeiket és költségeiket, az egyes érintettekre gyakorolt hatásukat, lehetséges kockázataikat. Az egyes opciók közvetlen kihatásain túl azokat a várható negatív és/vagy pozitív közvetett hatásokat is számba kell venni, melyek a szabályozás, szakpolitikai intézkedés hatására kialakult változások nyomán lépnek fel. Fontos megjegyezni, hogy mivel az összes tagállam a költségek minimalizálásában és a közigazgatási, jogalkotási terhek leszorításában érdekelt, a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogyan hasznosíthatók a már meglévő, például informatikai rendszerek az egyes opciók megvalósításában.

Specific objective 3: Ensure that the Directive's provision are simple and effective to use							
Greater alignment of procurement procedures	Strongly negative – current framework is discarded; no general common rules	Member States have to choose an option: Majority use of common definition, but follow-up unclear	Strong positive impact: common definition and action requirement	Strong positive impact: common definition and action requirement	Strong positive impact: common definition and action requirement	Strong positive impact: common definition and action requirement	Strongest impact due to immediate effect of common procedure
- CO2 emissions	No impact	Reduction by 15 million tonnes (800 million cost savings)	Reduction by 12 million tonnes (€610 million cost savings)	Reduction by 11 million tonnes (€600 million cost savings)	Reduction by 25 million tonnes (1,260 million cost savings)	Reduction by 41 million tonnes (2,090 million cost savings)	Reduction by 148 million tonnes (€8.3 billion cost savings)
- Air pollutants	No impact	Total damage costs reduction by €50 million mainly from reduction of NOx emissions, less so PM10	Reduction by €30 million mainly from reduction of NOx emissions, less so PM10	Reduction by €50 million mainly from reduction of NOx emissions, less so PM10	Reduction by €50 million mainly from reduction of NOx emissions, less so PM10	Reduction by €100 million mainly from reduction of NOx emissions, less so PM10	Reduction by €570 million mainly from reduction of NOx emissions, less so PM10

8. ábra Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for A Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/33/EC on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles (7.3. táblázat, magyar nyelvű változat nem áll rendelkezésre)

A hatásvizsgálatban a várt környezeti, társadalmi és gazdasági hatásokat mennyiségi és minőségi szempontok szerint is be kell mutatni, utalva a kimutató módszertanára is. Érdeemes megemlíteni, hogy a tagállamok sokszínűségére tekintettel igen nagy nehézségekbe ütközhet a hatások mennyiségi kimutatása, összehasonlítása, hiszen a tagállamok természeti, demográfiai, gazdaságszerkezeti eltérései miatt csak nehezen fogalmazhatók meg általános hatások. Az ismeretlen tényezőkre is külön utalni kell.

A hatásvizsgálatban fel kell tüntetni az egyes opciók hatásosságát (mennyiben érik el a szabályozási célt?), hatékonyságát (előnyök/költségek) és koherenciáját (uniós szakpolitikákhoz való viszonyuk). Igazolni kell a hatásvizsgálatban a szubszidiaritás feltételeinek fennállását, a tartalmi arányosságot (opció nem megy túl a szükséges mértéken) és a formai arányosságot (a választott szabályozási forma jelenti a leghenyébb beavatkozást az elérendő cél fényében).

Az értékelés fontos garanciája a minőségi jogalkotásnak, hiszen csak egy hatékony elemzés alapján dönthető el, hogy a választott szakpolitikai megoldás célravezetőnek bizonyult-e, szükség van-e további beavatkozásra, módosításokra. Már a hatásvizsgálatban dönteni kell arról, hogyan zajlik majd a végrehajtás monitoringja és a szabályozás értékelése.

### 5.2.5. Nyilvános és célzott konzultáció

Az EUSZ 11. cikke szerint:

- (1) Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák.
- (2) Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.
- (3) Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat. [...]

A konzultációt már a kezdeményezés előkészítése során pontosan meg kell tervezni, mind időtartamát, mind pedig a célcsoportját tekintve. A kezdeményezés politikai validációját követően egy szolgálatközi csoport fogadja el a konzultációs stratégiát, mely a kiinduló hatásvizsgálat részét képezi. Kötelezően nyilvános, online konzultációt kell lefolytatni az értékelésekről és a célravezető ségi vizsgálatokról, a hatásvizsgálatokról, a zöld könyvekről, a közleményekről. A nyilvános, online konzultációra legalább 12 hetet kell szánni. Az érintettekre koncentráló, célzott konzultációt kell lefolytatni az ütemtervekről, a kiinduló hatásvizsgálatokról, a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusokról, a jogszabálytervezetetről (4–8 hét).

A célzott konzultációban résztvevő érintettek esetén a Bizottság elvárja, hogy azok regisztráljanak az ún. *Transparency Register*ben, megadva a szervezet (egyéni vállalkozó) tevékenységére, tagjaira, finanszírozására vonatkozó legfontosabb adatokat.

Profile of registrant			
<b>Antall József Knowledge Center</b>			
Identification number in the register: <b>773286221518-35</b>			
Registration date: <b>16/05/2016 12:28:40</b>			
The information on this entity was last modified on: <b>29/05/2018 17:20:23</b>			
The date of the last annual update was: <b>29/05/2018 17:20:23</b>			
Next update due latest on: <b>29/05/2019</b>			
Registrant : Organisation or self-employed individual			
<b>(Organisation) name:</b> Antall József Knowledge Center			
<b>Acronym:</b> AJKC			
<b>Legal status:</b> ASBL			
<b>Website:</b> <a href="http://www.ajtk.hu/en">http://www.ajtk.hu/en</a>			
Persons accredited for access to European Parliament premises			
First name	Surname	Start Date	End Date
Peter	ANTALL	18/07/2018	17/07/2019
Andras	BRAUN	13/09/2018	12/09/2019
Elna	HERÉDI	27/04/2018	30/11/2018
Ildiko	VOLLER-SZENCI	12/07/2018	11/07/2019
Fields of interest			
<b>The organisation's fields of interests are:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Borders and Security</li> <li>• Budget</li> <li>• Culture</li> <li>• Digital economy and society</li> <li>• Education and training</li> <li>• Employment and Social Affairs</li> <li>• Energy</li> <li>• Enlargement</li> <li>• External Relations</li> <li>• Foreign and Security Policy and Defence</li> <li>• General and Institutional Affairs</li> <li>• Justice and Fundamental Rights</li> </ul>			
Specific activities covered by the Register			
<b>Main EU initiatives, policies and legislative files followed by the organisation:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Enlargement</li> <li>-Foreign and security policy</li> <li>-Migration and Home Affairs</li> <li>-Sustainability goals (mobility, health, youth)</li> <li>-European public policy</li> </ul>		
<b>Relevant policy implementation, public relations and communication activities such as projects, events and publications:</b>	<p>AJKC is organising the following events:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Conferences</li> <li><input type="checkbox"/> Workshops</li> <li><input type="checkbox"/> Danube Regatta</li> <li><input type="checkbox"/> Antall Jozsef Summer School</li> </ul> <p>About the events you can find more information on <a href="http://www.ajtk.hu/en">www.ajtk.hu/en</a>            AJKC produced several publications on a range of EU and global policy issues. See our website for all publications.  <a href="http://www.ajtk.hu/en/products/szakkonyvek">http://www.ajtk.hu/en/products/szakkonyvek</a></p>		
<b>List of meetings with the European Commission :</b>	N/A		

Financial data	
<b>Financial year:</b>	01/2017 - 12/2017
<b>Estimate of the annual costs related to activities covered by the register:</b>	200,000 € - 299,999 €
<b>Total budget:</b>	267,010 €
<b>of which public financing:</b>	250,000 €
<b>Most recent financial information about funding received from the EU institutions:</b>	No funding received from the EU institutions during the last closed financial year.
<b>- from national sources:</b>	250,000 €
<b>- from local/regional sources:</b>	€

### 5.2.6. Átültetés, végrehajtás monitorozása, értékelés

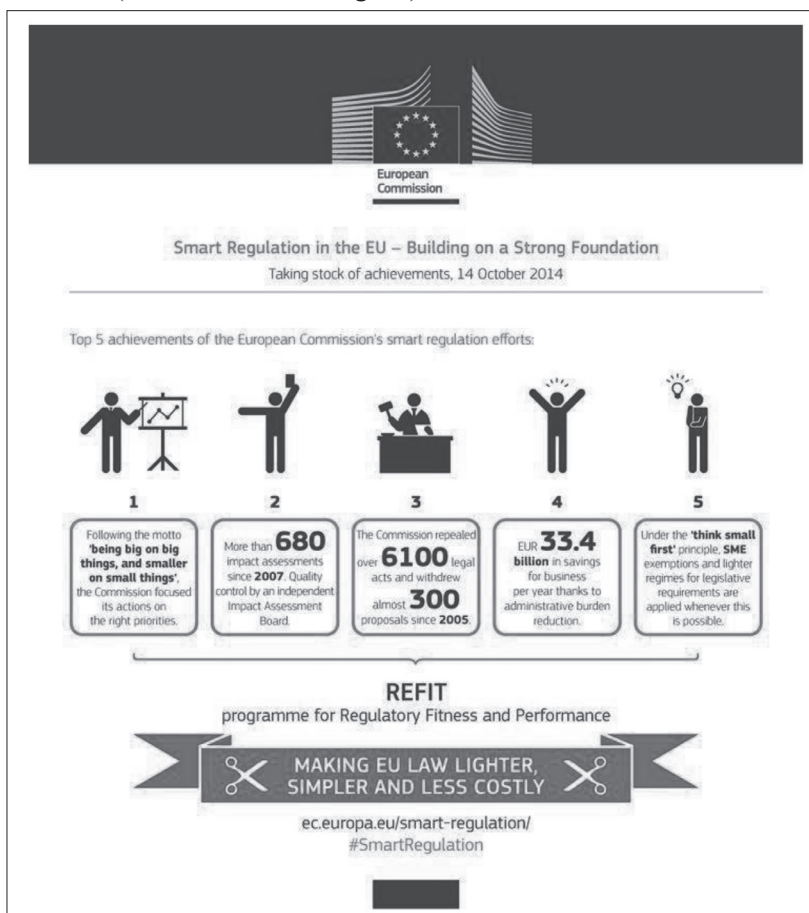
Fajsúlyosabb irányelvek esetében a tagállami átültetés és jogalkalmazás megkönnyítésére a Bizottság a jogszabály-javaslat szövegezésével párhuzamosan végrehajtási tervet is készít. A végrehajtási tervben a Bizottság utal a lehetséges nehézségekre, különböző támogató eszközöket javasol (útmutatók, szakértői csoportok, alkalmazói műhelytalálkozók stb.) és megnevezi a Bizottság illetékes kapcsolattartóit (vezető főigazgatóság illetékes főosztálya), akiktől támogatást kaphatnak az átültetésben részt vevő nemzeti szereplők. Erre jellemzően keretirányelvek, teljes körű harmonizáció esetében és olyan rendeleteknél kerül sor, melyek alkalmazásához további tagállami intézkedések elfogadására van szükség.

Miközben a Bizottság segíti a tagállamokat implementációs feladataik ellátásában, addig a tagállamok is kötelezhetők az átültetéssel kapcsolatos intézkedésekről szóló kiegészítő intézkedések átadására (magyarázó dokumentum). A magyarázó dokumentum lehet részletes megfelelési táblázat, feljegyzés, levél vagy tagállami jogalkotásra történő hivatkozás.

Végül a jogalkotónak fontos önellenőrzési, minőségbiztosítási eszköze és a közpolitikai ciklus szerves része az értékelés és a célravezetőségi vizsgálat. Az értékelés célja annak felderítése, hogy a választott szabályozási megoldás elérte-e a kívánt szabályozási célt, illetve mennyire bizonyult hatékonnak a szabályozási cél elérésére létrehozott eljárás vagy mechanizmus, kiépített kapacitás, kijelölt erőforrás. Az értékelés lehetőséget ad általánosabb következtetések és tanulságok levonására is, melyek alapján felmérhető az átültetésre hagyott felkészülési idő ideális tartama, az optimális szabályozási szint stb.

Az értékelés feltétele a validáció, ezért minden értékelést először a *Decide* rendszerén keresztül jóvá kell hagyatni. Az értékelés célját, módszerét és

terjedelmét ütemtervben kell rögzíteni; mindeközben a készülő értékelés véglegesítéséhez Szolgáltatközi Csoportot kell létrehozni. Minden értékelést nyilvános konzultációra kell bocsátani, melynek eredményeiből szolgáltatközi konzultáció segítségével végleges szolgálati munkadokumentum készül. (Ezek a szolgáltatközi munkadokumentumok az értékelési ütemtervhez hasonlóan szabadon hozzáférhetőek, ám ezek az anyagok is rendszerint csak angolul állnak rendelkezésre). Az értékelések kötelező eleme a hatásvizsgálatnál is értékelt gazdasági, társadalmi és környezeti hatások felmérése, a szabályozás hatásosságának és hatékonyságának értékelése, a szabályozási koherencia és relevancia (időszerűség) ellenőrzése, valamint annak megfogalmazása, hogy milyen hozzáadott értékkel bír az uniós fellépés az adott szabályozási terület rendezésében (szubszidiaritás-vizsgálat).



