

ORBÁN ENDRE

**Az uniós jog jogesetalapú
áttekintése**

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ÉS
120 JELENTŐS DÖNTÉSE

ORBÁN ENDRE

Az uniós jog jogesetalapú áttekintése

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ÉS
120 JELENTŐS DÖNTÉSE

orac | KIADÓ

© Orbán Endre, 2025
© ORAC Kiadó Kft., 2025

Szakmai lektor: Gombos Katalin
Nyelvi lektor: Villányi József

A kiadvány a Magyar Tudományos Akadémia támogatásával készült



A kiadó számára minden jog fenntartva. Jelen könyvet,
illetve annak részleteit tilos
reprodukálni, adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel
– elektronikus, fényképeszeti úton vagy módon –
a kiadó engedélye nélkül közölni.

ISBN 978-963-258-665-6

Budapest, 2025
Az ORAC Kiadó Kft. kiadása
Felelős kiadó: dr. Frank Ádám, a kft. ügyvezetője
Internet: www.orac.hu • E-mail: info@orac.hu
Felelős szerkesztő: Bodnár Kriszta
Műszaki szerkesztő: Harkai Éva

Szüleimnek

Tartalom

Rövidítésjegyzék	17
Bemutatott jogesetek	19
Köszönetnyilvánítás	23
Az Európai Unió joga esetjogi szemszögből – előszó	25
Szerzői előszó	31
I. In dubio pro integratione? Az Európai Unió Bírósága	35
1. Bevezetés	35
2. Az EUB stakeholderei	36
2.1. Az EUB-n belüli aktorok	37
2.2. Az EUB előtt megjelenő és más külső aktorok	38
3. Intézménytörténeti fejlődési ív	40
3.1. Az ESZAK bíróságától az Európai Közösségek Bíróságáig	40
3.2. Az Elsőfokú Bíróság megszületése	42
3.3. További reformlépések: a Közzszolgálati Törvényszék, a Törvényszék és a 255. számú bizottság	44
3.4. Az EUB-t érintő további reformok és reformjavaslatok	46
4. Tartalmi fejlődési ív	48
4.1. Az alkotmányjogi fordulat	48
4.2. A közvetlen hatály elve	49
4.3. A primátus elve és az alapjogok közösségi (uniós) védelme	53
4.4. Az előzetes döntéshozatali eljárás jelentősége	54
4.5. Bírói aktivizmus, avagy a szerződések dinamikus értelmezése	56
4.6. Az alkotmányjogi jelentőségű döntések recepciója	57
4.6.1. A közvetlen hatály elve	57
4.6.2. A primátus elve	58
4.6.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás	60
5. Konklúziók	63
II. Bírósági eljárások	67
1. Jogértelmezési módszerek	67
1.1. A szó szerinti értelmezés elve	67
<i>C-91/92 Faccini Dori kontra Recreb</i>	69
1.2. A nyelvi egyenlőség elve	71
<i>C-161/06 Skoma-Lux</i>	72
1.3. Az autonóm értelmezés elve	73
<i>C-452/16 PPU Poltorak</i>	74

1.4. A rendszertani értelmezés elve	76
<i>C-402/07 és C-432/07 Sturgeon és társai egyesített ügyek</i>	76
1.5. A teleologikus értelmezés elve	78
<i>C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses</i>	79
1.6. Az előkészítő iratok figyelembevétele	81
<i>C-621/18 Wightman és társai</i>	82
2. Eljárások	84
2.1. Kötelezettségsegzési eljárás	86
2.1.1. Az Európai Bizottság mint a szerződések őre: Európai Bizottság kontra tagállam	86
<i>C-78/18 Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága)</i>	88
2.1.2. Az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre	90
<i>247/87. Star Fruit kontra Bizottság</i>	91
2.1.3. Tagállam kontra tagállam.....	92
<i>C-364/10 Magyarország kontra Szlovákia</i>	92
2.1.4. Pénzbírság alkalmazása	93
<i>C-304/02 Bizottság kontra Franciaország</i>	95
2.2. A megsemmisítési és a mulasztási eljárás	96
2.2.1. A bírói felülvizsgálat általános követelménye	97
<i>294/83 Les Verts kontra Parlament</i>	98
2.2.2. Privilegizált keresetindításra jogosultak	100
2.2.2.1. Tagállamok.....	101
<i>C-376/98 Németország kontra Parlament és Tanács</i>	101
2.2.2.2. Intézmények	102
<i>C-70/88 Parlament kontra Tanács</i>	103
2.2.3. Nem privilegizált keresetindításra jogosultak	105
2.2.3.1. A közvetlen érintettség kritériuma	106
<i>C-486/01 P. Front national kontra Parlament</i>	106
2.2.3.2. A személyes érintettség kritériuma	107
<i>25/62 Plaumann kontra az EGK Bizottsága</i>	107
2.2.4. A rendeleti jellegű jogi aktus fogalma.....	109
<i>C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács</i>	109
2.2.5. A megsemmisítési eljárás „megkerülhetősége”: a hatékony bírói jogvédelem biztosításának tagállami kötelezettsége.....	111
<i>C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács</i>	112
2.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás	113
2.3.1. Az előzetes döntéshozatal kezdeményezése mint jogosultság vagy kötelezettség.....	115
<i>283/81 CILFIT kontra Ministero della Sanità</i>	116

2.3.2. A nemzeti bíróság diszkrecionális jogköre	118
<i>C-210/06 Cartesio</i>	118
2.3.3. Az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlansága	120
<i>C-558/18 és C-563/18 Miasto Łowicz (Régime disciplinaire</i> <i>concernant les magistrats) egyesített ügyek</i>	121
2.3.4. A nemzeti bíróság fogalma.....	122
<i>C-54/96 Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft kontra</i> <i>Bundesbaugesellschaft Berlin</i>	123
2.3.5. Az uniós jogi aktus érvényességének vitathatósága.....	125
<i>314/85 Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost</i>	125
2.4. Kártérítési per	127
2.4.1. Jogellenes aktussal előidézett szerződésen kívüli kár	128
<i>145/83 Adams kontra Bizottság</i>	128
2.4.2. Uniós jogi aktussal előidézett szerződésen kívüli kár.....	130
<i>5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra Tanács</i>	130
2.5. Véleményezési eljárás (nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata)..	131
<i>A Bíróság 2/94. sz. véleménye</i>	132

III. Alkotmányos kérdések..... 135

1. Közvetlen hatály..... 135

1.1. Az alapító szerződések rendelkezéseinek közvetlen hatálya	136
<i>26/62 Van Gend & Loos kontra Administratie der Belastingen</i>	137
1.2. Vertikális és horizontális közvetlen hatály	139
<i>43/75 Defrenne kontra SABENA</i>	140
1.3. Az irányelvek közvetlen hatálya	142
<i>41/74 Van Duyn kontra Home Office</i>	143
1.4. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányára kifejezett válaszok.....	145
1.4.1. Az eseti horizontális hatály	145
<i>C-443/98 Unilever</i>	146
1.4.2. Az állam fogalmának kiterjesztő értelmezése.....	147
<i>C-188/89 Foster és társai kontra British Gas</i>	147
1.4.3. Az összhangban történő értelmezés elve	149
<i>14/83 Von Colson és Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen</i>	149
1.4.4. A közvetett hatály elve.....	151
<i>C-106/89 Marleasing kontra La Comercial Internacional</i> <i>de Alimentación</i>	152

2. Az uniós jog elsőbbsége..... 153

2.1. A primátus elve	154
<i>6/64 Costa kontra E.N.E.L.</i>	155
2.2. A primátus elvének abszolút felfogása	157
<i>11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr-</i> <i>und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel</i>	158

2.3. Az uniós joggal ellentétes nemzeti jog félértétele	160
106/77 <i>Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal</i> ..	161
2.4. A közös uniós identitás elsődlegessége	162
C-156/21 <i>Magyarország kontra Parlament és Tanács</i>	164
3. Tagállami felelősség	166
3.1. A tagállami hűség elve	166
C-129/96 <i>Inter-Environnement Wallonie kontra Région wallonne</i>	167
3.2. Az irányelv átültetésének elmaradásából fakadó tagállami felelősség elve	168
C-6/90 és C-9/90 <i>Francovich és Bonifaci kontra Olaszország</i> egyesített ügyek	169
3.3. A tagállami felelősség megállapíthatóságára vonatkozó teszt szigorodása.....	171
C-46/93 és C-48/93 <i>Brasserie du pêcheur kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai egyesített ügyek</i>	171
3.4. A tagállami felelősség megállapíthatósága nemzeti bíróági döntés hibája miatt	174
C-224/01 <i>Köbler</i>	174
3.5. A tagállami felelősség megállapíthatósága az állami szervek passzivitása miatt	176
C-265/95 <i>Bizottság kontra Franciaország</i>	177
4. Jogalkotás, jogforrások	178
4.1. Elsődleges jogforrások	180
4.1.1. Az alapító szerződések felülvizsgálata.....	181
43/75 <i>Defrenne kontra SABENA</i>	183
4.1.2. Az uniós jog általános jogelvei	184
17/74 <i>Transocean Marine Paint Association kontra Bizottság</i>	184
4.2. Másodlagos jogforrások	186
4.2.1. Az Európai Parlament részvételi joga	187
138/79 <i>Roquette kontra Tanács</i>	188
4.2.2. Ajánlások, vélemények	189
C-322/88 <i>Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles</i>	189
4.3. A jogalkotással szemben támasztott elvárások.....	190
4.3.1. Kompetencia.....	190
22/70 <i>Bizottság kontra Tanács</i>	193
4.3.2. Az elsődleges uniós jognak való megfelelés kötelezettsége	194
A <i>Bírság</i> 1/91. sz. véleménye.....	195
4.3.3. Indokolási kötelezettség.....	197
C-370/07 <i>Bizottság kontra Tanács</i>	198
4.3.4. A szubszidiaritás vizsgálata.....	199
C-491/01 <i>British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco</i>	200

5. Alapjogvédelem	202
5.1. Az alapjogok védelme mint az uniós jog általános elve	203
<i>29/69 Stauder kontra Stadt Ulm</i>	204
5.2. Az alapjogok védelme a közös európai alkotmányos hagyományok és a tagállamok által elfogadott nemzetközi jogi egyezmények révén	205
<i>4/73 Nold KG kontra Bizottság</i>	206
5.3. Alapjogvédelem az Emberi Jogok Európai Egyezményére utalással	207
<i>44/79 Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz</i>	207
5.4. Csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez	209
<i>A Bíróság 2/13. sz. véleménye</i>	210
5.5. Az Alapjogi Charta	212
<i>C-311/18 Facebook Ireland és Schrems</i>	214
5.6. Az Alapjogi Charta hatálya	217
<i>C-617/10 Åkerberg Fransson</i>	218
5.7. Az alapjogvédelem horizontális biztosítása	220
<i>C-399/11 Melloni</i>	222
5.8. Az alapjogok szerepe az EUB jogértelmezésében	224
5.8.1. Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként	224
<i>C-36/02 Omega</i>	224
5.8.2. Az alapvető jogok mint az uniós jog korlátainak korlátai	226
<i>C-673/16 Coman és társai</i>	226
5.8.3. Az alapjogok az uniós jog kiterjesztő értelmezése mellett érvekként	228
<i>C-60/00 Carpenter</i>	228
6. Az uniós polgárság	230
6.1. Az uniós polgárság „alapvető státusz” jellege	230
<i>C-184/99 Grzelczyk</i>	231
6.2. Kettős állampolgárok	233
<i>C-369/90 Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria</i>	233
6.3. Megfosztás az állampolgárságtól	234
<i>C-135/08 Rottmann</i>	236
6.4. Az uniós polgárt megillető jogok	237
<i>C-413/99 Baumbast és R.</i>	238
6.5. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs jogai	241
<i>C-109/01 Akrich</i>	242
7. Diszkriminációtilalom	243
7.1. Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma	245
<i>186/87 Cowan kontra Trésor public</i>	246
7.2. Férfiak és nők	247

7.2.1. Nem alapján történő diszkrimináció.....	248
222/84 <i>Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary</i>	248
7.2.2. Egyenlő értékű munkért egyenlő bér	250
C-262/88 <i>Barber (Peinado Guitart)</i>	250
7.2.3. Terhesség.....	252
C-32/93 <i>Webb kontra EMO Air Cargo</i>	252
7.2.4. Nemátalakítás	253
C-13/94 <i>P kontra S és Cornwall County Council</i>	253
7.3. A foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem.....	254
7.3.1. Életkor	255
C-144/04 <i>Mangold</i>	255
7.3.2. Szexuális orientáció	257
C-267/06 <i>Maruko</i>	257
7.4. Pozitív diszkrimináció	259
C-409/95 <i>Marschall kontra Land Nordrhein-Westfalen</i>	260
IV. A belső piac	263
1. Az áruk szabad mozgása	266
1.1. Vámunió	266
1.1.1. Az áru fogalma	267
7/68 <i>Bizottság kontra Olaszország</i>	268
1.1.2. A vámmal azonos hatású díj fogalma	269
24/68 <i>Bizottság kontra Olaszország</i>	269
1.1.3. A vámmal azonos hatású díj kivételes elfogadhatósága	271
18/87 <i>Bizottság kontra Németország</i>	271
1.2. A belső adók útján történő diszkrimináció tilalma	272
1.2.1. Az adó fogalma	273
90/79 <i>Bizottság kontra Franciaország</i>	273
1.2.2. A hasonló jellegű hazai termék fogalma	274
112/84 <i>Humblot kontra Directeur des services fiscaux</i>	275
1.2.3. A versenyhelyzetben lévő termék védelme	276
356/85 <i>Bizottság kontra Belgium</i>	277
1.3. A mennyiségi korlátozás tilalma.....	278
1.3.1. A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedés fogalma.....	279
1.3.1.1. A Dassonville-formula	279
8/74 <i>Dassonville</i>	280
1.3.1.2. A kölcsönös elismerés elve.....	281
120/78 <i>Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein</i> ...	281

1.3.1.3. A forgalmazás kérdésköre, avagy a Keck-formula.....	282
<i>C-267/91 és C-268/91 Keck és Mithouard egyesített ügyek</i>	283
1.3.2. A mennyiségi korlátozások tilalma alóli kivételek.....	284
1.3.2.1. A közerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme	284
<i>34/79 Henn és Darby</i>	285
1.3.2.2. A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma.....	286
<i>C-112/00 Schmidberger</i>	287
1.4. Állami monopóliumok	288
<i>119/78 Peureux</i>	289
2. A személyek szabad mozgása	290
2.1. A munkavállalók	293
2.1.1. A munkavállaló fogalma	294
<i>139/85 Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie</i>	294
2.1.2. A munka valós és tényleges jellege	295
<i>C-456/02 Trojani</i>	295
2.1.3. A munkavállalók szabad mozgásának korlátozhatósága	297
2.1.3.1. Diszkriminációttilalom.....	298
<i>33/88 Allué és társai kontra Università degli studi di Venezia</i>	298
2.1.3.2. A közszolgálat mint a munkavállalók szabad mozgása alóli kivétel.....	299
<i>C-473/93 Bizottság kontra Luxemburg</i>	299
2.1.3.3. Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból történő korlátozás	301
<i>C-503/03 Bizottság kontra Spanyolország</i>	301
2.1.3.4. Nyelvi követelmény előírása	303
<i>379/87 Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee</i>	303
2.1.3.5. Közérdeken alapuló kényszerítő indok	304
<i>C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai</i>	304
2.2. A letelepedés szabadsága	306
2.2.1. Természetes személyek	306
2.2.1.1. Diplomák és szakmai képesítések elismerése	306
<i>C-340/89 Vlassopoulou kontra Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg</i>	308
2.2.1.2. Az ügyvédi hivatás gyakorolhatósága.....	309
<i>C-58/13 és C-59/13 Torresi egyesített ügyek</i>	310
2.2.2. Jogi személyek.....	311

2.2.2.1. Másodlagos letelepedés	312
<i>C-212/97 Centros</i>	312
2.2.2.2. Elsődleges letelepedés	314
<i>C-208/00 Überseering</i>	314
2.2.3. A letelepedés szabadságának korlátozhatósága.....	315
2.2.3.1. Diszkriminációtilalom	316
<i>C-221/89 The Queen kontra Secretary of State for Transport,</i> <i>ex parte Factortame</i>	316
2.2.3.2. A közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységek mint kivétel	317
<i>C-51/08 Bizottság kontra Luxemburg</i>	317
2.2.3.3. Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból történő korlátozás	319
<i>C-171/07 Apothekerkammer des Saarlandes és társai</i>	319
2.2.3.4. Közérdeken alapuló kényszerítő indok.....	321
<i>C-424/97 Haim</i>	321
3. A szolgáltatásnyújtás szabadsága.....	323
3.1. A szolgáltatás fogalma	324
<i>C-159/90 Society for the Protection of Unborn Children Ireland</i> <i>kontra Grogan és társai</i>	325
3.2. A szolgáltatásnyújtás szabadságának szubszidiárius jellege.....	327
3.2.1. Elhatárolás a letelepedés szabadságától.....	327
<i>C-55/94 Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e</i> <i>Procuratori di Milano</i>	327
3.2.2. Elhatárolás a tőkeáramlás szabadságától.....	329
<i>286/82 és 26/83 Luisi és Carbone kontra Ministero del Tesoro</i> <i>egyesített ügyek</i>	329
3.3. A szolgáltatásnyújtás szabadságának típusai.....	330
3.3.1. Határon átnyúló jelleg a szolgáltató oldalán	331
<i>33/74 Van Binsbergen kontra Bestuur an de Bedrijfsvereniging</i> <i>voor de Metaalnijverheid</i>	331
3.3.2. Határon átnyúló jelleg a szolgáltatást igénybe vevő oldalán	332
<i>C-45/93 Bizottság kontra Spanyolország</i>	332
3.3.3. Határon átnyúló jellegű szolgáltatás	333
<i>C-384/93 Alpine Investments kontra Minister van Financiën</i>	333
3.4. A szolgáltatásnyújtás korlátozhatósága	335
3.4.1. Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból történő korlátozás	335
<i>C-348/96 Calfa</i>	335
3.4.2. Közérdeken alapuló kényszerítő indokok.....	337
<i>C-275/92 H.M. Customs and Excise kontra Schindler</i>	337

4. A tőke szabad áramlása.....	339
4.1. Tőkemozgás.....	340
<i>C-358/93 és C-416/93 Bordessa és társai egyesített ügyek.....</i>	<i>340</i>
4.2. Az államnak biztosított speciális jogok: az aranyrészvény ügyek.....	342
<i>C-503/99 Bizottság kontra Belgium</i>	<i>342</i>
4.3. Ingatlanok	344
<i>C-52/16 és C-113/16 SEGRO egyesített ügyek.....</i>	<i>344</i>
4.4. A tőkeáramlás korlátozhatósága.....	346
4.4.1. Diszkriminációtilalom	346
<i>C-484/93 Svensson és Gustavsson kontra Ministre du Logement</i> <i>et de l'Urbanisme</i>	<i>346</i>
4.4.2. Közrendi vagy közbiztonsági okokból történő korlátozás	347
<i>C-54/99 Église de Scientologie.....</i>	<i>347</i>
4.4.3. Közérdeken alapuló kényszerítő indokok	348
<i>C-452/01 Ospelt és Schlössle Weissenberg</i>	<i>348</i>
V. Versenyjog.....	351
1. A versenykorlátozó megállapodások tilalma.....	353
1.1. Horizontális és vertikális megállapodások	355
<i>56/65 Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm</i>	<i>355</i>
1.2. A versenyt korlátozó, torzító vagy kizáró cél vagy hatás.....	357
<i>56/64 és 58/64 Consten és Grundig kontra az EGK Bizottsága</i> <i>egyesített ügyek</i>	<i>357</i>
1.3. Az összehangolt magatartás fogalma.....	358
<i>48/69 ICI kontra Bizottság</i>	<i>359</i>
2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma.....	360
2.1. Az érintett piac fogalma.....	360
<i>27/76 United Brands kontra Bizottság.....</i>	<i>361</i>
2.2. Erőfölény	363
<i>85/76 Hoffmann La Roche kontra Bizottság.....</i>	<i>363</i>
2.3. Az erőfölénnyel való visszaélés.....	365
<i>C-333/94 P Tetra Pak kontra Bizottság.....</i>	<i>365</i>
3. Fúziókontroll.....	367
<i>T-342/99 Airtours kontra Bizottság</i>	<i>368</i>
4. Az állami támogatások joga.....	370
<i>T-425/04 és T-444/04 Franciaország és Orange kontra Bizottság</i> <i>egyesített ügyek</i>	<i>372</i>
VI. Az Európai Unió Bírósága: legfelső bíróság és/vagy alkotmánybíróság?	375
1. Bevezetés	375
2. Az EUB karakterológiája.....	376

2.1. Az EUB mint nemzetközi bíróság	376
2.2. Az EUB mint legfelső bíróság.....	377
2.3. Az EUB mint alkotmánybíróság	379
3. Az EUB és a nemzeti bíróságok szimbiózisa	385
4. Az alkotmányos fluxus mint az uniós jogrend állandó jellemzője	389
4.1. Az Alapjogi Charta	389
4.2. Az értékalapú ítélkezési gyakorlat kialakulása	391
5. Záró gondolatok	396
Irodalomjegyzék.....	399

Rövidítésjegyzék

CITES	a veszélyeztetett, vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény
EFTA	Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGK-szerződés	az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés
EGT	Európai Gazdasági Térség
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EKSZ	az Európai Közösséget létrehozó szerződés
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
EUB	Európai Unió Bírósága
EUIPO	az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala
EUMSZ	az Európai Unió működéséről szóló szerződés
Euratom	Európai Atomenergia-közösség
EUSZ	az Európai Unióról szóló szerződés
FIDE	Fédération Internationale pour le Droit Européen / International Federation of European Law

Bemutatott jogesetek

- 25/62 Plaumann kontra az EGK Bizottsága, ECLI:EU:C:1963:17
- 26/62 Van Gend & Loos kontra Administratie der Belastingen, ECLI:EU:C:1963:1
- 6/64 Costa kontra E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66
- 56/64 és 58/64 Consten és Grundig kontra az EGK Bizottsága egyesített ügyek,
ECLI:EU:C:1966:41
- 56/65 Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm, ECLI:EU:C:1966:38
- 7/68 Bizottság kontra Olaszország, ECLI:EU:C:1968:51
- 24/68 Bizottság kontra Olaszország, ECLI:EU:C:1969:29
- 29/69 Stauder kontra Stadt Ulm, ECLI:EU:C:1969:57
- 48/69 ICI kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1972:70
- 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle
für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114
- 22/70 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:32
- 5/71 Zuckerfabrik Schoppenstedt kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:116
- 4/73 Nold KG kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1974:51
- 8/74 Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82
- 17/74 Transocean Marine Paint Association kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1974:106
- 33/74 Van Binsbergen kontra Bestuur an de Bedrijfsvereniging voor de
Metaalnijverheid, ECLI:EU:C:1974:131
- 41/74 Van Duyn kontra Home Office, ECLI:EU:C:1974:133
- 43/75 Defrenne kontra SABENA, ECLI:EU:C:1976:56
- 27/76 United Brands kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1978:22
- 85/76 Hoffmann-La Roche kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1979:36
- 106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal,
ECLI:EU:C:1978:49
- 119/78 Peureux, ECLI:EU:C:1979:66
- 120/78 Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,
ECLI:EU:C:1979:42
- 34/79 Henn és Darby, ECLI:EU:C:1979:295
- 44/79 Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1979:290
- 90/79 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1981:27
- 138/79 Roquette kontra Tanács, ECLI:EU:C:1980:213
- 283/81 CILFIT kontra Ministero della Sanità, ECLI:EU:C:1982:335

- 286/82 és 26/83 Luisi és Carbone kontra Ministero dello Tesoro egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1984:35
- 14/83 Von Colson és Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:1984:153
- 145/83 Adams kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1985:323
- 294/83 Les Verts kontra Parlament, ECLI:EU:C:1986:166
- 112/84 Humblot kontra Directeur des services fiscaux, ECLI:EU:C:1985:185
- 222/84 Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECLI:EU:C:1986:206
- 139/85 Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie, ECLI:EU:C:1986:223
- 314/85 Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452
- 356/85 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:1987:113
- 18/87 Bizottság kontra Németország, ECLI:EU:C:1988:453
- 186/87 Cowan kontra Trésor public, ECLI:EU:C:1989:47
- 247/87 Star Fruit kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1989:58
- 379/87 Groener kontra Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee, ECLI:EU:C:1989:599
- 33/88 Allué és társai kontra Università degli studi di Venezia, ECLI:EU:C:1989:222
- C-70/88 Parlament kontra Tanács, ECLI:EU:C:1990:217
- C-262/88 Barber (Peinado Guitart), ECLI:EU:C:1990:209
- C-322/88 Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles, ECLI:EU:C:1989:646
- C-106/89 Marleasing kontra La Comercial Internacional de Alimentación, ECLI:EU:C:1990:395
- C-188/89 Foster és társai kontra British Gas, ECLI:EU:C:1990:313
- C-221/89 The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, ECLI:EU:C:1991:320
- C-340/89 Vlassopoulou kontra Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1991:193
- C-6/90 és C-9/90 Francovich és Bonifaci kontra Olaszország egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1991:428
- C-159/90 Society for the Protection of Unborn Children Ireland kontra Grogan és társai, ECLI:EU:C:1991:378
- C-369/90 Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria, ECLI:EU:C:1992:295
- A Bíróság 1/91. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1991:490
- C-91/92 Faccini Dori kontra Recreb, ECLI:EU:C:1994:292
- C-267/91 és C-268/91 Keck és Mithouard egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1993:905
- C-275/92 H.M. Customs and Excise kontra Schindler, ECLI:EU:C:1994:119

- C-32/93 Webb kontra EMO Air Cargo, ECLI:EU:C:1994:300
C-45/93 Bizottság kontra Spanyolország, ECLI:EU:C:1994:101
C-46/93 és C-48/93 Brasserie du pêcheur kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1996:79
C-358/93 és C-416/93 Bordessa és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1995:54
C-384/93 Alpine Investments kontra Minister van Financiën, ECLI:EU:C:1995:126
C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai, ECLI:EU:C:1995:463
C-473/93 Bizottság kontra Luxemburg, ECLI:EU:C:1996:263
C-484/93 Svensson és Gustavsson kontra Ministre du Logement et de l'Urbanisme, ECLI:EU:C:1995:379
A Bíróság 2/94. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1996:140
C-13/94 P kontra S és Cornwall County Council, ECLI:EU:C:1996:170
C-55/94 Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, ECLI:EU:C:1995:411
C-333/94 P Tetra Pak kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1996:436
C-265/95 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1997:595
C-409/95 Marschall kontra Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:1997:533
C-54/96 Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft kontra Bundesbaugesellschaft Berlin, ECLI:EU:C:1997:413
C-129/96 Inter-Environnement Wallonie kontra Région wallonne, ECLI:EU:C:1997:628
C-348/96 Calfa, ECLI:EU:C:1999:6
C-212/97 Centros, ECLI:EU:C:1999:126
C-424/97 Haim, ECLI:EU:C:2000:357
C-376/98 Németország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2000:544
C-443/98 Unilever, ECLI:EU:C:2000:496
C-54/99 Église de Scientologie, ECLI:EU:C:2000:124
C-184/99 Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458
T-342/99 Airtours kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2002:146
C-413/99 Baumbast és R, ECLI:EU:C:2002:493
C-503/99 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:2002:328
C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács, ECLI:EU:C:2002:462
C-60/00 Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434
C-112/00 Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333
C-208/00 Überseering, ECLI:EU:C:2002:632
C-109/01 Akrich, ECLI:EU:C:2003:491

C-224/01 Köbler, ECLI:EU:C:2003:513
C-452/01 Ospelt és Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493
C-486/01 P Front national kontra Parlament, ECLI:EU:C:2004:394
C-491/01 British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco, ECLI:EU:C:2002:741
C-36/02 Omega, ECLI:EU:C:2004:614
C-304/02 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:2005:444
C-456/02 Trojani, ECLI:EU:2004:488
C-503/03 Bizottság kontra Spanyolország, ECLI:EU:C:2006:74
C-144/04 Mangold, ECLI:EU:C:2005:709
T-425/04 és T-444/04 Franciaország és Orange kontra Bizottság egyesített ügyek, ECLI:EU:T:2010:216
C-161/06 Skoma-Lux, ECLI:EU:C:2007:773
C-210/06 Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723
C-267/06 Maruko, ECLI:EU:C:2008:179
C-171/07 Apothekerkammer des Saarlandes és társai, ECLI:EU:C:2009:316
C-370/07 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:2009:590
C-402/07 és C-432/07 Sturgeon és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2009:716
C-51/08 Bizottság kontra Luxemburg, ECLI:EU:C:2011:336
C-135/08 Rottmann, ECLI:EU:C:2010:104
C-364/10 Magyarország kontra Szlovákia, ECLI:EU:C:2012:630
C-617/10 Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105
C-399/11 Melloni, ECLI:EU:C:2013:107
C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2013:625
A Bíróság 2/13. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454
C-58/13 és C-59/13 Torresi egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2014:2088
C-52/16 és C-113/16 SEGRO egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2018:157
C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117
C-452/16 PPU Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858
C-673/16 Coman és társai, ECLI:EU:C:2018:385
C-311/18 Facebook Ireland és Schrems, ECLI:EU:C:2020:559
C-558/18 és C-563/18 Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats) egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2020:234
C-78/18 Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága), ECLI:EU:C:2020:476
C-621/18 Wightman és társai, ECLI:EU:C:2018:999
C-156/21 Magyarország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:97

Köszönetnyilvánítás

Mindenekelőtt szeretnék köszönetet mondani a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának, amely lehetővé tette, hogy tanulmányaim során egy teljes évig a skóciai Aberty of Dundee egyetemen hallgathassak európai uniós jogot James Murphy és Maria O'Neill interpretálásában. A Skóciában megismert jogesetalapú megközelítés hazai kutatási lehetőségének megteremtéséért köszönet illeti az Új Nemzeti Kiválósági Programot, amelynek támogatásával 2022–23 folyamán az Európai Unió Bíróságának kiemelt döntéseivel foglalkozhattam. A döntések elemzéséhez és a könyvben látható szerkezetben való feldolgozhatóság teszteléséhez nyújtott segítségért köszönetet mondok a 2022/23-as tanévben a kurzusaimra járó diákoknak, valamint Kővári Dominikának, aki a jogesetek csoportosításában segített. Külön köszönet jár Bíró Józsefnek, Bíró Zsuzsának és Bíró Bencének, akik balatonszárszói nyaralójukkal kiváló helyszínt biztosítottak a kötet megírásának első lépéseihez 2023 nyarán. Emellett hatalmas köszönet illeti a kötet lektorát, Gombos Katalint, akinek tanszékvezetői segítségére mindig nyugodt szívvel támaszkodhattam. Külön köszönöm a Nemzeti Közszerológiai Egyetem által biztosított szakmai légkört, különös tekintettel az Európai Köz- és Magánjogi Tanszék munkatársainak.

Külön köszönöm a lehetőséget, hogy a kötet bevezető fejezetét bemutathattam az ELTE Alkotmányjogi Tanszéke által szervezett tudományos műhelyvita-sorozaton. Köszönet illeti Pozsár-Szentmiklósy Zoltánt, a beszélgetés moderátorát, a két opponenst, Bartha Ildikót és Papp Mónikát, valamint a műhelyvita valamennyi résztvevőjét. Köszönetet mondok továbbá a kötet különféle részeihez fűzött tanácsaikért Chronowski Nórának, Detre Lászlónak, Szalayné Sándor Erzsébetnek, Várnay Ernőnek és Villányi József nyelvi lektornak.

