

Jogharmonizáció

Szerző: SOMSSICH Réka

Affiliáció: egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

Rovat: EU-jog

Rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs, VÁRNAY Ernő

Lezárás dátuma: 2023.07.11

Idézési javaslat: SOMSSICH Réka: „Jogharmonizáció” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs, VÁRNAY Ernő) <http://ijoten.hu/szocikk/jogharmonizacio> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A jogharmonizáció (más néven jogszabályok közelítése) kezdetektől fogva az európai integráció meghatározó szabályozási eszköze, amely a tagállami jogok jelentős eltéréseinek felszámolását szolgálja e különbségeknek közös szabályokkal való felváltása útján. A harmonizált jog végeredményben egyfajta egységes jog létrehozására vezet, ahol az egységesség mértéke függ a harmonizációs eszköz (irányelv vagy rendelet) típusától, az alkalmazott harmonizációs technikától és az aktus szabályozási megoldásától is. A tagállamokat – a lojalitási klauzula értelmében – kötelezettség terheli arra nézve, hogy nemzeti jogukat igazítsák a harmonizációs előírásokhoz.

Tartalomjegyzék

- 1. A jogharmonizáció fogalma**
- 2. Az általános, belső piaci joglep**
- 3. A belső piaci joglep viszonya más joglepokhoz**
- 4. Eltérési lehetőségek a belső piaci harmonizációs intézkedéstől**
- 5. A jogharmonizáció eszköztára**
- 6. Jogharmonizációs technikák**
- 7. Jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése**
- 8. JEGYZETEK**

1. A jogharmonizáció fogalma

[1] A jogharmonizáció az uniós szintű jogalkotás hagyományos eszköze. Szűk értelemben és eredeti rendeltetését tekintve nem egységes jogot hoz létre (->jogegységesítés és jogközelítés), hanem az egyes tagállami jogok szabályait igyekszik összehangolni, közelíteni. Eredendő célja a nemzeti jogok egyes elemeinek megőrzése mellett a túlságosan nagy eltérések kiküszöbölése volt.^[1] Tág értelemben azonban a jogharmonizációt mára meghatározhatjuk úgy, mint az egységes uniós jog létrehozásának eszközét, ahol az egységesség mértéke függ a jogharmonizációs eszköz jellegétől, szabályozási

céljától és megoldásától. Ahogyan az Európai Unió Bíróságának (EUB) főtanácsnoka is fogalmazott:

a szűkebb értelemben vett jogegységesítés, illetve a jogszabályok közelítése között szigorúan véve csak fokozati különbség van. A jogegységesítés jellegéből adódóan ugyanis szintén a jogrendszerek közelítését eredményezi, még hozzá a legextrémebb formában.^[2]

Megállapítható, hogy az európai uniós (korábban közösségi) jogharmonizáció mind léptékét, mind hatását tekintve a jogfejlődés eddigi legátfogóbb és legkomplexebb jogharmonizációs folyamatát valósítja meg.^[3]

[2] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és az azt megelőző szerződések használták mind a harmonizáció (*harmonisation, harmonisation, Harmonisierung*), mind pedig a jogszabályok közelítése (*rapprochement des législations, approximation of laws, Angleichung der Rechtsvorschriften*) kifejezéseket, anélkül, hogy ezeket tartalmilag definiálták volna. Jóllehet az előbbi inkább negatív értelemben szerepelt (bizonyos uniós szintű intézkedések nem vezethetnek a tagállami jogszabályok harmonizációjához), míg az utóbbi alapvetően pozitív kontextusban, amikor a tagállamok jogszabályainak közelítésére adott felhatalmazást,^[4] a két fogalmat egymás szinonimájának kell tekinteni,^[5] közöttük érdemi különbség nem azonosítható.

[3] Eredendően az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozásával az akkori közös piac megvalósulását alapvetően az egyes gazdasági szabadságokhoz kapcsolódó tilalmak voltak hivatottak biztosítani. Ezt a szakirodalomban negatív vagy reaktív integrációnak nevezett közvetett szabályozási módot a tagállamoknak azzal kellett megvalósítaniuk, hogy lebontották a gazdasági szabadságok útjában álló akadályokat. Ebben a rendszerben a jogharmonizációnak, a tagállami szabályok normatív összehangolásának csak kiegészítő szerep jutott: ott nyúlt az EGK a harmonizáció eszközehez, ahol a gazdasági szabadságok érvényesülése mindenképpen megkövetelte az azonos tartalmú nemzeti előírásokat. A harmonizáció tehát az EUMSZ tilalmi szabályainak egyfajta kiegészítését jelentette.^[6]

[4] A negatív integrációt az 1980-as években kezdte felváltani a pozitív (vagy aktív) integráció gondolata. Az EGK-t létrehozó szerződés (vagy más néven Római Szerződés) 3. cikke (1) bekezdésének h) pontjában kezdetektől rendelkezett arról, hogy

a Közösség tevékenysége magába foglalja [...] a tagállamok jogának közelítését a közös piac működéséhez szükséges mértékben.

A közösségi hatáskörök bővülésével azonban egyúttal szükségessé vált az egyre nagyobb mértékű szabályalkotás és a harmonizáció kiegészítő szerepe is átalakult. Az 1985-ös Belső piaci Fehér Könyv^[7] már közel 300 harmonizációs célú uniós jogszabály elfogadását irányozta elő. Ehhez azonban szükség volt a szerződéses jogalap módosítására és a korábbi egyhangúságot megkövetelő szabályozási felhatalmazottság lazítására, ami az Egységes Európai Okmány általi módosítással történt meg 1986-ban.