10. ábra: Az Európai Bizottság sajtóközleménye. Brüsszel, 2014. október 14. Könnyebb, egyszerűbb és kevésbé költséges uniós jog – az eredmények számbavétele



A célravezetőségi vizsgálatok (REFIT) a meglévő uniós joganyag rendszeres átvilágítását szolgálják. A jogalkotó célja, hogy a REFIT eredményei alapján egyszerűsítse az uniós jogot, csökkentse a szabályozási terheket és költségeket, mindezt anélkül, hogy feladná az uniós fellépésből fakadó szabályozási előnyöket. Ehhez a Bizottság egy ún. REFIT-platformot hozott létre 2015-ben Frans Timmermans bizottsági alelnök vezetésével. A platform keretei között bizottsági szakemberek, a tagállamok hatóságainak képviselői és más érintettek találkoznak az uniós jogalkotás és jogszabály-végrehajtás javítása érdekében. A platform két alcsoportja a kormányzati csoport, melyet a tagállami küldöttek alkotnak, valamint a gazdasági, szociális és regionális partnerek alkotta érdekképviseleti csoport (EGSZB, Régiók Bizottsága és más érdekelt grémiuma). A civil társadalom szereplői, az üzleti élet képviselői és bármilyen érdekelt az „Enyhítsünk a terheken” című űrlapon küldhetnek online javaslatokat a REFIT-platformnak. A REFIT-platform tárgyalja az online beérkező célravezetőségi javaslatokat, valamint ajánlásokat fogalmaz meg a Bizottság részére.

## 6. KÉPVISELETI ÉS JOGALKOTÁSI FELADATOK A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS RENDSZERÉBEN

### 6.1. A tagállami perspektíva

#### 6.1.1. Felhatalmazás az uniós jogalkotásban való részvételre

Csatlakozásukat megelőzően a tagállamok alkotmányukba ún. integrációs klauzulát illesztettek be, melynek rendszerint egyszerre van az uniós együttműködésben való részvételre felhatalmazó, illetve az *ultra vires* uniós jogalkotás érvényesülését korlátozó funkciója. Emellett az integrációs klauzulák az ún. *alkotmányjogi paradoxont* kívánták feloldani, miszerint az alkotmányban foglalt népszuverenitás és jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen lett volna, ha az alkotmány nem adott volna kifejezett felhatalmazást az állami felségjogok (gyakorlásának) átruházására.<sup>50</sup>

„Az Európai Unióhoz való csatlakozásból fakadó alkotmányjogi paradoxon lényege abban foglalható össze, hogy a tagállami alkotmány felhatalmazást ad a csatlakozásra olyan nemzetközi rendszerhez, amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így a felhatalmazást adó alkotmányának szabályaival szemben is. Ezt a feltétlen érvényesülést a közösségi jog elsőbbségének fogalmával szokták jelölni. Ez az elsőbbségi igény konfliktusban áll azzal, a tagállami alkotmányos rendszerekben általában érvényesülő axiómával, hogy a belső jogrendszer csúcán maga az alkotmány áll, amelyből a belső jogrendszer összes normájának érvényessége eredeztethető. A csatlakozással a belső jogrendszerbe beengedett közösségi jog ezt az axiómát kérdőjelezi meg. Az itt jelzett alkotmányjogi paradoxon kezelése vagy megoldása, az alkotmányozó hatalom jogalkotói segítségével, elsősorban azon tagállami szervekre hárul, melyek az alkotmány alkalmazására, értelmezésére, a jogrendszer egyes elemeinél az alkotmányosság megítélésére a legmagasabb szinten bírnak autoritással (a továbbiakban, összefoglalóan, alkotmánybíróóságok).”<sup>51</sup>

<sup>50</sup> SZABÓ Krisztián Bence: *Az Európai Unió jogának hatása a magyar közjog rendszerére*. OTDK dolgozat, 2004. 6.

<sup>51</sup> BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.)*. *Európai jog*, 2007/2. 3–16.

A német alkotmányjog-tudományban kidolgozott hídelmélet (*Brückentheorie*) szerint az integrációs klauzula, valamint a tagállami csatlakozási szerződés „hidat”<sup>52</sup> képeznek a nemzeti, valamint az európai jogrend között. A híd kétirányú forgalmában „hatáskörök” vándorolnak az Unió felé,<sup>53</sup> míg visszafelé a felhatalmazás keretei között hozott európai aktusok találnak utat a tagállami jogrendbe. Az Unió *ultra vires* aktusai azonban nem juthatnak át a hídon, hiszen a tagállami alkotmánybíróságok mint kapuőrök őrzik az át nem ruházott tagállami hatásköröket. (A „híd” metafora azt is jól szemlélteti, hogy ebben a konstrukcióban az európai jog a tagállami megerősítés által nyer érvényességet és alkalmazást a nemzeti jogrendben.)<sup>54</sup>

A magyar alkotmányban rögzített integrációs klauzulát az Alaptörvény E) cikke tartalmazza:

#### E) cikk

- (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.
- (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződések-ből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az
  - Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja
  - Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.
- (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

<sup>52</sup> Vö. Christian TOMUSCHAT: Wer hat höhere Hoheitsgewalt? *Humboldt Forum Recht*, no. 8. (1997). 2.

<sup>53</sup> Ulrich HALTERN: *Europarecht – Dogmatik im Kontext*. Heidelberg, Mohr Siebeck, 2005. 382.

<sup>54</sup> „Az államközösséghez való csatlakozást ratifikáló törvényen alapul magának az államközösség létének, valamint a többséggel hozott döntéseinek a tagállamokat kötelező ereje.” BVerGE 89,155 (94).

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az E) cikk (2) bekezdése az uniós hatáskörgyakorlás korlátjaként állítja az alapvető jogok tiszteletben tartását, valamint hazánk „nemzeti identitását”, azaz területi egységét, népességének, államformájának és állami berendezkedésének meghatározását (alapjogi fenntartás, szuverenitás fenntartás).<sup>55</sup>

A fentiekben említettek szerint azonban az integrációs klauzulák szerepe nem csupán az uniós jog érvényesülésének lehetővé tételében és korlátozásában, hanem az európai együttműködésben való részvételre történő felhatalmazásban áll. A többszintű kormányzás rendszerében ugyanis a jogalkotási, a végrehajtási és az ellenőrzési feladatok az uniós és a tagállami szintek között oszlanak meg. Ezekben a folyamatokban tagállami részről az Unió melletti állandó képviseletek szakdiplomatai vesznek részt, illetve őket támogatják és az implementációt bonyolítják a kérdéses területért felelős minisztériumok, hatóságok munkatársai, akiket a különböző tanácsi munkacsoportokban való részvételre jelöltek ki. Az alábbiakban az uniós jogalkotásban való részvételt, illetve a jogharmonizáció menetét Magyarország perspektívájából írom le.

### 6.1.2. A nemzeti szakértők feladatai az uniós jogalkotás folyamatában

Amint a Bizottság eljut abba a fázisba, hogy elkészül egy jogszabályjavaslat szövegével, azt feltölti az ún. *Delegates* felületre, melyhez a tagállamok jogharmonizációért felelős szakértői, szakdiplomatai férnek hozzá. A Bizottság az általa működtetett *Delegates* oldalon keresztül kommunikál a tanácsi munkacsoportok képviselőivel, valamint az állandó képviseletek diplomataival, így magyar részről a kompetens minisztérium felelős munkatársával (szakértő), illetve Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének (ÁK) tagjaival. A Bizottság erre a felületre tölti fel a jogszabályjavaslatot, napirendi pontokat és a soros elnökség releváns megközelítését, illetve a „dosszié” (a jogszabályjavaslattal kapcsolatos összes anyag) egyéb anyagait. A jogszabályjavaslattal foglalkozó tanácsi munkacsoport szakértői, valamint az érintett

<sup>55</sup> LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskoncepciók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/17.

szakdiplomaták értesítéseket kapnak a *Delegates* oldalról, amint új anyagot töltek fel a felelősségi körükbe tartozó dossziéval kapcsolatban. A Bizottság az új jogszabályjavaslat előzetes bemutatása tárgyában előkészítő munkacsoporti ülést hív össze.

A Tanács munkáját a COREPERen kívül mintegy 150 szakosodott munkacsoport segíti. A munkacsoportok egy részét maga az alapító szerződés irányozza elő, másokat a COREPER állított fel. Egyes munkacsoportoknak választott vagy kinevezett elnöke van, ám a legtöbb munkacsoportot a soros elnökség vezeti. A munkacsoportok az alábbi témakörökhöz kapcsolódnak: általános ügyek, külügyek, gazdaság és pénzügyek, bel- és igazságügy, versenyképesség, közlekedés/telekommunikáció/energia, munkavállalás/szociális ügyek/egészségügy/fogyasztóvédelem, környezetvédelem, oktatás/fiatalok/kultúra/sport. (A jelenleg működő munkacsoportokkal kapcsolatban lásd a Tanács 10925/18 POLGEN 120 [2018. július 6.] dokumentumát.)

A jogszabályjavaslat tükrében a magyar európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter vezetésével el kell dönteni, hogy mely hazai minisztérium, illetve annak dolgozója lesz a dosszié főfelelőse. A dossziéért főfelelős minisztérium feladata, hogy koordinálja a jogszabályjavaslattal kapcsolatos tagállami feladatokat, véleményezze a dossziéval kapcsolatban beérkező minisztériumi, szakértői anyagokat, gondoskodik a magyar Kormány képviseléről a Tanácsban és a tanácsi munkacsoportokban, illetve szövegezze az elfogadott uniós jogi aktust átültető nemzeti jogszabály(oka)t. Az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzata alapján a legtöbb esetben meg lehet állapítani, hogy tárgyköre alapján mely minisztérium tevékenységi köréhez kapcsolódik leginkább az uniós jogszabályjavaslat. Azonban előfordul, hogy átfogó jellege miatt a jogszabályjavaslat több tárcát is érint, ilyenkor végső esetben az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter jelöli ki a dosszié főfelelősét.<sup>56</sup> A főfelelős minisztériumban a tárgykör szerint illetékes főosztályok munkatársai közül kerül ki az a szakértő, aki egyrészt részt vesz a tanácsi munkacsoport keretei között az uniós jogalkotási munkában, másrészt gondoskodik az elfogadott jogszabály átültetéséről.

A dossziéért felelős minisztériumi szakértő az alábbi feladatokat végzi: kapcsolatot tart az egyéb, tárgykör szerint szintén felelős minisztériumok szakértőivel, nemzeti szinten konzultál az érdekképviselőkkel, az érintettekkel a dossziéhoz kapcsolódó kérdésekben, továbbá elkészíti a magyar tárgyalási

<sup>56</sup> A szűkös kapacitásokra tekintettel a minisztériumok nem „kapkodnak” a dossziék után.

álláspontot (TÁP) a munkacsoportos ülésre, valamint az ÁK részére. A szakértő többféle TÁPot<sup>57</sup> is készít: először összeállítja a kérdéses jogszabályjavaslattal kapcsolatos *induló TÁPot*, mely átfogó és általános jelleggel elemzi a javaslatot a magyar érdek szempontjából. Az induló TÁP elkészítéséhez a szakértő ellenőrzi a javaslat kötelező elemeit, így a jogalap megfelelőségét, a szubszidiaritás és arányosság feltételének teljesítését.

Emellett áttekinti a hatályos uniós és magyar jogszabályokat, hogy megállapítsa, mennyire illeszkedik a javaslat a fennálló jogrendhez, milyen változásokat kívánna meg. A szakértő igyekszik megbecsülni a javaslat költségvonzatát is („alacsony”, „közepes”, „magas”), tekintettel a közvetlen költségekre, a kapacitásbővítési és az egyéb szempontokra. A javaslat értékelésében fontos szerephez juthat az érintettekkel folytatott konzultáció, hiszen például kiderülhet, hogy az adott tagállamban aktív érintettek nem támogatnák a jogszabály elfogadását. A szakértő az induló TÁP elkészítésekor áttekinti az Európai Unió Bíróságának releváns esetjogát, illetve merít a nemzeti, nemzetközi szakirodalomból is. Az induló TÁPból ugyan kirajzolódik a jogszabályjavaslattal kapcsolatos magyar álláspont, azonban a további munkacsoportos, illetve COREPER ülésekre már az üléseken tárgyalt szövegszakaszokhoz kapcsolódó TÁPokat is el kell készíteni. Általában nagyon szűkös a jogszabályjavaslat *Delegates* oldalra történő feltöltése, valamint az első előkészítő munkacsoportos ülés összehívása közötti időtartam, így ilyen rövid határidővel az induló TÁP elkészítésére és annak megfelelő hazai intézmények általi jóváhagyására nincs elegendő idő. Egy induló TÁP elkészítése – jogszabályjavaslattól függően – több hetet is igénybe vesz, a TÁP jóváhagyásának folyamatára pedig nagyjából három hetet kell szánni. A TÁPot ugyanis először a felelős szakértő vezetője, az illetékes államtitkár, majd a miniszter hagyja jóvá. Ezután kerül a TÁP az EKTB elé jóváhagyásra.