A dolgozat elkészültében kiemelt szerepet játszott a Magyar Tudományos Akadémia, amelynek könyvkiadási pályázata nélkül a kötet nem jöhetett volna létre. Végül, de nem utolsósorban köszönet illeti az ORAC Kiadót a könyvkiadási pályázat benyújtásáért, valamint a kézirat gondozásáért.

Az Európai Unió joga esetjogi szemszögből – előszó

Az Európai Unió olyan nemzetek feletti szerveződés, amely jelentősen több, mint az azt alkotó államok pusztja közössége, jellemzője az autonóm jogrend.¹ Ennek a szervezett és strukturált – a nemzetközi jogtól és a tagállamok belső jogrendjétől is különböző – sajátos normarendszernek² saját forrásai vannak, és saját intézményekkel, eljárásokkal rendelkezik mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás és a végrehajtás terén, és közjogi szempontból is egyedülálló módon kapcsolódik össze az Európai Unió elsődleges joga és a tagállamok jogrendje.³ Az már az 1963-ban hozott Van Gend & Loos-ítéletből⁴ következik, hogy ennek a tagállamok által létrehozott új jogrendnek az alanyai nem csupán a tagállamok, hanem annak polgárai is. Ezért fontos a jogforrások ismerete, mert az egyének uniós joghoz jutásában garanciális a jelentősége.

Az európai jogrendszernek kiemelkedően fontos szerepe van az alapító szerződésekben megfogalmazott célok elérésében, az egységes belső piacon a négy szabadság⁵ és a tiszta verseny⁶ feltételeinek biztosításában, az uniós politikák megvalósításában, miközben polgárai, az egyének számára is megfelelő jogvédelmet biztosít.⁷ Maga az uniós jog a legfontosabb eszköze e célkitűzések megvalósításának, amely akkor hatékony, ha a tagállamokban egységesen érvényesül,⁸ ezért érthető, hogy kiemelkedő jelentőségű az Európai Unió Bírósága trianguláris, jogalkalmazási-jogértelmezési-jogfejlesztési tevékenysége.⁹

¹ A Bíróság 1991. december 14-i 1/91. sz. véleménye: Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között, ECLI:EU:C:1991:490.

² C-6/64 Costa kontra E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

³ Armin von BOGDANDY – Christoph GRABENWARTER – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016, 16–18.

⁴ 26/62 Van Gend & Loos kontra Administratie der Belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.

⁵ Lásd Sacha GARBEN: *The internal market 2.0*. Oxford, Hart, 2020.

⁶ Lásd Pablo IBÁÑEZ COLOMO: *The New EU Competition Law*. London, Bloomsbury, 2024; Ioannis LIANOS – Valentine KORAH – Paolo SICILIANI: *Competition Law*. Oxford, Oxford University Press, 2022; Bernadette ZELGER: *Restrictions of EU Competition Law in the Digital Age: The Meaning of 'Effects' in a Digital Economy*. Cham, Springer, 2023.

⁷ Lásd részletesebben GOMBOS Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.

⁸ Az egységes jogértelmező tevékenység európai jelentőségéről lásd Alec STONE SWEET: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, 1–45.

⁹ Lásd az alapjairól Koen LENAERTS – José A. GUTIÉRREZ-FONS: *To say what the law of the EU is: methods of interpretation and the European Court of Justice*. European University Institute AEL 2013/9, Distinguished Lectures of the Academy, <https://bit.ly/3YypUIY>.

Az Európai Unió Bírósága stabilizáló és integráló tényezőként már az integráció kezdeti időszakától a különböző jogviták rendezésének fórumaként és az egységes jogértelmezés biztosítása céljából működik. Szervezete, feladatkörei az idők során változtak ugyan, de változatlan maradt az a követelmény, hogy olyan módon biztosítja a jog tiszteletben tartását az alapító szerződések értelmezése és alkalmazása során, hogy szerepe jelentősen túlmutat a hagyományos értelemben vett jogalkalmazási feladatok ellátásán, hiszen bizonyos értelemben egyesíti a közigazgatási,¹⁰ az alkotmány-,¹¹ a választott-¹² és nemzetközi bíróságok¹³ jogköreit, feladatait.¹⁴ A német szerzők¹⁵ által *Wahrung des Rechts* funkcióként emlegetett feladatok ellátása során az Európai Unió Bírósága ügyel az alapító szerződésekben szereplő kötelezettségek teljesítésére, az ott meghatározott tilalmak betartására, ugyanakkor a jog érvényre juttatása magában foglalja az alapító szerződésekben meghatározott célok fokozatos megvalósítását, továbbá az EU alkotmányos alapelveinek védelmét, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaiban fellelhető értékek és garanciák őrzését. Ezt a jogalkalmazás során az Európai Unió Bírósága által esetjogi módszerrel kialakított olyan doktrínák is segítik, mint például a szupremácia, a primátus, a közvetlen hatály, a közvetlen alkalmazhatóság, a közvetett hatály és az értelmezési kötelezettség.

Az uniós jog általános jogelvei közül központi jelentőséggel bír az alapjogok védelme. A Lisszaboni Szerződés sok olyan változást hozott ezen a területen, amely a joggyakorlatban is változásokat indukált. Az egyik lényeges, módosulást kiváltó impulzus az értékklauszula beiktatása, a másik pedig az Európai Unió Alapjogi Chartájának az alapító szerződések rangjára emelése volt. Bár első ránézésre ezeknek nem elsősorban a jogértelmezés terén van relevanciájuk, könnyen belátható az értelmezés módszertanának finomodására gyakorolt hatásuk. Az értékközösségen alapuló jogközösség számára fontos az alapjogok megfelelő dogmatikai alapon való kezelése, hiszen a demokratikus jogok érvényesülése csak az uniós és a tagállami jog együtt dolgozása révén, egyfajta koegzisztenciájukban valósulhat meg.¹⁶ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően

¹⁰ Lásd az igazgatási tevékenység keretében az EU intézményei, szervei által hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának ellátását. Ennek legjobb példája a Bizottság versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozatának a Törvényszék előtti megtámadása, és a Törvényszék határozatával szembeni, jogkérdésben előterjesztett fellebbezés esetén az EUB eljárása.

¹¹ Lásd az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési eljárásban betöltött funkciót.

¹² Lásd az EUMSZ 272. cikke szerinti választottbírói kikötés szerinti eljárásban.

¹³ Lásd az EUMSZ 259. cikke szerinti tagállamok közötti (kötelezettségszegési) eljárásban.

¹⁴ Lionel Neville BROWN – Tom KENNEDY: *The Court of Justice of European Communities*. London, Sweet and Maxwell, 1994, 440.

¹⁵ Hans-Joachim SCHÜTZ – Thomas BRUHA – Doris KÖNIG: *Casebook Europarecht*. München, C. H. Beck, 2004.

¹⁶ Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/7–8., 369–401.

az egyik legizgalmasabb kérdéssé vált az Alapjogi Charta megváltozott jogi kö-tőereje miatt az alapjogok szerepének kezelése, hiszen ez önmagában is szüksé-gessé tette az uniós jogértelmezési technikák és módszertan bizonyos megválto-zását, sajátos új formulák alkalmazását.¹⁷

Az Európai Unió Bírósága előtti közvetlen eljárásokon keresztül jó bepillan-tást nyerhetünk abba, hogyan válik élővé és hogyan érvényesül az uniós jog a tagállamok, az uniós intézmények és az egyének számára. A jogvédelem erős-sége szempontjából is kiemelkedő jelentősége van a korlátlan, a csak az előjogok védelmében vagy csak a sajátos perelőfeltételek teljesítése melletti igényérvénye-sítési feltételek tisztázásának. A közvetett eljárások közül több szempontból is a legjelentősebb a tagállami bíróságok és az Európai Unió Bírósága közötti sajátos együttműködés¹⁸ keretében megvalósuló előzetes döntéshozatali eljárás. A jogintézmény célja az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása. Az előzetes döntéshozatali eljárás vertikális alapú együttműködés az Európai Unió Bírósága és tagállami bíróságok között. Az EUMSZ 267. cikké-vel szabályozott rendszer hangsúlyos eleme, hogy a bíróságok közötti közvetlen párbeszéd alapszik, azaz független mind a felek kezdeményezésétől,¹⁹ mind a tagállami jog által szabályozott bírósági hierarchiától.²⁰

Az uniós jog hatékony jogvédelmet kíván biztosítani polgárai számára is, ezért az Európai Unió Bírósága által kialakított elvek nyomán teremtdött meg az egyének számára az a lehetőség, hogy kártérítés iránti keresetet nyújtsanak be egy tagállammal szemben, ha az az uniós jogot sértő valamilyen magatartásával nekik kárt okozott.

Ez a könyv értő módon kalauzolja el az olvasót az uniós jogértelmezés minden sajátos kérdésében, továbbá a fent jelzett témakörökben ízelítőt ad abból, hogyan lehetséges esetjogi alapon közelebb hozni a polgárokat az uniós jog számos nagy elméleti problémájához. A mű segít abban, hogy rajta tartsuk az ujjunkat az eu-rópai jog ütőerén, hiszen a történeti áttekintés során egészen korai példák és nap-jainkban frissen felmerülő jogértelmezési kérdések egyaránt előkerülnek mind az elemzésekben, mind a bemutatott határozatokban (a kiválasztott ügyek

¹⁷ Lásd részletesen Koen LENAERTS – José A. GUTIÉRREZ-FONS: *Az Európai Unió Bíróságának jogér-telmezési módszerei* (ford. LUKÁCS Adrienn, ORBÁN Endre, SIMON Emese Réka). Budapest, HVG-ORAC, 2022; Koen LENAERTS – José A. GUTIÉRREZ-FONS: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2020.

¹⁸ C-614/14 Ognjanov, ECLI:EU:C:2016:514 [25].

¹⁹ C-2/06 Kempter, ECLI:EU:C:2008:78 [41]; lásd ebben az értelemben a 28/62 és 30/62 Da Costa en Schaake NV és társai kontra Administratie der Belastingen egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1963:6 [76]; 62/72 Bollmann kontra Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, ECLI:EU:C:1973:24 [4]; C-261/95 Palmisani kontra INPS, ECLI:EU:C:1997:351 [31].

²⁰ 146/73 Rheinmühlen Düsseldorf kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:12 [3]; 166/73 Rheinmühlen Düsseldorf kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:3 [4]; C-210/06 Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723 [88] és [92]–[97].

az 1960-as évektől kezdődően egészen a napjainkig tartó időszakot felölelik). Az európai jog ilyen módszerű, esetjogalapú bemutatásának számos előnye van, különösen az oktatásban és a jogalkalmazásban használható jól. Az esetek elemzésével a jogot testközelivé lehet szelídíteni, azt ugyanis nem csupán elvont szabályok gyűjteményeként, hanem a valós életben alkalmazott normarendszerként is be lehet mutatni. A bírósági döntések tematikus feldolgozásával jobban érthetővé válik, hogyan kell az uniós szabályokat konkrét helyzetekben értelmezni és alkalmazni. Az esetek vizsgálata segít megérteni a jogszabályok mögötti logikát és célokat. Az ítéletek gyakran részletes jogértelmezéseket vagy akár jogfejlesztő megállapításokat tartalmaznak, ezek pedig amellet, hogy jól árnyalják a jogi normák helyes alkalmazását a különböző jogi helyzetekben, lehetőséget adnak az uniós jog fejlődési irányainak bemutatására is.²¹ Az esetjog értő felhasználása segít kikövetkeztetni, hogyan változik és fejlődik dinamikusan az európai jog a bírósági döntések révén.

Az Európai Unió Bíróságának esetjoga az uniós jog egységes értelmezését szolgálja, amelynek a jogbiztonság²² és a jogegyenlőség biztosítása szempontjából is nagy jelentősége van. Az Európai Unió Bírósága bár nem precedensalappon²³ ítélezik, korábbi esetjogának (annak pontos ismeretének) nagyon fontos szerepe van a helyes jogalkalmazásban.²⁴ Az ítéletek ugyanis akkor is iránymutatásként szolgálnak²⁵ a későbbi ügyek eldöntéséhez, ha az adott ügyben a korábbi értelmezési tartományon túl más aspektusokra is rámutat az Európai Unió Bírósága, vagy éppen a megváltozott társadalmi-jogi környezet miatt túllép a korábbi jogértelmezésen.²⁶ A bemutatott módszer amellet, hogy közelebb hoz mindenként az uniós jog megértéséhez, segítségül szolgál – különösen a doktrínák és az általános jogelvek közvetítésével – az uniós és a nemzeti jog összefüggéseinek megértéséhez.²⁷ Az uniós bírósági döntések elemzésével rávilágíthatunk arra, hogyan kell a nemzeti bíróságoknak helyesen alkalmazniuk az uniós jogot, és ezek az elemzések segítenek a kritikai gondolkodás fejlesztésében is, mert az esetjog elemzése arra ösztönöz mindenkit, hogy kritikusan értékelje mind a döntések, mind az értelmezett jogi szabályok célját és hatását. Az esetjogalapú

²¹ Lásd például a túl tágra sikertült Dassonville-formula meghatározását követően a Keck-formula korlátozó hatását → IV.1.3.1. *A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedés fogalma*.

²² Lásd legfrissebb példaként C-42/24 Emporiki Serron – Emporias kai Diathesis Agrotikon Proionton, ECLI:EU:C:2025:56.

²³ Lásd például C-298/22 Banco BPN kontra BIC Português és társai, ECLI:EU:C:2024:638 [41].

²⁴ Az EUB előzményként, megerősítésként és visszautalásként is hivatkozik a saját korábbi esetjogára. Lásd például C-298/22 Banco BPN kontra BIC Português és társai, ECLI:EU:C:2024:638 [42]–[44]. Ebből a jogi alaphól kiindulva adja meg az EUB a konkrét ügyben a jogértelmezést, lásd uo. [45]–[50].

²⁵ Tipikusan ilyen a *well settled precedent* típusú ügyre való egyszerű hivatkozás.

²⁶ Az utóbbi kategóriában a *distinguishing* és az *overruling* fogalom nyer értelmet.

²⁷ Különösen igaz ez a tagállami eljárási autonómia korlátjaként is értelmezhető két nagy eljárásjogi elv, a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség követelményének érvényesülésére.

bemutató segít továbbá a joggyakorlat és a jogelmélet összekapcsolásában, valamint a jogi normák gyakorlati alkalmazásának mélyebb megértésében.

Gratulálok a szerzőnek, a könyv jó arányérzéssel válogatja ki az uniós jog legrelevánsabb témaköreit, az illusztrációként használt esetek bemutatása pedig logikus, világos és jól érthető. Minden jogász és nem jogász találhat benne számára megfelelő szellemi csemegéket.

Budapest, 2025. február 22.

Gombos Katalin

Szerzői előszó

Két évtizede, 2004-ben csatlakozott Magyarország az Európai Unióhoz, amely a Maastrichti Szerződés 1993. november 1-jei hatálybalépése okán 2023-ban volt harmincéves. Ezeket az évfordulókat 2024-ben egy további fontos esemény tette még emlékezetesebbé hazai nézőpontból, hiszen Magyarország immár másodszor vette át az Európai Unió soros elnöki tisztségét. Ez a kötet ezekhez a kiemelt évfordulókhoz, illetve eseményhez szeretne hozzájárulni a maga szerény eszközeivel.

A kézikönyv az Európai Unió jogát az Európai Unió Bírósága felől közelíti és magyarázza, ezzel is példázva az uniós esetjog koherenciáját és dogmatikai egységességét. Azokat a külföldi szakirodalmi hagyományokat kívánja egy magyar nyelvű írással folytatni, egyben e kötetek alkotói hagyományába bekapcsolódni, mint Alina Kaczorowska *Law of the European Union. 150 Leading Cases* (Old Bailey Press, 2004), Penny Kent *Nutcases. European Union Law* (Sweet & Maxwell, 2012), Anthony Arnall *The European Union and its Court of Justice* (Oxford University Press, 2006) vagy Patrick Rambaud *Les grandes décisions de la jurisprudence communautaire* (Hachette Supérieur, 2007) című műve.

A kötet létrehozásához nagy segítségemre volt, hogy 2021-ben kollégáimmal együtt fordíthattam az Európai Unió Bírósága elnökének és főtanácsadójának kötetét, amely az ORAC Kiadó jogelődjének gondozásában jelent meg.²⁸ Továbbá az uniós jog esetjogalapú megközelítésével közvetlen kapcsolatba kerülhettem Berke Barna törvényszéki bíró gyakornokaként, valamint ezt a szemléletet mint oktatási módszertant 2009-ben a skóciai Dundee-ban a University of Abertay hallgatójaként is magamévá tehettem.

Mindezeket előrebocsátva a kötet célja az, hogy az Európai Unió Bírósága intézménytörténetének bemutatását követően a legfontosabb európai uniós jogi szakkifejezések magyarázatát nyújtsa egy-egy rájuk irányadó jogeset bemutatásával. Ebből a szempontból a kötet vezérelve az arányosság és az egyensúlyteremtés: egyrészt igyekeztem megfelelő egyensúlyt találni a régebbi, klasszikus jogesetek és az újabb döntések között, másrészt próbáltam a más tagállamokkal kapcsolatos ügyek mellett kellő számú hazai vonatkozású esetet is felvonultatni. Végül pedig az is célom volt, hogy az egyes példákban ne csupán a jogesetek szentenciáira szorítkozzam, hanem azok leírása révén az ügyek kontextusát is bemutassam a megértéshez szükséges mértékben. Az Európai Unió Bírósága által meghozott döntések olvasása és megértése ugyanis nem könnyű feladat. Az érvelés általában tömör, a döntések szerkezete pedig rögzített, bár ez utóbbi

²⁸ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (17. lj.).

sokat változott az 1960-as évekből ismert rövidebb szövegű ítéletekhez képest. Újabban minden ítélet rövid összefoglalással kezdődik, amelyet a jogi háttér, az uniós jogi keret és a nemzeti jog összefoglalása követ. Ezután olvasható a tényállás, valamint az eljárás leírása. Ezt követik a felmerült kérdések, a felek érvei, és végül a bíróság értékelése, amely az ítélet végén található rendelkező részre mint következtetésre fut ki.

A kötet egységes módszertant követve mutatja be a jogeseteket: a fejezetek elméleti áttekintéssel kezdődnek, amelyet a példaként hozott ügy releváns adatai és leírása követ, ezután ismerhetjük meg a bíróság döntését és annak az ügyben felmerülő fogalom szempontjából leglényegesebb megállapításait. A döntésekből kiemelt idézeteket az indokolja, hogy az Európai Unió Bírósága széles körben alkalmazza a precedensalapú érvelést. Ez azt jelenti, hogy a testület egyes motívuszerűen kiválasztott mondatokat vagy bekezdéseket rendszeresen újaközi a korábbi határozataiból, aminek több funkciója is van. Az egyik kézenfekvő ok a koherencia, ezzel a döntések legitimitása, a nagyobb fokú normativitás biztosítása, míg a másik, talán kevésbé egyértelmű funkció a nyelvi különbségek áthidalhatósága, amit kézenfekvő módon szolgálnak a rendszeresen visszatérő, standardizált szövegelemek. Ebből is adódik, hogy az EUB ítélezési gyakorlatát nagymértékben útfüggőnek (*path dependent*) tartja a szakirodalom,²⁹ mivel összehasonlítva más csúcsbíróságokkal, például az amerikai legfelsőbb bírósággal, alig pár olyan ügy akad, amelyben felülbírálta korábbi gyakorlatát (*overruling*). Ezt jelentősen megkönnyíti a különvélemények hiánya, hiszen a kívül világ nem találkozik egyes bírák esetleges eltérő megközelítéseivel, amelyeket a szakirodalom utólag felerősíthetne.

Talán ebből az érvelési technikából adódóan az egyes ügyekhez kapcsolódó elemzésekben elkerülhetetlen, hogy ugyanazok a kifejezések (például közvetlen hatály, az autonóm értelmezés elve stb.) újra és újra elő ne bukkanjanak, így a kötetnek az is célja, hogy az ilyen fejezetközi kapcsolódásokat felmutatva az uniós jogértelmezés koherenciáját is kifejezésre juttassa.

A könyv az Európai Unió Bírósága fejlődéstörténetét áttekintő bevezető tanulmányt követően négy nagyobb fejezeten keresztül illusztrálja az uniós jog legfontosabb területeit. Az első rész a bíróság által alkalmazott értelmezési módszereket, valamint azokat az eljárásokat mutatja be, amelyekben az egyes uniós jogi fogalmak értelmezése megvalósul. Az itt tárgyalt egyes kulcsfogalmakat rendre visszahivatkozom a kötet többi részében, így az olvasó megértheti az Európai Unió Bírósága előtti eljárások működési mechanizmusát.

A második részben több fejezeten keresztül vizsgálom az uniós közjog legfontosabb területeit. E második egység az uniós jog alapvető doktrínáival kezdődik, így részletesen tárgyalom az elsőbbség és a közvetlen hatály elvét, valamint

²⁹ Gareth DAVIES: How the Court's path dependence affects its role as a relational actor. *European Law Open*, 2023/2., 280–281.

az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányára adott bírósági válaszokat, ami átvezet a tagállami felelősség problémaköréhez is. A közjogi kérdések sorában külön fejezetben foglalkozom az uniós jogalkotási eljárások és az uniós jogforrások egyes értelmezési kérdéseivel, majd az alapjogvédelemről, az uniós polgárságról és a diszkriminációtílalomról szóló alfejezetek következnek.

A mű harmadik egysége a 2023-ban harmincéves évfordulóját ünneplő belső piacra fókuszál. A belső piac, amelynek létrehozását az Egységes Európai Okmány irányozta elő és 1993-ra jött létre, az uniós jog egyik legjelentősebb terrénuma. Számos uniós doktrína, az Európai Unió Bírósága számos elvi jelentőségű megállapítása az ezen a területen kialakult jogviták során megszülető döntésekben látott napvilágot, és az uniós jogi aktusoknak is mintegy a fele ehhez a jogterülethez kapcsolódik mind a mai napig. A gazdasági együttműködés kialakítása és az annak nyomán felmerülő egyes jogviták jelentősége tehát megkerülhetetlen fontosságú az uniós jog egésze szempontjából, és ennek megfelelően ez a jogterület az oktatás nélkülözhetetlen részét képezi valamennyi egyetemen.

A könyv záró fejezete a belső piacon biztosítandó alapkövetelmény, a tiszta verseny követelményére tekintettel önállóan mutatja be az uniós jog versenyjogi területeit. eq versenykorlátozó megállapodások tilalma, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, a fúziókontroll és az állami támogatások joga speciális jellegű az uniós jogon belül, hiszen az egységes belső piac működésének keretét, a piacon érvényesülő versenyt hivatottak biztosítani. E keretek működtetése során az Európai Unió Bírósága számos, az egyes ügyekben érintett felekre – és többnyire más versenyjogi szereplőkre is – közvetlenül kiható következményeket jelentő számos döntést hoz, így ennek működésmódját megérteni kiemelt fontosságú a 21. századi piaci folyamatok megfelelő értelmezéséhez.

Végül a kötet zárótanulmánya az Európai Unió Bíróságának legfelső bírósági és alkotmánybírósági jellemzőit vizsgálja, külön kitérve a bevezető tanulmányban bemutatott, az uniós jogrend alkotmányjogiasodását tükröző bírósági gyakorlat legújabb irányaira.

I. In dubio pro integratione? Az Európai Unió Bírósága és az uniós jog alkotmányjogiasodásának folyamata

„Az európaiak először felfedezték a jog és a jogi intézmények fontosságát, majd rájöttek, hogy a joggal mennyi érdekes dolgot lehet csinálni.”³⁰

Tim Koopmans

1. Bevezetés

Széles körben elfogadott nézet szerint az európai integráció nagymértékben jogi integráció, amelyet politikai döntések helyett elsősorban a jogértelmezés vitt előre.³¹ Az így létrejött szupranacionális jogközösséget tehát nagymértékben az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata szilárdította meg az uniós szerződések „alkotmányjogiasítása” – vagy Várnay Ernő szóhasználatával élve: alkotmányosodása³² – révén. Vélhetően e kiemelkedő szerepnek köszönhető, hogy a bíróság a leginkább elemzett uniós intézménynek tekinthető: könyvtárnyi irodalma van nemcsak a jogtudomány, hanem a politikatudomány területén is. Egyes szerzők dicsérik, mások kritizálják, ugyanakkor mindkét megközelítés a bíróság kiemelkedő szerepének interpretációja.

Az Európai Unió Bírósága által véghezvitt alkotmányjogiasítási folyamat egy mind a mai napig folyamatos változásban lévő jogi föderalizmus létrejöttét eredményezte. E folyamat alapjának az EUSZ 19. cikke tekinthető, amelynek értelmében „[a]z Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során”. Ez azzal jár, hogy az bíróság egyféle alkotmánybíráskodási szerepfelfogást tesz magáévá úgy az uniós intézmények

³⁰ Tim KOOPMANS: The Role of Law in the Next Stage of European Integration. *The International Comparative Law Quarterly*, 1986/4., 928.

³¹ Eric STEIN: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 1981/1., 1.; Mauro CAPPELLETTI – Monica SECCOMBE – Joseph H. WEILER: *Integration Through Law Europe and the American Federal Experience*. Firenze–Berlin, European University Institute – De Gruyter, 1985; Renaud DEHOUSSE: *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*. Basingstoke, Macmillan, 1998; Harm SCHEPEL – Rein WESSELING: The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe. *European Law Journal*, 1997/2., 166.; Arthur DYEVE – Monika GLAVINA – Michal OVÁDEK: The Voices of European Law: Legislators, Judges and Law Professors. *German Law Journal*, 2021/6., 978.; Konstantinos Alexandris POLOMARKAKIS: The Court of Justice of the European Union as a legal field. *European Law Open*, 2023/2., 248.

³² VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/2., 95. Várnay Ernő e folyamat alatt az EUB-nek az alapjogok védelmére és az intézményi egyensúly megteremtésére irányuló joggyakorlatát érti.

közi jogviták feloldása,³³ mint a tagállamok egymás közötti és az intézményekkel folytatott vitáik terén. Az utóbbinak az alapját az EUMSZ 344. cikke jelenti, amely szerint „a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik”.

Akad olyan szerző, aki a jogi föderalizmus létrejöttének folyamatát a centralizációs és decentralizációs vektorok egyszerre történő érvényesülésével írja le,³⁴ a jelen tanulmány azonban két másik szempont – intézménytörténeti, valamint tartalmi vagy doktrinális elemek – szerint csoportosítja azokat. Ennek megfelelően itt az Európai Unió Bírósága előtti eljárásban részt vevők körének feltérképezését követően először intézménytörténeti értelemben tekintjük át a bíróságot érő strukturális változtatásokat. A kötet átfogó jelleggel EUB-ként jelöli az Európai Unió Bíróságát mint intézményt, amelynek jelenleg két fóruma van. Az egyik a szűk értelemben vett bíróság (Court of Justice vagy Curia), amelyre történeti okokból szintén az EUB jelölést használok. Ettől azonban megkülönböztetendő a Törvényszék néven szereplő második igazságszolgáltatási fórum (General Court vagy Tribunal), „leánykori nevén” az Elsőfokú Bíróság, amely csak 1989. november 1-jével kezdte meg működését. Ezt követi az ún. tartalmi fejlődési ív felvázolása, bemutatva, hogy az alkotmányjogiasítás milyen doktrínafejlesztés, a joggyakorlat milyen irányú alakulása révén ment végbe, valamint annak milyen kortárs kihívásai és dilemmái vannak.

2. Az EUB *stakeholderei*

Az EUB joggyakorlatának kialakulásában jelentős szerepük van azoknak az aktoroknak, akik az uniós jogi diskurzust létrehozzák, akár szóban, akár írásban teszik ezt. Pierre Bourdieu erre a mező fogalmát használta,³⁵ amelynek lényege, hogy a játékosok mindig tiszteletben tartják a játék integritását, ugyanakkor a közösen beszélt nyelv révén folyamatosan konstruálják a mezőt, így jelen esetben magát az uniós jogot.³⁶ Ez az értelmezői közösség sok és sokféle résztvevőből áll: közülük egyesek az EUB-n belül dolgoznak, például maguk a bírák, a főtanácsnokok vagy a bírósági tanácsadók, mások a bíróságon kívüliek. Az utóbbiak közé tartoznak az egyéb intézményeknél dolgozó jogászok, a nemzeti bírók,

³³ Desmond JOHNSON: Institutional Balance as Constitutional Dialogue. In Matthias DERLÉN – Johan LINDHOLM (szerk.): *The European Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Hart, 2020, 130.

³⁴ Jan ZGLINSKI: The new judicial federalism: the evolving relationship between EU and Member State courts. *European Law Open*, 2023/2., 345–371.

³⁵ Pierre BOURDIEU: A tudomány társadalmi haszna. A tudományos mező klinikai szociológiája (ford. FÁBER Ágoston). *Replika* 67, 2009, 37–63.

³⁶ SCHEPEL–WESSELING: i. m. (31. l.) 170.

a nemzeti kormányok hivatalnokai, az indítványozókat képviselő ügyvédek és az akadémiai szféra képviselői is.³⁷

2.1. Az EUB-n belüli aktorok

1. Az EUB-n belüli aktorok közül elsőként a bírakat érdemes röviden megemlíteni. A tagállamok jelölik az EUB-re a bírakat, akik egyéni kvalitásaik révén – az alkalmasságukról döntő bizottság meghallgatását követően a többi tagállammal egyetértésben kinevezve – válhatnak bíróvá. Bíróvá válásukat követően mint kollégiumi tagok jelennek meg a külvilág előtt, az EUB-n ugyanis sem különvélemény, sem párhuzamos indoklás nincs. Bírói énjük vonatkozásában tehát nincsenek egyénileg megismerhető hangok, amit ugyanakkor némileg árnyal, hogy akadémiai tevékenységük révén egyes nézeteik mégis napvilágot látnak.³⁸

2. A főtanácsnokok a bírakkal azonos jogállásúak. Feladatukról az EUMSZ 252. cikke úgy rendelkezik, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva, nyilvános tárgyaláson indokolással ellátott indítványt terjesszenek elő azokban az ügyekben, amelyeknél az EUB alapokmánya szerint főtanácsnok részvételére van szükség. E téren fontos változást hozott a Nizzai Szerződés: korábban minden ügyben volt főtanácsnoki állásfoglalás, azóta azonban nem minden esetben szükséges a közreműködésük, sőt manapság az EUB határozatainak többsége ilyen indítvány nélkül születik. Michal Bobek szerint régen, amikor az EUB minden ügyben meghallgatott egy főtanácsnokot, a szerepük egy kiemelt elemzőéhez volt hasonlítható. Ez napjainkban a csak a bonyolultabb ügyekben felkért szakértő/tanácsadó szerep irányba tolódott el.³⁹ Ennek megfelelően mindig szerepet kapnak a tizenöt fős nagytanács formációjában eldőlt ügyekben, de csak ritkán jelennek meg az ötfős kamarák előtti ügyek valamelyikében.

A bonyolult ügyekben a főtanácsnokok nem pusztán a hatályos jogot ismertetik, javaslatot téve az ügy megoldására, hanem az EUB ítélezési gyakorlatának szélesebb körű és kritikus elemzését is adják. Ez a kritikai attitűd, amely a kollégiumként fellépő bírósággal ellentétben mindig individuális megjelenést tesz lehetővé a főtanácsnokok számára, fontos inspirációs forrásként szolgál a pár hónappal az indítvány közzététele után megszülető bírósági döntés számára. Mindazonáltal a főtanácsnoki álláspontoknak a bíróságra gyakorolt hatása összetett képet mutat: az EUB egyes esetekben követi, máskor elutasítja a főtanácsnok álláspontját. Ilyen értelemben a főtanácsnoki indítványok egyik fontos funkció-

³⁷ STEIN: i. m. (31. l.) 1–2.