[5] A pozitív integráció egyre hangsúlyosabbá válása azonban az 1990-es évekre megmutatta annak korlátait is. Láthatóvá vált, hogy az akkor közösségi (ma uniós) szintű szabályozásnak csak a szükséges mértékig szabad egységesnek lennie. A pozitív integráció totális jellege mellett kezdtek megjelenni bizonyos kérdésekben az egyes tagállamoknak, illetve lokális szabályozási lehetőségeknek teret engedő eltérési lehetőségek (nevesített derogációk, minimum harmonizációs rendelkezések, opcionális harmonizáció), illetve a jogalkotást befolyásoló olyan alapelvek, mint a szubszidiaritás vagy arányosság.^[8] A 2000-es évek második évtizedére azonban ezek az eltérési lehetőségek is veszítettek népszerűségükből, elsősorban azért, mert sok esetben inkább tovább aprózták a belső piacot az eltérő vagy szigorúbb szabályozás lehetőségével, ezért kezdték elhagyni olyan területeken is, ahol

korábban bevett volt az alkalmazásuk (például a fogyasztóvédelemben).

[6] Mára a belső piac működését (->európai egységes piac) alapvetően a négy szabadság (a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad mozgása) és a harmonizációs intézkedések kombinált alkalmazása határozza meg, amelyben a negatív és a pozitív integráció egyensúlyát – az EUMSZ útmutatása hiányában – az EUB joggyakorlata alakítja.^[9] A „Jogszabályok közelítése” önálló címként is megjelenik az EUMSZ VII. cím 3. fejezetében. Ez alatt találhatjuk az úgynevezett belső piaci jogalapot, ami az általános jogharmonizációs felhatalmazás. Ezen felül azonban számos egyéb olyan speciális, szakpolitikához kötődő jogalapot találhatunk az EUMSZ-ban, amelyek szintén jogharmonizációs célúak.^[10]

2. Az általános, belső piaci jogalap

[7] Az EUMSZ 114. cikke adja meg az általános felhatalmazást arra, hogy a belső piac megteremtése és működése érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében a tagállami jogszabályok közelítése céljából intézkedéseket lehessen meghozni. Az intézkedéseknek az EUMSZ 26. cikkében foglalt célkitűzéseket kell szolgálniuk. E cikk szintén a belső piac létrehozásához és működésének biztosításához szükséges intézkedésekről szól. A rendelkezés az Egységes Európai Okmánnyal került az EUMSZ szövegébe (akkor az EGK-szerződés 100a. cikként, később mint az EK-szerződés 95. cikke). Jelentősége abban állt, hogy lehetővé tette a minősített többségi döntéshozatalt egy olyan területen, ahol addig csak egyhangúsággal lehetett szabályokat elfogadni. A cikk jelenleg tíz bekezdésből áll, felsorolva a harmonizáció alól kizárt területeket, az elfogadott intézkedésektől való eltérési lehetőségeket, valamint a harmonizációs intézkedésekkel szemben minőségi elvárásokat.

[8] A belső piaci jogalap legfontosabb jellemzője, hogy korlátok között érvényesül: a jogharmonizációt egyedül a piaci integráció céljából engedi meg és kizárólag az EUMSZ 26. cikkének korlátai között.^[11] A rendelkezés tehát funkcionálisan meghatározott, hiszen az elfogadott intézkedéseknek nem lehet más a célja, mint a belső piac létrehozása vagy működése, ez a felhatalmazás azonban kellőképpen tág mozgásteret biztosít a jogalkotónak.^[12] Ezt a tág értelmezést erősíti az EUB joggyakorlata is. A tagállamok szabályai közötti minden olyan eltérés indokolttá teszi a belső piaci jogalap alapján történő jogalkotást, ami gátolja az alapszabadságok érvényesülését vagy a verseny érzékelhető torzulásához vezet.^[13] Az ilyen eltérések ugyanis közvetlenül érintik a belső piac működését.^[14]

[9] Önmagában a tagállami szabályok közötti eltérés, az alapvető szabadságok korlátozásának elméleti veszélye, vagy a verseny torzulásának egyszerű megállapítása nem elegendő a felhatalmazás igénybevételéhez.^[15] Az eltérésekből fakadó, a belső piacot lerontó hatást ki kell tudni mutatni. Ilyen lehet termékek egyes kategóriáinak esetében különböző védelmi szint biztosítása, elvárása^[16] vagy olyan jellegű különbségek, amelyeket a kölcsönös elismerés elve alkalmazásával nem sikerült kezelni.^[17] A tagállami jogoknak csak a piaci integráció szempontjából releváns különbségei tekinthetők olyannak, mint ami alapot ad a belső piaci jogalkotáshoz.^[18]

[10] Az EUB elismerte a preventív harmonizáció lehetőségét is a belső piaci jogalap alapján, vagyis azt, hogy a harmonizációs intézkedés célja a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése. Az ilyen jövőbeli akadályok keletkezésének valószínűnek kell lennie, és a kifogásolt intézkedésnek ezen akadályok megelőzésére kell irányulnia.^[19]