Az EKTB feladata az uniós ügyek szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinációja és előkészítése, beleértve a TÁPok elkészítését, összehangolását.<sup>58</sup> A munkacsoportokban, COREPERben és egyéb szervezetekben képviselt TÁPok meghatározásán kívül az EKTB tesz javaslatot az Európai Unió Bírósága és

<sup>57</sup> Az Igazságügyi Minisztérium munkatársa szerint valójában következtelen a TÁP mint kifejezés használata, hiszen az induló TÁP (mely a magyar Kormány általános megközelítését, legfőbb aggályait és a javasolt szabályozásból támogatható elemeket tartalmazza) miniszteri szintű jóváhagyást igénylő dokumentum. Ehhez képest a munkacsoportos ülésekre készülő TÁP-ok az ülés napirendi pontjaihoz kapcsolódó, beszédelemeket is tartalmazó dokumentumok, melyeket a hazai munkacsoportban hagyják jóvá.

<sup>58</sup> Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat.

EFTA Bíróság előtti eljárás megindítására, beavatkozásra, észrevételek tételére és jóváhagyja a benyújtandó beadványokat. Az EKTB elnöke az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter, helyettese az általa vezetett minisztérium Európa-politikáért felelős helyettes államtitkára (európai igazgató). Az európai igazgató az EKTB titkára. Az EKTB a Tanács, COREPER és munkacsoportok napirendjéhez igazítja üléseinek napirendjét. Heti rendszerességgel megtartott ülésén, esetleg rendkívüli ülésén napirendtől függően részt vesznek a felelős szakértői csoportban tagsággal rendelkező szervek vezetői. Az EKTB döntési javaslatait a kormány elé terjeszti. A kormány havonta európai uniós üléseket tart, ezeket az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter készíti elő, javaslatot tesz annak napirendjére, előkészíti az ülésen megtárgyalandó előterjesztéseket.

Más tagállamokban is hasonlóan összetett és időigényes folyamat a TÁP elkészítése és a szükséges jóváhagyások beszerzése, ezért az előkészítő ülésen rendszerint egyik munkacsoport szakértőnek sincs jóváhagyott TÁPja. Ilyenkor a szakértők ún. *vizsgálati fenntartással (scrutiny reservation)* élnek, azaz azzal a fenntartással tárgyalják a jogszabályjavaslatot, hogy arra nézve még nem világos a nemzeti álláspont.<sup>59</sup> Mivel ilyenkor még általában nem áll rendelkezésre a jogszabályjavaslat magyar fordítása sem, a szakértő ún. *nyelvi fenntartással (linguistic reservations)* élhet.

### *A ... szülő európai parlamenti és tanácsi irányelv-tervezet*

Elnökségi dokumentum: .../...

#### *1. Beszédelemek*

Hozzászólás javasolt/nem javasolt/szükség szerint.

Magyarország részéről a vitaindító dokumentumban megfogalmazott egyik válasza sem tudunk pozitívan reagálni, tekintettel arra, hogy továbbra is határozottan azon az

állásponton vagyunk, hogy a [...] ne kerüljenek az *Irányelv-tervezet* hatálya alá.

Álláspontunk szerint, még ha az XY ügyben hozott ítélet úgy is értelmezendő, hogy a ... az *Egyezmény* hatálya alá tartozik, nem szükségszerű, hogy emiatt változtassunk eddigi, a tagállami kompetenciákat védő, határozott álláspontunkon az *Irányelvvel* kapcsolatban. Ahogy ezt a Tanács Jogi Szolgálat is elmondta a legutóbbi [...] ülésén, ebben az esetben egy politikai döntésről van szó. A tagállamok igazságügyi miniszterei pedig úgy döntöttek, kizárják az *Irányelv* hatály alól a [...] körét.

<sup>59</sup> Peter NEDERGAARD: *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*. Leiden, Brill, 2006. 163.

Az elmondottak fényében kérjük PRES-t és a tagállamokat, fontolják meg, hogy meg kell-e változtatnunk az általános megközelítés kapcsán kialakított álláspontunkat. Magyar részről semmiféle hatálybővítést nem tudunk támogatni.

## 2. Vezetői összefoglaló

Magyarország részéről a vitaindító dokumentumban megfogalmazott egyik válasza sem tudunk pozitívan reagálni, tekintettel arra, hogy továbbra is határozottan azon az állásponton vagyunk, hogy a [...] ne kerüljenek az Irányelv-tervezet hatálya alá.

[...]

18. cikk: az a) pontban szereplő joghatósági ok kapcsán egyértelművé kellene tenni a szövegben, hogy a *Member State* a [...] -ban részt vevő tagállamokat jelenti.  
20. cikk (2) bekezdés: a legutóbbi ülésen egyértelműen azok a tagállamok voltak többségben, amelyek a húszezer EUR küszöbértéket szeretnék. Ezt PRES is elmondta a cikkhez tartozó összegzésében. Most mégis tízezer EUR küszöbérték szerepel a szövegben. Hangsúlyoznánk, hogy továbbra is a húszezer EUR küszöbértéket támogatnánk.

(3) bekezdés: a *may* helyett *shall*-t szükséges a szövegbe beszúrni, mert ezzel válik egyértelművé, hogy a [...] nem gyakorolhatja a hatáskörét az a) és b) pontokban felsorolt esetekben. Ezek az esetek ugyanis nem mérlegelés körébe tartoznak, hanem már egyértelműen a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartoznak.

(5) bekezdés: a hivatkozások közé a 20. cikk (2) bekezdésére való hivatkozást is be kell venni, ezekben az esetekben is felmerülhet hatásköri vita.

37. cikk: nem értjük a (2) bekezdés törlésének okát.

[...]

Az uniós tervezet törvényhozatali tárgykörbe tartozik-e?

Igen.

*Az uniós tervezetből fakadó hazai jogalkotási feladatok, és egyéb intézkedések:*  
A tervezet elfogadása esetén az jogalkotási feladatokat eredményezne. Indokolt lesz – többek között – az Alaptörvény és más – egyebek mellett – sarkalatos törvények módosítása.

Költségvetési hatások:

11. ábra: Munkacsoporti ülésre készült TÁP anonimizált változata.  
A tervezet elfogadása várhatóan költségvetési kihatással nem jár



Az első, előkészítő ülés több szempontból is nagyon hasznos: a Bizottság felmérheti, milyen fogadtatásra talált a tagállamok körében a jogszabályjavaslat, a nemzeti szakértők pedig olyan szempontokkal, hivatkozásokkal is gazdagodnak, melyekre az induló TÁP összeállításakor még nem gondoltak. Utóbbiak nagyon fontosak a további TÁP-ok elkészítésében, valamint a magyar álláspont alakulásában. A munkacsoporti üléseken a nemzeti szakértő és az ÁK szakdiplomataja együttesen vesznek részt; az ülésekre Brüsszelben, a Tanács Justus Lipsius, LEX vagy Europa épületében kerül sor. A tárgyalóteremben a nemzeti szakértők körívben helyezkednek el, központi helyen a soros elnökség munkacsoporti tagjai ülnek, akik az ülés levezetéséért, jegyzőkönyvezéséért felelnek. A Bizottság dossziéért felelős képviselője az elnökséggel szemben foglal helyet, illetve ide érkeznek a munkacsoportban esetlegesen meghallgatott egyéb szakértők, tanácsadók stb. Végül a Tanács Jogi Szolgálat is részt vesz az ülésen, a soros elnökség mellett.



12. ábra Munkacsoporti ülés a Justus Lipsius és Lex épületekben, tolmácsolással. (Saját ábra.)

A további munkacsoporti üléseken a jogszabálytervezetet már szövegszinten tárgyalják, így a Delegates portálra felkerül a következő ülés napirendje, utalással a tárgyalni tervezett szövegrészekre. A munkacsoporti üléseken kívül a COREPERben is zajlik a munka. A nagykövet és helyettese képviseli hazánk álláspontját a Tanács elé kerülő különböző dossziék témájában. Ehhez a nagykövetet és helyettesét fel kell készíteni az egyes dossziék kapcsán képviselt magyar álláspontra és jelezni kell, mely a témák kapcsán van markáns magyar érdek, amit COREPERben szinten képviselni kell. A COREPERben a munka-

csoporton szinten már elfogadott szövegrészeket hagyják jóvá, és ezen a szinten már csak akkor vitatnak meg bizonyos pontokat, ha ahhoz komoly politikai érdek fűződik. Az már az elnökség kudarcának minősül, ha munkacsoporton szinten nem sikerül elfogadtatni a jogszabály szövegét.

Mindeközben a Bizottság az Európai Parlamentnek is megküldi a jogszabályjavaslatot, mely a tárgykör szerint illetékes szakbizottság elé utalja a javaslatot és rapportórt jelöl ki az esetleges módosító indítványok kidolgozására. A jogalkotási munka gyorsítása érdekében a társjogalkotók valójában párhuzamosan tárgyalják a jogszabálytervezetet és köztes megállapodásokat kötnek az egyes szövegrészekkel kapcsolatban, melyektől a továbbiakban már nem kívánnak eltérni. Ezt a három intézmény részvételével zajló folyamatot hívjuk *trialógusnak*. A trialógusban a dossziék három hasábjában tükrözik a résztvevő intézményeknek a jogszabálytervezettel kapcsolatos szövegszintű javaslatát.

<b>Bizottság</b>	<b>Tanács</b>	<b>Európai Parlament</b>
Bizottság által eredetileg javasolt jogszabályszöveg	Az elnökség által a munkacsoporton tárgyalások alapján összeállított szöveg	Az EP szakbizottságában összeállított szöveg

A jogszabálytervezet terjedelmétől és a társjogalkotók hozzáállásától függően nagyjából 4–5 trialógus után jut el az uniós jogalkotó egy végleges szöveghez. A dosszié lezárására munkacsoporton szinten egy utolsó, áttekintő ülést tartanak a szöveg véglegesítése érdekében. Az elfogadott szöveget a COREPER, majd a Tanács szintjén is elfogadják, ezt követően az Európai Parlament is megszavazza. Ezután a Bizottság intézkedik a jogszabály Hivatalos Lapban való közzétételéről.

### 6.1.3. Implementációs feladatok

Amint közzéteszik a jogszabályt a Hivatalos Lapban, nemzeti szinten beindul az implementáció folyamata, melyet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet szabályoz.

A 94/2018 (V. 22.) Kormányrendelet 112. cikkének (9) bekezdésében kimondja, hogy az igazságügyi miniszter hangolja össze a

„b) Európai Unió jogának való megfelelés céljából folytatott jogharmonizációs tevékenységet, ennek keretében *ba*) gondoskodik a jogharmonizációs tevékenység elvi, módszertani és terminológiai egységességéről, *bb*) kidolgozza a jogharmonizáció programozásának rendjét, figyelemmel kíséri és előmozdítja a jogharmonizációs feladatok teljesítését, és intézkedik a lejárt határidejű jogharmonizációs feladatok teljesítése iránt, jogharmonizációs adatbázist vezet, *bc*) jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéshez kapcsolódóan nyilatkozik arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával [...]”.

A jogharmonizáció tehát az Igazságügyi Minisztérium által összefogott jogharmonizációs programozás keretében valósul meg. Az Igazságügyi Minisztérium határozza meg a szükséges jogalkotási feladatokat és azok ütemezését. Ennek keretében az EU Jogi Főosztály kapcsolatba lép a főfelelős minisztériummal, hogy töltsse ki a jogharmonizációs javaslatot, melyben az uniós jogszabály átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogalkotási feladatokat (illetve, ha az uniós jogszabályból teljes megfelelés miatt jogalkotási feladat nem származik, az erre való utalást) kell meghatározni, az átültetési/végrehajtási határidőre is tekintettel [302/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet 1. melléklet]. A jogharmonizációs javaslatért az illetékes szakminisztérium főosztálya felelős; a javaslat elkészítésében az Igazságügyi Minisztérium támogatja. A javaslatot rendszerint az a nemzeti szakértő fogja főfelelősként elkészíteni, aki a jogszabályt tárgyaló munkacsoportban is részt vett. Feladata, hogy áttekintse: mely hazai jogszabályok módosítására, elfogadására lesz szükség az implementációs kötelezettségek teljesítéséhez. Amennyiben egyéb minisztériumok is érintettek, velük is egyeztet, majd vezetője, azaz a főfelelős minisztérium minisztere harminc napon belül megküldi egyeztetés céljából az igazságügyért felelős miniszter, az európai ügyek koordinációjáért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter részére a jogharmonizációs javaslatot.



7. Az uniós jogi akttal teljes mértékben harmonizáló hatályos jogszabály(ok):										
7.1.										
7.2.										
7.3.										
7...										
8. A 6. pontban feltüntetett jogalkotási feladatok teljesülését követően hiányos átültetés/végrehajtás miatt felmerült jogalkotási feladatok(ok)										
8.1. Az elfogadandó új jogszabály(ok) tárgya és jogforrási szintje										
				A jogalkotási feladat teljesítésének ütemezése						
tárgy:	jogforrási szint:	felhatalmazás:	Felelős tárca	első közig. egyeztetés	Kormány döntés	Ogy. döntés	kihirdetés időpontja	hatályba lépés tervezett időpontja		
8.1.1.										
8.1.2.										
8.1.3.										
8.1...										
8.2. A módosítandó jogszabály(ok):										hatályon kívül helyezés
8.2.1.										Igen/Nem
8.2.2.										Igen/Nem
8.2.3.										Igen/Nem
8.2...										Igen/Nem
9. A 6. pontban feltüntetett jogalkotási feladatok teljesülését követően kötelezettségességi eljárás kapcsán felmerült jogalkotási feladatok(ok)										
9.1. Az elfogadandó új jogszabály(ok) tárgya és jogforrási szintje										
				A jogalkotási feladat teljesítésének ütemezése						
tárgy:	jogforrási szint:	felhatalmazás:	Felelős tárca	első közig. egyeztetés	Kormány döntés	Ogy. döntés	kihirdetés időpontja	hatályba lépés tervezett időpontja		
9.1.1.										
9.1.2.										
9.1.3.										
9.1...										