³⁸ Päivi LEINO-SANDBERG: Enchantment and Critical Distance in EU Legal Scholarship: What Role for Institutional Lawyers? *European Law Open*, 2022/1., 231.

³⁹ Michal BOBEK: The Court of Justice of the European Union. College of Europe. *Research Papers in Law*, 2014/2., 14.

ja, hogy viszonyítási pontot képeznek, mivel azok fényében lehet olvasni a későbbi ítéleteket.⁴⁰

3. A döntéshozatal során további fontos szereplők az egyes bírók tanácsadói (*référéndaire*), akik aktívan részt vesznek a döntések előkészítésében. A bírói stábon belüli feladataik az egyszerű információgyűjtéstől egészen egyes feljegyzések vagy a döntések megszövegezéséig terjedhetnek. Egy Bobek által hivatkozott 2008-as kutatás szerint⁴¹ az EUB-n dolgozó tanácsadók fele francia vagy belga nemzetiségű, ami a bíróság francia munkanyelvével hozható összefüggésbe, így minden bírónak szüksége van legalább egy olyan tanácsadóra, aki a jogi franciát a lehető legmagasabb szinten tudja használni.

2.2. Az EUB előtt megjelenő és más külső aktorok

1. Az EUB gyakorlatát alakító szereplők⁴² közül elsőként a többi uniós intézményt érdemes kiemelni, amelyek változatos pozíciókban jelenhetnek meg a bíróság előtt. Az első és legfontosabb ezek közül, hogy minden intézmény az EUB elé citálható a kiadott jogi aktusai vonatkozásában, így a bíróság afféle alkotmánybíraskodási funkciót gyakorol az uniós struktúrán belül a megsemmisítési eljárás révén. E kiemelt ellenőrző szerep jelenleg az EUSZ 13. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolható, amely szerint „az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.” Az EUB e cikkből az intézményi egyensúly elvi követelményét vezette le, amelyet akként értelmez, mint „a hatáskörök elosztásának rendszere a különböző [...] intézmények között, minden intézménynek saját szerepet tulajdonítva az [EU] intézményi struktúrájában és az [EU-ra] bízott feladatok végrehajtásában”.⁴³

Az uniós intézmények közül érdemes külön kiemelni az Európai Bizottságot, amely Jogi Szolgálatára révén „visszatérő játékos”⁴⁴ az EUB előtti eljárásokban. A Bizottság a legfontosabb mediátor tényezőnek tekinthető az uniós politikában, a legszélesebb a rálátása az egyes jogalkotási aktusokkal kapcsolatos tudnivalókra: nem pusztán jogi megfontolásai vannak, hanem a politikai és a gazdasági szférával is szoros kapcsolatban áll.⁴⁵ A Bizottságot egyébként ugyanúgy ellenőr-

⁴⁰ A téma áttekintéséhez lásd Noreen BURROWS – Rosa GREAVES: *The Advocate General and EC Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

⁴¹ BOBEK: i. m. (39. lj.) 15.

⁴² Anna WALLERMAN GHAVANINI: The EU Court of Justice as a relational actor: an introduction. *European Law Open*, 2023/2., 235–240.

⁴³ C-70/88 Parlament kontra Tanács, ECLI:EU:C:1990:217 [21]; lásd még 9/56 Meroni kontra Főhatóság, ECLI:EU:C:1958:7.

⁴⁴ Marc GALANTER: Why the „Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review*, 1974/1., 95.

⁴⁵ SCHEPEL–WESSELING: i. m. (31. lj.) 181.

zi az EUB, mint a többi uniós intézményt, ugyanakkor a Bizottság egyes eljárásoknál más minőségben is eljár: így a kötelezettségszegési eljárások során, a „szerződések őre” szerepében felperes, míg az előzetes döntéshozatali eljárásokban egyfajta *amicus curiae* szerepet tölt be.⁴⁶

2. A következő nagyon fontos szereplőnek a nemzeti bíróságok tekinthetők: nem véletlen, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást az EUB az uniós bírósági rendszer sarokkövének nevezte.⁴⁷ A nemzeti bíróságok kitüntetett szerepe a bíróságok közötti párbeszéd megindításában, vagyis az EUB megszólításában áll. A nemzeti bíróságok és maguk a bírók az előzetes döntéshozatali eljárás kulcsfigurái: ők mutatják be az egyes ügyek ténybeli és jogi alapjait, ami egyben annak is előfeltétele, hogy az eljárás lehetséges résztvevői megfelelően képbe kerüljenek az egyes ügyek jelentőségét illetően.⁴⁸

A nemzeti bíróságok másik fontos szerepe az ítéletek végrehajtása: az EUB ítéletei azáltal tudnak hatályosulni, hogy a nemzeti bíróságok elfogadják és alkalmazzák azokat. Ez a viszonyrendszer tehát szimbiózisként fogható fel: hiába az EUB az uniós jog autentikus értelmezője, az értelmezés tényleges érvényesülése mindig a nemzeti bíróságok tevékenységének függvénye lesz.

3. A harmadik jelentős csoportot egy másik „visszatérő játékos” jelenti: a tagállamok, így a tagállami adminisztrációk, valamint a tagállam fogalma alá sorolható különféle szervezeti formációk (*emanations of the State*). A megsemmisítési eljárásban a tagállam ún. privilegizált felperesként, a kötelezettségszegési eljárásban alperesként, az előzetes döntéshozatali eljárás során pedig – a Bizottsághoz hasonlóan – egy sajátos *amicus curiae* szerepben léphet fel, hiszen minden eljárásban jogosult részt venni, függetlenül az előterjesztés tárgyától. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatali eljárásban az is előfordulhat, hogy a tagállam az alapul fekvő ügyben szereplő félként, így adott esetben alperesi minőségét megőrizve jelenik meg az EUB előtt. Különösen így van ez, amikor közvetett jelleggel ugyan, de az eljárás központi kérdésévé egy nemzeti jogszabály uniós jogi megfelelése válik.

Fontos továbbá megjegyezni, hogy a tagállamok abban a privilegizált helyzetben vannak, hogy mindig értesítést kapnak az EUB előtt induló új ügyekről, ebből adódóan beavatkozhatnak vagy észrevételt tehetnek a más tagállamokat érintő ügyekben is.

4. A negyedik csoportot a magán- és a jogi személyek jelenthetik, akik számára igen korlátozott lehetőség kínálkozik az EUB előtti megjelenésre. A megsemmisítési eljárásban elvárt „közvetlen és személyes érintettség” nagyon szigorú belé-

⁴⁶ Megjegyzendő, hogy ma már az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Központi Bank (amennyiben úgy ítélik meg, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben felvetett kérdésekhez különleges érdekük fűződik) is egyre gyakoribb résztvevője az előzetes döntéshozatali eljárásoknak.

⁴⁷ A Bíróság 2/13. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454 [176].

⁴⁸ Virginia PASSALACQUA – Francesco COSTAMAGNA: The law and facts of the preliminary reference procedure: a critical assessment of the EU Court of Justice's source of knowledge. *European Law Open*, 2023/2., 325.

pési küszöböt jelent számukra, ugyanakkor az alapul fekvő eljárások feleiként megjelenhetnek az előzetes döntéshozatali eljárásban, és észrevételt is benyújthatnak az EUB-nek. Ez utóbbi korlátja, hogy az észrevételeket az ügy érkeztetésétől számított két hónapon belül kell megtenniük, ráadásul párhuzamosan a többi szereplővel, így legfeljebb a szóbeli meghallgatáson kapnak lehetőséget reagálni más résztvevők észrevételeire.⁴⁹

5. Érdemes megemlíteni, hogy az EUB nem nyitott az alapul fekvő ügyben félként nem szereplő harmadik személyek, így adott esetben érdekvédelmi szervezetek, társadalmi szervezetek vagy lobbicsoportok beavatkozására, így az esetlegesen beküldött *amicus curiae* indítványokat a testület nem veszi figyelembe. Megemlíthető ugyanakkor az EUB ítélkezési tevékenységét illetően a többi nemzetközi szervezet, más nemzetközi bíróságok, közülük is kiemelkedően az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) jelentősége, amelynek ítélkezési gyakorlatára az Alapjogi Chartát megelőzően is figyelt az EUB.⁵⁰

6. Végül fontos kiemelni az akadémiai szféra jelentőségét, amelynek tagjai az EUB döntéseit elemezve az uniós jog körüli diskurzust folyamatosan alakítják. A közösségi joggal foglalkozó kezdeti kis buborék megnövekedése, mondhatni, természetes, hiszen ahogy a tagállamok az egyes szerződésmódosítások révén egyre több kompetenciát ruháztak át a közösségi, majd uniós intézményekre, továbbá ahogy az EU-nak egyre több tagállama lett, úgy bővült a születő uniós dokumentumok és az azokat kommentáló szerzők, az általuk jegyzett írárok száma is.⁵¹

3. Intézménytörténeti fejlődési ív

3.1. Az ESZAK bíróságától az Európai Közösségek Bíróságáig

Az EUB az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) bíróságaként jött létre a Párizsi Szerződés hatálybalépését követően. A történeti kutatások szerint Jean Monnet, a szerződést előkészítő konferencia elnöke egyáltalán nem kívánt állandó bíróságot létrehozni a felállítandó Főhatóság aktusainak ellenőrzésére: attól tartott, hogy a „bírák kormányzása” valósulna meg. Végül több körös győzködés eredményeként belement egy szűk hatáskörökkel rendelkező, a francia Államta-

⁴⁹ Az Alapokmány 23. cikke felsorolja azokat a szereplőket, akiknek joguk van részt venni az előzetes döntéshozatalban az EUB-hez intézett írásbeli vagy szóbeli észrevételek benyújtása révén. Lásd Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya, <https://bit.ly/42OBIVO>.

⁵⁰ Allan ROSAS: The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution? *Journal of Human Rights Practice*, 2022/1., 210.

⁵¹ Több kutatás foglalkozik az uniós jogot érintő akadémiai diskurzus és az uniós joganyag proliferációjával: John KEELER: Mapping the EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960–2000. *Journal of Common Market Studies*, 2005/3., 554–563.; DYEVRÉ–GLAVINA–OVÁDEK: i. m. (31. lj.) 978. A koppenhágai egyetem áttekintő kutatása: Towards a New History of European Public Law, <https://bit.ly/4dawK3R>.

nács és a francia közigazgatási jog működési logikájának követése mellett az állandó bíróság létrehozásába. Ehhez képest a holland, a belga és a luxemburgi tárgyalódelegáció a jogszerűségeen túlmutatóan is ellenőrzést gyakorló bíróságot szeretett volna létrehozni, míg a németek a szövetségi alkotmánybíróság mintájára működő bíróságot, amely magánszemélyek és vállalkozások indítványára is eljárhat.⁵²

Az intézményre vonatkozó szabályok kidolgozásának feladatát Maurice Lagrange-ra, a francia Államtanács tagjára, a felálló bíróság későbbi főtanácsnokára bízták. A fennállása alatt mindössze 27 ítéletet hozó⁵³ ESZAK Bíróság végül a francia elképzeléshez állt a legközelebb, ugyanakkor a Benelux államok nyomására a 37. cikkbe bekerült az a lehetőség is, hogy a Főhatóság súlyos gazdasági kihatást okozó aktusait a tagállamok a bíróság elé utalhatják, amennyiben a Főhatóság elutasítja az ezzel kapcsolatos tagállami észrevételeket. A német kérésnek eleget téve pedig a 33. cikk alapján a vállalkozások is lehetőséget kaptak az aktusfelülvizsgálat kezdeményezésére. Ez utóbbi vonatkozásban az ESZAK Bíróság utólag kitágította a megtámadható aktusok körét, és nem csak a vállalkozásokat közvetlenül célzó aktusokat kifogásoló indítványokat fogadta be.⁵⁴ A francia minta ugyanakkor meghatározó maradt az aktusfelülvizsgálati okok, az előadó bírák szerepének körülhatárolása és a főtanácsnoki pozíció létrehozása terén is. A kezdeti hét bíró mellett két főtanácsnoki pozíció jött létre, amelyek azonban csak a bíróság statútumában szerepeltek, így őket a bíróság választotta meg.

Az eredetileg hét évre választott tagok kvalitásaira nézve a Párizsi Szerződésben nem szerepelt különösebb előírás, csupán az a kitétel, hogy függetleneknek és kompetens személyeknek kell lenniük. Ennek megfelelően két nem jogász tagja is volt a bíróságnak: Petrus Serrarens (Hollandia) és Jacques Rueff (Franciaország). Emellett a mai napig főszabályként rögzült az egy tagállam, egy bíró elve, amelyet csupán fölfelé lehetett áttörni: ha a tagállamok száma páros volt (mint az alapító hatok esetében), akkor egy tagállam két bírót küldhetett a testületbe, ezért állt az első testület hét főből.

Az ESZAK Bíróság statútumát a Párizsi Szerződés melléklete tartalmazta, így azt megváltoztatni csak a szerződés felülvizsgálata révén lehetett.⁵⁵ Ennek megfelelően az első reformot az 1957-es, a közös intézményekről szóló egyezmény hozta el, amelyet 1957-ben egyszerre írtak alá az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) alapító és az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződésekkel (Euratom-szerződés és EGK-szerződés). Ekkor jön létre az Európai Közösségek Bírósága, amelyet aztán az EUMSZ nevez át Európai Unió Bíróságává.

⁵² Morten RASMUSSEN: The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*, 2008/2., 83.

⁵³ Uo. 85.

⁵⁴ Uo. 85.

⁵⁵ Egyetlen vonatkozásban merült fel kivétel: az EUB összetétele növelhető volt a Tanács egyhangú döntése által is, ha azt a bíróság kezdeményezte.

Az ESZAK Bíróságot, az Euratom Bíróságot, valamint az EGK Bíróságát érintő közös intézményekről szóló egyezmény megerősítette az intézmény jogi jellegét: ekkor jelent meg a bírák vonatkozásában a jogi végzettség követelménye, valamint az a mai napig érvényes szabály, hogy az lehet a bíróság tagja, aki megfelel az országában a legfelső bírói tisztségekbe történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy aki elismert szakértelemmel rendelkező jogtudós.⁵⁶ Így amikor az ESZAK Bíróság átalakult az Európai Közösségek Bíróságává, Petrus Serrarens lemondott bírói tisztségéről, Rueff bíró azonban pozícióban maradt egészen 1962-ig, mivel a szerződésekbe illesztett szabályok szerint a lekösznő bírák jogosulttá váltak az újráválasztásra.⁵⁷ Mindemellett a reform nyomán a főtanácsnokokról szóló szabályozás is bekerült a szerződés szövegébe a mai EUMSZ 252. cikkének megfelelő tartalommal.

Az így létrejött Európai Közösségek Bírósága a kötelezettségszegési eljárások vonatkozásában még nem rendelkezett szankciós hatáskörrel, és az ESZAK Bíróság kiterjesztő gyakorlatához képest pedig szűkült a magánfelek által kezdeményezhető megsemmisítési eljárások köre is. Az előzetes döntéshozatali eljárás azonban, amely a francia jogi hagyományoknak megfelelően eredetileg csak a jogi aktusok érvényességének vitatására szolgált,⁵⁸ megváltozott: Nicola Catalano, a Főhatóság jogi tanácsadója és később a bíróság olasz bírāja javaslatára az EGK-szerződés 177. cikkébe ekkor került be a jogi aktusok értelmezésére vonatkozó kérdésfeltevés lehetősége az olasz alkotmányos rendszerben már ismert előzetes döntéshozatal mintájára.⁵⁹ E pillanat kulcsfontosságú a ma ismert uniós jog szempontjából, mivel számos jelentős ügy ebben az eljárástípusban került a bíróság elé, és maga az eljárás léte is fontos érvet szolgáltatott a bíróság számára az uniós jog doktrínáinak kifejlesztése terén, alig pár évvel az eljárás szerződésbe illesztését követően.

3.2. Az Elsőfokú Bíróság megszületése

Miután az új ügyek száma az 1972-es 82-ről a következő évre 192-re nőtt, összefüggésben az 1973-as dán, brit és ír csatlakozással, Robert Lecourt elnök kezdeményezte egy új közigazgatási bíróság felállítását. A Bizottság azonban nem karolta fel a javaslatot, így az ötlet nem kerülhetett a Tanács elé. Mindazonáltal az EGK-szerződés 165. cikke lehetővé tette, hogy a Tanács az újonnan csatlakozó államok nyomán megnőtt bírói létszám miatt a „szükséges intézkedéseket” elfogadja. Ekkor született döntés arról, hogy az immár kilenctagúra bővült bírói tes-

⁵⁶ Ez a szerződési reform is meghagyta az EUB számára a tagok száma növelésére vonatkozó kezdeményezési jogosultságot.

⁵⁷ EGK 167. cikk, Euratom-szerződés 309. cikk, ESZAK-szerződés 32. cikk.

⁵⁸ ESZAK-szerződés 41. cikk.

⁵⁹ Anthony ARNULL: The Court of Justice. Then, Now and Tomorrow. In DERLÉN–LINDHOLM (szerk.): i. m. (33. lj.) 4.

tület eljárási formációi közé bevezetik a kevesebb főből álló bírói tanácsokat (a kamarákat) az előzetes döntéshozatali kérelmek elbírálása körében.

A Bizottság végül 1978-ban mégis előterjesztette javaslatát a Közigazgatási Törvényszék felállítására, de azt Franciaország ellenkezése miatt végül nem fogadták el. Ezzel párhuzamosan azonban az Európai Közösségek Bírósága javaslatot tett arra, hogy a bírák számát 12-re, a főtanácsnokokét pedig hatra növeljék. Végül az 1981-es görög csatlakozás következményeként a bíróság tagjainak száma további egy fővel páratlanra nőtt (11 fő), a főtanácsnokoké pedig ötre.

A nagy változást az Egységes Európai Okmány hozta el, amelybe bekerült, hogy a bíróság kérésére a Tanács felállíthatja az ún. Elsőfokú Bíróságot.⁶⁰ E reform idején 1985-öt írunk, amikor az új ügyek száma már elérte a 433-at, a következő évben pedig Spanyolország és Portugália is csatlakozott a Közösséghez, így 12-re nőtt a bírák száma. Mivel 1988-ra az előzetes döntéshozatali kérelmek elintézésének átlagos hossza elérte a 18 hónapot, míg a közvetlen kereseteké a 24-et,⁶¹ ezért 1988 októberében a Tanács létrehozta az Elsőfokú Bíróságot,⁶² amely természetes és jogi személyek által indított keresetekkel foglalkozott előbb versenyjogi, közszolgálati és egyes ESZAK-hoz kötődő ügyekben, később pedig már kereskedelmi jellegű esetekkel is.

A rengeteg területen hatalmas változásokat előidéző Maastrichti Szerződés nem bolygatta meg a frissen felállt bírósági rendszert, csupán annyit tett lehetővé, hogy közvetlen kereseteket első fokon az Elsőfokú Bírósághoz is lehetett telepíteni. De nem ez nehezítette meg az Elsőfokú Bíróság helyzetét: 1997-re csak a védjegy ügyek éves száma elérte a négyszázat, sőt egyes számítások szerint akkora ügyteher lépett fel, amelyet három-öt év alatt lehetett volna ledolgozni. Ebből adódóan az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferenciára mind az EUB, mind az Elsőfokú Bíróság észrevételeket készített. Az EUB álláspontja szerint vagy specializálódott kamarákat kellene létrehozni az Elsőfokú Bíróságon, vagy egy újabb szakosodott bíróságot intézményesíteni, amit azonban ellenzett az Elsőfokú Bíróság. Az észrevételek ellenére az Amszterdami Szerződés végül nem módosította a bíróság szervezetrendszerét, ugyanakkor a szerződéses reformok nyomán számos új jogterület jelent meg a közösségi jogban, ami a bírósági esetszám további növekedését látszott előidézni. Ezt mérséklendő a szerződés számos joghatósági korlátozást vezetett be, így a polgári együttműködés területén, a vízum-, a menedékjogi és bevándorlási ügyekben csak a tagállami legfelső bíróságok kezdeményezhettek előzetes döntéshozatali

⁶⁰ EGK-szerződés 168a. cikk.

⁶¹ BOBEK: i. m. (39. l.) 2. A közvetlen keresetek fogalma a tagállamokkal, valamint az Európai Unió intézményeivel, szerveivel és hivatalaival szemben kezdeményezhető (kötelezettségzegési, megsemmisítési, kártérítési) eljárásokat öleli fel, ami szembeállítható az előzetes döntéshozatali kérelemre induló közvetett keresetekkel, valamint a Törvényszék határozatai elleni fellebbezésekkel mint az EUB előtti jogviták további fő típusaival.

⁶² A Tanács határozata (1988. október 24.) az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról.

eljárást, továbbá a rendőrségi és büntetőügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködés területén a tagállamok döntésétől tették függővé, hogy beoptálnak-e az előzetes döntéshozatali rendszerbe.

Végül a teljesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos ügyek magas számára tekintettel az EUB és az Elsőfokú Bíróság közösen kérte 1999-ben, hogy a Tanács emelje meg hat fővel (vagyis két új kamarával) a bírák számát az Elsőfokú Bíróságon, de a javaslat nem talált támogatásra, mert az felborította volna az egy tagállam – egy bíró elvet.

3.3. További reformlépések: a Közzszolgálati Törvényszék, a Törvényszék és a 255. számú bizottság

A Nizzai Szerződés, amely alapvetően az ún. keleti bővítéssel kapcsolatos intézményi kérdéseket rendezte, a bírósági rendszert ezen túlmenően is érintette: a reform előirányozta az EUB – elméleti lehetőségként még ma is érvényes – háromszintű struktúráját. Az EUB egyik korábbi elnöke, Ole Due vezényletével kidolgozott reform eredményeként

- a státútum két téma (az EUB nyelvhasználati szabályai és a bírák státusza) kivételével módosíthatóvá vált jogalkotási eljárás révén, így a tagállamok minősített többsége által;
- az Elsőfokú Bíróság megkapta a jogot, hogy „az alapokmányban meghatározott egyes ügycsoportokban” előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket is eldönthessen; valamint
- a szerződés lehetővé tette, hogy egyes jogterületeken a Tanács „bírószági tanácsokat” (*judicial panels*) állítson fel.⁶³

A Nizzai Szerződéshez csatolt 16. deklaráció ehhez kapcsolódóan amellet foglalt állást, hogy az Elsőfokú Bíróságon tapasztalható ügyteher miatt mielőbb fel kell állítani a közzszolgálati perekre szakosodott törvényszéket. Így jött létre 2005 októberében az EUB és az Elsőfokú Bíróság mellett a rövid életű Közzszolgálati Törvényszék,⁶⁴ amelynek döntéseivel szemben jogkérdésre vonatkozóan két hónapon belül fellebbezni lehetett az Elsőfokú Bírósághoz, majd annak a fellebbezési eljárás során hozott határozata ellen kivételes esetben felülvizsgálati eljárást lehetett kezdeményezni az EUB előtt.⁶⁵

A Közzszolgálati Törvényszéknek az egy tagállam – egy bíró elvvel ellentétben hét tagja volt, mivel őket nem a tagállamok jelölték, hanem nyilvános pályázat és versenyvizsga révén választották ki. A folyamat részeként egy nemzeti bírákból és volt EUB-bírákból álló bizottság a bírák számánál kétszer hosszabb jelölti lis-

⁶³ EK-szerződés 225a. cikk.

⁶⁴ A Tanács határozata (2004. november 2.) az Európai Unió Közzszolgálati Törvényszékének felállításáról.

⁶⁵ GOMBOS Katalin: Az Európai Unió Bíróságát érintő reformok. In KOLTAY András – DARÁK Péter (szerk.): *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press – Kúria, 2017, 194–196.

tát állított össze, majd a jelöltek közül a Tanács választotta ki az új fórum első hét tagját hat évre, valamint – a későbbi rotációra tekintettel – közülük véletlenszerűen kiválasztással három főt csak három évre.

A Lisszaboni Szerződés Törvényszékre (*General Court, Tribunal*) nevezte át az Elsőfokú Bíróságot, míg a „bíróági tanácsok” (*judicial panels*) felállításának lehetőségét a „különös hatáskörű törvényszékek” (*specialised court*) fogalma váltotta fel. A reformok nyomán a Törvényszék juriszdikciója jelentősen, mintegy negyven jogterületre növekedett.⁶⁶ Ennek eredményeként 2011-re a Törvényszéken az ügyhátralék elérte az 1300 esetet, emellett az új ügyek száma 636 volt, a megoldottaké pedig 527. Egy másik szemléletes adat szerint 2012-ben az állami támogatásokkal kapcsolatos ügyek átlagos elintézési ideje három év volt, míg a versenyjogi ügyeké majdnem négy.⁶⁷

A számokat látva az EUB kezdeményezte a Törvényszék bíráinak számát tizenkettővel megemelni, amit kilencre módosítva a Bizottság is támogatott. Ezt követően azonban ismét a tagállami egyenlőség elvi vitáiban sülydett el a javaslat, ugyanis az immár 27 tagállam nem tudott megállapodni arról, hogyan osszák el a kilenc új helyet. A huzavona eredményeként a bíróság 2015-ben azzal az ötlettel állt elő, hogy duplázzák meg a Törvényszék bíráinak a számát, vagyis minden tagállam két bírót delegálhat, amiért cserébe a Közzolgálati Törvényszék megszüntethető.⁶⁸ Végül ez a koncepció lett a befutó: a kapcsolódó rendeletet az uniós jogalkotó elfogadta,⁶⁹ a Törvényszék kibővülése három lépcsőben, 2019. szeptember 1-jéig megvalósult, a Közzolgálati Törvényszék pedig 2016. augusztus 31-én befejezte működését.⁷⁰

A Lisszaboni Szerződés legnagyobb újítása a bírák kinevezésével volt kapcsolatos: a szerződéses reform létrehívta az ún. 255. számú bizottságot, amelynek feladata a tagállamok által jelölt személyek szakmai véleményezése. Ennek hét tagja a tagállami legfelső bíróságon dolgozó bírók és volt EUB-bírák közül kerül ki; egy főt az Európai Parlament delegál, további hat főt pedig a bíróság elnöke. A bizottság csak véleményez, de még sosem fordult elő olyan, hogy a tagállamok a negatív vélemény ellenében kineveztek volna valakit bírónak. A bizottság első négyéves mérlege szerint 67 bírójelöltet hallgattak meg; közülük 35 személy újrázó bíró volt, 32 pedig frissen jelölt. A 32-ből hét esetben negatív véleményt formált a bizottság, vagyis átlagosan ötből egy jelöltet eltanácsoltak.⁷¹ Mind-

⁶⁶ Ulf ÖBERG et al.: Specialization of Chambers at the General Court. In DERLÉN–LINDHOLM (szerk.): i. m. (33. lj.) 211.

⁶⁷ BOBEK: i. m. (39. lj.) 2.

⁶⁸ Joseph H. H. WEILER: Editorial. *International Journal of Constitutional Law*, 2016/2., 322–323.

⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2015/2422 rendelete (2015. december 16.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról.

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192 rendelete (2016. július 6.) az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról.

⁷¹ BOBEK: i. m. (39. lj.) 12.

azonálta a pozitív és negatív vélemények aránya évről évre változó képet mutat.⁷²

Végül a Lisszaboni Szerződéshez fűződik a főtanácsnokok számának további növelése is. Ennek értelmében – a Brexit után – öt állandó főtanácsnoki helyük van a nagyobb tagállamoknak (Németország, Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Lengyelország), valamint 2015 óta öt további pozíció rotálódik a fennmaradó 22 tagállam között.

3.4. Az EUB-t érintő további reformok és reformjavaslatok

A reformok nyomán az EUB vállalta, hogy visszajelez a politikai intézmények felé azok működőképességét illetően. A 2017-ben készült jelentés mellett szállt síkra, hogy a tizenöt hónapos átlagos döntési időre tekintettel az előzetes döntéshozatali eljárást a bíróságnál kell tartani. A Nizzában megnyitott további hatásköri átrendezés lehetőségét tehát, amelyet jelenleg az EUMSZ 256. cikk (3) bekezdése rögzít, ti. hogy a Törvényszék az „alapokmányban meghatározott egyes ügycsoportokban” hatáskört kaphat a 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések eldöntésére, nem karolta fel az EUB. Mégis látni kell, hogy míg 1998-ban 264 előzetes döntéshozatali kérelem érkezett, ez a szám 2019-re 641-re nőtt. 2022-ben összesen 806 új ügy keletkezett, míg a lezárt ügyek száma 808, a folyamatban fennmaradtaké 1111.⁷³ A tendencia több tényezőre vezethető vissza, így az EU bővítésére, a szabályozott területek számának vagy éppen a jogászok uniós jogi jártasságának növekedésére.

Úgy tűnik tehát, hogy napjainkban leginkább az EUB van abban a helyzetben, hogy gondjai lehetnek az ügyteherrel, még akkor is, ha tartani tudja az előzetes kérdések átlagos tizenöt hónapos elintézését, hiszen abba a sürgősségi eljárások (*Procédure préjudicielle d'urgence*, PPU⁷⁴) és az indokolt végzéssel lezárt kérelmek⁷⁵ is beletartoznak, amelyek mérséklék az eljárások átlagos elhúzódását.

⁷² 2011-ben 33%-os volt a negatív vélemények aránya, 2017-ben pedig 0%. Lásd *Seventh Activity Report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 2022. február 25., <https://bit.ly/3GLuILy>, 11.

⁷³ *Annual Report 2022. Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice*, <https://bit.ly/434vRVX>, 2.

⁷⁴ EUMSZ 267. cikk (4) bekezdés: „ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz.”

⁷⁵ „Ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy ha az előzetes döntéshozatalra elé terjesztett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek, a Bíróság az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat.” Az EUB eljárási szabályzata, 99. cikk.

E folyamatok miatt az EUB először 2018-ban kezdeményezte a Törvényszék és az EUB közti feladatmegosztás újraszabályozását.⁷⁶ Ennek egyik eleme a kötelezettségszegési eljárások egy részének a Törvényszékre telepítését érintette,⁷⁷ amit azonban a Bizottság nem támogatott, így a terv nem került az uniós jogalkotó elé. Megszületett viszont az a rendelet,⁷⁸ amely a szűkítette a Törvényszék döntései ellen benyújtható fellebbezések körét.⁷⁹

Legújabbban, az EUB 2022. december 12-i kezdeményezése nyomán hat területet⁸⁰ érintően az előzetes döntéshozatali eljárások átkerültek a Törvényszékhez.⁸¹ Úgy tűnik ugyanis, hogy az EUB „a saját sikerének áldozatává vált”,⁸² ahogy Michal Bobek fogalmaz,⁸³ hiszen 2022-re az elé kerülő 806 ügyből 546 előzetes döntéshozatal iránti eljárásra vonatkozó kérelem volt.⁸⁴ A reformok mellett egyik kézenfekvő indoknak az tűnt, hogy jelenleg a Törvényszék kevésbé leterhelt fórumnak látszik: ott 54 bíróra jut évente körülbelül 900 ügy, ráadásul a Törvényszék főszabály szerint háromfős tanácsban jár el.⁸⁵ Ehhez képest a 27 fős EUB-n az ötfős kamara a főszabály, de az ügyek bonyolultságára tekintet-

⁷⁶ Az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv javasolt módosításai, 2018. március 26., 02360/2018.

⁷⁷ A kérelem szerint az EUB-nál maradtak volna az „alkotmányos jelentőségű” kötelezettségszegések. Az alkotmányos szempontokat tartalmazó kereseteket olyan keresetekként határozták meg, amelyek célja annak megállapítása, hogy egy tagállam nem teljesítette az Európai Unióról szóló szerződésből eredő kötelezettségeit – ideértve az Európai Unió Alapjogi Chartájából eredő kötelezettségeinek nem teljesítését –, és az EUMSZ harmadik részének a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásáról szóló V. címe területén benyújtott kereseteket.