[11] A harmonizáció akkor is indokolt továbbá, ha egy olyan területen, ahol a kereskedelmi akadályokat már felszámolta az uniós jogalkotó harmonizáció útján, a szabályokat – az EUMSZ által elismert általános érdekek védelme céljából – a körülmények változásához vagy az ismeretek fejlődéséhez igazítsa.^[20]

[12] A harmonizáció viszont egyúttal azt is megköveteli, hogy az elfogadott intézkedés létező tagállami szabályok összehangolását szolgálja. Nem fogadhatók el tehát a belső piaci jogalapon teljesen új, korábban a tagállami jogban nem ismert előírások, a nemzeti szabályoktól teljesen független, *sui generis* uniós modellek, jogi formák.^[21]

3. A belső piaci jogalap viszonya más jogalapokhoz

[13] Az EUMSZ 114. cikk nem az egyedüli jogalap, amely alapján jogközelítési célú intézkedés fogadható el. A belső piaci jogalap és más jogalapok kapcsolatát vizsgálva elsőként azt szükséges leszögezni, hogy a 114. cikk (2) bekezdése kifejezetten kizár három konkrét területet a belső piaci harmonizációs jogalap hatálya alól: 1) az adózás, a személyek szabad mozgása és 2) a munkavállalók jogai és érdekei. Ezeket – a tagállamok által érzékenynek ítélt – területeken nem fogadható el a 114. cikk (1) bekezdése alapján intézkedések. Ennek következtében ilyenkor vagy a speciális jogalapok egyikén (adózás esetében az EUMSZ 113. cikke, személyek szabad mozgása és a munkavállalók jogai esetében az EUMSZ 46. és 48. cikke), vagy a hatályos EUMSZ 115. cikkeként is megtartott korábbi, egyhangú döntéshozatalt megkívánó jogharmonizációs jogalapon lehet jogközelítési célú intézkedéseket elfogadni.

[14] Kevésbé egyértelmű az EUMSZ 114. cikk viszonya a speciális jogalapokhoz olyan esetekben, amikor az érintett szabályozás egyszerre érint egy szakpolitikai területet és szolgálja a belső piaci célokat is. A jogalapok ilyen jellegű összeütközésének addig volt kiemelt jelentősége, amíg a speciális jogalapokhoz eltérő, a jogalkotásba jellemzően az Európai Parlamentet (EP) csupán konzultáció formájában bevonó eljárás kapcsolódott (például a környezetvédelem területén) vagy amíg a jelenlegi EUMSZ 352. cikke alkalmazásában ugyancsak nem kapott az EP egyetértési jogot.

[15] A megfelelő jogalap megválasztása az EUB szerint olyan objektív, bírósági eljárás alá vonható tényeken kell alapuljon, mint az intézkedés célja és tartalma.^[22] Amennyiben egy adott tárgykör esetében az EUMSZ rendelkezik önálló, különleges jogalappal, értelemszerűnek tűnik a jogi aktust erre alapítani, az ebben meghatározott eljárási rend követésével. Erre látszik utalni a 114. cikk (1) bekezdésének felvezető szövegében a „[h]a a Szerződések másként nem rendelkeznek” fordulat. A különleges jogalap alkalmazása az általánossal szemben azonban nem ennyire automatikus. Egyes különleges jogalapok eleve meghatározzák a 114. cikkhez fűződő viszonyukat. Az EUMSZ 169. cikkében található fogyasztóvédelmi jogalap például eleve két intézkedéstípust határoz meg a fogyasztóvédelmi célok elérésére: 1) a 114. cikket, amennyiben az intézkedések a belső piac megvalósításával függenek össze és 2) a 169. cikket, amely alapján csak a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérelő intézkedések hozhatók.

[16] A környezetvédelem esetében azokban a kérdésekben, amelyek különleges jogalkotási eljárás alatt maradtak és nem kerültek rendes jogalkotási eljárás alá (adózási természetű kérdések a környezetvédelem területén, területrendezés, mennyiségi vízkészlet gazdálkodás, földhasználat) az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdése értelmében eleve a 114. cikk sérelme nélkül kell eljárni (vagyis, ha az adott szabályozásnak láthatóan belső piaci vonatkozása van, e cikk alapján és rendes jogalkotási eljárásban kell harmonizációs intézkedést elfogadni).

[17] Minden más esetben, ha valamely uniós jogi aktus kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, egyetlen jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél, illetve összetevő megkövetel.^[23] Ezt a megközelítést nevezik abszorpciósnak is, amiért az elsődleges összetevő minden más összetevőt magába foglal.^[24]

[18] Amennyiben a belső piaci célkitűzés a szektorális célhoz képest másodlagos, kiegészítő jellegű, az intézkedés jogszerűen alapul a különleges jogalapon. Olyan esetekben azonban, amelyekben a belső piaci célkitűzés bizonyul elsődlegesnek, az EUMSZ 114. cikk lesz alkalmazandó, függetlenül attól, hogy az intézkedés szektorális célokat is követ.