9.2. A módosítandó jogszabály(ok):	hatályon kívül helyezés <sup>12</sup>
9.2.1.	Igen/Nem
9.2.2.	Igen/Nem
9.2.3.	Igen/Nem
9.2...	Igen/Nem
10. A jogharmonizációs javaslat egyeztetésébe bevont minisztériumok (egyéb állami szervek)	
11. A jogharmonizációs javaslat módosítása esetén a módosítás indoka:	
12. A jogharmonizációs javaslat elkészítésének és egyeztetésre bocsátásának dátuma:	
Megjegyzés	

A jogharmonizációs javaslat alapján az Igazságügyi Minisztérium által működtetett Jogharmonizációs Adatbázisba kerülnek feltöltésre a tervezett átültető jogszabályok. A teljes jogharmonizációs információhoz a nyilvánosság nem fér hozzá, a nyílt hozzáférésű felületen a jogharmonizáció lezárulta előtt csak az átültető jogszabályok tervezett száma látható (nyitott folyamat). Amint lezárul a jogharmonizációs folyamat, az átültető jogszabályok is hozzáférhetőek (lezárult folyamat). Az adatbázisban keresőszóval, CELEX-szám, sorszám, év és jogforrás típusa szerint is lehet keresni.

31998L0045  
Részletek

32000R0104  
Részletek

A TANÁCS 88/45/EGK IRÁNYELVE (1988. június 24.) a tenyésztett víziállatok és az akvakultúra-termékek forgalomba hozatalára irányadó állat-egészségügyi feltételekről szóló 91/67/EGK irányelv módosításáról

A TANÁCS 1989. december 17-i 174/2000/EGK RENDELETE a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről

<< 1 2 >>

**31991L0067 ADATAI**

**Cím:** A Tanács 1991. január 28-i 91/67/EGK irányelve a tenyésztett víziállatok és az akvakultúra-termékek forgalomba hozatalára irányadó állat-egészségügyi feltételekrol

**HL hivatkozás:** OJ L 046 19.02.1991 P. 0001 - 0018

**KAPCSOLÓDÓ HAZAI JOGALKOTÁS**

nyitott folyamat  lezárt folyamat  Megtekintés

---

**ÁTÜLTETŐ**

40/2002. (V. 14.) FVM rendelet a halászati termékek termelésének és forgalomba hozatalának ételminőség-higiéniai feltételeiről

52/2004. (IV. 24.) FVM rendelet az állati eredetű termékek Európai Unión belüli kereskedelmének állat-egészségügyi ellenőrzéséről

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter 68/2002. (VIII. 15.) FVM rendelete az édesvízi halak fertőző betegségei elleni védekezéséről és a fertőző betegségektől mentes halgazdaságok létrehozásáról

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, valamint az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter 90/2003. (VII. 30.) FVM-ESZCSM együttes rendelete az ételiszterek előállításának és forgalmazásának ételminőség-higiéniai feltételeiről

Utolsó feltöltés: 2018.10.08.

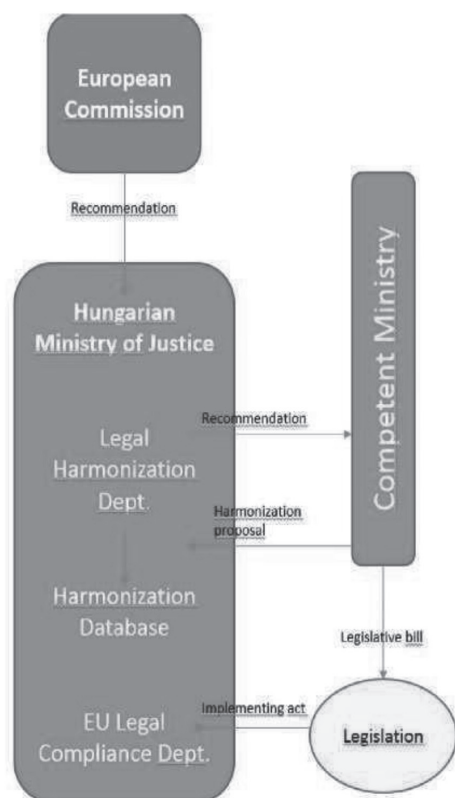
14. ábra Kivonat a jogharmonizációs adatbázisból

A jogharmonizációs javaslat alapján a szakértő elkészíti az átültető jogszabály tervezetét, illetve a többi érintett minisztériumban elkészítik a további átültető jogszabályok tervezetét. Korábban az Igazságügyi Minisztérium Megfelelésvizsgálati Főosztálya, ma már azonban az EU Jogi Főosztály vizsgálja meg a jogszabálytervezeteket az uniós joggal való összeegyeztethetőségüket illetően. Ezután kerül sor az átültető jogszabály(ok) elfogadására. Fontos tudni, hogy az uniós jogszabályok körülbelül 30%-a kapcsán törvényi szintű jogalkotásra van szükség, azaz az átültető jogszabályt az Országgyűlés fogadja el.

Végül, a főfelelős minisztérium megküldi az EU Jogi Osztálynak az átültető jogszabályokat, a kitöltött megfelelési táblázatot, valamint a notifikációs adatlapot [302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet, 2. és 3. melléklet]. Az EU Jogi Főosztály a notifikációs adatlap tartalma alapján tölti fel az implementációs adatokat a Bizottság által működtetett *Notification of National Execution Measures* (MNE) felületre, illetve a Bizottságnak megküldi az uniós jogi aktust átültető jogszabályokat és a kapcsolódó megfelelési táblázatot. (Ha módosulnak a releváns hazai jogszabályok, kiegészítő notifikációra és új megfelelési táblázatra is szükség van).

Az implementációt az Igazságügyi Minisztérium az MNE-n „teljesként” (*complete*) vagy „részlegesként” (*partial*) tudja jelezni. Amennyiben teljes az implementáció, a Bizottság immár átültetés hiánya miatt nem, csupán tartalmi okokból, azaz nem megfelelő átültetés miatt indíthat kötelezettségszegési eljárást (utóbbi a *non-notifikációs* eseteknél csak alacsonyabb bírságot vonhat maga után). Amennyiben azonban részleges az átültetés, mert például egy törvényt az Országgyűlés nem fogadott el határidőre, ugyan indítható kötelezettségszegési eljárás, ám

Az implementációt az Igazságügyi Minisztérium az MNE-n „teljesként” (*complete*) vagy „részlegesként” (*partial*) tudja jelezni. Amennyiben teljes az implementáció, a Bizottság immár átültetés hiánya miatt nem, csupán tartalmi okokból, azaz nem megfelelő átültetés miatt indíthat kötelezettségszegési eljárást (utóbbi a *non-notifikációs* eseteknél csak alacsonyabb bírságot vonhat maga után). Amennyiben azonban részleges az átültetés, mert például egy törvényt az Országgyűlés nem fogadott el határidőre, ugyan indítható kötelezettségszegési eljárás, ám



15. ábra Jogharmonizációs modell a Megfelelésvizsgálati főosztály 2018-as szerepváltozását megelőzően (Saját ábra)

a Bizottság látja a jogalkotó implementációs szándékát és általában bevárja a törvényi transzpozíciót.

Ezután következik a tagállami átültetés ellenőrzése, mely a Bizottságnak mint a szerződések őrének feladata. A Bizottság illetékes főigazgatósága azt vizsgálja, hogy teljeskörű-e és megfelelő-e az átültetés, azaz az implementálandó uniós jogi aktus valamennyi rendelkezését átültették-e, illetve az átültetés maga tartalmi szempontból is megfelelő volt-e. Valójában a Bizottság szűkös kapacitásai miatt általában az ellenőrzést ügyvédi irodákhoz, jogászokhoz szervezi ki, akik beszélnek az adott tagállam nyelvére.

Directive 2013/36/EU		National Implementing Measures			Conformity Assessment
Article No.	EN	Act, Article No.	EN	SK	Observations
Art. 1	TITLE I SUBJECT MATTER, SCOPE AND DEFINITIONS <i>Article 1</i> Subject matter This Directive lays down rules concerning:	N/A	N/A	N/A	NOT TRANSPOSED
Art. 1(a)	(a) access to the activity of credit institutions and investment firms (collectively referred to as "institutions");	Act No 483/2001, Art. 1 Act No 566/2001, Art. 1(a)	Act No 483/2001, Art. 1 This Act governs certain relations associated with the establishment, organisation, management, business operations, and termination of banks in the territory of the Slovak Republic and certain relations associated with the operation of foreign banks in the territory of the Slovak Republic in order to regulate and supervise banks, branches of foreign banks, and other entities with the objective of ensuring the smooth functioning of the banking system.	Zákon č. 483/2001, § 1 Tento zákon upravuje niektoré vzťahy súvisiace so vznikom, s organizáciou, riadením, podnikaním a so zánikom bánk so sídlom na území Slovenskej republiky a niektoré vzťahy súvisiace s pôsobením zahraničných bánk na území Slovenskej republiky na účel regulácie a kontroly bánk, pobočiek zahraničných bánk a iných subjektov s cieľom bezpečného fungovania bankového systému. Zákon č. 566/2001, § 1(a) (a) Tento zákon upravuje cenú	COMPLETE TRANSPOSITION

16. ábra A 2013/36/EU irányelv szlovéniai átültetését elemző táblázat

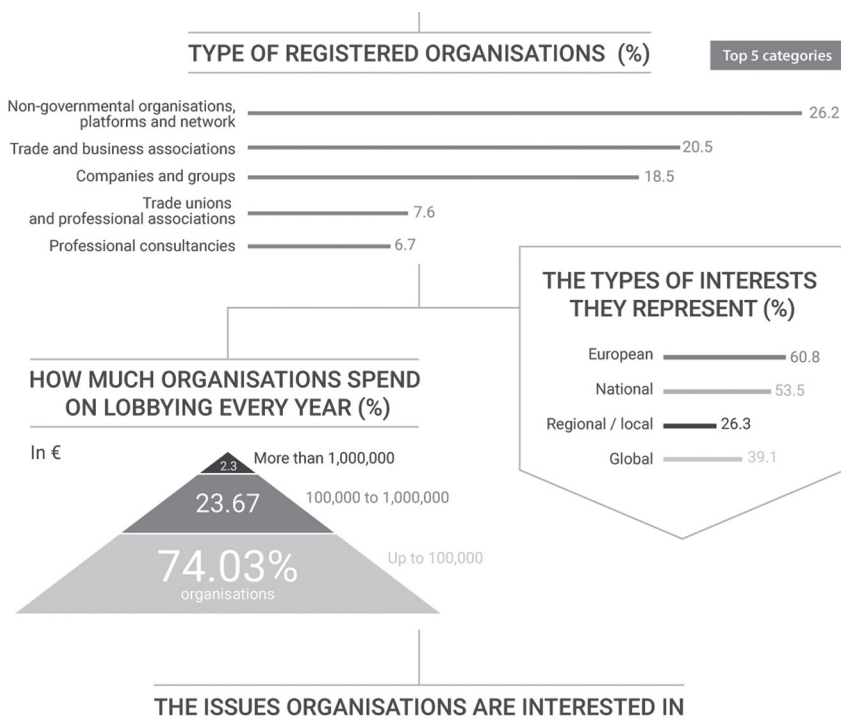
## 6.2. A lobbista perspektívája

A lobbitevékenység olyan érdekképviselési munka, mely kifejezetten a jogalkotásra koncentrál. Célja az új jogszabályok kidolgozásának, illetve a meglévő jogszabályok módosításának meggyőzés útján történő befolyásolása. Az európai intézmények ugyan mindig is célpontjai voltak a lobbiszervezetek tevékenységének, azonban az uniós hatáskörök kiterjesztésével párhuzamosan a brüsszeli lobbiszervezetek mérete, száma és a lobbitevékenység intenzitása is folyamatosan nőtt. Emellett a lobbicsoportok típusa szerint is lejáródott egyfajta differenciálódás: az iparági szereplők kereskedelmi szövetségei mellett a munkavállalói érdekképviselések, szakszervezetek és a nem-kormányzati, civil



szervezetek is megjelentek. Egy, az ezredfordulón készült felmérés szerint a Bizottság munkatársainak többsége a lobbitevékenységet legitim érdekképviseleti tevékenységnek és fontos szakmai inputnak tekinti.<sup>60</sup>

Az Európai Unió intézményeinek vonzásában jelenleg mintegy 11 300 lobbiszervezet működik, összesen 82 000 főt foglalkoztatva. Ezeknek túlnyomó többsége ipari szereplők érdekeit képviseli, kevesebb szervezet képvisel közpolitikai célokat. A nagyobb iparági szereplők, így például Magyarország részéről a MOL vagy az MVM közvetlenül képviselteti magát Brüsszelben, míg a kisebb vállalkozások ún. *ernyőszervezetek* alá tagozódnak be, melyek tagdíjat szednek. Az ernyőszervezetek más lobbiszervezetekhez hasonlóan monitorozzák az uniós jogalkotás folyamatát, információkkal látják el tagjaikat, illetve képviselik tagjaik érdekeit a jogalkotó intézmények irányába.