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2019/629 rendelete (2019. április 17.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról.

⁷⁹ A Statútum 58a. cikke szerint a Törvényszék döntései elleni fellebbezések körében azokban az esetekben, amelyekben az EU hivatalaiban és ügynökségeiben független fellebbezési tanács is eljár, leszűkül a fellebbezés lehetősége az uniós jog egységét, koherenciáját vagy fejlődését érintő esetkörökre.

⁸⁰ A közös héarendszer, a jövedéki adók, a vámkódex, az áruk tarifális besorolása, a visszautasított beszállás vagy közlekedési szolgáltatások járatainak késése vagy törlése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2019 rendelete (2024. április 11.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról.

⁸² A beérkezett kérelmek száma évente: 2018 – 568, 2019 – 641, 2020 – 557, 2021 – 567 kérelem.

⁸³ Michal BOBEK: Preliminary Rulings Before the General Court: What Judicial Architecture for the European Union. *Common Market Law Review*, 2023/6., 1517.

⁸⁴ Az ügyeket ugyanakkor az is generálja, hogy a szerződés szövege és az EUB gyakorlata nagyon szigorú a közvetlen keresetek elfogadhatóságát illetően, így viszonylag sok megsemmisítés iránti kereset, amelyet eredetileg az érintettség hiánya miatt utasítottak el, végül az EUB előtt köt ki előzetes döntéshozatal formájában. Jó példa erre: C-352/19 PRégion de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2020:978; C-616/17 Blaise és társai, ECLI:EU:C:2019:800. Ilyen továbbá a *soft law* megtámadhatóságának elvitatása, majd előzetes döntéshozatali eljárásban való befogadása: C-16/16 P Belgium kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2018:79 és C-911/19 FBF, ECLI:EU:C:2021:599.

⁸⁵ 2016-ban az ügyek 86%-át háromfős tanácsok döntötték el. ÖBERG et al.: i. m. (66. lj.) 218. Ez az arány 2018 és 2022 között 81,58%. Lásd *Annual Report 2022. Statistics concerning the judicial activity of the General Court*, <https://bit.ly/434vRVX>, 9.

tel a bíróság nemritkán tizenöt fős nagykamarában jár el,⁸⁶ ami azt jelenti, hogy az EUB-n egy bírónak jóval több ügy eldöntésében kell részt vennie.⁸⁷

Az így kialakult aszimmetrikus helyzet tehát arra vezette az EUB-t, hogy kezdeményezze a Nizzai Szerződésben előirányzott ügyátcsoportosítás konkretizálását. Amennyiben a reform sikeres lesz, hosszú távon az is elképzelhető, hogy valamikor az összes előzetes döntéshozatal átkerül a Törvényszék elé, az EUB pedig fellebbviteli bírósággá, kvázi uniós legfelső bírósággá alakul át.⁸⁸

4. Tartalmi fejlődési ív

4.1. Az alkotmányjogi fordulat

A bíróság a közvetlen hatály és a primátus (elsőbbség) elvének kidolgozásával megváltoztatta az alapító szerződések karakterét: egyrészt leválasztotta a közösségi jogot az addig ismert klasszikus nemzetközi jogról, másrészt pedig „alkotmányjogiasította”, kvázi föderalisztikus jogrendszert hívva létre, amelynek a csúcán az alapító szerződések állnak. Az ehhez vezető jogi érvelést „a szerződés szelleme, általános rendszere és szövege” alapján vezette le. A Van Gend & Loos és a Costa-ügy⁸⁹ ugyanakkor nem a semmiből teremtdött: az európai föderalisztikus jogrend és a fölötte örökdő bíróság létrehozásának gondolata a második világháborút követően folyamatosan jelen volt a kontinens szellemi életében.

Az elképzelés alapját az Európai Védelmi Közösséget létrehozó szerződés jelentette, amelyet 1952. május 27-én írt alá az európai integráció hat alapító állama a politikai integráció megvalósításának céljából. Ehhez kapcsolódóan a francia közgazdász professzor, Daniel Viley kezdeményezésére már 1951-ben felállt egy bizottság a belga nemzetközi jogász professzor Fernand Dehousse vezetésével annak érdekében, hogy kidolgozzák a politikai integráció szervezetét. A sikertelen projektet követően 1952-ben az Európa Mozgalom Paul Henri Spaak vezetésével állított fel egy bizottságot az európai alkotmány létrehozására. A kidolgozott terveket azonban az Európai Védelmi Közösség 1954-es bukása, a francia parlament elutasító döntése levette a napirendről. Ezt követően világos-

⁸⁶ 2018 és 2022 közt az ügyek 50,41%-a háromfős tanácsban, 36,32%-a ötfős kamarában és 10,63%-a tizenöt fős nagykamarában dőlt el; az ügyek 0,27%-ában a 27 bíróból álló teljes ülés döntött. Lásd *Annual Report 2022. Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice*, <https://bit.ly/434vRVX>, 9.

⁸⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a statisztika megmutatja ugyan a folyamatban lévő ügyeket, az új ügyek számát vagy éppen az adott évben lezárt ügyeket, de nem képes megmutatni az ügyek komplexitását. Európai Számvevőszék: *Performance Review of case management at the Court of Justice of the European Union*. EU Publication Office, 2017, 40.

⁸⁸ Emellett az sem zárható ki, hogy az 54 fős Törvényszéket regionális bíróságokká szervezik át, ahogy azt a szakirodalom már az 1990-es évek elején javasolta. Jean Paul JACQUÉ – Joseph H. H. WEILER: On the Road to the European Union. A new judiciary architecture: an agenda for the inter-governmental conference. *Common Market Law Review*, 1990/2., 185.

⁸⁹ 6/64 Costa kontra E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

sá vált, hogy csak kisebb, pragmatikus lépéseken át vezethet tovább az európai integráció, és ekkor fordultak a gazdasági együttműködés irányába, ami végül elvezetett a római szerződésekhez, valamint ekkor értékelődött fel a közbeszédben az 1951-ben létrejött ESZAK és a bíróságának a jelentősége.

Ekkor alakult ki az Európa-párti jogászok (Carl Friedrich Ophüls, Maurice Lagrange, Louis Delvaux, Michel Gaudet, Walter Hallstein, Fernand Dehousse) első lazább hálózata. Ők aztán létrehoztak egyes európai joggal foglalkozó folyóiratokat⁹⁰ és nemzeti egyesületeket⁹¹ is, tevékenységüket pedig a Bizottság által támogatott FIDE (Fédération Internationale pour le Droit Européen / International Federation of European Law) fogta össze.

Az új lendület lehetőségét a római szerződések megalkotása jelentette, amelyek a kormányköziségben érdekelt francia delegáció és a másik öt tagállam delegációja közti tárgyalásokon körvonalazódtak. A politikai alkuk eredményeként a szerződések megerősítették a Tanács szerepét, ugyanakkor sikerült elérni, hogy a három közösségnek megmaradjon egy közös közgyűlése és egy közös bírósága. Az EGK-szerződést előkészítő bizottságban két későbbi bíró is részt vett, az olasz Nicola Catalano és a luxemburgi Pierre Pescatore.

4.2. A közvetlen hatály elve

Amint arra Julie Baulleux rámutat, a Van Gend & Loos-ügyet a FIDE holland szekciójának tagja, L.F.D. Ter Kuile kezdeményezte azért, hogy „tesztelje az EGK-szerződés jogi potenciálját”.⁹² A Van Gend & Loos-ügyben a holland bíróság nem arra volt kíváncsi, hogy az EGK-szerződés 12. cikkét hogyan kell értelmezni, hanem arra, hogy azt hogyan kell alkalmazni a nemzeti jog adta keretek között. A Van Gend & Loos-ügyben feltett kérdés az volt, hogy a Benelux protokoll által szabályozott vámtarifa és annak emelkedése szemben áll-e az alapító szerződésekkel. A feltett kérdések közül az első az irányadó jog alkalmazására, a második pedig egyértelműen a holland jog érvényességére vonatkozott. Első megközelítésre azt mondhatjuk, hogy mindkét kérdés kívül állt az EUB kompetenciáján, hiszen az előzetes döntéshozatal alapján az uniós jog értelmezése kérhető a bíróságtól. Erre a beavatkozó holland, belga és német kormány is rámutatott, és hasonló véleményen volt Karl Roemer főtanácsnok is: egybehangozóan úgy vélték, hogy az ügy nem elfogadható, és az EUB-nek vissza kell utasí-

⁹⁰ *Revista di diritto europeo* (1961), *Common Market Law Review* (1964), *Cahiers des droit européen* (1965), *Revue trimestrielle de droit Européen* (1965), *Europarecht* (1966).

⁹¹ Elsőként a francia Association Française des Juristes Européens jött létre 1953-ban, amelyet a holland, az olasz, a belga, a német és a luxemburgi szervezet követett egészen 1961-ig.

⁹² Julie BAULLEUX: Michel Gaudet, a Law Entrepreneur: The Role of the Legal Service of the European Executives in the Intervention of EC Law and the Birth of the Common Market Law Review. *Common Market Law Review*, 2013/2., 365. Idézi VÁRNAY: i. m. (32. l.) 95.

tania a kérdések megválaszolását.⁹³ A bíróság tehát azt is mondhatta volna, hogy a kérdés nem értelmezésre vonatkozik, ezért visszautasítja a válaszadást. Ehelyett azonban úgy döntött, hogy megadhatja azokat a 12. cikk jelentéstartalmával kapcsolatos értelmezési szempontokat, amelyeknek sorsdöntő hatásuk van egyúttal a rendelkezés nemzeti alkalmazására is.

Történeti kutatások szerint az EUB 4:3 arányban fogadta el a közvetlen hatály elvét.⁹⁴ sem az előadó bíró, a luxemburgi Leo Hammes, sem a testület holland elnöke, André M. Donner, sem pedig a német Otto Riese nem támogatta az irányváltást. Az olasz Trabucchi ugyanakkor feljegyzést készített az egyéni jogok kikényszeríthetősége és így a közvetlen hatály elismerése érdekében, amelyet a francia Lecourt, a belga Delvaux és a másik olasz bíró, Rino Rossi is támogatt. Mindez némileg a sors fintorának is tekinthető, hiszen a szükséges többséget éppen az újonnan érkező francia bíró, Robert Lecourt biztosította, aki hazájában már az ötvenes évek kezdete óta nagy támogatója volt a Robert Schuman fémjelzte Európa-párti kezdeményezéseknek. De Gaulle állítólag első körben nem Lecourt-t akarta jelölni, de az általa preferált René Cassin túlságosan idős volt, így de Gaulle végül Lecourt-t választotta, ami a szakirodalom szerint annak a jele, hogy de Gaulle-t mennyire nem érdekelte az európai politika.⁹⁵

A döntés elsődleges jelentősége, hogy a közvetlen hatály elvének bevezetésével az EUB elszakította az uniós szerződéseket a klasszikus nemzetközi jogtól. A forradalmi gondolat a döntés 16. pontjában található, amely akként értelmezte a szerződés 12. cikkét, hogy az „egyéni jogokat hoz létre, amelyet a nemzeti bíróságnak védelemben kell részesítenie”. Ez azt jelenti, hogy bár az alapító szerződések, mint bármely más nemzetközi szerződés, alapvetően államok között jöttek létre, azok nemcsak a szerződést aláíró államokat jogosítják és kötelezik, hanem azok polgárait is. A polgárok tehát előreléptek, és az integráció aktív szereplőivé, a közösségi jog mindennapi alakítóivá váltak.⁹⁶

Ezen túlmenően, ahogy arra Bruno de Witte rámutat, a döntés másik jelentősége az, hogy azt követően az uniós joganyagot elvi szinten két virtuális részre

⁹³ Morten RASMUSSEN: *Law Meets History: Interpreting the Van Gend en Loos Judgement*. In Fernanda NICOLA – Bill DAVIES (szerk.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 106.

⁹⁴ A közvetlen hatály elvét a Bizottság beadványa alapozta meg. A Bizottság részére Gaudet eredetileg három opciót vázolt fel arra vonatkozóan, hogy az európai jog milyen irányba fejlődhet. A Hallstein által vezetett Bizottság a közvetlen hatály elvét tartalmazó harmadik opciót terjesztette az EUB elé.

⁹⁵ RASMUSSEN i. m. (52. lj.) 91–92.

⁹⁶ Ahogy Juhász Endre, az EUB 2004 és 2021 között szolgálatot teljesítő magyar bírója értékeli: „A közvetlen hatály hiányában a jogsértés felszámolása érdekében az állam adminisztratív és jogalkotási szerveinek beavatkozására lenne szükség, ami egyrészt az ügy rendezésének elhúzódásához, másrészt a jogsértés kiküszöbölésének módja tekintetében az uniós szervek és a tagállam közötti vitákhoz vezet. A közvetlen hatály alapján a jogsértés kiküszöbölése csak a nemzeti bíróságot igényli a jogkereső természetes vagy jogi személyi jogának érvényesítéséhez.” JUHÁSZ Endre: Az Európai Unió Bírósága egy korábbi bírója szemszögéből. *Európai Jog*, 2022/5., 2.

lehet felosztani: egyes normák közvetlen hatállyal bírnak, míg mások nem. A közvetlen hatály létezéséről ugyanakkor centrálisan az EUB jogosult dönteni, nem pedig széttagolt jelleggel a nemzeti bíróságok.⁹⁷ A szerződés szövegéből ugyanis nem olvasható ki egyértelműen, hogy melyik rendelkezésnek van közvetlen hatálya, erre nincsenek konkrét kulcsszavak (például nem kell tartalmaznia a jogosultság kifejezést ahhoz, hogy az EUB közvetlen hatályúnak tekintsen egy normát, hogy az egyéni jogot tartalmaz), ezért a nemzeti bíróságoknak az EUB-hez kell fordulniuk, ha ezt ki szeretnék deríteni. Ebből következően a közvetlen hatály elve megalapozta az előzetes döntéshozatali eljárás jelentőségét is, hiszen a tagállami bíróságoknak az EUB-hez kellett fordulniuk annak érdekében, hogy megtudják, egy norma közvetlen hatállyal bír-e.

A közvetlen hatály elve, csakúgy, mint a továbbiakban érintendő primátus doktrínája és az alapjogok védelme, egyfajta íratlan alapelvként vagy láthatatlan alkotmányos rendelkezésként⁹⁸ jelent meg az uniós jogban. Az elv megszületését követően Eric Stein szerint három irányú expanzivitás volt megfigyelhető a gyakorlatban.⁹⁹

Egyrészt a közvetlen hatály elve a Van Gend & Loos-ügyben még csak az alapító szerződésben megfogalmazott negatív köztelezettségből, a tagállamok tartózkodási kötelezettségéből levezethető jogosultságot jelentette. Ezt az EUB a későbbiekben a pozitív kötelezettségekre is kiterjesztette.¹⁰⁰ Így például a Lütticke-ügyben egy határidőre végre nem hajtott kötelezettség volt a kérdés, az akkori 95. cikk ugyanis azt írta elő, hogy a tagállamok az importra vonatkozó belső adók tekintetében szüntessék meg a fennálló diszkriminatív adóztatást. Ez tehát már nem tilalmat rögzített, mint a Van Gend & Loos-ítélet, vagyis hogy ne hozzanak további intézkedéseket, hanem éppen ellenkezőleg: a tagállamok tevőleges kötelezettségét írta elő. A kérdés az volt, hogy a határidő lejárta után lehet-e hivatkozni a 95. cikk közvetlen hatályára a diszkriminatív adókkal szemben. Az EUB válasza az volt, hogy igen.

Másrészt a közvetlen hatály elvének első megfogalmazása vertikális jogviszonyokhoz kötődött: az egyéneket jogosította arra, hogy a Közösséget létrehozó tagállamokon számonkérjék az általuk aláírt szerződéses vállalásokat. Ehhez képest a későbbi joggyakorlatban megjelent a közvetlen hatály horizontális felhív-

⁹⁷ Bruno DE WITTE: The Preliminary Ruling Dialogue: Three Types of Questions Posed by National Courts. In Bruno DE WITTE et al. (szerk.): *National Courts and EU Law: New Issues, Theories and Methods*. Cheltenham, Edward Elgar, 2016, 15.

⁹⁸ Bruno DE WITTE: Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In Paul CRAIG – Graïenne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2021, 212.

⁹⁹ STEIN: i. m. (31. l.) 21.

¹⁰⁰ 4/69 Lütticke kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1971:40; 2/74 Reyners kontra belga állam, ECLI:EU:C:1974:68; C-33/74 Van Binsbergen kontra Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, ECLI:EU:C:1974:131; 41/74 Van Duyn kontra Home Office, ECLI:EU:C:1974:133.

hatósága is.¹⁰¹ A későbbiekben ismertetendő, mára klasszikussá vált Defrenne-ítéletet megelőzte a Walrave-ügy, amelyben egy biciklis egyesület akart nemzetiségi alapon elbocsátani egy foglalkoztatottat. A kérdés az volt, hogy az alapító szerződésekben rögzített diszkriminációtítilalom kiterjeszthető-e olyan egyesületre, amelynek semmiféle közjogi kötődése nincsen. Az EUB szerint a válasz igen, ellenkező esetben sosem valósulhatna meg a szerződésekben rögzített cél a közös piac kialakítását illetően, hiszen a piacon a szerződő felek akadályokat emelhetnének a határok nélküli gazdasági térség létrehozása elé.

E fejlődési ív legújabb állomását az Alapjogi Chartában szereplő jogosultságok horizontális felhívhatósága jelenti. A Charta hatályát meghatározó 51. cikk-ből ugyanis kimaradtak az egyének, a természetes személyek, így felmerült, hogy beszélhetünk-e horizontális hatályról a Charta esetében. Ugyanakkor az 1975-ös Defrenne-ítélet óta tudjuk: nem kizáró ok, ha a szerződés szövege a tagállamokat kötelezi valamire, ugyanis abból származhatnak egyénileg kikényszeríthető jogosultságok. Ezzel együtt általános horizontális hatályról sem beszélhetünk a Charta esetében, de egyes jogok vonatkozásában az EUB megállapította,¹⁰² hogy azok igenis horizontális hatállyal bírnak; ilyen a megkülönböztetés tilalmát rögzítő 21. cikk (1) bekezdés, az éves fizetett szabadsághoz való jogot megfogalmazó 31. cikk (2) bekezdés, valamint a jogorvoslathoz való jogot deklaráló és 47. cikk.¹⁰³

Végül míg a Van Gend & Loos-ítéletben csak az dőlt el, hogy az alapító szerződéseknek lehetnek olyan rendelkezéseik, amelyeket a polgárok a nemzeti bíróságok előtt kikényszeríthetnek, addig a későbbiekben ezt a lehetőséget az EUB az intézmények által létrehozott másodlagos jogra is kiterjesztette. Így a Leonensio-ítéletben a rendeletekre,¹⁰⁴ a Van Duyn-ítéletben az irányelvekre,¹⁰⁵ valamint a Franz Grad-ítéletben a határozatokra.¹⁰⁶

¹⁰¹ 36/74 Walrave és Koch kontra Association Union Cycliste Internationale és társai, ECLI:EU:C:1974:140; 43/75 Defrenne kontra SABENA, ECLI:EU:C:1976:56.

¹⁰² Koen LENAERTS – José Antonio GUTIÉRREZ-FONS: The Place of the Charter in the European legal Space. In Steve PEERS et al. (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*. London, Hart, 2021, 1719.

¹⁰³ Ezzel szemben az EUB azt is megállapította, hogy Alapjogi Charta 27. cikke (a munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz) nem bír horizontális hatállyal. Lásd C-414/16 Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257 [76]–[82]; C-569/16 és C-570/16 Bauer egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2018:871 [79]–[92], valamint C-176/12 Association de médiation sociale, ECLI:EU:C:2014:2 [49] és [51].

¹⁰⁴ 93/71 Leonensio kontra Ministero dell' Agricoltura e Foreste, ECLI:EU:C:1972:39.

¹⁰⁵ 41/74 Van Duyn kontra Home Office, ECLI:EU:C:1974:133; C-91/92 Faccini Dori kontra Recrebel, ECLI:EU:C:1994:292.

¹⁰⁶ 9/70 Grad kontra Finanzamt Traunstein, ECLI:EU:C:1970:78.

4.3. A primátus elve és az alapjogok közösségi (uniós) védelme

Az EUB a Costa-ítéletben fogalmazta meg második jelentős alkotmányjogi jelentőségű doktrínáját, amelynek magja már a Van Gend & Loos-ügyben el volt vetve. Az ügy előadó bírása ebben az esetben a testület elnöke, Robert Lecourt volt.

Az ügyben az a kérdés merült fel az EUB előtt, hogy az 1957-ben törvénnyel kihirdetett EGK-szerződést egy később, 1962-ben elfogadott nemzeti törvény leonthatja-e. A kérdéssel szembesülő milánói bíróság párhuzamosan kereste meg az olasz alkotmánybíróságot és az EUB-t a dilemma feloldása érdekében. A Corte costituzionale a kérdést a dualista rendszer sajátosságaiból kiindulva két olasz törvény konfliktusaként értékelte, és a *lex posterior derogat legi priori* elvnek megfelelően a későbbi olasz jogszabály javára oldotta fel a dilemmát. Ennek elfogadása ugyanakkor felborította volna a közjogi egyensúlyt a Közösséget létrehozó monista és dualista jogrendszerű államok között: amíg a monisták esetében a szerződések utólagos lerontása nem merülhet fel, mert a nemzetközi jogi aktusok a nemzeti törvények fölött állnak a normahierarchiában, addig Németországban és Olaszországban a nemzeti törvényekben kihirdetett alapító szerződéseket utólag felülírhatták volna a normahierarchiában azonos szinten álló, később elfogadott nemzeti törvények.

A primátus elve legfőbb védelmezőjének Lagrange főtanácsnok tekinthető, aki indítványában részletesen kifejtette, miért tarthatatlan az olasz alkotmánybíróság álláspontja. Úgy vélte, a közvetlen hatály léte miatt elkerülhetetlen, hogy ellentét álljon elő a nemzeti jog és az európai jog között. Ennek megoldására kézenfekvő lehet az elsőbbség elvének bevezetése. Az EUB elfogadta ezt az álláspontot: az ügy érdemét tekintve nem látott problémát az olasz államosításban, ugyanakkor az ítéletben megszületett a primátus elve, amellyel az európai jogot a nemzeti jogrendeken belül a nemzeti jog fölé emelte. Döntését több érvre alapította, így arra, hogy a Közösséget a tagállamok „határozatlan időre hozták létre”, a tagállamok szerződésben foglalt jogoknak és kötelezettségeknek a Közösségre való átruházásával korlátozták a szuverenitásukat, az elsőbbség elvének hiányában az európai jog diszkriminatívan, vagyis tagállamról tagállamra eltérő jelleggel érvényesülne, és kiürülne a rendeletek szerződésben biztosított közvetlen alkalmazhatósága is.

A primátus elvének és egyben az uniós jog alkotmányjogiasodásának kiteljese-
déséhez kapcsolódik az alapvető jogok közösségi szintű védelmének megjelenése is. Az Internationale Handelsgesellschaft-ítéletben¹⁰⁷ az EUB ugyanis megfogalmazta az elsőbbség elvének abszolút felfogását, amelynek értelmében a német alaptörvényben foglalt alapjogok nem képezheték gátját az uniós jog érvényesülésének. Az ítélet folyományaként a frankfurti közigazgatási bíróság a német

¹⁰⁷ 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.

szövetségi alkotmánybírósághoz fordult a közösségi rendeletek normakontrollja végett. Ennek eredményeként született meg 1974-ben a Solange I döntés,¹⁰⁸ amelynek merituma akként összegezhető, hogy „addig, amíg” az európai integráció nem rendelkezik az alapvető jogok megfelelően kodifikált katalógusával, addig a két jogrendszer között átmenetileg ellentét állhat fenn, és ezért az alkotmánybíróság fenntartotta magának a jogot arra, hogy felülvizsgálja az alaptörvényben biztosított alapjogokat sértő közösségi (uniós) jogot. Az elsőbbség elvének abszolút felfogására született német alkotmánybírósági válasz tehát az ún. alapjogi fenntartás volt. E kihívásra válaszként az EUB kifejtette az ún. közös európai alkotmányos hagyomány elvét, elismerte az emberi jogokat mint a közösség általános jogelvét,¹⁰⁹ és kezdett hivatkozni a tagállamok által ratifikált nemzetközi emberi jogi egyezményekre,¹¹⁰ kiemelten pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE).¹¹¹ E későbbi jogfejlődés elismeréseként mintegy bő tíz évvel később, 1986-ban megszületett a Solange II döntés,¹¹² amely az integráció mélyülésére tekintettel elismerte az uniós alapjogvédelmi hiányosságok időközbeni kiküszöbölését.

E folyamat betetőzését, vagyis az alapjogok védelmének létrejöttét és ezáltal a szupranacionális jogrend alkotmányjogiasodását végül az Alapjogi Charta megszövegezése és kötelező jogi erővel való felruházása jelentette.

4.4. Az előzetes döntéshozatali eljárás jelentősége

A közvetlen hatály elve létrejöttének, így az alkotmányjogiasodási folyamatnak a kulcsérve az előzetes döntéshozatal pusztá léte és az uniós jog hatékony érvényesülése volt. Az előzetes döntéshozatali eljárást ugyanis akként értelmezte az EUB, hogy annak kitüntetett szerepe van abból a szempontból, hogy a nemzeti bíróságok bármely uniós jogi aktussal kapcsolatban az EUB-hez fordulhatnak. Márpedig csak akkor fognak a nemzeti bíróságok EUB-hez fordulni, ha az értelmezni kért uniós aktusokra a felek a nemzeti bíróság előtt folyó eljárásban hivatkozhatnak. Ők pedig csak akkor fognak hivatkozni arra, ha kikényszeríthető jogi aktusokról beszélünk, tehát az előzetes döntéshozatal létének a tényéből kényszerítően következik a közvetlen hatály elve, vagyis az, hogy a jogalanyoknak lehetőségük van az uniós jogban foglaltak kikényszerítésére.¹¹³

Mindazonáltal e kitüntetett szerep magának az előzetes döntéshozatali eljárásnak a működésére és a szerepére is visszahatott. Azáltal ugyanis, hogy az uniós polgárok jogosulttá váltak arra, hogy a nemzeti bíróság előtt az uniós jogra hivatkozzanak, ennek elvi lehetőségéről (vagyis az egyedi norma közvetlen hatályá-

¹⁰⁸ BVerfGE 37, 271.

¹⁰⁹ 29/69 Stauder kontra Stadt Ulm, ECLI:EU:C:1969:57.

¹¹⁰ 4/73 Nold KG kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1974:51.

¹¹¹ 36/75 Rutili kontra Ministre de l'intérieur, ECLI:EU:C:1975:137.

¹¹² BVerfGE 73, 339.

¹¹³ STEIN: i. m. (31. lj.) 21.

ról) a nemzeti bíróságnak az EUB-t meg kell kérdeznie, megváltozott az előzetes döntéshozatal karaktere is, és mára az eljárás három típusát különböztethetjük meg.¹¹⁴

Az előzetes döntéshozatal ideáltipikus esete csak arra irányul a szerződések szigorúan vett textualista megközelítése alapján, hogy a nemzeti bírók az uniós joganyag értelmezéséhez segítséget kérhessenek az EUB-tól. A Van Gend & Loos és a Costa-ítéletet követően azonban az előzetes döntéshozatali eljárások két másik típusa emelkedett fel. Az egyik az, amikor a nemzeti bíróságok arra kíváncsiak, hogy az előttük hivatkozott uniós norma közvetlen hatállyal bír-e, vagyis a nemzeti bíróságnak ki kell-e azt kényszerítenie; a másik típus pedig az, amit Bruno De Witte – Pierre Pescatore nyomán – a polgárok kötelezettségszegési eljárásának nevezett.¹¹⁵ Ez utóbbi jól szemlélteti azt a funkciót, amelyet a polgárok az európai integráció megvalósítójaként betöltenek. Ilyenkor az uniós polgárok vagy egyes vállalkozások kezdeményezésére vagy anélkül, hivatalból a tagállami bíróságok *de facto* a tagállami szabályozások uniós jogi megfeleléseit firtatva juttatják az EUB elé az ügyeket, így egyben az uniós intézmények természetes szövetségeiként lépnek fel az uniós jog védelme érdekében.

Azáltal ugyanis, hogy a nemzeti bíró előtti vitákban a polgárok az uniós jogban lefektetett jogosultságaikra hivatkoznak, kérdésessé válik, hogy az ügyre irányadó nemzeti jog megfelel-e az uniós jognak, vagy éppen ellenkezőleg: nem felel meg az uniós jognak, ezért a polgár által hivatkozott uniós jogot kell alkalmazni az elsőbbség elvének megfelelően. Ez óriási jelentőséggel ruházza fel az előzetes döntéshozatali eljárást, amely így a Bizottság által kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárásokon felül bírói utat is biztosít a nemzeti jogszabályok uniós jogi megfelelésének vitatására. Ez az eljárás már kvázi kontradiktórius jellegű; az eljárásban megjelenő tagállam nem egyszerűen informálja az EUB-t a nemzeti szabályozásról és annak kontextusáról, hanem megvédeni hivatott azt.¹¹⁶

Mivel azonban a szerződés értelmében az előzetes döntéshozatali eljárás alapvetően arra való, hogy az EUB az uniós jogot értelmezze, ezekben a közvetett normakontrollos eljárásokban az EUB úgy fogalmaz, hogy „az uniós jog x rendelkezését akként kell értelmezni, mint amely kizárja/lehetővé teszi az olyan típusú nemzeti szabályt, amely...” Ebben a körülményes megfogalmazásban

¹¹⁴ Bruno DE WITTE: The Impact of Van Gend en Loos on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions. In Antonio TIZZANO – Juliane KOKOTT – Sacha PRECHAL (szerk.): *50th Anniversary of the Judgement in Van Gend en Loos, 1963–2013*. Luxembourg, Offices des Publications de l'Union européenne, 2013, 95.

¹¹⁵ DE WITTE: i. m. (97. lj.) 16–17.

¹¹⁶ Somssich Réka és Fehér Miklós Zoltán a harmadik kategóriát két további csoportra osztja. Meglátásuk szerint ugyanis nemcsak a nemzeti jogszabályok megfelelését vitathatják a nemzeti bírók az EUB előtt, hanem körülhatárolható az ügyek egy meghatározott csoportja, amelyben a bírók az uniós jogba ütköző hatósági gyakorlatot vagy rájuk kötelező nemzeti bírósági gyakorlatot kifogásolnak. SOMSSICH Réka – FEHÉR Miklós Zoltán: Magyar előzetes döntéshozatali eljárások 2004–2019. *Európai Tükör*, 2019/3., 13.

az EUB az uniós jog értelmezését adja ugyan, de egyúttal közvetett módon a nemzeti jogszabály uniós jognak való megfelelőségét is elbírálja.