[19] Ha az állapítható meg, hogy valamely jogi aktus egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy elválaszthatatlan és egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegű több összetevőt foglal magában, és így az EUMSZ különböző rendelkezései alkalmazhatók, az ilyen intézkedést kivételesen a különböző, vonatkozó jogalapokra kell alapítani.^[25] Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a különböző jogalapokhoz azonos, egymást nem kizáró vagy egymással nem összeegyeztethetetlen jogalapok

tartoznak. Ez esetben a két jogalap együttes alkalmazása nem lehetséges.^[26] Ilyenkor, ha a két jogalap közül semmiképpen nem tekinthető egyik célkitűzés sem dominánsnak, akkor az EUB joggyakorlata értelmében^[27] azt a jogalapot kell választani, amely nagyobb demokratikus legitimitációt biztosít, vagyis jobban bevonja az EP-t a döntéshozatalba (rendes jogalkotási eljárás a különleges jogalkotási eljárással szemben például).

[20] Fontos és egyfajta átjárhatóságot biztosít a különleges jogalapok és a belső piaci jogalap között az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése. Ennek értelmében az előterjesztő Európai Bizottságnak az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó, a belső piaci jogalapon nyugvó javaslataiban a védelem magas szintjét kell alapul vennie. A rendelkezés egyfajta kötelező értékválasztást is meghatároz az uniós jogalkotó részére és kifejezi, hogy a harmonizáció nem lehet értéksemleges.^[28] A rendelkezésnek különösen azokban az időkben volt jelentősége, amikor a belső piaci jogalaphoz együttdöntési eljárás, míg például a környezetvédelmi jogalaphoz konzultációs eljárás kapcsolódott, és az érintett harmonizációs intézkedés azonos mértékben követett belső és szakpolitikai célokat is. Ilyenkor az „erősebb” belső piaci jogalapon elfogadott intézkedéssel szemben fokozottan jelent meg az elvárás a szakpolitikai védelmi cél magas szintű biztosítására.

[21] Ezen felül, az EUB joggyakorlata értelmében, amennyiben fennállnak az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra való hivatkozás feltételei, az uniós jogalkotó nem akadályozható meg az e jogalapra való hivatkozásban abból a tényből kifolyólag, hogy az e cikk (3) bekezdésében említett általános érdekek védelme a meghozandó döntések tekintetében meghatározó.^[29]

[22] Az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése ugyanakkor azt is jelenti, hogy amennyiben az a belső piac megteremtéséhez és működéséhez szükséges, olyan kérdések is megjelenhetnek a harmonizáció szempontjai között, amelyek esetében a különleges jogalap harmonizációs intézkedéseknek nem, csak ösztönző intézkedéseknek adna helyt. Tipikusan ilyen a közegészség védelme, ahol az EUMSZ 168. cikkének (5) bekezdése kifejezetten kizárja a harmonizációt. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha az intézkedés elsődleges célja belső piaci.^[30]

[23] Az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése kötöttségeinek figyelembevétele azért is nehéz, mert a bekezdés megfogalmazása túlságosan pontatlan és ezért az EUB által jogilag nehezen értékelhető. A Bíróság például a környezetvédelem magas szintje fogalmának értelmezése kapcsán kifejtette, hogy a védelem magas szintje az uniós jogalkotó számára nem azt írja elő, hogy feltétlenül az adott technikai fejlettségi szint szerinti legmagasabb szintet határozza meg követendőként.^[31] Ugyanakkor a magas védelmi szint elérésére való törekvés során az Európai Bizottságnak különös figyelmet kell fordítania a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. Az EUB joggyakorlata megerősítette, hogy a 114. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásban szükséges az új adatok figyelembevétele.^[32]

4. Eltérési lehetőségek a belső piaci harmonizációs intézkedéstől

[24] Fontos alapelv, hogy amennyiben az uniós jogalkotó harmonizációs intézkedést fogadott el, a négy szabadsághoz kapcsolódó eltérési lehetőségekre (így például és jellemzően az EUMSZ 36. cikkére) nem lehet többé közvetlenül hivatkozni.^[33] Kizárólag a harmonizációs aktus ilyen irányú felhatalmazása alapján vagy a 114. cikk (4), vagy (5) bekezdése szerint van csak erre lehetőség.

[25] A két bekezdés eltérő irányú. Az EUMSZ 114. cikk (4) bekezdés azt teszi lehetővé, hogy egy tagállam a harmonizációs intézkedés elfogadásakor már meglévő nemzeti intézkedéseit továbbra is fenntartsa, ha azt a 36. cikkben említett lényeges követelmények alapján vagy a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan szükségesnek tartja. A hivatkozási alapokat azonban megszorítóan kell értelmezni és nem tartoznak ide az EUB által megfogalmazott, a 36. cikket kiegészítő kényszerítő követelmények^[34], mint például a fogyasztóvédelem vagy a közlekedés biztonsága. A rendelkezés elfogadásának oka az volt, hogy a 114. cikk értelmében minősített többséggel meghozott intézkedésekhez való kötelező alkalmazkodás következtében ne csökkenjen az

egyes tagállamokban a védelem szintje a környezetvédelem, a munkavállalók védelme és a fogyasztók meghatározott szempontú – például közegészségügyi, közrendi – védelme terén. Az ilyen intézkedésekről azonban értesíteni kell a Bizottságot, amelyiknek ezek fenntartásához a jóváhagyása szükséges.