17. ábra Az Európai Parlamentnél regisztrált szervezetek áttekintése. Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>

<sup>60</sup> David COEN – Jeremy RICHARDSON: *Lobbying in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 5–6.

A lobbiszervezetek közvetlenül és közvetett módon is igyekeznek hatni a jogalkotásban részt vevő szereplőkre. Közvetett eszközeik közé tartoznak a koalíció-építés, illetve konferenciák, tematikus rendezvények szervezése, melyen az érintett szektor(ok) képviselői vagy akár tagállami minisztériumok illetékes munkatársai fejtik ki álláspontjukat egy-egy szabályozási kérdéssel összefüggésben. A szakmai konferenciák értékes információforrást jelentenek az uniós intézmények számára is, hiszen ezekből leszűrhető az érintettek véleménye a szabályozás irányával kapcsolatban, illetve felmérhető, hogy milyen módosítási igények merültek fel. Ennek megfelelően a szakmai konferenciákon a tanácsi diplomatákon kívül a bizottsági munkatársakon át európai parlamenti képviselők is rendszeresen részt vesznek.

A lobbisták közvetlen eszköze a személyes meggyőzés. Habár az érintettek álláspontjának jogalkotóhoz való becsatornázása legitim igényként merül fel az iparági szereplők, a társadalmi csoportok, a nonprofit szervezetek stb. részéről, a lobbistákkal való közvetlen kapcsolat a közérdeket szolgáló döntéshozatal ellen ható korrupció lehetőségét is magában hordja. (Elég csak José Manuel Barroso volt bizottsági elnök botrányára utalni, aki az állami támogatásokból is részesülő milliárdos, Spiros Latsis yachtján vakációzott; de említhető Günter Oettingernek magyarországi repülőútja egy lobbista magángépével. John Dalli egészségügyért és fogyasztóvédelemért felelős máltai biztos az OLAF vizsgálata után mondott le, mivel az megállapította, hogy egy máltai vállalkozó a biztossal fennálló kapcsolataival üzérkedve egy dohányipari cégnek pénzért a snüsszre vonatkozó uniós exporttilalom módosítását ígerte.) Ennek elkerülésére valamennyi intézmény rendelkezik etikai kódexszel.

A Bizottság Etikai Kódexe egyebek között előírja, hogy a biztosok felelősen gazdálkodnak a Bizottság erőforrásaival. A biztosok csupán a diplomáciai vagy udvariassági szokások, illetve a Bizottság Elnökének előzetes engedélye alapján fogadhatnak el harmadik felek által felajánlott utazást. A Bizottság kéthavonta közzéteszi tagjai hivatalos kiküldetéseivel kapcsolatos kiadásait. A biztosok nem fogadhatnak el 150 eurót meghaladó értékű ajándékokat, a diplomáciai és udvariassági szokások szerint adott, ezt meghaladó értékű ajándékokat át kell adni a Bizottság Protokoll Osztályának, mely nyilvántartást vezet az ajándékozóról és az ajándék értékéről. A biztosok kötelesek értesíteni a Bizottság elnökét minden kitüntetésről, díjról és tiszteletbeli címről, melyet nekik adományoznak; amennyiben ezek pénzdíjjal járnak, kötelesek azt választásuk szerinti karitatív célra fordítani.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Commission Decision of 31.1.2018. on a Code of Conduct for the Members of the European Commission. Brussels, 31.1.2018. C(2018) 700 final, 6. cikk.

Egyéb erőfeszítések is történtek az átlátható lobbitevékenység alapjainak megteremtésére. A 2004–2009-es ciklusban Siim Kallas észtt biztos szorgalmazta a felelős lobbitevékenység szabályainak kodifikálását, és bár több szigorúbb és enyhébb szabályozási javaslat is elkészült, végül egy közlemény (*soft law*) formájában kerültek lefektetésre az érdekképviseltekkel kapcsolatos szabályok.

#### Szabályok<sup>62</sup>

Az érdekképviselési szervezetek minden esetben:

1. azonosítják magukat a nevük és azon szervezet/szervezetek megadásával, amely(ek)nek dolgoznak, vagy amely(ek)et képviselnek;
2. a nyilvántartásba vételkor nem adnak meg magukról olyan hamis adatokat, amelyek félrevezethetik a harmadik feleket és/vagy az EU személyzetét;
3. közlik azokat az érdekeket, illetve – adott esetben – azon ügyfelek vagy tagok nevét, akiket képviselnek;
4. biztosítják, hogy az általuk nyújtott információk legjobb tudomásuk szerint pártatlanok, hiánytalanok, naprakészek legyenek, továbbá ne legyenek félrevezetőek;
5. tisztességtelen módon nem szereznek információkat vagy befolyásolnak döntéseket, és ezzel nem is próbálkoznak;
6. nem gyakorolnak befolyást az uniós személyzetre annak elérése céljából, hogy azok a rájuk vonatkozó magatartási szabályokat áthágják;
7. volt uniós személyzet alkalmazásakor tiszteletben tartják azok kötelezettségét a rájuk vonatkozó titoktartási követelmények betartására.

Emellett az Európai Parlament elfogadott egy regisztrációs rendszert, mely lehetővé tette a lobbisták szűrését és nyilvántartását (összesen 7 000 regisztrált lobbistának van az Európai Parlamentbe belépési jogosultsága). A Bizottság más módon igyekszik átláthatóvá tenni működését: valamennyi biztos nyilvános naptárat működtet, melyben szerepelnie kell a biztos összes találkozójának, kivéve az ebédeket és vacsorákat (természetesen a biztos ilyenkor is találkozhat érdekképviselési szereplőkkel, ezek neve és a találkozás megtörténte azonban már nem kerül be a naptárba).

A személyes találkozók megszervezését elsősorban a személyes kapcsolatok teszik lehetővé, azonban fontos a *Dods Parliamentary Companions* által évente kiadott *European Union and Public Affairs Directory* is, mely több ezer, az uniós szakpolitikák alakításában részt vevő köztisztviselő, érdekképviselési szerv és

<sup>62</sup> A Bizottság Közleménye – Európai átláthatósági kezdeményezés – Az érdekképviseltekkel fenntartott kapcsolatok keretrendszere (nyilvántartás és etikai kódex). [SEC(2008) 1926] (\* COM/2008/0323 végleges \*)].

személy elérhetőségét tartalmazza. Emellett feltérképezi az Európai Parlament szakbizottságait és tagságát, a Bizottság főigazgatóságait, a tagállamok állandó képviselőit, de még a tagállami kormányokat, a brüsszeli jelenléttel rendelkező médiumokat, nem-kormányzati szervezeteket, *think tankeket* is.

A Directory segítségével, de leginkább gondosan kiépített személyes kapcsolatok útján tud a lobbiszervezet és lobbista hatást gyakorolni a jogalkotásra, és ehhez elsősorban a Bizottságra, időben pedig lehetőleg a jogalkotási javaslat közzététele előtt érdemes hatni. A legfontosabb célpont a szakterület szerint illetékes biztosok 10–15 fős kabinetje, akik nyitottak lehetnek a biztos származása szerinti ország érdekeinek figyelembevételére, hiszen a biztos rendszerint egyfelől szeretne egy újabb ciklust eltölteni Brüsszelben, másfelől – amennyiben mégis haza kell térnie – megfelelő megbízatást szeretne kapni hazájában is. A biztosok, de a jogalkotásban részt vevő más szereplők meggyőzésében hasznos az azonos pártcsaládhoz való tartozás és természetesen a megfelelő ténybeli alapokon nyugvó, indokolt javaslat. Az azonos érdekű lobbiszervezetek összefogása különösen hatásos lehet, hiszen csak a legnagyobb szereplők tudják egyedülként hatásosan hallatni hangjukat.

Míg a tanácsi szereplők meggyőzése elsősorban hazai pályán zajlik,<sup>63</sup> az Európai Parlament képviselői is fontos célpontjai a lobbisták tevékenységének. Az Európai Parlament egy-egy jogalkotási javaslattal kapcsolatos véleményének alakulásában kulcsfontossággal bír a dosszié riportőrének állásfoglalása. Éppen ezért döntő jelentőségű, hogy melyik dossziét melyik európai parlamenti képviselő „viszi”. Az európai parlamenti ciklus elején és a „félidőben”, azaz 2,5 év elteltével kerülnek kinevezésre a szakbizottságok elnökei, illetve meghatározásra az ún. koordinátorok és helyetteseik, akik kiválasztják az egyes témák, dossziék felelőseit. Ez a kulcspozíció tehát fontos lobbicélpont és valamennyi tagállam arra törekszik, hogy koordinátori pozíciót szerezzen. Mivel a régi, nagy tagállamok (például Németország) a jogalkotási szereplők hierarchiájában valamennyi szinten és ponton jelen vannak, a nemzeti és a hazai iparági, nagyvállalati érdek (például német autóipar) rajtuk keresztül hathatósan érvényesíthető. Érdemes megemlíteni, hogy a nemzeti érdekképviselet az adott tagállam elnökségének ideje alatt lesz a leghatékonyabb, hiszen a hazai szereplők érdekeitől függően különböző szakpolitikai kérdések vehetők napirendre, illetve halogathatók.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> COEN–RICHARDSON i. m. 10.

<sup>64</sup> Uo.

Végül nem szabad megfeledkezni az Európai Unió Bíróságának a közpolitikai ciklusban játszott szerepéről sem. Azok az érdekcsoportok, melyek nem tudták a jogalkotási, politikaformálási fázisban érvényesíteni szempontjaikat, közvetlenül peres úton próbálhatnak érvényt szerezni érdekeiknek. Emellett természetesen a tagállami jogalkotás és implementáció (hiánya) miatt különböző szervezetek, személyek a Bizottságnál is lobbiznak, hogy az mint a szerződések őre indítson kötelezettség-szegési eljárást.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Uo. 10–11., 21.

## 7. AZ UNIÓS JOGFORRÁSOK ÁTÜLTETÉSÉVEL ÉS ÉRVÉNYRE JUTTATÁSÁVAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁK

Az uniós jog átültetésén, értelmezésén fáradozó nemzeti jogalkotó feladatát különböző tényezők nehezíthetik. Ezek fakadhatnak az uniós jogforrás hibrid jellegéből, homályos megfogalmazásából, hibás fordításából, az uniós jog autonóm fogalmainak bizonytalanságaiból is.

### 7.1. „Copy paste” és „goldplating” átültetés

Az irányelv mint szabályozási eszköz éppen a szubszidiaritás elvét kívánja érvényre juttatni, illetve mozgásteret kíván biztosítani a tagállamoknak arra, hogy sajátos szabályozási megoldásokkal egészítsék ki az irányelvi célokat, azonban a tagállamok különböző okokból nem (minden esetben) kérnek ebből a szabadságból. Pedig a szabályozási forma és többlettartalom megválasztásának szabadsága lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a jogrendszerükbe szervesen illeszkedő implementációs jogszabály(oka)t fogadjanak el. Ráadásul a jogközelítés keretében lehetővé tett nemzeti szabályozási sokszínűség fontos tapasztalatokkal gazdagíthatja az integrációt: az egyes tagállamok megannyi szabályozási laboratóriumként tesztelik az általuk implementációs jogszabályban bevezetett szabályozási megoldásokat, melyek sikereiből, illetve kudarcaiból mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok sokat tanulhatnak. Miért nem használják ki hát a tagállamok az irányelvek nyújtotta szabályozási mozgásteret?

A tagállamok különböző okokból is a „másolás/beillesztés” (*copy paste implementation, Eins-zu-Eins-Umsetzung*) implementációs technikát követik, azaz egyszerűen fogják a kérdéses irányelv megfelelő hivatalos nyelvi változatát és azt nemzeti jogszabályban hirdetik ki. Ezt a megoldást választotta az Egyesült Királyság, de az a 2013-as német koalíciós szerződésben is szerepelt. Mi az oka a tagállami jogalkotó visszafogottságának? Nos, egyfelől a másolás/

beillesztés technikával elkerülhető a hibás implementáció és az abból adódó, Bizottság által indítható kötelezettségszegési eljárás.<sup>66</sup> Másfelől a tagállami jogalkotó nem akarja hátrányba hozni a saját joghatósága alá tartozó szereplőket, így nem áll érdekében az irányelvben foglaltaknál szigorúbb vagy részletesebb szabályozást elfogadni, nehogy ezzel is növelje gazdasági szereplőinek adminisztratív és egyéb terheit. Mindeközben a jogirodalomban és az intézményi gyakorlatban irányelvi célokra túlmutató, azt kiegészítő nemzeti implementációs szabályokat a *goldplating* (aranyozás) kifejezéssel illetik, és komoly erőfeszítések tapasztalhatók mind az intézmények, mind az egyes tagállamok részéről a hasonló nemzeti „kiegészítések” elkerülésére, visszaszorítására. A másolás/beillesztés típusú átültetéssel azonban kiüresedik az irányelv mint szabályozási eszköz, és az sokkal inkább a rendelethez válik hasonlatossá.<sup>67</sup> Az irányelv ily módon elveszti sajátos, szubszidiaritást garantáló szerepét és nem tudja betölteni a szabályozási sokszínűség fenntartásában játszott szerepét. Az uniós jogalkotó szabályozási formát illető választása pedig csupán formalitás lesz, az azonos tartalommal „átültetett” irányelvek pedig egységes jogot hoznak létre. Mindeközben az átültetés folyamatában a nemzeti jogi tradícióktól eltérő, uniós jogszabályszerkesztési elemek szivárognak be a tagállami jogrendbe.<sup>68</sup>

Ehelyütt megemlítendő, hogy bár a jogharmonizáció folyamatát felügyelő, Igazságügyi Minisztériumban dolgozó szakértők tapasztalata szerint hazánkban is nagyon gyakori a másolás/beillesztés típusú implementáció, Magyarországon ezzel kapcsolatban semmilyen előírás, kívánalom nem létezik. Milyen értelmezési problémákat, jogalkalmazási nehézségeket okozhat a másolás/beillesztés típusú implementáció?