4.5. Bírói aktivizmus, avagy a szerződések dinamikus értelmezése

A közvetlen hatály és az elsőbbség doktrínájának kidolgozása nem egy jogfejlesztés lezárását, hanem egy új korszak kezdetét jelentette. Az alkotmányjogilag megerősített európai jog egy olyan új szakaszba ért, amelynek erős támogatói voltak az EUB-n belül. Ennek megfelelően – a holland André M. Donnert leszámítva – a bíróság tagjai elkötelezettek voltak az integráció jogi megerősítése és a szerződések dinamikus értelmezése mellett. Mindehhez a politika támogatását is maguk mögött érezhették: Pompidou 1969-es elnökké választásával Franciaország ismét támogatólag lépett fel az integráció ügyeit illetően, a tagállamok pedig nemhogy megkérdőjelezték a bíróság hatáskörét, hanem 1971-ben kiterjesztették a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok végrehajtásáról szóló 1968-as Brüsszeli Egyezményre is, az alapjogi fenntartást megfogalmazó Solange I döntés idején pedig komoly vita bontakozott ki a német tudományos életben az európai integrációt illetően.¹¹⁷

E politikai kontextus adta magabiztosság idején mindkét hivatalban lévő bírói elnök, Robert Lecourt és Hans Kutscher is az integráció elkötelezett híve volt. Nekik köszönhető, hogy helyzetbe hozták egyes jelentős ügyek rászignálása révén az EGK-szerződés megszövegezésénél is jelen lévő Pierre Pescatore-t, aki 1967-ben lett a bíróság luxemburgi tagja, és a bírói aktivizmus legemblematikusabb képviselőjeként tarthatjuk számon.¹¹⁸

Pescatore korábban diplomataként dolgozott, és viszonylag hosszabb időt töltött az ENSZ New York-i központjában. Kutatások szerint ez az időszak meghatározó létélményévé vált, mivel az ENSZ keretében jött rá a kormányközi együttműködés korlátozott potenciáljára, és ekkor fogalmazódott meg benne az az alapvető gondolat, hogy az integrációs projektet, amennyire csak lehet, távol kell tartani a politikától, vagyis jogi alapokra kell helyezni.¹¹⁹ Ezt támasztotta alá a későbbiekben, hogy az ENSZ keretében 1946 és 1952 között szerzett tapasztalataira ráerősített a hatvanas évek elején a Fouchet-terv¹²⁰ tárgyalása, amelynek során ő vezette a luxemburgi tárgyalódelegációt. Célja az volt, hogy amennyire lehetséges, erősítsék meg az alapító államok közti politikai együttműködést és hozzák mind erősebb döntési helyzetbe a szupranacionális intézményeket. A luxemburgi delegáció azonban magára maradt a tárgyalóasztalnál, a terv pedig 1962-re lekerült a napirendről.

¹¹⁷ Bill DAVIES: *Internationale Handelsgesellschaft* and the Miscalculation at the Inception of the ECJ's Human Rights Jurisprudence. In NICOLA–DAVIES (szerk.): i. m. (93. lj.) 169–174.

¹¹⁸ Vera FRITZ: Activism on and off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration. *Common Market Law Review*, 2020/2., 498.

¹¹⁹ Uo. 477.

¹²⁰ *Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe: The Fouchet Plans*, <https://bit.ly/42NRk6B>.

Pescatorénak az integráció iránti elkötelezettségét az írásaiból is megismerhetjük.¹²¹ Diplomata karrierje mellett a Liege-i Egyetem oktatójaként számos publikációt jegyzett, amelyekben már 1958-ban úgy hivatkozott az EGK-szerződésre, mint amely egyszerre nemzetközi szerződés, nemzeti jog és a Közösség alkotmánya, 1965-ben pedig a bíróság föderális és alkotmányos karakteréről értekezett.¹²²

Pescatore 18 évig, vagyis 1985-ig volt a bíróság tagja, ezalatt 272 döntést jegyzett előadó bíróként, köztük olyan kiemelt ügyekét, mint az Internationale Handelsgesellschaft-, a Nold- és a Rutili-ügy. Pescatore volt tehát, aki bevezette az alapjogi ítélkezést a bíróság joggyakorlatába, így az ő nevéhez fűződik az alapjogok védelmének az uniós jog általános jogelveként való megjelenése. A nevéhez fűződik egy másik jelentős döntés, az ERTA-ítélet,¹²³ amelyben a bíróság megerősítette a Bizottság külső hatásköreit. Továbbá ő volt az előadó bírāja a szerződéses rendelkezés horizontális hatályát megállapító Defrenne-ítéletnek, a primátus elvéből következően a nemzeti jog félretételének igényét megfogalmazó Simmenthal II ügynek,¹²⁴ és a kölcsönös elismerés elvét rögzítő Cassis de Dijon ügynek¹²⁵ is. E kiemelt döntéseket a jelen kötet is részletesen tárgyalja.

4.6. Az alkotmányjogi jelentőségű döntések recepciója

Ahogy azt Ulrich Everling megállapította a német alkotmánybíróság Maastricht-döntése¹²⁶ apropóján, az uniós közösséget a jog autoritása tartja egyben.¹²⁷ Ebből adódóan az együttműködésre épülő európai jogi föderalizmusban mindig kulcskérdés volt (és mind a mai napig kulcskérdés) az ítélkezési gyakorlat nemzeti bíróságok általi elfogadása, hiszen az EUB ítéleteinek végrehajtása, tényleges érvényesülése a nemzeti bíróságok kooperációjától függ. Márpedig az EUB-t e téren a története során fontos kihívások érték.

4.6.1. A közvetlen hatály elve

A két kiemelt alkotmányos doktrína közül a közvetlen hatály elve, vagyis annak elfogadása, hogy az EUB megmondhatja, melyik uniós norma hívható fel a nemzeti bíróságok előtt és melyik nem, viszonylag könnyedén átment a nemzeti bíró-

¹²¹ Az „integráció jogáról” 1972-ben publikált könyvét mind a mai napig kiadják. Lásd Pierre PESCATORE: *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*. Leiden, Sijthoff, 1972.

¹²² FRITZ: i. m. (118. lj.) 482., 486.

¹²³ 22/70 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:32 (ERTA-ítélet).

¹²⁴ 106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal, ECLI:EU:C:1978:49.

¹²⁵ 120/78 Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECLI:EU:C:1979:42 (Cassis de Dijon).

¹²⁶ BVerfGE 89, 155.

¹²⁷ Ulrich EVERLING: The *Maastricht* Judgment of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union. *Yearbook of European Law*, 1994/1., 18.

ságok gyakorlatába. Csupán egy-egy izolált esetet lehet felemlíteni, amikor a nemzeti bíróságok „felszisszentek”. Az első a hatvanas években a Német Pénzügyi Legfelsőbb Bíróság volt,¹²⁸ amelyet a francia Államtanács követetett 1978-ban az irányelvek közvetlen hatályának elvitatásával.¹²⁹ És végül ebbe a körbe sorolandó a dán AJOS-eset is, amelyben a dán legfelsőbb bíróság az uniós jog általános elveinek és az Alapjogi Charta egyes rendelkezéseinek horizontális közvetlen hatályát vitatta.¹³⁰

A rendes bíróságokkal ellentétben az alkotmánybíróságok alapvetően tartózkodók voltak az uniós joggal szemben, és különösen nem foglalkoztak a közvetlen hatály kérdésével. Sőt egyes esetekben a közvetlen hatály doktrínájának kikényszerítésére törekedtek: a francia Alkotmánytanács az irányelvet átültető jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésekor azt is vizsgálja, hogy az átültető jogszabály tartalmilag megfelel-e az irányelv rendelkezéseinek;¹³¹ az osztrák alkotmánybíróság az Alapjogi Chartát a saját alkotmányossági mércéjévé emelte;¹³² a német alkotmánybíróság pedig szintén alkalmazni kezdte az Alapjogi Chartát mérceként az uniós jogot átültető nemzeti jogszabályokkal kapcsolatosan.¹³³ Eseti összeörrenések azért itt is adódnak: az egyébként konstruktív szerepéről híres olasz alkotmánybíróság például nem fogadta el a Taricco II döntés¹³⁴ után az EUMSZ 325. cikkéhez kapcsolódóan az EUB által megállapított közvetlen hatály fennálltát.¹³⁵

4.6.2. A primátus elve

A közvetlen hatállyal szemben az elsőbbség elvének elfogadása jóval több nehézséget okozott, annak ellenére, hogy a tagállamok többségének az európai integrációhoz való csatlakozásakor ez az elv már kiforrottan az *acquis* részét képezte, és így azt a csatlakozással a tagállamoknak el kellett fogadniuk. Sőt a tagállamok az elsőbbség elvének a szükségszerűségét is belátták, hiszen enélkül – amennyiben a tagállamok egyoldalúan felülírhatták volna a szerződésben foglalt vállalásaikat – nem valósulhatott volna meg a célul tűzött piaci integráció.¹³⁶

¹²⁸ DE WITTE: i. m. (98. lj.) 212.

¹²⁹ *Ministre de l'Interieur c. Sieur Cohn Bendit* Daniel, No. 11604, 1978. december 22.

¹³⁰ 15/2014. *Ajos*, 2016. december 6.

¹³¹ 2006-543 DC, 2006. november 30., 7. pont.

¹³² VINCZE Attila: Az osztrák alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013/1., 126–132.

¹³³ AUER Ádám – ORBÁN Endre: Zárókö szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I–II. *Jogtudományi Közöny*, 2020/9., 385–397.

¹³⁴ C-42/17 M.A.S. és M.B., ECLI:EU:C:2017:936 (Taricco II).

¹³⁵ Corte Costituzionale, 115/2018 (2018. április 10.), IT:COST:2018:115, 10.

¹³⁶ Martin SHAPIRO: The European Court of Justice: of Institutions and Democracy. *Israel Law Review*, 1998/4., 35.

Az alapító hatok esetében a belga, a holland és a luxemburgi joggyakorlat már az elsőbbség elvének felmerülése idején elfogadta azt,¹³⁷ amit Franciaországban a Semmítőszék 1975-ös ítélete és az Államtanács relatíve kései, 1989-es döntése követett. A dualista jogrendszerű Németország és Olaszország hozzáállása ugyanakkor megmutatta az elsőbbség elvének Achilles-sarkát: az nem volt kérdés, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami egyszerű jog fölött, ugyanakkor a nemzeti alkotmánnyal szembeni felhívhatósága, ami alkotmányjogi szempontból az uniós jog érvényességének is az alapját képezi, nehezebben tűnt megemészthetőnek.

Nem alakult ki tehát konszenzus a tagállamok között az elsőbbség abszolút felfogása terén. A téma elméleti fontossága miatt viszonylag nagy volumenű szakirodalmi érdeklődést generált, különös tekintettel arra a pár esetre, amelyben a nemzeti alkotmánybíróságok szembehelyezkedtek az elsőbbség elvével és megkérdőjelezték az EUB egyes döntéseit. Ilyen volt az olasz alkotmánybíróság előtti Frontini-ügy,¹³⁸ a német alkotmánybíróság Solange I döntése,¹³⁹ a cseh alkotmánybíróság előtti szlovák nyugdíjügy,¹⁴⁰ a német alkotmánybíróság Maastricht- és Lisszabon-döntése,¹⁴¹ valamint két viszonylag frissebb ítélete,¹⁴² és legújabban a vitatott legalitással¹⁴³ rendelkező lengyel alkotmánybíróság döntése is.¹⁴⁴

A nemzeti bíróságok eseti szembeszegülései az uniós *sui generis* rendszer természetes velejárói. Ennek megfelelően Bogdandy és Schill szerint a kompozit alkotmányos rendszerben az eseti szétartás lehetősége elfogadható ár,¹⁴⁵ ugyanakkor azt is látni kell, hogy az uniós jogrendet megrengető alkotmánybírósági döntések elszaporodása komoly kockázatokat jelent az uniós jogrendszer stabilitására. Ráadásul az egyes eseti döntések, mint a német PSPP,¹⁴⁶ valójában negatív externáliaként vetülnek rá a teljes uniós jogrendre. Így bár a PSPP-ügy következményei megnyugtatóan elültek, a döntés szelleme az európai alkotmányos térben

¹³⁷ DE WITTE: i. m. (98. lj.) 214.

¹³⁸ 183/1973. Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372.

¹³⁹ BVerfGE 37, 271.

¹⁴⁰ ÚS 5/12. szlovák nyugdíjak XVII, 2012. január 31.

¹⁴¹ BVerfGE 89, 155.; BVerfGE 123, 267.

¹⁴² 2 BvR 2735/14.; 2 BvR 859/15.

¹⁴³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland, no. 4907/18, 2021. május 7-i döntésében megállapította, hogy a lengyel alkotmánybíróság nem minősül „törvény által létrehozott bíróságnak” az EJEE 6. cikk 1. bekezdése alapján azokban az esetekben, amikor a 2015-ös választásokat követően jogszerűtlenül kinevezett három alkotmánybíró valamelyike az eljáró tanács részét képezi. Mathieu LELOUP: The ECtHR Steps into the Ring: The Xero Flor ruling as the ECtHR's first step in fighting rule of law backsliding, *Verfassungsblog*, 2021. május 10., <https://bit.ly/44tiuAR>.

¹⁴⁴ K 3/21. határozat.

¹⁴⁵ Armin von BOGDANDY – Stephan SCHILL: Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011/5., 1449.

¹⁴⁶ 2020. május 5-én a német szövetségi alkotmánybíróság mind az Európai Központi Bank kötvényszerzési programját (Public Sector Purchase Programme, PSPP), mind az annak uniós jogi megfelelőségét megállapító EUB-döntést (C-493/17 Weiss és társai, ECLI:EU:C:2018:1000) *ultra vires* jellegük miatt alkalmazhatatlannak minősítette (2 BvR 859/15.).

kísért, amit jól példáz hazai viszonylatban a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatot keletkeztető indítvány.¹⁴⁷

Jelentős szempont továbbá, hogy míg korábban az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közti esetleges csörték jobbára elméleti síkon zajlottak, azok egyes elméleti fenntartásokat fogalmaztak meg, addig a 2010 utáni ügyek konkrét következményeket is maguk után vontak, mivel egyes alkotmánybírói döntések konkrét bírósági döntéseket nyilvánítottak *ultra vires* jellegűnek. Ennek megfelelően az európai intézmények kezdetben figyelmen kívül hagyták a csupán elméleti jelentőséggel bíró első körös ellenszegülő határozatokat, a német alkotmánybíróság PSPP-döntése azonban fordulathoz vezetett: egyrészt az EUB sajtóközleményt tett közzé, amelyben kommentálta a döntést és hangsúlyozta ítéleteinek kötelező jellegét,¹⁴⁸ másrészt a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Németország ellen, mivel az nem tartotta tiszteletben az uniós jog elsőbbségét és az EUB hatáskörét.¹⁴⁹ Ez a fellépés a jövőre nézve is követendő reakciólépésnek tűnik, hiszen a Bizottság ugyanígy járt el a lengyel alkotmánybíróság említett döntését követően is.¹⁵⁰

4.6.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás

Az EUMSZ 267. cikke szerint az alsóbb szintű nemzeti bíróságok számára jogszolgáltatást jelent az EUB-hez fordulás, míg a felsőbbbíróságok esetében ez kötelezettség. Amennyiben a nemzeti bíróság úgy dönt, hogy az EUB-hez fordul, az EUB jogosult megvizsgálni azt, hogy a bíróság feltett kérdése releváns-e és elfogadható-e. Sőt egy magyar vonatkozású ügy nyomán az EUB azt is megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló döntés nem kérdőjelezhető meg olyan szabályok alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a felbbiteli bíróság számára, hogy az EUB előtti előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze és a végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa.¹⁵¹ Az EUB esetjoga alapján tehát az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a bírói függetlenség részét képezi: nem engedhető meg, hogy egyes nemzeti rendelkezések alapján a nemzeti bírakkal szemben például fegyelmi vagy bármilyen más eljárást indíthassanak azért, mert előzetes döntéshozatal iránti kérelem-

¹⁴⁷ Az igazságügyi miniszter indítványa: <https://bit.ly/4iVYqe5>, 3–4.

¹⁴⁸ Európai Unió Bírósága: *Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*, <https://bit.ly/4k1SrVO>.

¹⁴⁹ Thomas GIEGERICH: All's well that ends well? European Commission closes infringement procedure against Germany on PSPP judgment of the Federal Constitutional Court. *Jean Monnet Saar*, 2021. december 3., <https://bit.ly/3GJBpO9>.

¹⁵⁰ Európai Bizottság: *Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal*, <https://bit.ly/42NT0Nr>.

¹⁵¹ C-210/06 Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723. Lásd GOMBOS Katalin: Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről. *Jogtudományi Közlöny*, 2009/5., 234–240.

mel fordultak az EUB-hez, hiszen az ellehetetleníti az alapító szerződések által a nemzeti bírókra ruházott bírói feladatok tényleges gyakorlását.

Ezzel együtt egyes kutatások szerint a nemzeti bíróságok jelentős része mind a mai napig nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást,¹⁵² ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügyek száma még így is meghatározó az EUB-re érkező ügymennyiség körében.¹⁵³

Az előzetes döntéshozatali eljárással szemben a legkritikusabbak az egyes tagállami legfelső bíróságok, amelyek igyekeztek aláásni annak működését.

Egyrészt néhány felsőbíróság egy ideig elutasította felterjesztési kötelezettségét, amire kézenfekvő lehetőséget nyújtottak a CILFIT-kritériumok:¹⁵⁴ könnyedén hivatkozhattak ugyanis arra, hogy egyértelmű számukra (*acte clair*) az uniós jog, így nincs szükség előzetes döntéshozatal kezdeményezésére.¹⁵⁵ Az ehhez kapcsolódó legfrissebb uniós fejlemény az előzetes döntéshozatali eljárások kikényszerítése, amelynek alapjait az e kötetben is elemzendő Köbler-ítélet¹⁵⁶ fektette le. A Ferreira da Silva e Brito ügyben, amely a légitársaságok alkalmazottainak csoportos létszámleépítése miatt indított jogvita révén került a portugál legfelsőbb bíróság elé, a felperesek arra kérték a bíróságot, hogy kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást a vállalkozások átruházásáról szóló irányelv értelmezéséről, de a portugál bíróság elutasította a kérelmet, arra hivatkozva, hogy a vonatkozó rendelkezések egyértelműek. A felperesek ezt követően a döntést a tagállami felelősségre vonatkozó joggyakorlat alapján támadták meg, amely az ügyben tett előterjesztés nyomán az EUB elé került. Az EUB ekkor történetében először megállapította, hogy a portugál legfelsőbb bíróság nemcsak tévesen alkalmazta az EUB ítélkezési gyakorlatát, hanem tévesen ítélte egyértelműnek a jogértelmezési kérdést, amely kiváltja a tagállami felelősséget.¹⁵⁷

A fenti ügy következő állomása a Bizottság kontra Franciaország ügy volt, amelyben a Bizottság sikeresen indított kötelezettségszegési eljárást amiatt, mert a Conseil d'État (Államtanács) elmulasztott előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtani egy adóügyben.¹⁵⁸ Végül a Consorzio Italian Management ügyben az EUB új kötelezettséget rótt az utolsó fokon eljáró bíróságokra: mostantól indokolniuk kell, ha úgy döntenek, hogy nem kezdeményeznek előzetes döntéshozatali eljárást.¹⁵⁹

¹⁵² A magyar bíróságok (elsősorban a Fővárosi Törvényszék és a Kúria) a csatlakozást követő első tíz évben az élmezőnybe tartoztak az előzetes döntéshozatali eljárások száma tekintetében. Az évi átlagosan húsz felterjesztés a későbbiekben évi 14-es szintre állt be, a magyar bíróságok így már a középmezőnybe tartoznak. SOMSSICH–FEHÉR: i. m. (116. lj.) 12.

¹⁵³ JUHÁSZ: i. m. (96. lj.) 2.

¹⁵⁴ 283/81 CILFIT kontra Ministero della Sanità, ECLI:EU:C:1982:335.

¹⁵⁵ ZGLINSKI: i. m. (34. lj.) 355.

¹⁵⁶ C-224/01 Köbler, ECLI:EU:C:2003:513.

¹⁵⁷ C-160/14 Ferreira da Silva e Brito és társai, ECLI:EU:C:2015:565.

¹⁵⁸ C-416/17 Bizottság kontra Franciaország (forrásadó), ECLI:EU:C:2018:811.

¹⁵⁹ C-561/19 Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi, ECLI:EU:2021:799.

Másrészt akadt olyan eset is, amikor a felterjesztő bírósági döntés hatására más, azt megkérdőjelezni hivatott eljárások indultak meg. Ez történt egy magyar vonatkozású ügyben: a Fővárosi Törvényszék elnöke fegyelmi eljárást kezdeményezett egy előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése miatt,¹⁶⁰ amelyet négy nappal később visszavont. Ugyanezzel a felterjesztő döntéssel kapcsolatban azonban a Kúriának is döntést kellett hoznia a legfőbb ügyész törvényesség érdekében benyújtott jogorvoslati indítványa okán.¹⁶¹ Maga a döntéshozatali kérelem egyébként nem okozott volna nagyobb fejtörést az EUB-nek, mivel az alapügyhöz nem tartozó kérdésekben visszautasította a felterjesztő bíróság kérdéseinek megválaszolását, azonban a törvényességi felügyeleti eljárás – céljával ellentétesen – felnagyította az egyébként uniós jogi szempontból kevésbé releváns és az EUB által megválaszolt előzetes döntéshozatali kérdés jelentőségét.¹⁶²

Végül e kérdéskör utolsó pontjának az tekinthető, hogy az alkotmánybíróságoknak milyen lehetőségük van az EUB-hez fordulni és mennyire hajlandók rá. Az alkotmánybíróságok eleve gyanakvóan szemlélték az előzetes döntéshozatali eljárást, hiszen azzal egyféle autoritásvesztéssel szembesültek: a nemzeti bíróságok könnyedén megkerülhetik az alkotmánybíróságukat az EUB-hez fordulással.¹⁶³ E „jogi egókat”¹⁶⁴ érintő helyzetben az alkotmánybíróságoknak időre volt szükségük, mire belátták az EUB-hez fordulás előnyeit. Az eljárásnak három pozitívumát érdemes hangsúlyozni. Először is az EUB-nek hiteles információs forrásra van szüksége ahhoz, hogy az előtte fekvő ügyekben figyelembe tudja venni az esetleges tagállami alkotmányossági igényeket, és ebben a tekintetben az előzetes döntéshozatali eljárást egyféle információs csatornaként hasznosíthatják, amivel ténylegesen is befolyásolhatják az EUB döntéseit. Másodszor, a tagállami alkotmányos tradíciók egyes elemeinek az EUB felé való közvetítése egyúttal az uniós jogrend inkluzivitását és legitimitációját is erősítheti, hiszen az EUB már nem pusztán az általa detektált ún. közös alkotmányos hagyományokra hivatkozhat az ítéleteiben. És végül harmadszor, az eljárásnak a lehetséges konfliktusokat, normakollíziókat semlegesítő funkciója is van, hiszen az alkotmánybíróságok jelezni tudják az EUB felé alkotmányos rendszereiknek az identitásvédelemre számot tartó elemeit.

Ezzel együtt az előzetes döntéshozatali eljárások alkotmánybíróságok általi használatba vétele még ritkaságszámba megy, a tendencia ugyanakkor növekvő jellegű:¹⁶⁵ egyre több alkotmánybíróság fordul az EUB-hez a tagállami alkotmá-

¹⁶⁰ Magyar Bírói Egyesület: Tiltakozik a Bírói Egyesület, <https://bit.ly/4kb9SUq>.

¹⁶¹ Kúria Bt.838/2019.

¹⁶² C-564/19 IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), ECLI:EU:C:2021:949

¹⁶³ ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: A „visszafoglalás elve”. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, 2022/2., 104.

¹⁶⁴ Joseph H. H. WEILER: Editorial: Judicial Ego. *International Journal of Constitutional Law*, 2011/1., 1–2.

¹⁶⁵ Márton SÜLYÖK– Lilla Nóra KISS: In Uncharted Waters? The Place and Position of EU Law and the Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2019, 395.

nyossági aggályok artikulálása érdekében. Ennek legjelentősebb példaként a már hivatkozott olasz Taricco II ügy emelhető ki, amellyel együtt az Európai Unióban működő 18 alkotmánybíróságból már 14 testület¹⁶⁶ nyilvánította ki e formális dialógusba bocsátkozás révén az együttműködő alkotmányosság szelleme iránti elkötelezettségét.¹⁶⁷

5. Konklúziók

Ahogy Jan Zglinksi bemutatja, föderális szerkezetű struktúrákban háromféle ideáltípusa létezik a bírósági szervezetrendszernek: az egységes jellegű, amelyben nincs külön tagállami és külön föderális bírósági szervezetrendszer, hanem rendszerint a föderális szint által működtetett egységes szervezetrendszer létezik (ilyen van például Belgiumban); duális jellegű, ahol két párhuzamos bírósági szervezetrendszer jön létre szigorúan elkülönülő feladatmegosztással, amelyben a föderális szint bíróságai a föderális jogszabályok, a tagállami szint bíróságai a helyi jogszabályok alapján ítélik meg (ilyen működik például az Amerikai Egyesült Államokban); és integrált jellegű, amelyben létrejön ugyan két elkülönült intézményrendszer, de azok egy hierarchikus struktúrába tagozódnak be (ahogy például Németországban).¹⁶⁸

Az Európai Unióban létrejött bírósági szervezetrendszer leginkább az integrált típushoz áll közel, ugyanakkor hiányzik a két szint bíróságai közötti hierarchikus kapcsolat. Helyette az EUMSZ 267. cikkében foglalt előzetes döntéshozatali eljárás teremti meg a kapcsolatot a kiterjedt hálózattal rendelkező nemzeti bírósági szervezetrendszerek és a relatíve kicsinek mondható EUB között. Az így kialakított rendszer a kooperációra és a bíróságok közti párbeszédre épül, ami egyúttal az EUB által kifejlesztett doktrínák – a közvetlen hatály és a primátus elve – sérülékeny pontját is jelentik, hiszen az uniós jogi föderalizmus a nemzeti bíróságok együttműködésre való hajlandóságán alapszik.

A szerkezet, ahogy azt az intézménytörténeti fejlődési ív is bizonyította, folyamatos változásban van, amit megannyi tényező indokol. Triviálisan ilyenek tekinthető az EUB tehermentesítése, működésének racionalizálása, amit ma is számos jogtechnikai megoldás segít. Ilyen a három- és ötfős kamararendszer bevezetése, amelynek révén a tizenöt fős nagytanács elé csak a fontosabb esetek kerülnek, a teljes ülés pedig csak a legszenzitívabb ügyeket tárgyalja; ilyenek

¹⁶⁶ A következő tagállamok alkotmánybírósága fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel az EUB-hez: Ausztria, Belgium, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia. Pivoda MAREK: Constitutional Courts Asking Questions: A Deliberative Potential of Preliminary Reference Mechanism. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, 147.

¹⁶⁷ Ingolf Pernice az alkotmányos konfliktusok párbeszéd révén való feloldását a bíróságok közös felelősségének tartja. Ingolf PERNICE: The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years After Van Gend. In TIZZANO–KOKOTT–PRECHAL (szerk.): i. m. (114. lj.) 64.

¹⁶⁸ ZGLINSKI: i. m. (34. lj.) 348.

tekinthető a Törvényszék döntései ellen benyújtható fellebbezések körének szűkítése; az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdésekre vonatkozó elfogadhatósági kritériumok kidolgozása vagy éppen a főtanácsnoki szerepvállalásnak a jelentős ügyekre való szűkítése. E sorozat legújabb elemének az előzetes döntéshozatali eljárások részleges megosztása tekinthető, ami a Törvényszék uniós jogrendben elfoglalt jelentőségének további erősödését eredményezheti.

A változásokat tartalmi értelemben erőteljesen katalizálni képesek az EUB elé vitt ügyek és érvek, amelyek mindig újabb kihívást jelentenek a joggyakorlat további alakulása szempontjából. Fontos látni, hogy az EUB maga nem tud eljárást indítani, hanem csak az alapján tud döntést hozni, amit az arra jogosult aktorok elé utalnak. Márpedig ebben a vonatkozásban az EUB láthatóságát nagyban erősítette, hogy politikai értelemben egyre szenzitívebb ügyeket is el kellett döntenie,¹⁶⁹ nem is beszélve az Alapjogi Charta jogerőre emelkedését követően az alapjogi kérdések jelentőségének megnövekedéséről,¹⁷⁰ a Brexithez kapcsolódó Wightman-ügyről,¹⁷¹ amely az uniós intézményekkel kapcsolatban minden idők egyik legfelkapottabb Twitter-bejegyzését eredményezte,¹⁷² vagy a legújabb, az utolsó fejezetben tárgyalt értékalapú ítélezési gyakorlatról.

Utólag visszanézve úgy tűnik, hogy az 1960–70-es évek során a véletlen és az eshetőlegesség is szerepet játszhatott a joggyakorlat alakulásában, így ha de Gaulle nem Lecourt-t jelöli bírónak, talán minden másképp, esetleg később történik. Mindazonáltal a kulcspillanatokban elfogadott döntéseknek doktrinális okokból, az uniós jogrend megszilárdulása és hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében mindenképp meg kellett születniük, azok pedig egymást kölcsönösen felerősítve érvényesültek: a közvetlen hatály elfogadásának kulcsérve az előzetes döntéshozatali eljárás létezése volt; ugyanakkor ez utóbbi eljárás a Van Gend & Loos-ítélet nélkül sosem vált volna olyan fontossá, mint amilyen napjainkban.

Lecourt és Pescatore személyének fontossága tudatosíthatja azt is, hogy nem mindegy, kik ülnek a bíróságon, hiszen az egész alkotmányjogiasítási folyamat nem következhetett volna be, ha nem elkötelezett és határozott Európa-vízióval rendelkező, a közösségi jog előmozdításának küldetését magukénak valló embereket¹⁷³ küldenek oda a tagállamok. Mindez tehát ráirányítja a figyelmet a kiválasztási eljárás fontosságára, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett 255. számú bizottság jelentőségére, valamint arra, hogy az intézményeket végső soron sze-

¹⁶⁹ Benjamin WERNER: *Why is the Court of Justice of the European Union accepted? Three mechanism of opposition abatement*. EUSA Fourteenth Biennial Conference, 2015, Boston, 3.

¹⁷⁰ JUHÁSZ: i. m. (96. lj.) 3.

¹⁷¹ C-621/18 Wightman és társai, ECLI:EU:C:2018:999.

¹⁷² GHAVANINI: i. m. (42. lj.) 239.

¹⁷³ JUHÁSZ Endre: Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle*, 2014. április, 384.

mélyek működtetik,¹⁷⁴ akik dinamikus értelmezéssel erősíteni képesek az integrációt.

Az EUB jogfejlesztésének előnyét és egyben legerőteljesebb kritikáját az *in dubio pro integratione* elvvel¹⁷⁵ lehet kifejezni. Az előnyét mindenképp, hiszen a fent bemutatott tartalmi fejlődési ívet sosem lehetett volna bejárni, ha az EUB nem rendelkezik egyféle integrációs vízióval, amelynek révén el tudta szakítani az uniós jogot a klasszikus nemzetközi jogtól. Kritikáját pedig szintén jelenti, hiszen az EUB teleologikus értelmezését gyakran illeti a túlzott aktivizmus vádja, mint például a kötetben is bemutatott Mangold-ügyet¹⁷⁶ vagy a Sturgeon-ügyet érintően.¹⁷⁷

Az EUB által alkalmazott aktivista attitűd ugyanakkor sosem vezetett el legitimitásának megkérdőjelezéséhez vagy szerződésben foglalt szabályozásának gyengítéséhez,¹⁷⁸ ami egyes szerzők szerint annak köszönhető, hogy a bíróság a legnagyobb bizalmi indexszel rendelkező intézménnyé vált egész Európában.¹⁷⁹ Mindemellett a tagállamoknak az EUB-vel szembeni visszafogottságára az az alternatív magyarázat is adható, hogy a tagállamok, ha politikailag nem is voltak egységesek az integráció egyes kérdéseit illetően, abban legalábbis hallgatólagosan egyetértettek, hogy a jogi integrálódás jó irányba halad. Ezt erősíti a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. számú nyilatkozat is, amelyben a kormányközi konferencia emlékeztetett az EUB esetjogának megfelelően az uniós jog elsőbbségére a tagállamok jogával szemben.