[26] Ehhez képest az EUMSZ 114. cikk (5) bekezdése új, ám a harmonizációs intézkedésnél szigorúbb tagállami szabályok bevezetésére vonatkozik. Éppen ezért az ilyen intézkedések meghozatalának indokai jóval korlátozottabbak. Csak olyan nemzeti intézkedések hozhatók meg, amelyek új tudományos bizonyítékon alapulnak és kizárólag a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosak. Ezek is csak akkor alkalmazhatók, ha azokat az Európai Bizottság jóváhagyja. A nemzeti intézkedések alkalmazhatóságának bizottsági engedélytől való függővé tétele további korlátok közé szorítja az eltérés igénybevételét. Ez egy jóval szigorúbb mérce az EUMSZ egyéb, úgynevezett minimum harmonizációs felhatalmazó rendelkezéseire képest (az EUMSZ 193. cikke a környezetvédelem esetében, vagy a 169. cikk (4) bekezdése a fogyasztóvédelem esetében), amelyeknél a szigorúbb tagállami szabályok alkalmazásához ilyen engedélyre nincs szükség.

[27] Az engedélyezés menetét az EUMSZ 114. cikk (6) bekezdése szabályozza. Az eltérési lehetőségekre hivatkozni kívánó tagállamnak értesítenie kell az Európai Bizottságot, amelynek a (6) bekezdés szerint hat hónap áll rendelkezésére megvizsgálni, hogy a tagállami intézkedés megfelel-e az érintett bekezdésben foglaltaknak és nem jelent-e önkényes megkülönböztetést vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, illetve, hogy nem eredményez-e akadályt a belső piac működésében. Amennyiben az Európai Bizottság e hat hónap alatt nem dönt és a határidőt sem hosszabbítja meg további legfeljebb hat hónappal, az intézkedést úgy kell tekinteni, mint amit a Bizottság jóváhagyott.

[28] Az eltérésekre azonban láthatóan az EUMSZ 114. cikk keretében nem úgy kell gondolni, mint amelyek az összehangolt intézkedéstől állandó elmozdulást kívánnának biztosítani. Sőt, a cél annak megvizsgálása, hogy az indokolt eltérés nem lehet-e újabb harmonizáció alapja. Ezt tükrözi a 114. cikk (7) és (8) bekezdése. A (7) bekezdés értelmében, ha egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, az Európai Bizottság haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasolja-e az adott intézkedés kiigazítását. A (8) bekezdés pedig nevesítve a közegészségügyre hivatkozással teszi az Európai Bizottság kötelezettségévé, hogy amennyiben harmonizált területen a tagállamok különleges közegészségügyi problémát észlelnek, a Bizottság megvizsgálja, hogy javasoljon-e megfelelő intézkedéseket az Európai Tanácsnak. Vagyis az EUMSZ e tekintetben is kifejezetten a mielőbbi harmonizációt részesíti előnyben.

5. A jogharmonizáció eszköztára

[29] Az EUMSZ 114. cikk intézkedések elfogadására vonatkozik, vagyis nem köti meg az uniós jogalkotó kezét a tekintetben, hogy a 288. cikkében nevesített melyik jogi aktust válassza az adott harmonizációs cél eléréséhez: az irányelvet vagy a rendeletet. A választott eszköznek a harmonizáció intenzitása tekintetében van jelentősége. Az irányelv jellegénél fogva nagyobb mozgásteret biztosít a tagállamok számára az összehangolt intézkedések implementálása tekintetében, amennyiben a tagállamok szabadságot élveznek az irányelvben megjelölt cél vonatkozásában a forma és az eszköz megválasztásában. Ezzel szemben a rendelet közvetlen alkalmazandósága következtében valóban egységes joghoz vezető jogközelítést képes megvalósítani. Természetesen az ilyen egységes jog kialakítására a rendkívül részletesen szabályozó irányelvek is ugyanúgy alkalmasak, hiszen lecsökkentik vagy akár ki is üresíthetik a tagállami mozgásteret.

[30] A jogharmonizációs eszköz megválasztására vonatkozó szabadság azt jelenti, hogy az uniós jogalkotónak az érintett intézkedés céljához leginkább igazodó eszközt kell megválasztania. Az eszköz formája azonban – éppen az erre vonatkozó szabadság miatt – nem lehet bírósági vizsgálat tárgya.

6. Jogharmonizációs technikák

[31] A jogharmonizációs célú jogalkotás eleinte kizárólag az úgynevezett teljes harmonizáció technikáját alkalmazta, ami azt jelentette, hogy az összehangolással érintett rendelkezések egységesen kellett megjeleníteniük és érvényesülniük a nemzeti jogokban, azoktól eltérni nem lehetett.

[32] Idővel azonban egyre több olyan kérdés került közösségi hatáskörbe, ahol egy egységes szint meghatározása mellett nem kívánták a tagállamok lerontani az egyes nemzeti jogokban meglévő magasabb védelmi szinteket, hiszen az ilyen országok számára a harmonizált intézkedésekhez való alkalmazkodás egyfajta visszalépést jelentett volna.

[33] Ilyen felhatalmazó rendelkezés található a szociálpolitika esetében az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésében felsorolt kérdések vonatkozásában, ahol a tagállamok jogosultak az irányelvekkel harmonizált szabályoknál szigorúbb védintézkedések bevezetésére vagy fenntartására, amennyiben ezek az intézkedések egyébként összeegyeztethetőek az EUMSZ-szal.

[34] Az EUMSZ 168. cikke a népegészségügy területén az emberi eredetű szervek és szövetek, a vér és vérkészítmények magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására vonatkozó intézkedések esetében engedi a tagállamok számára az ezeknél szigorúbb védintézkedések fenntartását vagy akár bevezetését.