A másolás/beillesztés típusú implementáció nemcsak az irányelveket érintheti, hanem a nemzeti jogalkotó tudatos törekvésének eredménye is lehet, mellyel a szétartó jogalkalmazást igyekszik felszámolni. Az alábbiakban egy olyan példát mutatok be, melyben a tisztán tagállami tényállások rendezésére létrehozott nemzeti jogszabály az európai dimenziójú esetekre létrehozott uniós jogi rendelkezés fogalmainak és fordulatainak átvételével „európaizálta”

<sup>66</sup> MENYHÁRD Attila: Az Európai Unió irányelveinek implementálása és a nemzeti jogalkotás. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/4. 24.

<sup>67</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU, COM (2015) 215 final, 3.3.

<sup>68</sup> Rui LANCEIRO: How to reconcile the drafting rules and practices of the Member-States with the rules and practices of the EU? International Association of Legislation konferencia: Law-making in Multi-level Settings: Federalism, Europe and Beyond. (Antwerpen, 2018. szeptember 20–21.).

a tagállami jog értelmezését és alkalmazását. Más szóval: mivel szinte szó szerint megegyezik a tagállami tényállásokra hozott jogszabály és az uniós jogi rendelkezés tartalma, a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása az uniós jogot fogja követni.

Az *Allianz-ügyben*<sup>69</sup> a Tptv. 11. §-ának értelmezése merült fel, a Legfelsőbb Bíróság pedig előzetes döntéshozatali eljárásban kérte a vertikális versenykorlátozó megállapodások tisztázását az EUMSZ 101. cikkére hivatkozással. Az EUMSZ 101. cikke és a Tptv. 11. §-a közötti hasonlóság szembevetendő:

<b>EUMSZ 101. cikk</b>	<b>1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról</b>
(1) A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen:	11. § (1) Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

Az Európai Unió Bírósága az alábbiak szerint indokolta az uniós jog irányadó voltát a tisztán tagállami tényállásokat szabályozó Tptv. értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban:

„17. Az Allianz, a Generali, a magyar kormány és az Európai Bizottság úgy véli, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolására még akkor is, ha az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése az alapeljárásban nem alkalmazható, mivel az alapeljárás tárgyát képező megállapodások nincsenek hatással a tagállamok közötti kereskedelemre.

<sup>69</sup> A Bíróság C-32/11. sz. Allianz Hungária Biztosító Zrt. és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal ügyben 2013. március 14-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:160].



18. A Bizottság – amellyel e tekintetben a Generali és a magyar kormány egyetért – az EUMSZ 101. cikk és a Tptv. 11. §-a között fennálló sajátos kapcsolatra hivatkozik, amely nem csupán az azonos fogalmak használatából, hanem a versenyjog végrehajtásának a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 1., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.) által létrehozott decentralizált rendszeréből is ered. Egyébiránt az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Bíróság által nyújtott iránymutatást fogja követni, és azt egységesen fogja alkalmazni mind a tisztán belső jogi helyzetekre, mind azon helyzetekre nézve, amelyekben párhuzamosan az EUMSZ 101. cikk is alkalmazandó. Az Allianz különösen arra hivatkozik: uniós érdek, hogy az olyan átültetett uniós jogi rendelkezés, mint a Tptv. §-a, egységes értelmezést kapjon.

[...]

20. [A] Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan helyzetekben, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak ugyan az uniós jog hatálya alá, ám amelyekben a szóban forgó rendelkezéseket a nemzeti jog alkalmazandóvá teszi, amely jog a tisztán belső helyzetekre adott megoldásaira nézve az uniós jog által nyújtott megoldásokhoz igazodott. Ilyen esetben ugyanis egyértelmű uniós érdek, hogy a jövőbeli eltérő értelmezések megakadályozása érdekében egységesen értelmezzék az uniós jogból vett rendelkezéseket vagy fogalmakat, függetlenül attól, hogy milyen körülmények között alkalmazzák őket [...].

21. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy Tptv. 11. §-ának (1) és (2) bekezdése szövegében veszi át az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének lényegi tartalmát. Továbbá a preambulumból és a Tptv. indokolásából az következik, hogy a magyar jogalkotó a nemzeti versenyjogot harmonizálni kívánta az uniós versenyjoggal, és hogy különösen

a hivatkozott 11. § (1) bekezdésének célja – »követve az EGK[-] Szerződés 85. cikkét« (jelenleg az EUMSZ 101. cikk) – »a verseny torzításá[nak]« tiltása. Nyilvánvaló tehát, hogy a jogalkotó úgy döntött, hogy a belső jogi helyzeteket ugyanúgy kell kezelni, mint az uniós jog hatálya alá tartozókat.

[...]

23. Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a kérdést előterjesztő bíróság által az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésére vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolására, még akkor is, ha az közvetlenül nem alkalmazandó az alapeljárás tárgyát képező helyzetre.”

## 7.2. A „hibrid” jogforrások problémája

A jogforrásokról szóló fejezetben ideáltípusosan, azaz „tiszta” formájukban jellemeztem az egyes másodlagos jogforrásokat. Azonban tudni kell, hogy sok esetben különböző intézménypolitikai vagy hatásköri okokból az uniós jogalkotó vagy a szabályozó intézmény a másodlagos jogforrást „hibrid” formájában fogadja el, esetleg a jogforrás formája és tartalma között merül fel feszültség.

A maximum harmonizációs irányelvek jó példák a hibrid típusú jogforrásokra, hiszen nem engednek eltérést, kimerítően szabályoznak egy jogterületet. A tagállamok semmilyen további kötelezettséget, semmilyen eltérést nem fogalmazhatnak meg nemzeti jogszabályaikban, kizárólag arra korlátozódik a tevékenységük, hogy nemzeti jogszabályokban hirdetik ki a túlnyomórészt másolás/beillesztés technikával átültetett irányelvi rendelkezéseket. Ezzel nagymértékben emlékeztetnek a rendeletekre, melyek szintén jogegységesítési célokat szolgálnak, azzal, hogy nem engednek eltérést szabályaiktól.

A hibrid jogforrások egyik aktuális problémája az *irányelvszerű ajánlások* köre, mellyel kapcsolatban 2018. februárban nyilatkozott az Európai Bíróság. Az irányelvszerű ajánlások olyan *soft law* uniós aktusok, melyek tipikus, irányelvhez hasonló jellemzőkkel bírnak. Az irányelvszerű ajánlást minden esetben a Bizottság bocsátja ki és egy olyan implementációs klauzulát épít az aktusba, mely határidőt tűz a tagállami implementációra és felkéri a tagállamokat,

hogy tájékoztassák a Bizottságot az átültetésre foganatosított intézkedéseikről (implementáció, határidő, notifikáció). A Bizottság már évtizedek óta, több szakpolitikai területen is bocsát ki irányelvszerű ajánlást. Az Európai Unió Bíróságának azonban csak 2018 elején, a Belgium által az online szerencsejáték-szolgáltatásokkal kapcsolatos ajánlás<sup>70</sup> megsemmisítése iránti perben nyílt alkalma nyilatkozni az irányelvszerű ajánlások természetéről. Belgium azért indított semmissé nyilvánítás iránti pert, mert úgy vélte, az ajánlás irányelvszerű jellemzői okán valójában egy burkolt irányelv, amely a jogharmonizációt szolgálja.

A Bizottság szerencsejáték-ajánlásának „implementációs klauzulája”:

## XII. Jelentéstétel

(52) A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy az ajánlás végrehajtásának értékelése érdekében 2016. január 19-ig értesítsék az ezen ajánlásnak megfelelően hozott minden intézkedésükről.

(53) A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy statisztikai célokból gyűjtsenek megbízható éves szintű adatokat:

a) az alkalmazható védelmi intézkedésekről, ideértve különösen a játékosfiókok számát (nyitott/zárt), az önkizárás lehetőségével élő játékosok számát, a szerencsejátékkal kapcsolatos magatartászavarban szenvedő játékosok számát és a játékosok panaszainak számát;

b) a kereskedelmi kommunikációról – kategóriánként és az elvek megsértésének típusa szerinti bontásban.

A tagállamok felkérést kapnak arra, hogy ezeket az adatokat 2016. július 19-ig juttassák el a Bizottsághoz.

(54) A Bizottságnak az ajánlás végrehajtását 2017. január 19-ig kell értékelnie.

A Törvényszék T-721/14, majd Belgium fellebbezése nyomán a Bíróság C-16/16P számú ítéletében kimondta, hogy az (irányelvszerű) ajánlások szövegeinek, kontextusának, céljának és a Bizottság hatáskörének vizsgálata alapján ajánlásról van szó, mely nem rendelkezik semmilyen kötőerővel. Vagyis – bár önmagában az Európai Unió Bírósága nem zárja ki, hogy az uniós jogalkotó hibás jogforrási formában bocsáthat ki aktusokat – a konkrét esetben erre

<sup>70</sup> A Bizottság ajánlása (2014. július 14.) az online szerencsejáték-szolgáltatások fogyasztóinak és játékosainak védelmére és a kiskorúak online szerencsejátékoktól való távoltartására vonatkozó elvekről (EGT-vonatkozású szöveg) (2014/478/EU).

önmagában nem az irányelvszerű elemek, hanem elsősorban a rendelkezések szövegének elemzése deríthet fényt. A Bíróság szerint az aktus kötelező jellegét az támasztotta volna alá, ha felszólító módban lettek volna megfogalmazva az ajánlás rendelkezései.

### 7.3. Felkészülés a rendeletekre

Mint ahogyan arra a jogforrások bemutatásánál utaltam, a rendelet nem ültethető át, illetve az egységes alkalmazás és érvényesülés érdekében ahhoz értelmező rendelkezések nem fűzhetők. Ez azonban a gyakorlatban nem jelenti azt, hogy a rendeletek teljes (nemzeti) jogszabályi vákuumban léteznének. Egyrészt előfordul, hogy maga a rendelet kívánja meg kifejezetten vagy beleértett módon, hogy a tagállam jogszabályt fogadjon el a rendelet megfelelő érvényesülése érdekében. Itt azonban az Európai Unió Bírósága szerint arra kell ügyelni, hogy a tagállami rendelkezés hatására ne változzon a rendelet hatálybalépésének időpontja, a rendelet tartalma, illetve az EUB joghatósága a rendelet kizárólagos értelmezésére.

A fentiekből következik, hogy adott esetben fel kell készíteni a tagállami jogszabályi környezetet a rendelet „fogadására”. A rendelet ugyanis egy olyan koherens jogszabályi környezetbe érkezik, mely minden további intézkedés nélkül ellentmondhat a rendeletnek, leronthatja annak érvényesülését. Ennek megfelelően – habár a tagállam nem ültetheti át a rendeletet – ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti jogalkotónak adott esetben semmilyen teendője nem lesz: a rendeletre készülve akár deregulációs, esetleg jogszabálymódosítási feladatok is felmerülhetnek. Ehhez nélkülözhetetlen, hogy a tanácsi munkacsoportokban, a Tanácsban résztvevő minisztériumi szakértők, képviselők figyelemmel kísérjék az uniós jogalkotás alakulását, hogy amint hatályba lép a rendelet, biztosítsák a tagállami jogszabályi környezet „fogadóképességét”, koherenciáját.

## 7.4. Az Európai Unió többnyelvűségéből fakadó problémák<sup>71</sup>

### 7.4.1. Az uniós jog „nyelve”

A nyelvpolitika, ezen belül is a hivatalos nyelv sztenderdizálása és karbantartása, hagyományosan állami feladat. Nyelvüknek az Európai Unió hivatalos nyelveként betöltött státuszát a tagállamok egyenlősége zálogának tekintik,<sup>72</sup> és komoly ellenállásba ütközik bármely uniós nyelvi racionalizálásra tett kísérlet.<sup>73</sup> Ennek ellenére az uniós döntéshozatali, igazságszolgáltatási és kommunikációs folyamatban a hagyományos tagállami nyelvpolitikai kompetenciák egyfajta „kiszervezésének” lehetünk tanúi.

Az Unió hatásköreit a tagállamok által (csatlakozási okmányukban vagy később) megjelölt nyelveken, az „Unió hivatalos nyelvein”,<sup>74</sup> jelenleg 24 tagállami nyelven gyakorolja.<sup>75</sup> Az Unió feladatainak ellátása körében évente több millió oldalnyi dokumentumot bocsát ki,<sup>76</sup> az ezzel összefüggő nyelvi szolgáltatások elvégzésére pedig főigazgatóságokat hozott létre, így az Európai Bizottság (Fordítási Főigazgatóság (DGT), az Európai Parlament (Fordítási Főigazgatóság) és az Európai Bíróság (Többnyelvűség Főigazgatóság) mellett is működik nyelvi szolgálat. A Tanács 1994-ben, luxemburgi székhellyel létrehozta az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontját,<sup>77</sup> mely elsősorban az Unió szerveinek és ügynökségeinek nyújt fordítási, lektorálási és terminológiai szolgáltatásokat. Az uniós jogot tehát jelenleg 24 nyelv hordozza, az uniós aktusok valamennyi nyelvi változata egyenrangú.