Ezzel együtt manapság az EUB által épített uniós jogrendre a legnagyobb veszélyt a nemzeti bíróságoknak az elsőbbség elve elleni döntései jelentik. A közvetlen fellebbezés rendszerének hiánya miatt az EUB természetesen nem tud válaszolni az uniós jog egységét fenyegető döntésekre, ugyanakkor a Bizottság által választott újabb technika, a kötelezettségszegési eljárások megindítása erőteljesen növelheti az ellenállás költségét. Ha ez óriási méreteket kezd ölteni, adott esetben a tagállamok elérkezettnek láthatják a pillanatot, hogy „elvarrják a szálakat”, amire már készültek tervek: Weiler és Sarmiento szerint például fel kellene állítani egy fellebbviteli kamarát, amely részben az EUB, részben a tagállami alkotmánybíróságok bíráiból állna annak érdekében, hogy az végső döntést hozhasson az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közti esetleges pengéváltásos ügyekben.¹⁸⁰

¹⁷⁴ BALÁZS Zoltán: A kormányzás két arca a magyar politika példáján. *Fundamentum*, 2020/1., 25–31.

¹⁷⁵ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (17. lj.) 72–83.

¹⁷⁶ C-144/04 Mangold, ECLI:EU:C:2005:709.

¹⁷⁷ C-402/07 és C-432/07 Sturgeon és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2009:716.

¹⁷⁸ Joseph H. H. WEILER: A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors. *Comparative Political Studies*, 1994/4., 526.

¹⁷⁹ R. Daniel KELEMEN: The Political Foundations of judicial independence in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2012/1., 47.

¹⁸⁰ Daniel SARMIENTO – Joseph H. H. WEILER: The EU Judiciary After Weiss: Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. *Verfassungsblog*, 2020. június 2., <https://bit.ly/4mcUUyW>.

II. Bírószági eljárások

1. Jogértelmezési módszerek

Az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke szerint „[a]z Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során”. E feladat, a jog tiszteletben tartásának biztosítása egyszerre kiemelkedő és nehéz: az uniós jogot napi jelleggel értelmezik és alkalmazzák a jogalkalmazók, és ennek a folyamatnak a csúcán áll a luxembourgi székhelyű Európai Unió Bírósága, amelynek feladata az uniós jog autentikus értelmének feltárása és egyben a joggyakorlat egységességének biztosítása.

Az EUB tevékenysége alapvetően abban áll, hogy feltárja az uniós jogi fogalmak jelentésrétegeit¹⁸¹ és megvilágító erejű döntéseivel biztosítja az értelmezés koherenciáját. E küldetés akkor lehet sikeres, ha az EUB racionálisan strukturált módszertani keretek között végzi jogértelmezési tevékenységét, ami módszertani tudatosságot feltételez, hiszen ezáltal válik lehetővé az, hogy a bírósági ítéletek indokolása meggyőző, átlátható és világos legyen. Mindez egyben hatalmas felelősséget is ró az EUB-re, mivel az alapszerződésekben foglalt kifejezett rendelkezés hiányában maga dönti el, hogy a rendelkezésre álló értelmezési módszerek közül melyiket alkalmazza, melyik áll leginkább összhangban az EU jogrendjével.¹⁸²

Ez a fejezet az EUB gyakorlatában kialakult összetett rendszerből a jogértelmezés klasszikus módszereivel foglalkozik.¹⁸³

1.1. A szó szerinti értelmezés elve

A szó szerinti értelmezés az EUB kiindulópontjának tekinthető, hiszen a világos és pontos rendelkezések esetében ez felel meg leginkább a jogbiztonság követelményének. Nem meglepő ez a centrális helyzet, ugyanis ahogy Aharon Barak is

¹⁸¹ Az értelmezés problémájára Hart a „nyitott szövedék” fogalmával hívta fel a figyelmet. E „nyitott szövedékűség” abból fakad, hogy a jogi fogalmak és szabályok szükségszerűen általános kategóriák, amelyekbe kétségtelenül beleférnek a paradigmaticus, ún. könnyű esetek, azonban az ún. nehéz eseteknél a bírónak kell mérlegelnie, hogy beletartoznak-e egy szabály értelmi mezejébe. Herbert L. A. HART: *A jog fogalma* (ford. TAKÁCS Péter). Budapest, Osiris, 1995.

¹⁸² LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (17. l.) 23.

¹⁸³ Blutman László felsorolja mindazokat az „igazodási pontokat”, amelyeket az EUB az értelmezési művelet során figyelembe vesz. BLUTMAN László: Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság. *Kontroll*, 2003/1., 12–14.

foglalmaz, „[m]inden jelentésnek, amelyet az értelmező ad egy jogi szövegnek, rendelkeznie kell egy, a szöveg nyelvében rejlő archimédeszi megalapozottsággal. Igaz, az értelmező nem nyelvész. De a nyelvészet szabja meg a jogi értelmezés határait.”¹⁸⁴

Az egyik leghíresebb példa, amelyben az EUB a szó szerinti értelmezést követte, az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányára vonatkozó ítélkezési gyakorlat. Ennek alapja az EUMSZ 288. cikk harmadik mondata, amely szerint „[a]z irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. Tehát az irányelvek átültetési kötelezettsége a tagállamokat terheli, ennek hiányában az Európai Bizottság – mint a „szerződések őre” – kötelezettség-szegési eljárást kezdeményez a késlekedő tagállamokkal szemben → II.2.1. *Kötelezettség-szegési eljárás*.

Ennek kettős következménye lett. Egyrészt mivel az irányelvek átültetési kötelezettsége a tagállamokat terheli, az EUB viszonylag korán megállapította: ha a tagállam az előírt határidőben nem ültet át vagy nem megfelelően ültet át egy irányelvet, a határidő lejártát követően a magánszemélyek hivatkozhatnak az irányelvben foglalt rendelkezésekre az állammal szemben → III.1.3. *Az irányelvek közvetlen hatálya*. Másrészt viszont az irányelvnek az EUMSZ-ben megfogalmazott definíciója nem tartalmaz semmiféle kötelezettséget a magánszemélyekre nézve, így – amint az a Marshall-ügyben a szó szerinti értelmezést tiszteletben tartva eldőlt – horizontális jogviszonyban, tehát magánfelek egymás közti perében nem lehet hivatkozni az át nem ültetett irányelvre.¹⁸⁵ Az EUB által adott értelmezés ugyanis nem lehet *contra legem*, nem ronthatja le, nem írhatja felül az EUMSZ 288. cikkében található világos és pontos rendelkezéseket, hiszen az szemben állna a jogbiztonság elvével.

A szó szerinti értelmezés elvétől eltérő módszertani megközelítések tehát csak akkor hívhatók fel, ha azok pontosítják a rendelkezés tartalmát, de nem használhatók az adott jogi aktus tényleges rendelkezéseitől való eltérésre.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Aharon BARAK: *Purposive Interpretation in Law*. Oxford, Princeton University Press, 2005, 19.

¹⁸⁵ Ennek első értelmezését lásd 152/84 Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, ECLI:EU:C:1986:84 [48].

¹⁸⁶ A szó szerinti értelmezési módszer (más néven nyelvtani-logikai vagy textalista megközelítés) kiemelt jellegéhez lásd SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest, Dialóg Campus, 2013, 139–145.

C-91/92 Faccini Dori kontra Recreb
ECLI:EU:C:1994:292

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Carl Otto Lenz

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 189. cikk (EUMSZ 288. cikk); a Tanács 85/577/EGK irányelve (1985. december 20.) az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről 1–2. és 5. cikk

Az ügy leírása

Paola Faccini Dori és az Interdiffusion Srl szerződést kötött egy angol nyelvű levelező tanfolyam tárgyában 1989. január 19-én a milánói főpályaudvaron, vagyis az Interdiffusion Srl üzlethelyiségén kívül.

Néhány nappal később, január 23-án Faccini Dori ajánlott levelében jelezte a vállalkozás felé, hogy megrendelését visszamondja. Ezzel szemben június 3-án a cég arról tájékoztatta levélben, hogy időközben a követelését átruházta a későbbi alperes Recrebre. Ezért Faccini Dori június 24-én a Recreb felé is írásban megerősítette lemondását, amelyet az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések-ről szóló irányelvben biztosított elállási joggal (az ún. *cooling off* perióduson belüli elállással) kívánt alátámasztani. Ennek ellenére június 30-án Faccini Dorit kötelezték a megállapodás szerinti – kamatokkal és költségekkel növelt – összeg kifizetésére, amivel szemben Faccini Dori ellentmondással élt, és hivatkozott az uniós irányelvben foglalt jogosultságára.

A probléma abban állt, hogy az irányelvet Olaszország még nem ültette át, miközben az erre előírt határidő 1987. december 23-án lejárt, és az irányelv Olaszországban csak 1992. március 3-án lépett hatályba.

A bíróság döntése

A nemzeti bíróság két kérdést tett fel az EUB-nek. Az első az irányelv elállási jogra vonatkozó rendelkezését érintette, amelyről a bíróság megállapította, hogy közvetlen hatállyal bír, mivel az irányelv 1., 2. és 5. cikke kellően pontos ahhoz, hogy a bíróság döntést tudjon hozni arról, kit terhelnek a kötelezettségek és kik a kedvezményezettek ez esetben → III.1. *Közvetlen hatály*.

A második kérdés az irányelv elállási jogra vonatkozó rendelkezéseinek felhívhatóságára vonatkozott. Ehhez az EGK-szerződés 189. cikkét kellett értelmeznie az EUB-nek. A bíróság a szó szerinti értelmezést követve az irányelvet az előírt határidőn belül átültető intézkedések hiánya vonatkozásában megállapította, hogy az irányelv önmagában nem keletkeztethet kötelezettségeket magán-személy terhére, ezért a fogyasztók sem hivatkozhatnak az át nem ültetett irány-elvre magánfelekkel szemben, így olyan kereskedőkkel szemben sem, akikkel szerződést kötöttek.

Azaz magánfelek közti perben, vagyis horizontális jogviszonyban az át nem ültetett irányelvben foglalt jog nem érvényesíthető a nemzeti bíróság előtt.¹⁸⁷ Mindazonáltal ha közvetlenül nem is lehet érvényesíteni az irányelvet, a nemzeti bíróságnak mindent meg kell tennie („amennyire csak lehetséges”¹⁸⁸) annak érdekében, hogy az irányelv rendelkezéseit a hatályos nemzeti jog értelmezése révén érvényre juttassa → III.1.4.4. *A közvetett hatály elve*.

Amennyiben pedig a nemzeti bíróság nem tudja érvényre juttatni az át nem ültetett irányelvben foglalt jogosultságot a hazai jog értelmezésével, az a tagállam uniós jog szerinti kártérítési felelősségét alapozhatja meg → III.3. *Tagállami felelősség*.

Részletek az ítéletből

[12] Az irányelv 1. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv hatálya azokra a szerződésekre terjed ki, amelyek alapján a kereskedő árut szállít vagy szolgáltatást nyújt egy fogyasztó számára, és e szerződés megkötése a kereskedő üzleti körútja alkalmával az üzlethelyiségén kívül történik, illetve a kereskedő általi felkeresés alkalmával a fogyasztó otthonában vagy munkahelyén, ha a felkeresés nem a fogyasztó kifejezett kívánságára történik.

[16] Továbbá, az irányelv 5. cikk (1) bekezdése többek között előírja, hogy a fogyasztó számára biztosítani kell a jogot, hogy egy értesítés elküldésével visszavonja kötelezettségvállalásának következményeit azon időponttól számított hét napnál nem rövidebb időszakon belül, amikor a kereskedő a nemzeti jogszabályokban előírt módon és feltételek szerint tájékoztatta őt jogairól.

[20] Amint azt a Bíróság a 152/84. sz. Marshall-ügyben 1986. február 26-án hozott ítéletét (EBHT 1986., 723. o., 48. pont) követő állandó ítélkezési gyakorlatában kimondta, irányelv önmagában nem keletkeztethet kötelezettségeket magánszemély terhére, és így arra magánszeméllyel szemben önmagában nem lehet hivatkozni.

[23]–[24] [A] Bíróság elismerte [...] irányelvek [...] bizonyos rendelkezéseire történő hivatkozás lehetőségét az állammal (vagy állami szervekkel) szemben. Ezen ítélkezési gyakorlatnak a magánszemélyek közötti viszonyok területére való kiterjesztése a Közösség arra vonatkozó hatáskörének elismerését jelentené, hogy magánszemélyeket terhelő kötelezettségeket határozzon meg közvetlen hatállyal, holott e hatáskörrel csupán azokon a területeken rendelkezik, amelyekeken rendeleteket fogadhat el.

[26] [A] nemzeti jog alkalmazásakor – akár az irányelvet megelőzően, akár azt követően elfogadott rendelkezésről van szó – a nemzeti jog értelmezését végző nemzeti bíróságnak ezt, amennyire csak lehetséges, az irányelv szövegének és céljának fényében kell megtennie annak érdekében, hogy elérje az irányelv által előírt eredményt.

¹⁸⁷ Ezt az értelmezést a későbbi joggyakorlat is fenntartotta, lásd C-192/94 El Corte Inglés kontra Blázquez Rivero, ECLI:EU:C:1996:88. Ezt ugyanakkor áttöri az a helyzet, amikor az irányelv olyan jelentős szabályt tartalmaz, amely egyúttal az uniós jog általános jogelve is → III.7.3.1. *Életkor*.

¹⁸⁸ Mindazonáltal az uniós joggal konform értelmezési törekvés sem alapozhatja meg a nemzeti jog *contra legem* értelmezését: C-125/01 Pflücke, ECLI:EU:C:2003:477.

1.2. A nyelvi egyenlőség elve

Az Európai Unió egyik alapelve a nyelvi sokszínűség.¹⁸⁹ Az uniós jogalkotó az EUMSZ 342. cikke alapján rendeletben rögzíti a hivatalos nyelveket. A kérdéskör fontosságát jelzi, hogy a hivatalos nyelveket felsoroló rendelet a Tanács 1. rendelete 1958-ból,¹⁹⁰ amelyet mindig módosítanak, amikor új tagállam csatlakozik az EU-hoz. Ez azt jelenti, hogy 2013. július 1-je óta 24 hivatalos nyelve van az Európai Uniónak, köztük az angol is, mivel a Brexitet követően nem módosították és nem vették ki az angolt a hivatalos nyelvek közül.

Minden hivatalos nyelv egyenrangú, és minden hivatalos dokumentumot az összes nyelvre igyekeznek lefordítani. A 24 hivatalos nyelv összesen 552 lehetséges nyelvi kombinációt tesz lehetővé, ezért az Európai Unió intézményei által működtetett fordítói szolgálatok néhány közvetítő nyelv kiválasztásával dolgoznak, így a magyar dokumentumokat például mindig a spanyol nyelvi változathoz fordítják.

Az uniós jog értelmezését is tovább bonyolítja, hogy az összes hivatalos nyelven megszövegezik, mindegyik nyelvi változat egyaránt hiteles, és nincs olyan szabály, amely nyelvi eltérés esetén valamelyik változatot preferálná. Ezért kiemelt fontosságú és egyben az uniós jog óriási kihívása a nyelvi változatok összehasonlítása és az azonos jelentés feltárása. Ennek megfelelően az uniós jog alkalmazására köteles nemzeti bíróságnak össze kell hasonlítania a különböző nyelvi változatokat, mielőtt az uniós jog egyértelműségéről döntene → II.2.3. *Előzetes döntéshozatali eljárás*. E feladat alapja az egyenlő bánásmód elvében keresendő: ha ugyanis egy adott uniós jogi szövegrészletet tagállamonként eltérően értelmeznének pusztán a tagállam nemzeti nyelve szerinti változat alapulvételével, akkor az az uniós polgárok tagállamonként eltérő bánásmódját eredményezheti.

Az alábbi ügyben a vizsgálat tárgyát az a kérdés képezte, hogy az újonnan csatlakozott országok nyelvén az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* szabályszerűen közzé nem tett jogi aktusok érvényesíthetők-e az adott tagállam jogalanyai-val szemben vagy sem. Az EUB a választ a jogbiztonság elvére, valamint a régi és az új tagállamok polgárai vonatkozásában érvényesülő egyenlő bánásmód elvére alapította.

¹⁸⁹ A hazai szakirodalomból lásd LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

¹⁹⁰ A Tanács 1. rendelete az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról 1. cikk. Utoljára módosította a Tanács 517/2013/EU rendelete (2013. május 13.) az áruk szabad mozgása, a személyek szabad mozgása, a társasági jog, a versenypolitika, a mezőgazdaság, az élelmiszer-biztonság, állat- és növény-egészségügyi politika, a közlekedéspolitika, az energia, az adózás, a statisztika, a transzeurópai hálózatok, az igazságszolgáltatás és az alapvető jogok, a jogérvénysülés, szabadság és biztonság, a környezetvédelem, a vámunió, a külkapcsolatok, a kül-, biztonság- és védelempolitika, valamint az intézmények területén elfogadott egyes rendeleteknek és határozatoknak a Horvát Köztársaság csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról.

C-161/06 Skoma-Lux
ECLI:EU:C:2007:773

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Juliane Kokott

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 58. cikk

Az ügy leírása

A Skoma-Lux cég hosszú idő óta borkereskedelemmel és -importálással foglalkozott. 2004. szeptember 30-án az olomouci vámhivatal bírságot vetett ki a cégre, mivel álláspontja szerint a Skoma-Lux a tárgyévben több alkalommal vámszabálysértést követett el azzal, hogy az egyik vörösbor tarifális besorolása tárgyában helytelen adatokat nyújtott be. A cég megtámadta a bírságot, mivel álláspontja szerint a vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseket a jogvita tárgyát képező cselekmények elkövetésekor cseh nyelven még nem tették közzé, így a vámhatóság által hivatkozott közösségi rendelet jelen esetben nem alkalmazható.

A csatlakozás feltételeiről szóló okmány 58. cikke a következőképpen rendelkezett: „Az intézmények és az Európai Központi Bank által a csatlakozás előtt elfogadott jogi aktusoknak a Tanács, Bizottság vagy az Európai Központi Bank által cseh, észt, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, szlovák és szlovén nyelven megszövegezett szövege a csatlakozás időpontjától ugyanolyan feltételekkel hiteles, mint a jelenlegi tizenegy nyelven készült szövegek. Ezeket a szövegeket közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában, amennyiben a jelenlegi nyelveken készült szövegeket ott tették közzé.”

A bíróság előtt a vámhatóság azzal érvelt, hogy a cseh pénzügyminisztérium elektronikus formátumban közzétette cseh nyelven a vámrendelkezéseket, továbbá a Skoma-Lux régóta jártas a nemzetközi kereskedelem területén, így ismerhette a szabályozást, valamint megismerhette volna a vámhatóságoknál is.

A bíróság döntése

A döntés leszögezte, hogy a csatlakozás feltételeiről szóló okmány szerint az intézmények által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok kötelezők az új tagállamok számára is. Mindazonáltal az EUB azt is megállapította, hogy e kötelező jelleg feltétele a szabályozásnak az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* az új tagállam hivatalos nyelvén való kihirdetése.

Vagyis az okmány 58. cikkével ellentétes, ha az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* valamelyik új tagállam nyelvén (amely nyelv az Európai Unió hivatalos

nyelvei közé tartozik) közzé nem tett szabályozásban foglalt kötelezettségeket ezen állam jogalányaival szemben érvényesítik, még ha e személyek más módon is megismerhették volna a szabályozást. Tehát az új tagállam nyelvén közzé nem tett rendelet a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményére tekintettel az adott tagállamban nem érvényesíthető a jogalanyokkal szemben.

Részletek az ítéletből

[38] A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a közösségi szabályozás lehetővé tegye, hogy az érdekeltek pontosan megismerjék a szabályozás által számukra előírt kötelezettségek terjedelmét, ami kizárólag a szóban forgó szabályozásnak a címzett hivatalos nyelvén történő szabályszerű közzététele révén biztosított.

[39] [E]llentmondana az egyenlő bánásmód elvének, ha a közösségi szabályozás által előírt kötelezettségeket ugyanúgy alkalmaznák a régi tagállamokban – ahol a jogalanyok az Európai Unió Hivatalos Lapjából ezen államok nyelvein megismerhetik a szóban forgó kötelezettségeket –, mint a csatlakozó tagállamokban, ahol e megismerést lehetetlenné tette a késedelmes közzététel.

[42] A szabályszerűen közzé nem tett jogi aktusnak a hatékony érvényesülés elvén alapuló érvényesíthetősége melletti állásfoglalás azzal járna, hogy az érintett tagállam jogalanyaira hárulna a kötelezettség be nem tartásának hátrányos következménye, amely a közösségi közigazgatást terheli azzal, hogy az Unió valamennyi hivatalos nyelvén rendelkezésre álljon a csatlakozás időpontjára a közösségi vívmányok teljes egésze.

[50] A közösségi jog jelenlegi állása szerint valamely közösségi rendeletnek kizárólag az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétett változata hiteles, így az e közzétételt megelőző elektronikus változat, még ha utólag meg is egyezik a közzétett változattal, nem érvényesíthető a jogalanyokkal szemben.

1.3. Az autonóm értelmezés elve

A különféle nyelvi változatok pontos egyezése esetén sem biztos, hogy egy terminus nemzeti jogi jelentése megegyezik a fogalom uniós jogi jelentésével. Az értelmezés kiindulópontja, ahogy azt a CILFIT-ügyben az EUB összefoglalta, a szó szerinti értelmezés, azonban az nem mindig elegendő: tekintettel kell lenni az autonóm uniós jogi fogalmakra, valamint az uniós jogi rendelkezést a saját szövegösszefüggésében „és az uniós jog rendelkezéseinek összessége, annak céljai, valamint a szóban forgó rendelkezés alkalmazási időpontjában fennálló fejlődési állapota tükrében kell értelmezni”.¹⁹¹ Ennek fő oka, hogy az alapító szerződések fogalomhasználata nyitott jellegű, így sok esetben egyszerűen nem elégséges a szó szerinti értelmezés a jelentéstartalom azonosításához.

¹⁹¹ 283/81 CILFIT kontra Ministero della Sanità, ECLI:EU:C:1982:335 [18]–[20].

C-452/16 PPU Poltorak

ECLI:EU:C:2016:858

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás**Főtanácsnok:** Manuel Campos Sánchez-Bordona

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a 2009. február 26-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 1. cikk (1) bekezdés, 6. cikk (1) bekezdés

Az ügy leírása

Az ügyben értelmezni kért kerethatározat az európai elfogatóparancsot szabályozza, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyik jelentős jogforrása.¹⁹² Azt a célt szolgálja, hogy egy tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, a szabadságvesztés-büntetés, valamint a szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállamnak. A tagállamok az európai elfogatóparancsokat a kölcsönös elismerés elve alapján hajtják végre,¹⁹³ ehhez pedig a tagállamoknak ki kell jelölniük az európai elfogatóparancs kibocsátására hatáskörrel rendelkező igazságügyi hatóságot → IV.1.3.1.2. *A kölcsönös elismerés elve.*

Jelen ügyben a göteborgi elsőfokú bíróság K. M. Poltorak lengyel állampolgárral szemben egy év három hónapig tartó szabadságvesztés-büntetést szabott ki súlyos testi sértésnek minősülő tényállás alapján, ezért a svéd rendőrségi hivatal európai elfogatóparancsot bocsátott ki ellene a büntetés Svédországban való végrehajtása céljából. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróságnak, az ún. végrehajtó igazságügyi hatóságnak kétségei támadtak azt illetően, hogy a svéd rendőrségi hivatal vagy egyáltalán valamelyik rendőrség által kibocsátott európai elfogatóparancs tekinthető-e a kerethatározat 6. cikk (1) bekezdése értelmében vett „igazságügyi hatóság” által kibocsátott elfogatóparancsnak, és elsősorban arra a kérdésre kívánt választ kapni, hogy az „igazságügyi hatósági határozat” és

¹⁹² A „kerethatározatot” mint jogforrástípust az Amszterdami Szerződés vezette be 1999-ben az Európai Unió harmadik pillérébe, amelyet át is nevezett. A Maastrichti Szerződés óta létező Bel- és Igazságügyi Együttműködés, vagyis az EU harmadik pillérének új neve „Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” lett. A kerethatározatokat a Tanács fogadhatta el a tagállamok törvényeinek és rendeleteinek közelítése céljából. Az első pillérből ismert irányelvekhez hasonlóan a kerethatározatok az elérendő eredmény tekintetében kötelezik a tagállamokat, de a megvalósítás formáját és módját a nemzeti hatóságokra bízák. Ugyanakkor a kerethatározatoknak semmilyen vonatkozásban sincs közvetlen hatályuk, és nem lehetett rájuk hivatkozni bíróság előtt. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésével a harmadik pillért megszűnt, és a kerethatározat mint jogalkotási eszköz is kikerült az alapító szerződések rendelkezéseiből. NAGY Ferenc – KARSAI Krisztina: A kerethatározat. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/1–2., 4.

¹⁹³ Az európai elfogatóparancs kortárs kihívásaihoz lásd Petra BÄRD: *Rule of Law Sustainability and Mutual Trust in a Transforming Europe*. The Hague, Eleven, 2023, 47–87.

az „igazságügyi hatóság” fogalom az uniós jog önálló fogalma-e, vagy a tagállamok szabadon határozhatják meg azok értelmét és hatályát.

A bíróság döntése

A bíróság emlékeztetett arra, hogy a kerethatározat célja az elítéltek vagy a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottak átadásának új, egyszerűsített és hatékonyabb rendszerének bevezetése volt azért, hogy az EU a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének nagyfokú bizalomra épülő térségévé váljon.

Az ezt szabályozó 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 6. cikk (1) bekezdésében szereplő „igazságügyi hatóság” fogalom az uniós jog önálló fogalma, amelybe a nemzeti rendőrségi hivatalok nem tartoznak bele, ezért az általa kibocsátott európai elfogatóparancsot nem lehet a kerethatározat értelmében vett „igazságügyi hatósági határozatnak” tekinteni. Ezt elsősorban a szó szerinti értelmezéssel, az igazságszolgáltatásra utaló „igazságügyi” kifejezéssel támasztotta alá az EUB, amelyet – a hatalmi ágak elválasztása elvének megfelelően – meg kell különböztetni a végrehajtó hatalomtól. Ily módon igazságügyi hatóságok alatt hagyományosan az igazságszolgáltatásban részt vevő hatóságokat kell érteni, eltérően többek között a közigazgatási hatóságoktól vagy rendőrségektől, amelyek a végrehajtó hatalomhoz tartoznak.

Az EUB továbbá azt is megállapította, hogy a kölcsönös elismerés elve azon az előfeltevésen alapul, hogy valamely „igazságügyi hatóság” bírósági felülvizsgálat gyakorlása céljából eljár az európai elfogatóparancs végrehajtását megelőzően. Márpedig az elfogatóparancsnak a rendőrséghez hasonló, nem igazságügyi hatóság általi kibocsátása nem képes biztosítani a végrehajtó igazságügyi hatóság számára, hogy az európai elfogatóparancsnak a kibocsátására bírósági felülvizsgálat mellett került sor.

Részletek az ítéletből

[26] [A] kölcsönös bizalom elve, különösen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében mindegyik államtól megköveteli, hogy – kivételes körülményektől eltekintve – úgy tekintse, hogy az összes többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, és különösen az uniós jog által elismert alapvető jogokat.

[27] A kölcsönös elismerés elve, amely az igazságügyi együttműködés „sarokköveként” szolgál, a kerethatározat 1. cikkének (2) bekezdése értelmében azt is magában foglalja, hogy a tagállamok főszabály szerint kötelesek végrehajtani az európai elfogatóparancsot. A végrehajtó igazságügyi hatóság ugyanis kizárólag a kerethatározat végrehajtás megtagadásának kötelező okait taxatív felsoroló 3. cikkében, vagy a végrehajtás megtagadásának mérlegelhető okait taxatív felsoroló 4. és 4a. cikkében előírt esetekben tagadhatja meg az ilyen elfogatóparancs végrehajtását. Ezenkívül az európai elfogatóparancs végrehajtását kizárólag a kerethatározat 5. cikkében kimerítő jelleggel felsorolt feltételekhez kötheti.

[28] Mindazonáltal kizárólag a kerethatározat 1. cikkének (1) bekezdése értelmében vett európai elfogatóparancsokat kell a kerethatározat rendelkezéseinek megfelelően végrehajtani. A kerethatározat 1. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az európai elfogatóparancs „igazságügyi hatósági határozatnak” minősül, ami megköveteli, hogy azt a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „igazságügyi hatóság” bocsássa ki.

[30] Még ha – a tagállamok eljárási autonómiája elvének megfelelően – a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése a tagállamok jogára hivatkozik is, meg kell állapítani, hogy ez a hivatkozás az európai elfogatóparancs kibocsátására hatáskörrel rendelkező igazságügyi hatóság kijelölésére szorítkozik. Ennélfogva az említett hivatkozás nem érinti magát az „igazságügyi hatóság” fogalommeghatározását.

[32] Ebből következik, hogy az „igazságügyi hatóságnak” a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő fogalma az Unió egészében önálló és egységes értelmezést követel meg.

1.4. A rendszertani értelmezés elve

A rendszertani értelmezés a racionális jogalkotó maximáján alapszik,¹⁹⁴ és azzal a feltételezéssel jár, hogy a jogalkotó koherens rendszert kívánt létrehozni úgy a különféle másodlagos jogi aktusok, mint az elsődleges és a másodlagos jog által használt fogalmak jelentésének összhangja tekintetében.

Ez az értelmezési módszer tehát azt a normatív kontextust vizsgálja, amelybe az adott uniós jogi rendelkezése illeszkedik, és célja a különböző rendeletek és irányelvek összhangjának biztosítása. Ennek megfelelően ha az adott másodlagos uniós jogi rendelkezés többféleképpen is értelmezhető, az EUB annak az értelmezésnek fog elsőbbséget adni, amely lehetővé teszi, hogy az említett aktus megfeleljen az elsődleges jognak és lehetővé teszi a norma hatékony érvényesülését.¹⁹⁵

C-402/07 és C-432/07 Sturgeon és társai egyesített ügyek

ECLI:EU:C:2009:716

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Manuel Campos Sánchez-Bordona

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete (2004. február 11.) a visszautasított beszállás és légijáratok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről 2. cikk 1) pont, 5–7. cikk

¹⁹⁴ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (17. lj.) 73.

¹⁹⁵ Uo.

Az ügy leírása

A 261/2004/EK rendelet a járatok törlése esetére az érintett utasoknak – a repülőút hosszához igazodó – kártalanítási jogot biztosít az üzemeltető légi fuvarozóval szemben, amely alól az csupán akkor mentesül, ha bizonyítani tudja, hogy a járat törlését olyan rendkívüli körülmények okozták,¹⁹⁶ amelyeket minden észszerű intézkedés ellenére sem lehetett volna elkerülni. E rendelet ugyanakkor nem rendelkezik a járatkésésekről, amelyek akár több mint húszórásak is lehetnek, ahogyan az ezekben az egyesített ügyekben is előfordult.

A Sturgeon család a Condor légitársaság Frankfurt am Mainból Torontóba induló légi járatára foglalt helyet. A visszaúton közlekedő légi járaton az utasfelvételt követően az utasokat arról tájékoztatták, hogy a járatot törölték. Az utasoknak kiadták a csomagjaikat, majd szállodába szállították őket, ahol az éjszakát töltötték. Másnap az utasok egy másik légitársaság utasfelvételi pultjánál újból bejelentkeztek a foglaláson szereplő járatszámmal azonos számú járatra. Az adott napra a Condornak nem volt másik tervezett légi járata azonos számon, és a foglalás nem vált valamelyik másik légitársaság tervezett járatára vonatkozó foglalássá sem. Az érintett légi járat a menetrend szerinti időponthoz képest mintegy 25 órás késéssel érkezett Frankfurt am Mainba.