[35] A fogyasztóvédelem (->[az Európai Unió fogyasztóvédelmi joga](#)) esetében az EUMSZ 169. cikke alapján elfogadott, tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérendő intézkedésekhez képest is fenntarthatnak vagy fogadhatnak el a tagállamok szigorúbb védintézkedéseket. Az EUMSZ-szal való összeegyeztethetőség itt is kívánalom és bár az Európai Bizottságnak jóváhagyási joga nincs, értesíteni kell az ilyen intézkedésekről. Ugyanezekkel a feltételekkel hozhatnak szigorúbb intézkedéseket a tagállamok a környezetvédelem esetében is a 193. cikk alapján. Ezekben az esetekben a minimum harmonizáció alapja maga az EUMSZ-ban található jogalap és a szigorúbb tagállami szabályok fenntartása vagy új ilyen rendelkezések elfogadása nem engedélyköteles.

[36] A minimum harmonizáció másik fajtája, amely az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott intézkedések esetében az 1990-es években gyakran alkalmazták azt a megközelítést, amikor maga a harmonizációs intézkedés ad a tagállamnak lehetőséget szigorúbb intézkedések elfogadására.^[35] Ilyen felhatalmazásokat tartalmaztak elsősorban a fogyasztóvédelmi tematikájú belső piaci irányelvek. Bár a minimum harmonizációs klauzulák segítettek ezeknek az irányelveknek az elfogadását, a fogyasztók számára magasabb védelmet biztosító szabályok fenntartásának vagy elfogadásának lehetősége valójában csak töredezettebbé tette a szabályozást. Ezek a különbségek még látványosabbak lettek, amennyiben a tagállamok az átültetés során éltek az úgynevezett *goldplating* lehetőségével és kiterjesztették a magas védelmi szintet olyan területekre is, amelyek nem is tartoztak az irányelv hatálya alá.^[36] A minimum harmonizáció ekként kiszámíthatatlanná tette a fogyasztóvédelmi jogot mind a kereskedők, mind pedig a fogyasztók számára az Európai Unión belül. Ezért javasolta az Európai Bizottság más 2002-től, hogy a fogyasztóvédelem területén a minimum harmonizációt váltsa fel a teljes (más néven maximum) harmonizáció, ami nem enged ilyen eltéréseket a tagállamok számára. Az újabb, a korábbi irányelveket felváltó irányelvek már kifejezetten tartalmazzák a szigorúbb vagy eltérő rendelkezések bevezetésének tilalmát.^[37]

[37] Más esetben pedig a minimum harmonizáció és maximum harmonizáció egyfajta kombinációját láthatjuk, ahol az irányelv alapvetően továbbra is minimum harmonizációs megközelítést követ, viszont egyes (mag) rendelkezéseire kifejezett tilalom él szigorúbb intézkedések bevezetésére.^[38]

[38] A minimum harmonizáción kívül egyéb olyan technikák is léteznek, amellyel az uniós jogalkotó mintegy feloldja a harmonizáció szintjét. Az opcionális harmonizáció lehetőségeket kínál fel a tagállami jogalkotónak, hogy egy irányelvben felkínált megoldások közül melyiket választja, de nem feltétlenül idegen ez a megoldás a rendeletekhez kapcsolódó tagállami végrehajtási intézkedések esetében sem. Ez a technika figyelembe veszi, hogy a tagállam a saját szabályozásához leginkább illeszkedő megoldást válassza.^[39] Az opcionális harmonizáció annyiban kínál kiszámíthatóbb

környezetet, hogy általában konkrét megoldások közötti választást tesz lehetővé.

[39] A legerőteljesebb eltérést azonban mindenképpen a derogációk jelentik, amelyek egy adott rendeletben vagy irányelvben adnak meghatározott területek, kérdések tekintetében^[40] vagy meghatározott tagállamok számára eltérési lehetőséget.^[41] Az első kategóriába tartozik például, amikor a tagállam pontosíthatja bizonyos esetekben az uniós norma tartalmát.^[42] A szakirodalom ezt nevezi nyitó záradéknak (*opening clause*).^[43] Ezek a záradékok keletkeztethetnek kötelező jogalkotást, fakultatív jogalkotást, felhatalmazhatják a tagállamokat az uniós norma kibontására vagy kiegészítésére is.^[44]

[40] Az eltérések lehetnek eseti jellegűek, bizonyos védelmi célok érdekében sok esetben azzal a kitételrel, hogy azokat a tagállamok csak akkor alkalmazzák, ha nincs más megoldás^[45]. Hasonló a szükséghelyzetre adott eltérési felhatalmazás^[46].

7. Jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése

[41] A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése – ide értve nem csupán az irányelvek átültetését, hanem a rendeletekhez kapcsolódó tagállami jogalkotási feladatok elvégzését – a lojalitási klauzulából fakadó kötelezettsége a tagállamoknak.^[47] Nem teljesítésük kötelezettségszegési eljárást vonhat maga után (->az Európai Unió jogának kikényszerítése). Irányelvek átültetésének elmulasztása esetén az Európai Bizottság az eljárást az implementációs határidő leteltét követő két hónap elteltével automatikusan megindítja.