<sup>71</sup> Ld. részletesen LÁNCOS Petra Lea: Az uniós jog többnyelvűsége által támasztott fordítási kihívások, különös tekintettel az Európai Bíróság Fordítási Főigazgatóságának tapasztalataira. *Glossa Iuridica*, 2014/1.

<sup>72</sup> THEODOR Schilling: Language Rights in the European Union. *German Law Journal*, vol. 9., no. 10. (2008). 1220.; SOMSSICH Réka: Az európai közösségi jog fogalmainak nyelvi megjelenítése, különös tekintettel az európai magánjogra. Doktori értekezés tézisei. 2007. 5.

<sup>73</sup> Pl. C-274/11 és C-295/11 egyesített ügyek, *Spanyolország, Olaszország kontra Tanács* [ECLI:EU:C:2013:240].

<sup>74</sup> A Tanács 1/58/EGK rendelete az intézmények nyelvhasználatáról, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1958R0001:20070101:EN:PDF>

<sup>75</sup> Az Unió hivatalos nyelvei: angol, bolgár, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, horvát, ír, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, svéd, szlovák, szlovén.

<sup>76</sup> LESZNYÁK Ágnes: Az európai intézmények terminológiai adatbázisa: a IATE. *Magyar Terminológia*, 2010/2. 161.

<sup>77</sup> Council Regulation (EC) No 2965/94 of 28 November 1994 setting up a Translation Centre for bodies of the European Union.

Nyelvi szolgáltatásainak keretében az Unió a tagállami nyelvek uniós jogi relevanciájú fogalmait használja, mely nyelvtervezési, sztenderdizációs funkciókat kíván meg. Ehhez az Unió terminológiai adatbázisokat hoz létre és kezel,<sup>78</sup> mely egyszerre jár a tagállamok nyelvpolitikai hatásköreinek szűkülésével és a tagállami jogi nyelv folyamatos változásával.<sup>79</sup>

#### 7.4.2. Az uniós jog autonóm fogalmai

Az uniós jog fontos tulajdonsága, hogy nincs „saját nyelve”, jogszabályainak nincs „eredeti változata”, hiszen azok mind a 24 hivatalos nyelven hitelesek.<sup>80</sup> Míg az egyes tagállamok jogában is nehézséget jelent az, hogy a jog absztrakt fogalmait a tagállami nyelv útján megjelenítsük, lehatároljuk és értelmezzük, ez a folyamat az Unióban immár 24 nyelven zajlik. Valamennyi hivatalos nyelven – elsősorban a fordítási szolgálatok terminológiai egységesítési törekvéseinek köszönhetően – kialakul egy uniós jogi szaknyelvi zsargon, állandósult, a tagállami nyelvben hordozott jelentéstartalomtól sok esetben elszakadó tartalommal bíró, autonóm fogalmakkal. Az önálló jelentéssel bíró autonóm fogalmak értelmezése nem a nemzeti jog alapján történik, tartalmukról dönteni az uniós jogalkotónak van hatásköre, hiteles értelmezésükre pedig kizárólag az Európai Bíróság hivatott.

Az uniós jog és fogalmainak autonómiáját húzza alá az Európai Bíróság értelmezési gyakorlata is. Eszerint a kihirdetett jogszabályok esetében utólag észlelt fordítási hibákból, ellentmondásokból eredő értelmezési problémákat nem az „eredeti” szövegváltozat nyelvéhez viszonyítva kell feloldani, hanem – a jogszabály általános céljára és rendszerére, az uniós jog hatékony érvényesü-

<sup>78</sup> A 2007 óta mindenki számára hozzáférhető IATE (*Inter-Active Terminology for Europe*) egy olyan online, intézményközi terminológiai adatbázis, melyet az uniós intézményekkel és egyes szervekkel együttműködésben az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja hozott létre. A IATE átvette az intézmények által korábban külön vezetett terminológiai adatbázisok (Eurodicautom, TIS, Euterpe, Euroterms, CDCTERM) anyagát azzal a céllal, hogy egységesítse és valamennyi uniós intézmény és szerv számára hozzáférhetővé tegye az uniós terminológiát. Az adatbázis fejlesztésén egyszerre dolgoznak a Fordítóközpont és a további uniós intézmények és szervek munkatársai.

<sup>79</sup> C-314/85. sz. ügy, *Firma Foto Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost* [ECLI:EU:C:1987:452], ám precedens jelleggel a C-66/80. sz. ügy, *International Chemical Corporation SpA v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* [ECLI:EU:C:1981:102]; EKSZ 220. és 234. cikkei; C-283/81. sz. ügy, *CILFIT v. Ministry of Health* [ECLI:EU:C:1982:335].

<sup>80</sup> Ld. részletesen Tamara ČAPETA: *Multilingual Law and Judicial Interpretation in the EU*. In: Lelija SOČANAC – Christopher GODDARD – Ludger KREMER (szerk.): *Curriculum, Multilingualism and the Law*. Zagreb, Nakladni Zavod Globus, 2009. 91–95.

lésére tekintettel – valamennyi hiteles nyelvi változat figyelembevételével kell eljutni a jogszabály helyes értelmezéséhez.<sup>81</sup>

Ebből adódóan az uniós jog nem köthető egyetlen tagállam jogi és nyelvi kultúrájához sem, sőt, sajátos, folyamatosan fejlődő jogi kultúrát hoz létre, mely egyszerre merít tagállamai jogi hagyományából, de nem azonos azokkal. Az uniós jog kulturális és nyelvi beágyazottságának hiánya pedig különös nehézségeket vet fel az uniós jog hivatalos nyelvi leképezésével, fordításával és értelmezésével kapcsolatban.

### 7.4.3. A többnyelvű döntéshozatal nyelvi csapdái

A tagállami döntéshozatal folyamatában egy-egy jogszabály szövegéről rendszerint ugyanazon a nyelven zajlik a vita,<sup>82</sup> a döntéshozók jellemzően az anyanyelvükön vesznek részt az egyeztetésben. Az Unióban azonban a döntéshozók különböző nyelvi háttérrel és jogi kultúrával vesznek részt a tárgyalásokon, ahol vagy egy „közös” nyelven,<sup>83</sup> például angolul zajlik a vita, vagy tolmácsok segítségével egyeztetnek a döntéshozók (részben a tanácsi munkacsoportokban, valamint a Tanácsban és az Európai Parlamentben). A nem anyanyelvi beszélőknek a „közös” nyelvvel kapcsolatos nehézségei, valamint a tolmácsolás során fellépő, szükségszerű értelemvesztés mellett sok esetben már maga a tárgyalásokon elkészült forrásnyelvi szöveg is problémákat vet fel: a szövegek gyakran pontatlanok, homályosak.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Ld. a Bíróság a 29/69. sz. *Erich Stauder kontra Stadt Ulm – Szociálami ügyben* 1969. november 12-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1969:57] 3. pontja; a Bíróság a 283/81. sz. *C.I.L.F.I.T. kontra Ministry of Health ügyben* 1982. október 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1982:335] 18. és 19. pontja.

<sup>82</sup> Természetesen az olyan államokban, melyek több hivatalos nyelvet is meghatároznak, gyakran párhuzamosan kerül sor a jogi aktusok hivatalos nyelveken történő megszövegezésére. Így például Belgiumban a jogi dokumentumok francia és holland nyelvi változatai egyaránt hitelesek, így az eredeti szövegváltozat és a fordítás kapcsolata elmosódik. Martina KÜNNECKE: *Translation in the EU: Language and Law in the EU's Judicial Labyrinth. Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20., no. 2. (2013). 246.; Michal BOBEK: *The Multilingualism of the European Union Law in the National Courts: Beyond the Textbooks*. In: Anne Lise KJAER – Silvia ADAMO (szerk.): *Linguistic Diversity and European Democracy*. Farnham, Ashgate, 2013. 131.

<sup>83</sup> Magali GRAVIER – Lita LUNDQUIST: *Getting Ready for a New Tower of Babel*. In: KJAER – ADAMO i. m. 80.

<sup>84</sup> Az uniós intézmények és szervek által elkészített dokumentumok túlnyomó többségét (72%-át) először angol nyelven szövegezik meg a „szerzők”, azonban nem kizárólag angol anyanyelvi beszélők. Jan FIDRMUC: *The Economics of Multilingualism in the EU. Economics and Finance Working Paper Series*, 2011. 2.; Julia LICHTKOPPLER: *Language Use in the European*

„Kevés angol anyanyelvű dolgozik az EU-ban, az uniós intézmények dokumentumaikban mégis bikkfanyelvűvé torzult angol kifejezések mögé bújnak, hogy elkerüljék az egyértelműséget. [...] Erre pedig már nemcsak a nyelvi puristák, hanem a közérthetőség egyszerű hívei is gyakran panaszkodnak. Arra mutogatnak, hogy az EU-s jogi és intézményi nyelvhasználat a brit, az ír, az egyesült államokbeli stb. megszokástól sokszor idegen, hatalmas mennyiségű elemzés, riport, vélemény és jogszabály egyes részei a Brüsszel–Luxembourg–Strasbourg tengelyen kívül jó eséllyel nehezen érthetőek vagy furcsán hangzanak. [...] Az Európai Bizottság maga is elismeri, hogy volna mit javítani a rendszeren, a helyzete azonban nem könnyű: az angol anyanyelvűek aránya a bizottsági alkalmazottak között összesen kevesebb mint 7 százalék, és egyre csökken. Nagy-Britannia a maga 4,5 százalékos részarányával messze alulreprezentált, tekintve, hogy az uniós teljes lakosságának 12,5 százalékát adják.”

[http://index.hu/kulfold/eurologus/2013/12/05/ujangol\\_szuletik\\_az\\_eu-ban/](http://index.hu/kulfold/eurologus/2013/12/05/ujangol_szuletik_az_eu-ban/)

Ám még az anyanyelvi beszélőknek a szövegezésbe való bevonása sem jelenthet teljes nyelvi pontosságot, hiszen egy-egy jogi fogalom erősen kötődik az egyes tagállamok jogi kultúrájához.<sup>85</sup> Ennek megfelelően például ugyanaz a német fogalom egészen más tartalommal bírhat a német, az osztrák és az EFTA-tag Svájc jogi kultúrájában,<sup>86</sup> illetve ezen államok jogrendjeinek egyes jogterületein.<sup>87</sup> Végül érdemes megemlíteni azt is, hogy az uniós jogalkotó esetenként szándékosan alkalmaz homályos megfogalmazásokat, hiszen a tagállamok egyébként nem jutottak volna kompromisszumra a jogszabály elfogadásával kapcsolatban.

Union – The Role of „English as a Lingua Franca”. In: Dominik HANF – Klaus MALACEK – Élise MUIR (szerk.): *Langues et construction européenne*. Bern, Peter Lang, 2010. 193–194.

<sup>85</sup> Barbara POZZO: The Translation of Legal Concepts and the Experience of Comparative Law. In: Barbara POZZO – Valentina JACOMETTI (szerk.): *Multilingualism and Harmonization of European Law*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2006. 7.; SOMSSICH i. m. 18–19.

<sup>86</sup> POZZO i. m. 8.

<sup>87</sup> „[A] jogi terminológia országonként eltérő, és gyakran még az egyazon nyelvet használó államokban is különbözik egymástól. Ennek eredményeként a fordítás során egyetlen kulturálisan kötött kifejezésnek több célnyelvi terminus is megfelelehet.” VARGA Zsófia: Terminológiai problémák a jogi szakfordításban. Korlátolt felelősségű társaság-e a limited liability company? *Magyar Terminológia*, 6. évf., 2013/11. 1. „[E] hatalmas joganyag fogalmilag nem alkot koherens rendszert, vagyis nem minden fogalma horizontálisan definiált, azok tartalma adott esetben jogforrásonként változhat. A jog tökéletlenségéből következő ez a jellemző egyébként a nemzeti jogokban is fellelhető, ott sem feltétlenül fog minden fogalom teljes mértékben ugyanazzal a tartalommal megjelenni minden jogforrásban.” SOMSSICH i. m. 35.; POZZO i. m. 7.



#### 7.4.4. Az átültetés nehézségei

Az uniós jogrendszer autonómiája ellenére nagymértékben összeforr a tagállami jogrendszerekkel a jogalkotás, a jogalkalmazás és a kikényszerítés körében. Ellentétben tehát a hagyományos nemzetközi szerződésekkel, melyek fogalmai „a nemzetközi szerződés zárt rendszerén belül élnek külön fogalmi, jelentésbeli életüket”,<sup>88</sup> az uniós jog fogalmai egy önálló jogrendszer részeként, ám az „egyes tagállami jogrendszerek mellett, azok fölé helyeződve jelennek meg a tagállami nemzeti jogokban”.<sup>89</sup> Mivel az uniós rendeletek közvetlenül, az irányelvek nemzeti jogszabályban való átültetésüket követően alkalmazhatók a tagállamokban, az uniós jog egységes érvényesülésének elve különös felelősséget ró az uniós jogszabályok fordítóira, valamint a tagállami jogalkotóra egyaránt.