A Sturgeon család tagjai úgy vélték, hogy a körülmények összességére, különösen pedig a több mint 25 órás késedelemre tekintettel nem a járat késéséről, hanem annak törléséről van szó, ezért keresetet nyújtottak be a Condorral szemben, amelyben személyenként 600 euró összegű, a járat törlése esetére irányadó kártalanítást kértek. A légitársaság ezzel szemben a járat késésére hivatkozott. A kérdést előterjesztő bíróság a „járat törlése” fogalom értelmezését kérte az EUB-től.

A bíróság döntése

A bíróság válaszában jelentőséget tulajdonított a rendelet (15) preambulumbekzdésében szereplő „hosszú késés” fogalmának, a rendelet által megcélzott magas szintű védelem tényleges érvényesülésének → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve*, valamint az elsődleges jog részét képező egyenlő bánásmód elvének. Ezek alapján az EUB arra jutott, hogy a késéssel érintett járatok utasait a törölt járatok utasaihoz hasonlóknak lehet tekinteni a kártalanítás iránti jog alkalmazása szempontjából. Vagyis a késést elszenvedő utasok is hivatkozhatnak a rendelet 7. cikke által előírt kártalanítás iránti jogra, amennyiben a késéssel érintett légi járat miatt háromórás vagy azt meghaladó időveszteséget szenvednek, vagyis ha végső célállomásukat a légi fuvarozó által eredetileg tervezetthez képest három vagy több órával később érik el.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Ricardo PAZOS: The Extraordinary Circumstances Defence in Regulation (EC) 261/2004. *Air & Space Law*, 2021/6., 744.; ZOVÁNYI Nikolett: Valóság vagy ábránd? A légi utasok jogainak érvényesülése az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/11., 513–518.

¹⁹⁷ Ludger GIESBERTS – Guido KLEVE: Compensation for Passengers in the Event of Flight Delays. Interpretation of Air Passenger Rights Regulation after the European Court of Justice Judgment of 19 November 2009. *Air and Space Law*, 2010/4–5., 303.

Részletek az ítéletből

[47] Meg kell állapítani továbbá, hogy az értelmezés általános elve szerint valamely közösségi rendelkezést – amennyire lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy ne váljék kérdésessé annak érvényessége. [...] Továbbá a közösségi jogi aktus különböző lehetséges értelmezései közül azt kell előnyben részesíteni, amely alkalmas ezen jogi aktus hatékony érvényesülésének biztosítására.

[48] Ilyen vonatkozásban minden közösségi jogi aktust az elsődleges jog egészének megfelelően, ezen belül az egyenlő bánásmód elvével való összhangban kell értelmezni, amely utóbbi megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben az ilyen elbírás objektíve nem igazolható.

[54] Következésképpen meg kell állapítani, hogy a törölt járatok utasai, valamint a késéssel érintett járatok utasai hasonló, idővesztéségekben megnyilvánuló kárt szenvednek, tehát a 261/2004 rendelet 7. cikkében foglalt kártalanítás iránti jog alkalmazása szempontjából helyzetük összehasonlítható.

[57]–[58] Így azok az utasok, akik számára a 261/2004 rendelet 5. cikke (1) bekezdése c) pontja iii. alpontjának értelmében átfoglalást ajánlottak fel, élhetnek az ugyanezen rendelet 7. cikke szerinti kártalanítás iránti jogukkal, amennyiben a fuvarozó nem olyan légi járatra biztosít átfoglalást számukra, amely legfeljebb egy órával a menetrend szerinti indulás időpontja előtt indul, és végső célállomásukat a menetrend szerinti érkezési időponthoz képest legfeljebb kétórás késéssel éri el. Ezeknek az utasoknak tehát kártalanítás iránti joguk keletkezik, amennyiben idővesztésük eléri vagy meghaladja a három órát az utazás fuvarozó által eredetileg tervezett időtartamához képest. Ugyanakkor azt a feltételezést követve, hogy a késéssel érintett járatok utasainak nem keletkezik kártalanítás iránti joguk, ezen utasokat kedvezőtlenebb módon kezelnék, noha adott esetben hasonló, három órás vagy azt meghaladó idővesztéséget szenvednek utazásuk során.

[61] Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a késéssel érintett járatok utasai hivatkozhatnak a 261/2004 rendelet 7. cikke által előírt kártalanítás iránti jogra, amennyiben a késéssel érintett légi járat következtében háromórás vagy azt meghaladó idővesztéséget szenvednek, vagyis ha végső célállomásukat a légi fuvarozó által eredetileg tervezetthez képest három vagy több órával később éri el.

1.5. A teleologikus értelmezés elve

Az az értelmezési módszer, amely az EUB-nek mintegy a védjegyévé vált, a rendelkezések célját figyelembe vevő ún. teleologikus értelmezési módszer.¹⁹⁸ Úgy kell tehát értelmezni az uniós jogi rendelkezéseket, hogy az adott értelmezés összhangban álljon a jogi aktus által követett célkitűzésekkel.

E módszertan alapvetően az alapító szerződésekre vezethető vissza, amelyek nem konkrét eredményeket, hanem célokat rögzítenek,¹⁹⁹ és azokat az egyes intézmények hivatottak megvalósítani. Ebből adódóan az EUB jogértelmezése is

¹⁹⁸ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 135.

¹⁹⁹ Lásd EUSZ 3. cikk.

azt az értelmezést preferálja, amely az egyes célok megvalósulását segíti. Tulajdonképpen innen származtatható az uniós jogértelmezés egyik jellegadó érve is: az uniós jog hatékony érvényesülése biztosításának kívánalma, azaz az *effet utile* elve²⁰⁰ → II.1. *Közvetlen hatály*.

A teleologikus értelmezési módszer a bírálói szerint a bírói aktivizmusnak kedvez,²⁰¹ míg az EUB jelenlegi elnöke szerint inkább kézenfekvő lehetőséget biztosít az alapító szerződés által használt nyitott fogalmak jelentéstartalmának kifejtésére.²⁰²

C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses

ECLI:EU:C:2018:117

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Henrik Saugmandsgaard Øe

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdés; az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk

Az ügy leírása

A portugál törvényhozás arról döntött, hogy 2014 októberével kezdődő hatállyal ideiglenes jelleggel csökkenti számos, közhivatalt ellátó vagy a közszolgáltatban dolgozó személy, köztük a számvevőszék bíróinak az illetményét. A vitatott intézkedés elfogadása a portugál állam túlzott költségvetési hiánya csökkentésére irányuló cél elérése miatt volt szükséges. A közös teherviselés elvének megfelelően az intézkedés minden közzsférában dolgozót érintett, és csak átmeneti időszakra szólt.

Ezzel együtt az Associação Sindical dos Juízes Portugueses (a portugál bírók érdekvédelmi szervezete) a számvevőszék bíróinak a nevében fellépve eljárást indított a portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság előtt e költségvetési intézkedésekkel szemben. A szervezet szerint a bírók illetményének csökkentését elrendelő intézkedések sértik a bírói függetlenség elvét, amelyet nemcsak a portugál alkotmány, hanem az uniós jog is elismer.

A portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság szerint a közszolgáltatban dolgozók illetményének ideiglenes csökkentéséről szóló intézkedések az Európai Unió által Portugália számára előírt azon kötelezettség teljesítésére vezethetők vissza, amely szerint a portugál államnak csökkentenie kell a költségvetésében keletke-

²⁰⁰ Egyes szerzők szerint az *effet utile* elve az uniós jognak az EUB által létrehívott önálló értelmezési módszere. GOMBOS Katalin: A jogértelmezés jelentősége a közösségi jogban – avagy az értelmezési elsődlegesség elvéről. *Európai Jog*, 2010/2., 4.

²⁰¹ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2023, 123.

²⁰² LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (17. lj.) 30.

zett túlzott hiányt, ugyanakkor kiemelte azt is, hogy a bíróságok függetlensége függ az ott szolgálatot teljesítő bírók státuszához fűződő garanciák tiszteletben tartásától, ideértve a bírók javadalmazását is. Ilyen körülmények között a legfelsőbb közigazgatási bíróság azt kérdezte az EUB-tól, hogy a bírók függetlenségének elvével összhangban áll-e az a gyakorlat, hogy egy tagállam a közszolgálatban alkalmazandó illetmények általános hatályú csökkentésére irányuló intézkedéseket a bírói hatalom tagjaival szemben is alkalmazza, amennyiben ezek az intézkedések a túlzott költségvetési hiány csökkentésére irányuló kötelezettségekhez, valamint az EU egyéb pénzügyi támogatási programjához kapcsolódnak.

A bíróság döntése

2018. február 27-én meghozott ítéletében a bíróság mindenekelőtt hangsúlyozta a hatékony bírói jogvédelem elvének a jelentőségét. Az az uniós jognak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból származó olyan általános elvének minősül, amelyet az Alapjogi Charta 47. cikke is elismer. Ebből következően a tagállamok feladata annak biztosítása, hogy jogrendszerük az uniós jog által szabályozott területeken hatékony bírói ellenőrzési mechanizmust tegyen elérhetővé.²⁰³

Az EUB szerint az uniós jog tiszteletben tartását biztosító mechanizmus megléte magának a jogállamiságnak a részét képezi. Ebből következően valamennyi tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy jogorvoslati rendszerében az uniós jog által szabályozott területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítsék a hatékony bírói jogvédelem nyújtásához kapcsolódó követelményeket. Amennyiben tehát a számvevőszéknek mint „bíróságnak” olyan kérdésekről kell döntenie, amelyek az uniós jog alkalmazását és értelmezését érintik – aminek az ellenőrzése a legfelsőbb közigazgatási bíróság feladata –, akkor Portugáliának biztosítania kell, hogy e fórum teljesítse a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelményeket → II.2.3.4. *A nemzeti bíróság fogalma.*

Az EUB hangsúlyozta, hogy egy ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú a fórum igazságszolgáltatási tevékenysége szempontjából, és teleologikus érvelést alkalmazva rámutatott arra is, hogy a függetlenség követelménye alapvető jelentőséggel bír a nemzeti bíróságok és az EUB közötti igazságügyi együttműködés rendszerének megfelelő működése szempontjából is.

Ezzel együtt az EUB megállapította, hogy a közszolgálatban alkalmazott illetmények csökkentésére irányuló intézkedések nem sértik a számvevőszék bíróinak a függetlenségét, mivel az intézkedés nemcsak rájuk alkalmazandó, hanem sokkal szélesebb körben, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom képviselőire egyaránt.

²⁰³ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (102. lj.) 1715–1717.

Részletek az ítéletből

[31] Az Unió olyan jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák.

[35] Ugyanis a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése utal, a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet rögzít a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke, és amelyet jelenleg a Charta 47. cikke is megerősít

[37] Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett „bírósnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.

[41] E jogvédelem biztosítása érdekében az ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése megerősíti, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást.

[43] A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít, amennyiben, a jelen ítélet 38. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, e mechanizmust csak olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között ezen, függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti.

[45] Márpedig, az érintett fórum tagjainak elmozdíthatatlanságához hasonlóan [...] az, hogy e tagok olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja.

[49] Az említett intézkedések [...] nem tekinthetők úgy, hogy azokat kifejezetten a Tribunal de Contas (számvéviszték) tagjai tekintetében hozták. Ellenkezőleg: ezek olyan általános intézkedések, amelyek célja, hogy a nemzeti közszolgálat valamennyi tagja kivegye részét a portugál állam túlzott költségvetési hiányának csökkentésére irányuló, feltétlenül érvényesítendő követelmények által diktált megszorítások iránti erőfeszítésekből.

1.6. Az előkészítő iratok figyelembevétele

Az EUB eszköztárában a legújabban megjelent értelmezési módszernek az ún. külső kontextuális értelmezés tekinthető, amely a nemzetközi jogból ismert *travaux préparatoire* uniós jogi megfelelője. E módszer lényegében az európai alkotmány létrehozásához kapcsolódó konventbeli viták elérhetőségére vezethető vissza,²⁰⁴ és kiegészítő érvelésként kerül elő a Lisszaboni Szerződés egyes újításaival összefüggésben → II.2.2.4. *A rendeleti jellegű jogi aktus fogalma*.

²⁰⁴ The Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe: *The treaties of the European Union: texts, preparatory work and personal accounts*, <https://bit.ly/3EXdsCs>.

C-621/18 Wightman és társai
ECLI:EU:C:2018:999

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Manuel Campos Sánchez-Bordona

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUSZ 50. cikk

Az ügy leírása

A Lisszaboni Szerződés egyik újítása a kilépési jog rögzítése volt. Az EUSZ 50. cikke értelmében saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az EU-ból. Az erről szóló döntést az Európai Tanácsnak kell bejelenteni, majd – az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján – az EU tárgyalásokat folytat és megállapodást köt a kilépő állammal. A Tanács által megkötendő megállapodás hatálybalépésének időpontjától, ennek hiányában a kilépés bejelentésétől számított két év elteltével az alapító szerződések többé nem alkalmazhatók az érintett államra, kivéve, ha a Tanács az adott tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.

A kilépési jog rögzítése szimbolikus jelentőségűnek tűnt, amely a mélyülő integrációban rögzíti a tagállamok szuverén jogát az EU elhagyására. Ezt az elméleti jelentőségűnek tűnő rendelkezést a Brexit gyakorlati jelentőségűvé változtatta: a 2016. június 23-ai egyesült királysági népszavazáson a választópolgárok többsége az Európai Unióból való kilépés mellett szavazott. A döntésnek megfelelően az Egyesült Királyság miniszterelnöke 2017. március 29-én jelentette be az Európai Tanácsnak az Egyesült Királyság azon szándékát, hogy az ország az EUSZ 50. cikke alapján kilép az EU-ból.

Az EUB elé került ügy alapeljárásának felperesei – a brit parlament és az Európai Parlament képviselői – 2017. december 19-én megállapítási ítélet meghozatalára irányuló keresetet terjesztettek a Court of Session, a skóciai legfelsőbb polgári bíróság elé annak kiderítése érdekében, hogy az Egyesült Királyság kilépéséről szóló bejelentést egyoldalúan vissza lehet-e vonni, illetve mikor és hogyan lehet egyoldalúan visszavonni. Ellenkérelmében az Európai Unióból való kilépésért felelős miniszter azzal érvelt, hogy a kérdés hipotetikus és elméleti jellegű az Egyesült Királyság kormányának azon álláspontja tükrében, hogy a bejelentést nem fogja visszavonni → II.2.3.3. *Az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlansága.*

A felterjesztés érdekessége, hogy az Egyesült Királyság kormánya fellebbezést kívánt benyújtani az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet felterjesztő végzés ellen, amelyet az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága elutasított.

A bíróság döntése

Ritkán, de néha előfordul, hogy az EUB teljes ülési formációban hoz döntést, vagyis az összes bíró részt vesz az ítélet meghozatalában. Mindez erősíti a döntés legitimitását és jelzi az adott ügy jelentőségét, vagyis azt, hogy a tagállamok és az uniós jogrend kardinális kérdéseit érinti. A Brexit kérdésköre mellett ilyen volt az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása kérdése vagy az ún. kondicionalitási rendelet ellen benyújtott megsemmisítés iránti kereset is → III.5.4. *Csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez* és III.2.4. *A közös uniós identitás elsődlegessége*.

A Brexit nyomán az EUB elé került ügyben a testület először a szó szerinti értelmeyzt alapul véve megállapította, hogy az EUSZ 50. cikke nem rendelkezik a visszavonás kérdéséről, nem tiltja és nem is teszi lehetővé. A döntés szerint az EUSZ 50. cikke azt a kettős célt követi, hogy rögzíti a tagállamok szuverén jogát az EU-ból való kilépésre, másrészt pedig eljárást hoz létre annak érdekében, hogy a kilépésre szabályozott módon kerüljön sor.

Az EUB jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a szerződés szövege értelmében a tagállamnak a „szándékát” kell bejelentenie, amely természeténél fogva változékony jellegű. Így előfordulhat, hogy a szándék megváltozik, amely esetben a kilépés visszavonhatatlansága azt eredményezné, hogy a tagállam az aktuális akarata ellenére köteles a jogközösség elhagyására.

Ebből adódóan az EUB akként határozott, hogy a kilépési szándék bejelentése visszavonható; e visszavonást szabályozó kifejezett rendelkezés hiányában pedig a visszavonáskor szintén az EUSZ 50. cikk (1) bekezdésében, tehát magára a kilépésre előírt szabályokat kell alkalmazni, így a visszavonásról az adott tagállam alkotmányos követelményeivel összhangban, egyoldalúan lehet határozni. E konklúziót támasztotta alá az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés-tervezet megszövegezéséhez kapcsolódó jogalkotási folyamat is, amely az elérhető források szerint a kilépésre vonatkozó döntés önkéntes és egyoldalú jellegét tartotta szem előtt.

Részletek az ítéletből

[47] E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit és az általa követett célokat kell figyelembe venni, hanem a szövegkörnyezetét, valamint az uniós jogi rendelkezések összességét is. Valamely uniós jogi rendelkezés értelmezése szempontjából annak keletkezése is relevánsnak bizonyulhat.

[57] Márpedig [...] az EUSZ 50. cikk (1) bekezdésében kimondott kilépési jog szuverén jellege amellet szól, hogy az érintett tagállamnak joga van az Unióból való kilépésre irányuló szándéka bejelentésének visszavonásához mindaddig, amíg az Unió és az e tagállam között létrejött, kilépésről rendelkező megállapodás hatályba nem lépett, vagy – ennek hiányában – amíg az EUSZ 50. cikk (3) bekezdésében előírt két éves – ez utóbbi rendelkezés alapján esetlegesen meghosszabbított – határidő le nem telik.

[67] Meg kell állapítani, hogy az ilyen eredmény ellentétes lenne a jelen ítélet 61. és 62. pontjában felidézett célokkal és értékekkel. Konkrétan a Szerződések arra irányuló céljával, hogy Európa népei közötti egyre szorosabb egység jöjjön létre, ellentétes lenne valamely olyan tagállam kilépésre kötelezése, amely az alkotmányos követelményeivel összhangban és demokratikus folyamat eredményeként bejelentette az Unióból való kilépésre irányuló szándékát, ilyen folyamat keretében úgy határoz, hogy visszavonja e szándékának bejelentését.

[68] Az EUSZ 50. cikk keletkezése is e rendelkezés olyan értelmezése mellett szól, miszerint a tagállam jogosult egyoldalúan visszavonni az Unióból való kilépésre irányuló szándékának bejelentését. Rá kell ugyanis mutatni, hogy e cikk szövege nagyrészt átveszi az Unióból való kilépésre vonatkozó azon rendelkezés szövegét, amely elsőként az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezetben szerepelt. Márpedig, jóllehet e rendelkezés megszövegezésekor nyújtottak be módosító javaslatokat a tagállamok kizárásának lehetővé tétele, a kilépési eljárás során elkövetett visszaélés veszélyének megelőzése, továbbá a kilépésről szóló döntés megnehezítése érdekében, e módosítások mindegyikét elutasították azzal – a tervezet magyarázataiban kifejezetten megfogalmazott – indokkal, hogy meg kell őrizni a kilépésre vonatkozó döntés önkéntes és egyoldalú jellegét.

2. Eljárások

Az Európai Unió Bírósága az egész Európai Unióra vonatkozóan egységesen és autentikusan hivatott értelmezni az uniós jogot. Ezt az értelmező tevékenységet különféle eljárásokban végzi, amelyek közül a jelenlegi fejezet a legfontosabbakat mutatja be egy-egy jogeset közvetítésével. Nem tér ki a kötet egyes ritkábban vagy az uniós jogrend egésze szempontjából kevésbé jelentős eljárásokra, ennek megfelelően nem tárgyalja a következőket:

- Az EUMSZ 269. cikkében szereplő eljárást, amely az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásban az Európai Tanács és a Tanács által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének megállapítására irányul.²⁰⁵
- Az EUMSZ 270. cikke szerinti eljárást, amely az EU és az alkalmazottai között felmerülő különféle közszolgálati jogvitás ügyek eldöntésére vonatkozó hatáskört jelenti.
- Az EUMSZ 271. cikke szerinti eljárásokat, amelyek a gazdasági alkotmányosság körébe tartoznak. Ennek megfelelően e különféle eljárások tárgya az Európai Beruházási Bank alapokmányából eredő kötelezettségek tagállamok általi teljesítése, az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa vagy Igazgatótanácsa által elfogadott intézkedések jogszerűsége, valamint az alapító szerződésekből és a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányából eredő kötelezettségeknek a nemzeti központi bankok általi teljesítése lehet.

²⁰⁵ FEKETE Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, 2013/2., 1–11.

- Az EUMSZ 272. cikke szerinti eljárást, amely megalapozza az EUB hatáskörét az EU által vagy nevében kötött közjogi vagy magánjogi szerződésekben foglalt választottbírói kikötés esetében.
- Az EUMSZ 273. cikke szerinti eljárást, amely hatáskört ad az EUB-nek a tagállamok között felmerülő, az alapító szerződések tárgyával összefüggő vitás ügyekben, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján az EUB elé terjesztik.²⁰⁶

Végül alkotmányos jelentőségénél fogva érdemes kiemelni azt is, hogy az EUMSZ 275. és 276. cikke korlátozza az EUB hatáskörét két uniós politika terén. Egyrészt az EUB nem rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében, kivéve az elfogadott jogi aktusok jogalapjának vizsgálatát → III.4.3. *A jogalkotással szemben támasztott elvárások*, a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányulva benyújtott megsemmisítési kereseteket → II.2.2.3. *Nem privilegizált keresetindításra jogosultak*,²⁰⁷ valamint újabban az ezek vitatására irányuló előzetes döntéshozatali eljárásokat.²⁰⁸ Másrészt a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában az EUB nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, valamint a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.²⁰⁹

A fentiek előrebocsátását követően az alábbi fejezetek a kötelezettségszegési eljárás, az előzetes döntéshozatali eljárás, a megsemmisítési és mulasztási eljárások, az EU kártérítési felelőssége és az EU által megkötendő nemzetközi szerződéseket véleményező eljárás egyes aspektusait járják körül a bemutatott jogesetek segítségével. Az eljárások jelentős hányada az EUB előtt zajlik, ugyanakkor a bevezető fejezetben ismertetettek szerint 2024. október 1-jétől az előzetes döntéshozatali eljárások hat jogterületet érintően átkerültek a Törvényszék elé. Ezen túlmenően a megsemmisítési, a mulasztási és a kártérítési eljárások körében a magánszemélyek és jogi személyek által indított keresetek szintén a Törvényszék hatáskörébe tartoznak. Emellett a Törvényszék kiemelkedő szerepet játszik a versenyjogi ügyekben → V. *Versenyjog*, amelyekben cégek vagy tagállamok megtámadják az Európai Bizottság versenyjogi döntéseit, a Törvényszék bírálja el az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalának (EUIPO) határozataival kapcsolatos fellebbezéseket, az EU intézményeiben dolgozó tisztviselők és alkalma-

²⁰⁶ Az eljárások részletes áttekintését lásd Viktor LUSZCZ: *European Court Procedure: A Practical Guide*. London, Hart, 2020; Zsófia VARGA: *Guide pratique du contentieux européen devant les juridictions nationales*. Bruxelles, Bruylant, 2021.

²⁰⁷ Alina KACZOROWSKA-IRELAND: *European Union Law*. Abingdon, Routledge, 2016, 222.

²⁰⁸ C-72/15 Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236.

²⁰⁹ GOMBOS: i. m. (7. lj.) 280.

zottak munkaügyi vitáit, valamint az Európai Beruházási Bank vagy más uniós szervek határozatait érintő jogvitákat. A Törvényszék ebben az értelemben egyféle közigazgatási bíraskodást végez, hiszen számos esetben olyan határozatok uniós jogi megfelelőségét kell megvizsgálnia, amelyeket az EU intézményei, szervei és hivatalai közigazgatási hatáskörben eljárva bocsátottak ki.

A Törvényszék döntéseivel szemben szűk körben lehetőség van az EUB előtt fellebbezést benyújtani arra való hivatkozással, hogy a Törvényszék döntése jogkérdésben téves volt. A fellebbezésben csak a Törvényszék hatáskörének hiányára, a fellebbező érdekeit hátrányosan befolyásoló eljárási szabálytalanságra, valamint az uniós jognak a Törvényszék általi megsértésére lehet hivatkozni.²¹⁰

Sikeres fellebbezés esetén az EUB hatályon kívül helyezi a Törvényszék határozatát, és vagy maga dönt a jogvitában, vagy visszautalja az ügyet a Törvényszék elé, amely kötve van az EUB által a fellebbezés során megállapítottakhoz. Egyes ügyekben azonban szigorúbb elbírálás alá esik a fellebbezés megengedhetősége, és ilyenkor a bíróság ún. előzetes megengedhetővé nyilvánítási eljárást folytat le. Erre olyan ügyekben kerül sor, amelyek már kétszer is vizsgálat tárgyát képezték, mivel az alapügyben eljáró szervnek vagy hivatalnak létezik egy független fellebbezési tanácsa, amely már megvizsgálta az ügyet,²¹¹ így az onnan került a Törvényszék elé. Ezekben az esetekben az EUB már negyedik fórumként járna el, így ilyenkor a fellebbezést akkor nyilvánítja megengedhetőnek, ha a fellebbezés az uniós jog egységessége, koherenciája vagy fejlődése szempontjából fontos kérdést vet fel.

2.1. Kötelezettségsgzési eljárás

2.1.1. Az Európai Bizottság mint a szerződések őre: Európai Bizottság kontra tagállam

Az uniós jog kikényszerítésének egyik fontos eszköze az Európai Bizottság által az EUMSZ 258. cikke szerint indítható eljárás. A tagállami kötelezettség alapját az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott lojális együttműködés elve jelenti, amely egy pozitív és egy negatív kötelezettséget rögzít: egyrészt a tagállamok az alapító szerződésekből, valamint az EU intézményeinek az intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében meg kell tenniük a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket és segíteniük kell az EU-t a feladatai teljesítésében, másrészt a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden

²¹⁰ Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya 58. cikk.

²¹¹ A következő szervek és hivatalok fellebbezési tanácsi eljárását követően szükséges lefolytatni az előzetes megengedhetőségi eljárást: Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO), Közöségi Növényfajta-hivatal (CPVO), Európai Vegyianyag-ügynökség (ECHA), az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynöksége (EASA), Energiaszabályozók Európai Unió Együttműködési Ügynöksége (ACER), Egységes Szanalási Testület (ESZT), Európai Bankhatóság (EBH), Európai Értékpapírpiaci Hatóság (ESMA), Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA), Európai Unió Vasúti Ügynöksége (ERA).

olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az EU célkitűzéseinek megvalósítását → III.3.1. *A tagállami hűség elve.*

Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem teljesíti az uniós jogból eredő kötelezettségét, először nem nyilvános egyeztetést kezdeményezhet a tagállam kormányával (ún. pilot eljárás).²¹² Amennyiben a kormánnyal való egyeztetés nem oszlatja el a felmerült kételyeket, az eljárás adminisztratív szakaszba lép, amelynek két formális eleme van, és mindkettő a békés rendezés elérését szolgálja.²¹³ A Bizottság először felszólító levelet küld a tagállam kormányának. Amennyiben a felszólító levélre adott tagállami válasz (vagy az időközben elfogadott tagállami intézkedések) nem oldják fel a jogsértést, az Európai Bizottság ún. indokolt véleményt fogalmaz meg, és határidő tűzésével felszólítja a tagállamot a jogsértés kiküszöbölésére.

Amennyiben a tagállam a helyzetet a megadott határidőig nem vagy nem kielégítően orvosolja, az Európai Bizottság keresettel élhet az EUB előtt (bíróági szakasz). Fontos eljárási szempont, hogy a Bizottság mint felperes az EUB-hez benyújtott keresetében csak azokat az indokokat hozhatja fel a tagállam ellen, amelyeket már az indokolt véleményben is közölt.²¹⁴

Az eljárás megindításának feltétele, hogy a Bizottság által állított uniós jogsértést a tagállam kövesse el, vagyis a kötelezettségszegés betudható legyen a tárgan értelmezett tagállami cselekvésnek → III.1.4.2. *Az állam fogalmának kiterjesztő értelmezése.* Így az EUB elé citálható a tagállam akkor, ha a jogsértést a törvényhozás, a kormány vagy éppen az igazságszolgáltató hatalom követte el,²¹⁵ ahogyan akkor is, ha egyes személyek cselekményei az állami működéshez szorosan kapcsolódnak és így cselekményeik az államnak tudhatók be.²¹⁶

A kötelezettségszegés alapja sokféle jogsértés lehet, amelyek két nagy csoportba sorolhatók. Az egyik kategóriát az ún. tartalmi kötelezettségszegési eljárások jelentik. Ezekre akkor kerül sor, ha a tagállam nem teljesíti az uniós jogból eredő valamely kötelezettségét. Ez megvalósulhat az uniós jogot sértő nemzeti szabályozással vagy olyan gyakorlati jogalkalmazással, illetve annak hiányával is, amely ütközik az uniós joggal → III.3.5. *A tagállami felelősség megállapíthatósága az állami szervek passzivitása miatt.*

Emellett a kötelezettségszegési eljárások másik nagy csoportja az irányelvek átültetési kötelezettségéhez kapcsolódik. Ez az ún. non-notifikációs kötelezettségszegési eljárás sokkal technikaibb jellegű, kiegészítő szabályait az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése tartalmazza. Ezt az eljárást a Bizottság akkor indítja

²¹² Ernő VÁRNAY: Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015/6., 856. Az Európai Bizottság közleménye: Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén (2017/C 18/02).

²¹³ Koen LENAERTS: The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*, 2007/6., 1637.

²¹⁴ 31/69 Bizottság kontra Olaszország, ECLI:EU:C:1970:10.

²¹⁵ Lásd C-416/17 Bizottság kontra Franciaország (forrásadó), ECLI:EU:C:2018:811.

²¹⁶ 249/81 Bizottság kontra Írország, ECLI:EU:C:1982:402 (Buy Irish! kampány).

meg, ha a tagállam nem teljesíti az ún. notifikációs kötelezettségét, vagyis az irányelv átültetésére elfogadott intézkedéseit nem jelenti be (nem notifikálja) a Bizottság felé. Ebben a fajta kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság a kérésében a tagállam pénzbeli szankcionálását is kérheti: ilyen esetben, ha az EUB megállapítja, hogy valóban jogsértés történt, akkor a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. Ez a pénzügyi szankció akkor is kiszabható, ha a bírósági eljárás idején a tagállam eleget tesz átültetési kötelezettségének. Ennek az a célja, hogy a tagállamok időben végezzék el az átültetést és annak notifikálását, és egyáltalán ne kerüljön sor bírósági eljárásra²¹⁷ → II.2.1.4. *Pénzbírság alkalmazása.*

A kétféle kategória közül a tartalmi kötelezettségszegési eljárások a szenzitívebbek, mivel azok jelentik a nagyobb kihívást az uniós jogrend számára, így ezek azok az eljárások, amelyekről rendszerint a híradások is tudósítanak.²¹⁸

C-78/18 Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ECLI:EU:C:2020:476

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Juliane Kokott

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUMSZ 63. cikk; az Európai Unió Alapjogi Chartája 7–8. és 12. cikk

Az ügy leírása

Magyarország elfogadta a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt. Ez az évi 7,2 millió forint összeghatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái (egyesületek és alapítványok) vonatkozásában nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettséget írt elő, és szankciókat helyezett kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tévő szervezetekkel szemben.

²¹⁷ Az átültetési kötelezettség megsértése miatt Magyarország ellen is indultak eljárások. A közel-múltban ez történt az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelvével kapcsolatban (2019. október 23.), amely az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szól. Öt tagállam – Németország, Luxemburg, a Cseh Köztársaság, Észtország és Magyarország – nem tette meg a szükséges intézkedéseket a 2021. december 17-ig nyitva álló átültetési határidőig, ezért az Európai Bizottság eljárást kezdeményezett ellenük. A bírósági eljárás idejére Magyarország 2023. július 24-én, a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény és a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet hatálybalépésével megszüntette a jogellenes helyzetet, ezért az EUB Magyarországot csak átalányösszeg, 1 750 000 euró megfizetésére ítélte. C-155/23 Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2025:151.