[42] Egészen 2004-ig az Európai Bizottság nem adott módszertani útmutatást a tagállamoknak a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére nézve. A 2004-es nagy volumenű bővítést követően azonban ez elkerülhetetlenné vált. 2004. július 12-én bocsátotta ki (nem kötelező jellegű) ajánlását belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről,^[48] ami kizárólag az irányelvek vonatkozásában, de részletes szempontokat fogalmazott meg a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének koordinációjára és módszertanára nézve. Az ajánlás a tagállamok jó gyakorlatai alapján öt olyan szempontot azonosított, amelyek elősegítik a (belső piaci) irányelvek helyes és időben történő átvételét és nyilvánvalóan a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését is általában:

1. a megfelelő és időben történő átvétel politikai prioritássá emelése,
2. az átvétel egészének ellenőrzésére és összehangolásának biztosítására egyetlen kormányzati szerv kijelölése,
3. az átvétel korai szakaszban történő előkészítése,
4. a parlamenttel/parlamentekkel való együttműködés,
5. az átvételi késedelem gyors felszámolása.^[49]

[43] Az Európai Bizottság, mint a „Szerződések őre”, rendszeresen ellenőrzi a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségeinek teljesítését. Ennek egyik formája uniós jog alkalmazására vonatkozó éves monitoring jelentés,^[50] amely az uniós jog egésze tekintetében vizsgálja az időben történő irányelvi átültetésre, a megfelelő irányelvi átültetésre vagy az uniós jog egyéb rendelkezésének való megfelelésre vonatkozó adatokat, így elsősorban a megindított kötelezettségszegési eljárások számának alakulását. Az Európai Bizottság által alkalmazott másik eszköz a belső piaci eredménytábla (*single market scoreboard*), ami kifejezetten a belső piaci irányelvek átültetését, valamint 2015 óta ezen felül a belső piac működését elősegítő intézményi mechanizmusok, eszközök megfelelő érvényesülését vizsgálja és tartja nyilván.

8. JEGYZETEK

[1] KECSKÉS László: „Az EGK jogharmonizációról – már magyar szemmel is” in TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára*, Szeged, JATE, 1993, 189–198, 193.

- [2] Stix-Hackl főtanácsnok indítványa, 2005. július 12., *Parlament kontra Tanács ügy*, C-436/03, ECLI:EU:C:2005:447, az indítvány 61. pontja.
- [3] KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 652.
- [4] Uroš ČEMALOVIĆ: „Framework for the Approximation of National Legal Systems with the European Union’s Acquis: From a Vague Definition to Jurisprudential Implementation” *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 2015/1, 243.
- [5] Daniel VIGNES: „The harmonisation of national legislation and the EEC” *European Law Review* 1992, 359; Stephen WEATHERILL: „The function and limits of legislative harmonization in making the internal market” in Takis TRIDIMAS – Robert SCHÜTZE (szerk.): *Oxford Principles of European Union Law*, II., Oxford University Press, 2023.
- [6] Piet-Jan SLOT: „Harmonisation of Law” *European Law Review* 1996, 379.
- [7] *Completing the Internal Market*. COM (85)310 final.
- [8] SOMSSICH Réka: *Az Európai Közösség szabályozási eszközei, jogharmonizáció*, Budapest, Mobil, 2004, 8.
- [9] WEATHERILL (5. j.) 1.
- [10] MOHAY Ágoston: *Jogharmonizáció az Európai Unióban*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 8.
- [11] VARJU Márton: „Jogharmonizáció, az EUMSZ 114. cikk és az EU Bíróság: jogharmonizációs korlátok és lehetőségek az ítélkezési gyakorlatban” *Állam- és Jogtudomány* 2020/2, 8; WEATHERILL (5. j.) 3.
- [12] WEATHERILL (5. j.) 3.
- [13] A Vodafone-ügyben az EUB megállapította, hogy a barangolási piacok működésére, valamint a barangolási szolgáltatások kiskereskedelmi díja és a nagykereskedelmi díja közötti, jelentős mértékű kölcsönös függőségre tekintettel a Közösségen belüli nagykereskedelmi barangolási szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos díjak befolyásolása nélkül, kizárólag a kiskereskedelmi díjak csökkentésére irányuló nemzeti szabályozások eltérő alakulása érzékelhető versenytorzulásokat idézne elő és megzavarhatná a Közösségen belüli barangolási piac rendes működését. *Vodafone és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, az ítélet 47. pontja.
- [14] *Lengyelország kontra Parlament és Tanács*, C-358/14, EU:C:2016:323, az ítélet 32. pontja.
- [15] *Németország kontra Parlament és Tanács*, C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772, az ítélet 37. pontja.
- [16] *Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács*, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035.
- [17] Ezen érv alapján találta indokoltnak az EUB az étrendkiegészítőkre vonatkozó irányelv elfogadását. *Alliance for Natural Health és National Association of Health Stores*, C-154/04 és C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449.
- [18] VARJU (11. j.) 17.
- [19] *Lengyelország kontra Parlament és Tanács*, C-358/14, EU:C:2016:323, az ítélet 33. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.
- [20] Ilyennek minősült az EUB szerint a tűzfegyverek tartására vonatkozó irányelvi szabályoknak a terrorizmus elleni harc, a közbiztonság biztosítása érdekében történő módosítása. *Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács*, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035.
- [21] WEATHERILL (5. j.) 13. Ezen az alapon jutott az EUB arra, hogy az európai szövetkezet státútumáról szóló rendeletet, amely a szövetkezetek nemzeti formája fölé kerülő, új társulási jogi forma létrehozására irányult, helyesen fogadták el az EKSZ 308. cikke alapján (ma az EUMSZ 352.

cikke) a belső piaci jogalap helyett.