Az uniós jogszabályokat fordító szakembereknek tisztában kell lenniük azzal, hogy egy adott fogalom a tagállami jogi nyelvben milyen – adott esetben eltérő – jelentéstartalommal bír, és csak a megfelelő terminusok használatával biztosítható az, hogy a tagállami jogalkalmazó az uniós jogalkotó szándéka szerint hajtsa végre az uniós jogot. Miként arra Somssich rámutat:

„a jogi megoldások mögöttes jelentése nem vihető át egyik jogi kultúrából a másikba. Ilyenkor csak az átvett és ezáltal lefordított jogi kifejezések kerülnek át egy új rendszerbe, ahol azonnal fel is töltődnek e rendszer új normatív tartalmával.”<sup>90</sup>

Tehát azok már nem egyeznek meg a jogalkotó eredeti szándékával. Amennyiben az uniós jog tartalma nem adható át az adott nyelv bevett fogalmaival és az a kontextusból sem válik egyértelművé, adott esetben új fogalmak konstrukciója válhat szükségessé (például héa terminus az áfa helyett). Ehelyütt ismét utalni kell az uniós jog önállósult, autonóm fogalmaira, melyeknek megjelölései a tagállamok hivatalos nyelvein mind köznyelvi, mind pedig nemzeti jogi kontextusban megjelennek. Így például az uniós jog „munkavállaló” és „fogyasztó” fogalma eltér a nemzeti jogban ugyanazon terminussal megjelölt fogalomtól, a fordító azonban nem dolgozhat ki terminusjelöltet ezek helyettesítésére.

A tagállami jogalkotó és jogalkalmazó felelőssége, hogy felismerje az uniós jog autonóm fogalmait és kezelje azt a helyzetet, hogy a megjelölésére választott

<sup>88</sup> SOMSSICH i. m. 35.

<sup>89</sup> Uo.

<sup>90</sup> Uo. 22.

terminus mögötti jelentéstartalom akkor is eltér a nemzeti jogban bevettől, ha azt a nemzeti jog is használja. E tekintetben mind az uniós fordítóknak, mind a tagállami jogalkotónak és jogalkalmazónak nehézséget jelent az, hogy az uniós jogforrások gyakran nélkülözik azokat a fogalom meghatározásokat, melyek segíthetnének a jogszabályok helyes értelmezésében és alkalmazásában.<sup>91</sup>

Gondot okozhat, ha a magyar jogalkotó ugyan szinte szó szerint implementálja az uniós jogot, azonban nincsenek tisztázva olyan alapvető fogalmak, mint amilyen az egészségügyi szolgáltatás, melyet nem a tagállami jog, hanem az implementált uniós jog szerinti jelentésében kell értelmezni.

<b>A Tanács 2006/112/EK irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről</b>	<b>2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról</b>
<p>132. cikk (1) A tagállamok mentesítik az adó alól a következő ügyleteket:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) azon egészségügyi ellátások, amelyeket az érintett tagállam által meghatározott orvosi és paramedicinális hivatások gyakorlóí nyújtanak;</p>	<p>85. § (1) Mentés az adó alól:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) az a szolgáltatásnyújtás és az ahhoz szorosan kapcsolódó sérült- vagy betegápolás, amelyet humán-egészségügyi – ideértve természetgyógyászatot is – tevékenységet végző – ilyen minőségében – teljesít;</p>

Az áfatörvény szinte szó szerint implementálja a Tanács hea-irányelvének 132. cikkét. A látszólag egyértelmű szabályozás nyomán azonban az egyes tagállamokban eltérő gyakorlat alakult ki. Míg Svédországban például a plasztikai sebészetet úgy értelmezték, hogy az nem tartozik a 132. cikkben szabályozott egészségügyi ellátások körébe, Magyarországon egyértelmű az alá tartozónak tekintették. Mi történik akkor, ha kiderül például az Európai Unió Bíróságának jogértelmező tevékenysége nyomán, hogy a magyar jogalkalmazók (NAV) rosszul értelmezték az irányelvet és az átültető nemzeti jogszabályt?

Az Európai Unió Bíróságának C-91/12 sz. *Skatteverket kontra PCF Clinic AB* ügyben hozott ítélete szerint az uniós jogalkotó az adómentesség körét azon „orvosi gyógykezelések” vagy „egészségügyi ellátások” esetére tette lehetővé, melyek célja betegségek vagy egészségügyi zavarok diagnosztizálása, kezelése vagy gyógyítása, valamint az egészség védelme, fenntartása vagy helyreállítása. Ami az esztétikai beavatkozásokat illeti, esetről esetre kell eldönteni, hogy azok pusztán kozmetikai vagy gyógyászati célúak-e.

<sup>91</sup> Pozzo i. m. 13.

A nemzeti bíróságnak az irányelvre tekintettel kell értelmeznie a nemzeti jogot. A svéd esetben ez azt jelenti, hogy a plasztikai sebészek visszamenőleg valamennyi elszámolt beavatkozásnál meg kell tudnia határozni, hogy kozmetikai vagy gyógyászati célú beavatkozásról van szó, ha szeretné a befizetett áfa megtérítését. A magyar orvos esetében azonban a NAV visszamenőlegesen is kivetheti az áfát, kamatot számíthat fel, és az orvosnak kell tudni igazolni, hogy mely esetekre nézve vonatkozna az áfa-mentesség, különben több évre visszamenőleg valamennyi kezelésére kivetik az áfát.

Mivel az Európai Unió Bíróságának előzetes döntései *ex tunc* érvényesek, hiszen mindig is azt jelentették, amit az EUB később megállapított, azok alkalmazandóak még a döntés előtt létrejött jogviszonyokra is.<sup>92</sup> Míg átültetés hiányában tagállam nem hivatkozhat az irányelvre magánszeméllyel szemben, nemzeti átültető jogszabály birtokában már – hibás átültetés esetén – bármelyik fél, akár a magánszemély, akár a tagállam hivatkozhat az irányelvre. Ennek megfelelően a tagállami bíróság köteles az irányelv célja fényében értelmezni a nemzeti jogot, a jogirodalmi álláspont szerint akkor is, ha az a magánszemélyt hátrányosan érinti.<sup>93</sup>

#### 7.4.5. Fordítási hibák és kezelésük

A terminológiai következetesség, az uniós jog és a tagállami belső jog fogalmi koherenciája kiemelkedő jelentőséggel bír mind a jogértelmezés, mind a jogalkalmazás egységessége szempontjából. Ennek súlyát korán megtapasztalhattuk, hiszen már a csatlakozásra történő felkészülés folyamatában lezajlott jogközelítés is terminológiai problémákkal volt terhes. A másodlagos jogforrások fordításai ugyanis Magyarországon, magyar hatáskörben készültek, és számos esetben eltértek az Unió által készített hivatalos fordítások szóhasználatától. Ilyen esetek ellenére is felmerültek, hogy az Igazságügyi Minisztérium igyekezett egyeztetni az uniós nyelvi szolgálatokkal.

Habár a fordítás során célszerű volna az „eredeti” (túlnyomórészt angol, az Európai Bíróságon elsősorban a francia) nyelvi változatból kiindulni, ez már csak a több áttétellel, úgynevezett *pivot* nyelvek (közvetítő nyelvek) használatával zajló fordítási munka miatt sem reális. A közvetítő nyelvek alkalmazása olyan nyelvi racionalizációs megoldás, mellyel elkerülhető a fordítói állomány drasztikus növelése és csökkenthető a dokumentumok fordítása miatt szükségképpen fellépő idővesztés. Míg például a 15 tagállamot átfogó Európai

<sup>92</sup> Az Európai Unió Bírósága 61/79. sz. *Denkavit italiana* ügyben 1980. március 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2006:642].

<sup>93</sup> Svenja Kathrin LIMKE: *Die Wirkung von Richtlinien und Rahmenbeschlüssen im nationalen Recht der Mitgliedstaaten*. Berlin, Logos, 2011.

Unióban az intézmények fordítói közvetlenül le tudták fedni azt a 110 fordítási irányt, amely a bármely hivatalos nyelvről a bármely más hivatalos nyelvre történő közvetlen fordítást jelentette, a keleti bővítésekkel már nem bizonyult fenntarthatónak ez a rendszer. A 2000-es évek során csatlakozott 13 új állam hivatalos nyelveinek fordítását így *pivot* nyelvek segítségével, vagyis a jogász-nyelvészek által „leginkább ismert” nagy nyelvek (francia, angol, német, spanyol és olasz) közvetítésével végzik.

A többnyelvű döntéshozatal csapdáinak tárgyalása során kitértem arra, hogy az uniós dokumentumokat a tárgyalások során rendszerint egy nyelven szövegezik meg először, ez azonban a dokumentumok közzététele, kihirdetése előtt a fordításra rendelkezésre álló rövid idő, valamint a közvetítő nyelvekből történő fordításban rejlő bizonytalanságok miatt gyakran olyan fordítási hibákhoz vezet, melyekre csupán az érintett jogi aktusnak a Hivatalos Lapban történő közzétételét követően derül fény. Amennyiben a fordítási hibára fény derül, a Hivatalos Lapban a Kiadóhivatal „korrigendumot” jelentet meg, helyesbítve a félrefordított rendelkezés(ek)e)t. Ez azonban gyakran az érintett rendelkezés jelentéstartalmának módosulásával jár.<sup>94</sup> A jelentéstartalmat módosító korrigendumok – habár a fordítási hibák kezelését jelentik – fontos kérdéseket vetnek fel a jogbiztonság elvével összefüggésben.<sup>95</sup>

Előfordul azonban, hogy a fordítási hibára már csak a nemzeti átültetés vagy jogalkalmazás során derül fény, ahogyan az a T-89/10 sz. ügyben történt. Az ügy tényállása szerint Magyarország a Kohéziós Alapból kívánt támogatás igényelni az M43 autópálya Szeged és Makó közti szakaszának kiadásaira. Kérelmében a projekt során felmerült héát is támogatható kiadásként vették figyelembe. Magyarország kérelmében az irányadó 1084/2006 rendelet<sup>96</sup> 3. cikk *e)* pontjának magyar fordításából indult ki: „a közvetkező kiadások nem jogosultak a Kohéziós Alapból való hozzájárulás formájában támogatásra: [...] *visszaigényelhető* hozzáadottérték-adó.” A Bizottság azonban több alkalommal jelezte, hogy a héát nem tekinti támogatható kiadásnak. Magyarország a Törvényszék előtt támadta meg a Bizottság határozatát.

Az eljárásban fény derült arra, hogy a rendelet fordítása hibás volt:

<sup>94</sup> BOBEK i. m. 128., 131–132.

<sup>95</sup> Az ugyanazon nyelvi változaton belüli eltérések és a jogbiztonság elvének összefüggéseivel kapcsolatban lásd Mattias DERLÉN: In Defence of (Limited) Multilingualism: Problems and Possibilities of the Multilingual Interpretation of European Union Law in National Courts. In: KJAER–ADAMO i. m. 148–150.

<sup>96</sup> A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 210. 2006.7.31., 79. o.

„41. Az 1084/2006 rendelet 3. cikke *e*) pontjának magyar nyelvi változata úgy szól, hogy a »visszaigényelhető héa« nem támogatható. Más nyelvi változatokban, mint a spanyol, a dán, az angol, a francia, az olasz vagy a finn nyelvi változatban a »megtérülő héa« nem támogatható.

42. Az említett rendelkezés azonban nem határozza meg, hogy mit kell érteni visszaigényelhető vagy megtérülő héán.

43. Emlékeztetni kell arra, hogy főszabály szerint valamely uniós jogi szöveg valamennyi nyelvi változatát egyenértékűnek kell tekinteni, és ezt nem befolyásolhatja többek között az, hogy a tagállamok lakosságának mekkora része használja az érintett nyelvet. Az uniós jog egységes értelmezésének megőrzése érdekében ezért, amennyiben e nyelvi változatok eltérnek egymástól, az érintett rendelkezést azon szabályozás általános rendszerének és céljának figyelembevételével kell értelmezni, amelynek e rendelkezés részét képezi [...].

44. Az 1084/2006 rendelet 3. cikke *e*) pontja nyelvi változatainak eltérésére tekintettel e rendelkezést a szóban forgó szabályozás általános rendszerének és céljának figyelembevételével kell értelmezni.”

Azaz míg a rendelet uniós köztisztviselők által fordított spanyol, dán, angol, francia, olasz és finn nyelvi változata megtérülő héa értelemben fogalmazott, a magyar nyelvű szövegváltozat hibásan a visszaigényelhető héa kifejezést tartalmazta. (Persze felmerülhet a kérdés, hogy miért éppen ezeket a nyelvi változatokat hasonlította össze a Törvényszék és miért maradt ki a többi nyelvi változat, például a német, mely a mai napig az *erstattungsfähig* kifejezést tartalmazza, mely közelebb áll a magyar visszaigényelhető kifejezéshez, mint a megtérülő héa jelentéséhez. A nyelvi változatok összehasonlításának pontos metodikájára továbbra sincs egységes joggyakorlat, sem az összehasonlítandó nyelvi változatok minimális számára, sem pedig az összehasonlításban figyelembe veendő hivatalos nyelvekre nézve).

HU:	helyesen:	EN:	DE:	FR:	ES:
<i>visszaigényelhető</i>	<i>megtérülő</i>	<i>recoverable</i>	<i>erstattungsfähig</i>	<i>récupérable</i>	<i>recuperable</i>