[22] *Bizottság kontra Tanács*, C-440/05, ECLI:EU:C:2007:625, az ítélet 61. pontja és az ott hivatkozott joggyakorlat.

[23] *Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács*, C-482/17, EU:C:2019:1035, az ítélet 31. pontja.

[24] Marc MARESCEAU: *Bilateral Agreements Concluded by the European Community*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2006, 157.

[25] *Bizottság kontra Tanács*, C-244/17, EU:C:2018:662, az ítélet 37. pontja.

[26] 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény, EU:C:2017:592, a vélemény 77. pontja.

[27] *Bizottság kontra Tanács*, C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244.

[28] WHEATHERILL (5. j.) 17.

[29] *Lengyelország kontra Parlament és Tanács*, C 358/14, EU:C:2016:323, az ítélet 34. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[30] Így tartotta fenn a szájon át fogyasztható dohánytermékek forgalmazásának tilalmát kimondó irányelv érvényességét az EUB, ahol a teljes forgalmazási tilalomra egyébként közegészségügyi szempontokra tekintettel került sor, de a tagállamok közötti dohánytermékek forgalmára vonatkozó jövőbeli akadályok megszüntetése érdekében. *Swedish Match AB és Swedish Match UK Ltd kontra Secretary of State for Health*, C-210/03, ECLI:EU:C:2004:802.

[31] *Safety Hi-Tech Srl kontra S. & T. Srl*, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352.

[32] *Holland Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága*, C-405/07. P, ECLI:EU:C:2008:613.

[33] *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205.

[34] Michael DOUGAN: „Minimum Harmonization and the Internal Market” *Common Market Law Review* 2000, 879.

[35] DOUGAN (34. j.) 856.

[36] Norbert REICH: „Economic law, consumer interests and EU integration” in Hans-Wolfgang MICKLITZ – Norbert REICH – Peter ROTT: *Understanding EU Consumer Law*, Antwerp–Oxford–Portland, Intersentia, 2009, 40.

[37] Lásd az *Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelvét (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről* és különösen annak 4. cikkét.

[38] Ilyen az *Európai Parlament és a Tanács 2014/17/EU irányelve (2014. február 4.) a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról, valamint a 2008/48/EK és a 2013/36/EU irányelv és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról*. Ennek 2. cikke a harmonizáció szintjéről lehetővé teszi szigorúbb szabályok bevezetését a fogyasztók védelme érdekében, kivéve a szerződéskötést megelőzően nyújtandó egységes tájékoztatást, illetve a teljeshiteldíj-mutató kiszámítására vonatkozó standardokat, amelyektől nem lehet eltérni. Emilia MIŠĆENIĆ – Anna-Lena HOFFMANN: „The Role of Opening Clauses in Harmonization of EU Law: Example of the EU’s General Data Protection Regulation (Gdpr)” *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 2020, 49.

[39] MOHAY (10. j.) 11.

[40] Ilyenek az Európai Unió közös hozzáadottértékadó-rendszeréről szóló HÉA-irányelv rendelkezései a kedvezményes adókulcs alá sorolható termékek tekintetében.

[41] Ennek oka általában az érintett tagállam speciális helyzetében abban keresendő. Lásd a *Bizottság*
10. oldal

(EU) 2022/258 határozatát (2022. február 21.) a Görög Köztársaság számára az (EU) 2019/943 európai parlamenti és tanácsi rendelet és az (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes rendelkezéseitől Kréta tekintetében való eltérés engedélyezéséről, aminek oka az volt, hogy Kréta sokáig autonóm energiarendszerként működött, amely nem csatlakozott a nemzeti, kontinentális villamosenergia-rendszerhez.

[42] A GDPR például lehetővé teszi, hogy a tagállamok a rendeletben foglalt szabályok alkalmazását pontosító nemzeti rendelkezéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, ha a személyes adatok kezelésére jogi kötelezettség teljesítéséhez, illetve közérdekből vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlása keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges. Lásd az *Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendeletét (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (10) preambulum bekezdését. MIŠĆENIĆ – HOFFMANN (38. j.) 50.*

[43] MIŠĆENIĆ – HOFFMANN (38. j.) 51.

[44] MIŠĆENIĆ – HOFFMANN (38. j.) 54.

[45] Lásd az *Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelvét (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről* és annak 9. cikkét, amelyik közegészségügy, légi biztonság, növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok és a vizek súlyos károsodásának megelőzése érdekében vagy a növény- és állatvilág védelme érdekében teszi lehetővé az eltérést.

[46] *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 rendelet 53. cikke például lehetővé teszi szükséghelyzetben a tagállamok számára, hogy engedélyezzenek olyan hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szereket, amelyek nem felelnek meg a rendeletben előírt feltételeknek.

[47] MOHAY (10. j.) 10.

[48] 2005/309/EK, 2005.04.16., HL L 98/47.

[49] Az ajánlás részletes bemutatására nézve lásd SOMSSICH Réka: „A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszközrendszere 15 évvel a csatlakozás után” *Állam- és Jogtudomány* 2020/2, 16–22.

[50] [Annual reports on monitoring the application of EU law.](#)