²¹⁸ A kötelezettségszegési eljárásokra vonatkozó statisztikák: *2022 Annual Report on monitoring the application of EU law*, <https://bit.ly/4diIDG3>.

Az érintettek szervezeteknek a támogatásról szóló bejelentést követően fel kellett tüntetniük a honlapjukon, valamint az általuk kiadott sajtótermékekben és egyéb kiadványokban, hogy „külföldről támogatott szervezetnek” minősülnek. Amennyiben a bejelentés elmarad vagy ügyészi felszólításra sem teljesül, az ügyészség bírság kiszabását kezdeményezi a bíróságon.

A bíróság döntése

A bíróság előtti ügy előkérdése az volt, hogy a Bizottság megsértette-e a lojális együttműködés elvét azáltal, hogy csak egy hónapos határidőt adott Magyarországnak a felszólító levélre, valamint az indokolással ellátott véleményére adott válaszai megfogalmazására. Ezt a pontot az EUB nem találta megalapozottnak, mivel a Bizottság elfogadta és figyelembe vette a Magyarország által egy hónapon túl megküldött válaszait is → III.3.1. *A tagállami hűség elve*.

Ami az ügy érdemét illeti, az EUB ítéletében két egymást követő (A és B) részben vizsgálta a tőkeáramlás állított sérelmét, valamint az Alapjogi Chartában biztosított alapjogok sérelmét → III.5.8.2. *Az alapvető jogok mint az uniós jog korlátainak korlátai*. Vizsgálata során arra jutott, hogy a magyar szabályozás a tőkeáramlás korlátozását valósítja meg, majd annak igazolhatósága körében megállapította, hogy bár az átláthatóság biztosítása legitim célnak minősül, de annak általános jellegű előírása nem megfelelő, így a tőkeáramlás túlzott mértékű korlátozására ad lehetőséget. Ugyanebből az okból nem fogadta el az EUB a közérdekre és a közbiztonságra való hivatkozást sem → IV.4.4. *A tőkeáramlás korlátozhatósága*.

A bíróság azonban nem állt meg a tőkeáramlás szabadságának sérelménél, hanem külön megvizsgálta²¹⁹ az egyesülési szabadsághoz való jog, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog, valamint a személyes adatok védelméhez való jog sérelmét is. E tekintetben egyrészt az ekvivalencia szabálya alapján figyelembe vette az EJEB vonatkozó joggyakorlatát → III.5.6. *Az Alapjogi Charta hatálya*.

Másrészt az EUB az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése alapján arra emlékeztetett, hogy az ott elismert jogok és szabadságok korlátozásának az EU által elismert általános érdekű célkitűzéseket kell szolgálnia, ami viszont a jelen esetben már a tőkeáramlás vonatkozásában sem nyert igazolást. Mi több, a rendelkezések által bevezetett bejelentési és közzétételi kötelezettségek korlátozhatják a szóban forgó egyesületek és alapítványok arra irányuló lehetőségét, hogy más tagállamokból vagy harmadik országokból származó pénzügyi támogatásban részesüljenek, és a bejelentési és közzétételi kötelezettség kiterjed a közszereplők körén kívül bármely más természetes személyre, aki pénzügyi támogatást nyújtott az éves összehatárt elérő civil szervezetek számára.

²¹⁹ Az Alapjogi Charta használatba vételéhez lásd John MORIUN: Separate Charter invocation as a new enforcement method: The Lex NGO case. *Common Market Law Review*, 2022/4., 1137–1168.

Mindezekre tekintettel az EUB megállapította, hogy Magyarország a civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető és indokolatlan korlátozásokat vezetett be, és ezzel megsértette mind a tőkeáramlás szabadságát (EUMSZ 63. cikk), mind az Európai Unió Alapjogi Chartája 7., 8. és 12. cikke alapján fennálló kötelezettségeit.²²⁰

Részletek az ítéletből

[61] A szóban forgó rendelkezések összességükben tekintve nemcsak a más tagállamból vagy harmadik országból származó pénzügyi támogatásban részesülő, magyarországi egyesületek és alapítványok tekintetében biztosítanak eltérő bánásmódot a magyar forrásból származó pénzügyi támogatásban részesülő egyesületekhez és alapítványokhoz képest, hanem azon személyek tekintetében is, akik ezen egyesületek és alapítványok számára más tagállamból vagy harmadik országból nyújtanak pénzügyi támogatást, a magyarországi lakóhelyről vagy székhelyről támogatást nyújtókhoz képest.

[86] Az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló cél ugyanis – bármennyire jogszerű is – nem igazolhat olyan tagállami jogszabályt, amely azon az elvi jellegű és különbségtétel nélküli vélelmen alapul, hogy a más tagállamban vagy harmadik országban letelepedett természetes vagy jogi személy által fizetett minden pénzügyi támogatás és minden ilyen pénzügyi támogatásban részesülő civil szervezet önmagában veszélyeztetheti az adott tagállam politikai és gazdasági érdekeit, valamint intézményeinek befolyásmentes működését.

[101] [A]mennyiben egy tagállam arra hivatkozik, hogy az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságot korlátozó, általa kibocsátott intézkedést e szerződés vagy az uniós jog által elismert, közérdeken alapuló nyomós indok igazolja, az ilyen intézkedést úgy kell tekinteni, mint amely a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében véve az uniós jogot hajtja végre, és így összhangban kell állnia a Chartában biztosított alapjogokkal.

[118] [A] szóban forgó rendszeres kötelezettségek [...] visszatartó hatást gyakorolhatnak a más tagállamokban vagy harmadik országokban lakóhellyel rendelkező adományozóknak az átláthatóságról szóló törvény hatálya alá tartozó civil szervezetek finanszírozásában való részvételére, és ily módon akadályozhatják e szervezetek tevékenységét, valamint az általuk követett célok megvalósítását. Ezenkívül alkalmazsak arra, hogy Magyarországon a szóban forgó egyesületekkel és alapítványokkal szemben általános bizalmatlanságot teremtsenek és megbélyegezzék őket.

2.1.2. Az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre

Az, hogy az Európai Bizottság megindítja-e a kötelezettségszegési eljárás adminisztratív, majd bírósági szakaszait, a saját belátásán, valamint a tagállammal folytatott egyeztetésen és az esetleges megegyezésükön múlik. Az eljárás lefolytatása tekintetében tehát nem terheli jogi kötelezettség a Bizottságot, mi több, azt kikényszeríteni sem lehet. Ilyen módon a Bizottság eljárásának a kezdetek óta afféle „fekete doboz” jellege is van, így a külső szemlélők számára nem hozzáfér-

²²⁰ Egyéb magyar vonatkozású ügyekhez lásd OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2012, 287–288.

hető, hogy a Bizottság milyen szempontokat mérlegel, amikor egyes ügyekben eljárást indít, míg másokban nem. Az mindenesetre fontos szempont lehet, hogy a Bizottság kapacitásai is végesek, így biztosan nem tud utánajárni az összes uniós jogi jogsértésnek.

Mivel azonban a Bizottság a „szerződések őre”, az utóbbi időszakban az Európai Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel kapcsolatban elszaporodó jogviták²²¹ miatt egyre több kritikus hang jelent meg a szakirodalomban, azt hangsúlyozva, hogy a Bizottságnak nagyobb szerepet kellene vállalnia az uniós értékek védelmében és aktívabbnak kellene lennie a tartalmi kötelezettségszegési eljárások megindítása terén²²² → III.2.4. *A közös uniós identitás elsődlegessége.*

247/87. Star Fruit kontra Bizottság ECLI:EU:C:1989:58

Az eljárás típusa: mulasztási eljárás

Főtanácsnok: Carl Otto Lenz

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 169. és 175. cikk (EUMSZ 258. és 265. cikk)

Az ügy leírása

A belga Star Fruit társaság, amely banán behozatalára és kivitelére szakosodott, úgy vélte, hogy a franciaországi banánpiac ellátásának rendszere összeegyeztethetetlen az uniós jog vonatkozó rendelkezéseivel (EGK-szerződés 30. és azt követő cikkei, az 1975. február 28-i Loméi Egyezmény 2. cikke), ezért levelében fordult a Bizottsághoz, hogy indítson eljárást a Francia Köztársaság ellen. Mivel a Bizottság nem tett semmit, nem indította el a kötelezettségszegési eljárást az EGK-szerződés 169. cikke (EUMSZ 258. cikk) alapján, ezért a Star Fruit keresetet nyújtott be az EUB-hez, hogy állapítsa meg a Bizottság jogellenes mulasztását → II.2.2. *A megsemmisítési és a mulasztási eljárás.*

A bíróság döntése

A bíróság a keresetet mint elfogadhatatlant visszautasította, mert a Start Fruit olyan jogi aktus elfogadását kérte, amely őt nem érintené közvetlenül és személyesen, így nincs keresetőségi joga.

A visszautasítás keretében azonban az EUB elvi éssel úgy foglalt állást, hogy a Bizottság nem köteles a kötelezettségszegési eljárás megindítására, mert e téren

²²¹ Luke Dimitrios SPIEKER: *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks.* Oxford, Oxford University Press, 2023, 87–106.

²²² Petra BÁRD et al.: Treaty changes for a better protection of EU values in the Member States. *European Law Journal*, 2024/4., 499–514.; András JAKAB: Three misconceptions about the EU rule of law crisis. *Verfassungsblog*, 2022. október 17., <https://bit.ly/3YDhLt7>.

mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A döntés alapján arra következtethetünk, hogy az EUB bármely mulasztás megállapíthatóságát attól a feltételtől teszi függővé, hogy a mulasztási perrel érintett intézménynek volt-e eljárási kötelezettsége: ha ilyen kötelezettséget nem lehet kimutatni, akkor mulasztás sem állapítható meg.

Részletek az ítéletből

[11] A Szerződés 169. cikkének rendszeréből azonban kitűnik, hogy a Bizottság nem köteles megindítani az e rendelkezésben előírt eljárást, hanem e tekintetben olyan mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely kizárja az egyének azon jogát, hogy az említett intézménytől meghatározott álláspont kialakítását követeljék.

[12] A Bizottság csak akkor fogalmaz meg indokolással ellátott véleményt, ha úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállam nem teljesítette valamely kötelezettségét. Továbbá, ha az állam a véleménynek a megadott határidőn belül nem tesz eleget, az intézménynek minden esetben joga, de nem kötelessége a Bírósághoz fordulni, hogy megállapítsa az állítólagos kötelezettségszegés megtörténtét.

2.1.3. Tagállam kontra tagállam

A kötelezettségszegési eljárás második és viszonylag ritka fajtája a szerződéses partnerek, azaz a tagállamok egymás közti pereskedése. Ha egy tagállam úgy véli, hogy egy másik tagállam nem teljesítette a szerződésből eredő kötelezettségét, az EUB-hez fordulhat. Mielőtt ezt megtenné, a tagállamnak a Bizottsághoz kell fordulnia és lehetőséget kell biztosítania, hogy a Bizottság mint a „szerződések őre” maga kezdeményezzen kötelezettségszegési eljárást. Ha a Bizottság három hónapon belül nem teszi ezt meg, a tagállam maga nyújthatja be a keresetet.

A két eljárástípus viszonylatában érdemes rögzíteni, hogy még ha az Európai Bizottság nem is visz minden ügyet az EUB elé, azokban az ügyekben, amelyekben ezt megteszi, elég nagy sikerességi arányt tudhat a magáénak. A helyzet azonban fordított a tagállamok egymás közti pereskedése esetén: ezek az eljárások az esetek többségében az alperes győzelmével zárulnak.²²³

C-364/10 Magyarország kontra Szlovákia

ECLI:EU:C:2012:630

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Yves Bot

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz

²²³ C-388/95 Belgium kontra Spanyolország, ECLI:EU:C:2000:244; C-145/04 Spanyolország kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:2006:543. Nyert azonban Franciaország az alábbi ügyben: 141/78 Franciaország kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:1979:225.

dáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről; EUMSZ 21. cikk (1) bekezdés

Az ügy leírása

2009. augusztus 21-én Sólyom László köztársasági elnök részt kívánt venni Révkomáromban egy szoboravatáson, de a szlovák hatóságok megtagadták a Szlovákia területére történő belépését. Keresetlevelében Magyarország azt kérte, az EUB állapítsa meg, hogy a Szlovák Köztársaság megsértette az uniós jogot, mivel nem biztosította Sólyom László uniós polgár szabad mozgáshoz való jogát.²²⁴

A bíróság döntése

A bíróság megállapította, hogy az államfői jogállás sajátos jellegű, mivel azt a nemzetközi jog szabályozza, ami azzal a következménnyel jár, hogy az államfőre a nemzetközi jog, különösen pedig a diplomáciai kapcsolatok joga irányadó. Ezért a 2004/38/EK irányelv és az EUMSZ 21. cikke – amely szerint az alapító szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz – nem kötelezi a Szlovák Köztársaságot arra, hogy biztosítsa Magyarország köztársasági elnökének a területére történő belépését.

Részletek az ítéletből

[44] Emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire.

[50] E sajátosság az ilyen jogállással rendelkező személyt az összes többi uniós polgártól megkülönbözteti, vagyis e személy valamely más tagállam területére történő belépésére nem ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint amelyek a többi polgár belépésére irányadók.

[51] Ebből következően az a körülmény, hogy valamely uniós polgár államfői hivatalt tölt be, igazolhatja az EUMSZ 21. cikk által részére biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának a nemzetközi jogon alapuló korlátozását.

2.1.4. Pénzbírság alkalmazása

Az EUB ítéletei deklaratív jellegűek: megállapítják, ha az eljárás alá vont tagállam megsértette az uniós jogot. Az ítélet végrehajtása, vagyis az uniós jogot sértő jogi helyzet felszámolása a tagállam kompetenciája. Az önkéntes végrehajtás alapja az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojalitási klauzula → III.3.1.

²²⁴ VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben: Sólyom László uniós polgár és/vagy államfő? *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4., 80.

A tagállami hűség elve. Ezt konkretizálja az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése is, amely szerint a tagállamnak meg kell tennie az EUB ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

Mindazonáltal az ítéletek végrehajtásának biztosítékeként a tagállamok a Maastrichti Szerződésben bevezették az uniós jog kikényszerítésére irányuló, pénzbüntetést kilátásba helyező eljárást, amelyet jelenleg az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése rögzít. Ennek értelmében, ha az Európai Bizottság megítélése szerint egy tagállam nem tett eleget az EUB ítéletében foglaltaknak, vagyis nem teljesítette a bíróság ítéletéből eredő kötelezettségeit, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – ismételten az EUB-hez fordulhat.

Ha az EUB arra jut, hogy az érintett tagállam valóban nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. Az átalányösszeg a múltban létrejött jogsérelem mértékéhez igazodik, annak reparálását biztosítja. A kényszerítő bírság ezzel szemben a jövőre irányul és napi jelleggel fizetendő, egészen a jogsérelem felszámolásáig, arra ösztönözve a tagállamot, hogy minél hamarabb teljesítse az EUB ítéletében foglaltakat. A bíróság a kétféle szankciót egyszerre is alkalmazhatja, különösen akkor, ha a kötelezettségszegés hosszú időn keresztül tartott és a jövőre nézve is tartósan mutatkozik.²²⁵

Miközben az irányelvek átültetése esetén meginduló non-notifikációs kötelezettségszegési eljárás esetén az EUB kötve van a Bizottság által a keresetben kért meghatározott összegekhez, addig a tartalmi kötelezettségszegési eljárások esetében ilyen korlát nem érvényesül, és a Bizottságnak a pénzbüntetés mértékére vonatkozó javaslata csupán hasznos hivatkozási alapot képez.²²⁶ Ez azt jelenti, hogy az EUB mérlegelési jogkörben határozza meg a pénzbírság mértékét oly módon, hogy az megfeleljen a körülményeknek, és arányos legyen a megállapított kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetőképességével.²²⁷

²²⁵ A pénzbírság első alkalmazására Görögország esetében került sor: C-387/97 Bizottság kontra Görögország, ECLI:EU:C:2000:356.

²²⁶ Jelentős hazai vonatkozású ügyként fontos megemlíteni azt a kötelezettségszegési eljárást, amelyet az Európai Bizottság a menekültügyi szabályok, köztük a tranzitónák miatt indított Magyarország ellen. A C-808/18 Bizottság kontra Magyarország (ECLI:EU:C:2020:1029) ügyet követően a Bizottság 2022. február 21-én megindította a második kötelezettségszegési eljárást is az EUB ítéletének be nem tartása miatt. Ebben az eljárásban a Bizottság azt kérte az EUB-től, hogy kötelezze Magyarországot napi 5468,45 euró, összesen legalább 1 044 000 euró átalányösszeg, valamint 16 393,16 euró napi kényszerítő bírság megfizetésére. Az EUB viszont – „a szóban forgó jogsértések kivételes súlyosságára, valamint Magyarország e jogsértések megszüntetése érdekében való lojális együttműködésének a hiányára tekintettel” – megemelte a pénzbírságok összegét, és Magyarországot 200 millió euró átalányösszeg és további napi egymillió euró kényszerítő bírság megfizetésére ítélte. C-123/22 Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2024:493.

²²⁷ BLUTMAN: i. m. (198. lj.) 437.

C-304/02 Bizottság kontra Franciaország
ECLI:EU:C:2005:444

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Leendert A. Geelhoed

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 228. cikk (2) bekezdés [EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés]; C-64/88 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1991:240

Az ügy leírása

A Bizottság keresetében azt kérte, hogy az EUB állapítsa meg: a Francia Köztársaság – mivel nem tette meg a C-64/88 Bizottság kontra Franciaország ügyben 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket – nem teljesítette a szerződések alapján fennálló (az akkori számozás szerint az EKSZ 228. cikk (2) bekezdéséből eredő) kötelezettségeit, és kötelezze a Francia Köztársaságot arra, hogy fizessen a Bizottságnak késedelmi naponként 316 500 euró összegű kényszerítő bírságot az ítélet kihirdetésétől a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet teljesítéséig.

A bíróság döntése

A bíróság kötelezte a Francia Köztársaságot, hogy fizessen az Európai Közösségek Bizottságának az „Európai Közösség saját forrásai” számlára 182,5 × 316 500 euró, azaz 57 761 250 euró összegű kényszerítő bírságot az ítélet kihirdetésétől számított minden olyan hat hónap után, amelynek végén a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet még nincs teljes mértékben teljesítve.

Kötelezte továbbá arra is, hogy fizessen az Európai Közösségek Bizottságának 20 000 000 euró összegű átalányösszeget is az eljárásig fennálló jogellenes helyzet kompenzálásaként.

Részletek az ítéletből

[80] Az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás célja a kötelezettségszegő tagállamnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítésére való ösztönzése, és ezáltal a közösségi jog tényleges alkalmazásának biztosítása. Mindkét, e rendelkezés szerinti intézkedésnek – nevezetesen az átalányösszegnek és a kényszerítő bírságnak – ugyanez a célja.

[81] E két intézkedés valamelyikének alkalmazása attól függ, hogy melyikük alkalmas az adott ügy körülményeire tekintettel követett célok elérésére. Míg a kényszerítő bírság kiszabása különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg az olyan kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, addig az átalányösszeg kiszabása inkább az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek értékelésén alapul, különösen ha a kötelezett-

ségszegés az azt először megállapító ítélet óta tartó hosszú időszakon keresztül tartósan fennállt.

[104] Ezek alapján, és a Bizottság által az 1997. február 28-i közleményében javasoltaknak megfelelően a közösségi jog egységes és tényleges alkalmazása céljából a kényszerítő bírság kényszerítő jellegének biztosítása érdekében figyelembe veendő alapszempontok főszabály szerint a jogsértés időtartama, súlyának foka és a szóban forgó tagállam fizetőképessége. E szempontok alkalmazásához figyelembe kell venni különösen az ítélet teljesítése elmaradásának a magán- és közérdeket érintő következményeit, és azt, hogy milyen sürgősen kell a szóban forgó tagállamot kötelezettségei teljesítésére szorítani.

[110] Az 500 eurós alapösszeg megszorítása a 21,1-es együtthatóval (fizetőképesség), a 10-es együtthatóval (a jogsértés súlya) és a 3-as együtthatóval (a jogsértés időtartama) napi 316[°]500 eurót jelent.

[114] A jelen ítélet tárgyát képező helyzethez hasonló helyzetben átalányösszeg fizetésére kell kötelezni, tekintettel arra a tényre, hogy a kötelezettségszegés az azt megállapító ítéletet követően hosszú időszakon keresztül tartósan fennállt, valamint a szóban forgó köz- és magánérdekekre.

2.2. A megsemmisítési és a mulasztási eljárás

Az EUB az EUMSZ 263. cikke alapján megvizsgálja az uniós intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességét, ami a megtámadott jogi aktus „semmisségét” eredményezheti. A felperesek a semmisséget négy okra alapíthatják: a hatáskör hiányára, lényeges eljárási szabályok megsértésére, az alapító szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértésére, a hatáskörrel való visszaélésre.

A döntést követően előállott helyzetet az EUMSZ 266. cikke rendezi, eszerint az az intézmény, szerv vagy hivatal, amelynek aktusait az EUB semmisnek nyilvánította, köteles megtenni a bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Az ítélet betartásának kötelezettségén túl a semmissé nyilvánított aktusok az EU kártérítési felelősségét is megalapozhatják, amennyiben azok az EUB döntését megelőzően kárt okoztak → II.2.4.1. *Jogellenes aktussal előidézett szerződésen kívüli kár.*

A megsemmisítési eljárást a megtámadandó intézkedés kihirdetésétől, a felleccsel történő közlésétől vagy annak tudomásszerzésétől számított két hónapon belül lehet megindítani. Az ebben az eljárásban a bíróság elé kerülő ügyek megoszlának a két fórum, az EUB és a Törvényszék között: a tagállamok és az intézmények által kezdeményezett eljárások az EUB, míg a természetes és jogi személyek által indítottak a Törvényszék elé kerülnek.

A megsemmisítési eljárásnak a „párja” az EUMSZ 265. cikkében szabályozott ún. mulasztási per, amely akkor indítható uniós intézmények ellen, ha elmulasztanak egy konkrét döntéshozatalt, és az érintett intézmény az erre vonatkozó felhívást követő két hónapon belül sem pótolja mulasztását. Az EUB döntésének

következményét szintén az EUMSZ 266. cikke tartalmazza, amelynek értelmében az az intézmény, szerv vagy hivatal, amelynek a mulasztását a bíróság az alapító szerződésekkel ellentétesnek nyilvánította, köteles megtenni az EUB ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

Ahhoz, hogy a bíróság a mulasztást megállapítsa, az eljárás alá vont intézménynek valamelyik eljárási kötelezettségét kell elmulasztania → II.2.1.2. *Az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre*, e kötelezettségnek pedig kellően konkrétan kell lennie, egyedileg beazonosítható aktusra kell irányulnia.²²⁸

Az alábbi alfejezetek a megsemmisítési per legfontosabb fogalmait járják körbe.

2.2.1. A bírói felülvizsgálat általános követelménye

A megsemmisítési eljárás egyik alapvető kérdése, hogy milyen aktust lehet megtámadni. Az EUMSZ 263. cikk (1) bekezdése szerint az EUB a „jogalkotási aktusok” jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait vizsgálja meg, vagyis az Számvevőszéken kívül az összes többi uniós intézmény által kibocsátott jogi aktus jogszerűségi vizsgálat alá vethető. A jogi aktusok körében ugyanakkor nem támadhatók meg az ajánlások és a vélemények, mivel azoknak nincs jogilag kötelező erejük az EUMSZ 288. cikk (5) bekezdése értelmében, vagyis fogalmilag nem minősülnek „harmadik személyekre joghatással járó aktusnak” → III.4.2. *Másodlagos jogforrások*.

Az EUB előtt megtámadhatók továbbá az EU szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok is. Ez a „harmadik személyekre joghatással járó” jelleg az intézmények, szervek és hivatalok által elfogadott jogi aktusok világban való hatályosulását helyezi a középpontba, amiből az következik, hogy a belső iratok, például döntéselőkészítő iratok nem támadhatók meg a bíróság előtt.²²⁹

Az EUMSZ 263. cikkének jelenleg hatályos szövegezését a Maastrichti Szerződés pontosította, előtte ugyanis sem az Európai Parlament, sem az Európai Tanács harmadik személyre joghatással járó aktusai nem képezték részét a felfo-
 rólásnak. Ezért vált az EUB egyik legfontosabb döntésévé a Les Verts-ügy,²³⁰ amelyet a zöld párt az Európai Parlament elnökségének döntése ellen kezdeményezett. Ebben az EUB megfogalmazta az integráció „jogközösség” jellegét, amelynek alapvető követelménye, hogy minden joghatással bíró jogi aktusnak bírói felülvizsgálat alá vethetőnek kell lennie.²³¹

²²⁸ 13/83 Parlament kontra Tanács, ECLI:EU:C:1985:220 [29] és [37].

²²⁹ Robert SCHÜTZE: *An Introduction to EU Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 200.

²³⁰ 294/83 Les Verts kontra Parlament, ECLI:EU:C:1986:166. Lásd CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban*. Budapest, ELKH TK JTI, 2022, 58.

²³¹ A megállapítás előzményének az ERTA-ítélet tekinthető: 22/70 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:32 [42].

294/83 Les Verts kontra Parlament

ECLI:EU:C:1986:166

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás**Főtanácsnok:** G. Federico Mancini**A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok:** EGK-szerződés 173. cikk (EUMSZ 263. cikk)**Az ügy leírása**

A Les Verts elnevezésű francia környezetvédő párt megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be az EUB-hez az Európai Parlament elnöksége által kiadott két határozat ellen, amelyek az európai parlamenti választásokon részt vevő politikai csoportok költségeinek fedezésére szánt előirányzat felhasználásához kapcsolódtak. A Les Verts azt sérelmezte, hogy az Európai Parlament a benne képvisellel nem rendelkező pártok kiadásainak támogatására a teljes előirányzatnak mindössze 31%-át állapította meg.

Az ügy előkérdése abban állt, hogy a szerződés akkor hatályos rendelkezése nem nevesítette az Európai Parlamentet mint megsemmisítési keresettel perbe vonható intézményt. Jelen esetben azonban maga az alperes, azaz az Európai Parlament is úgy nyilatkozott, hogy az EUB-nek, összhangban az általános jogvédelmi feladatával, lehetősége kell legyen olyan jogi aktusok jogszerűségét megvizsgálni, amelyek nem a Tanácstól vagy a Bizottságtól származnak, a lehetséges alperesek szerződésbeli felsorolása tehát nem tekinthető taxatívnak. A Parlament jelezte: nem vitatja, hogy alá van vetve az EUB felülvizsgálati jogkörének mindazon területeken, ahol ő maga is elfogadhat jogi aktusokat, így például a költségvetés vagy a közvetlen választások terén. Ebből következően a jelen ügyben megtámadott aktusait is az EUB által jogszerűségi kontroll alá vethetőnek tekintette az Európai Parlament, ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az EGK-szerződés rendelkezésének tág értelmezése alapján a Parlament számára is el kell ismerni a Tanács vagy a Bizottság jogi aktusai elleni keresetindítási jogot.

A bíróság döntése

A bíróság a Parlament megtámadott aktusait megsemmisítette. Az EUB arra jutott, hogy a Les Verts pártot közvetlenül és személyesen érintik a keresetben megjelölt parlamenti aktusok.

Az előkérdés vonatkozásában, ti. hogy az EGK-szerződés korabeli szövegében az Európai Parlament nem szerepelt perbe vonható intézményként, az EUB kiindulópontja az volt, hogy az Európai Közösség (Európai Unió) egy „jogközösség”, amely a jog uralmának elvére épül. E felfogás következménye, hogy sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem lehetnek mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e a Közösség alkotmányos alapidokumentumát jelentő szerződésnek. A szerződés ugyanis egy teljes jogorvoslati és eljárási

rendszert hozott létre, e rendszer pedig az EUB-re ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát. Az EUB hangsúlyozta, hogy a cikk olyan értelmezése, amely kizárná az Európai Parlament jogi aktusait a megtámadható jogi aktusok köréből, ellentétes lenne a bíróságnak az alapító szerződésben megfogalmazott általános jogvédelmi feladatával, ezáltal a szerződés rendszerével.

Az EUB kifejtette: kétségtelen, hogy bár az EGK-szerződés csak a Tanács és a Bizottság jogi aktusait említi a semmissé nyilvánítási eljárás kapcsán, azonban a szerződés rendszerében nyitva áll a közvetlen kereset lehetősége az intézmények által hozott minden olyan rendelkezéssel szemben, amely joghatás kiváltására irányul. Erre való tekintettel az EUB megállapította, hogy semmissé nyilvánítási keresetet lehet indítani az Európai Parlament jogi aktusai ellen is, de csak akkor, ha azok harmadik személyek vonatkozásában joghatások kiváltására irányulnak. Márpedig a jelen ügy tárgyát képező aktusok a Parlament költségvetésében az 1984. évi európai parlamenti választások előkészítésére szánt előirányzatok harmadik személyek számára történő elosztására vonatkoztak, és a Parlamenten kívül zajló tevékenységekhez kapcsolódó kiadások fedezése volt a céljuk. Ennek kapcsán az aktusok szabályozták mind az 1979-ben megválasztott Európai Parlamentben már képvisellel rendelkező, mind pedig az 1984-es választásokon induló politikai csoportok jogait és kötelezettségeit, meghatározva az egyes politikai csoportoknak járó előirányzatrészt. A keresetben vitatott parlamenti aktusok tehát harmadik személyek vonatkozásában joghatás kiváltására irányultak, ezért az EUB azokat megtámadhatónak nyilvánította.

Részletek az ítéletből

[23] Ezzel kapcsolatban először is ki kell emelni, hogy az Európai Gazdasági Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek. A Szerződés egyrészről 173. és 184. cikkével, másrészről 177. cikkével teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy a Bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát. Így a természetes és a jogi személyek védelmet élveznek az általános érvényű jogi aktusok rájuk való alkalmazásával szemben, amelyeket a Szerződés 173. cikke második bekezdésében meghatározott különleges elfogadhatósági feltételek miatt a Bíróság előtt közvetlenül nem támadhatnak meg. Amikor e jogi aktusok adminisztratív végrehajtása a közösségi intézmények feladata, a természetes és jogi személyek közvetlen keresetet nyújthatnak be a Bírósághoz a nekik címzett vagy őket közvetlenül és személyükben érintő végrehajtási aktusok ellen, és e kereset alátámasztásául hivatkozhatnak az alapul szolgáló általános érvényű jogi aktus jogellenességére. Amikor e végrehajtás a nemzeti hatóságok feladata, a természetes és jogi személyek hivatkozhatnak az általános jogi aktus érvénytelenségére a nemzeti bíróságok előtt, arra ösztönözve ez utóbbiakat, hogy előzetes döntéshozatali kérelmet terjesszenek a Bíróság elé.

[24] Az Európai Parlament nem szerepel kifejezetten azon intézmények között, amelyek jogi aktusai megtámadhatók, mivel az eredeti EGK-Szerződés csak konzultációs és politikai ellenőrzési hatáskörökkel ruházta fel, és nem tette számára lehetővé olyan jogi aktusok elfogadását, amelyek harmadik személyekre nézve joghatások kiváltására irányulnak. Az ESZAK-Szerződés 38. cikke bizonyítja, hogy azokban az esetekben, amelyekben a Parlament már kezdettől fogva jogosult volt kötelező érvényű rendelkezések meghozatalára – ahogyan ez ugyanezen szerződés 95. cikke (4) bekezdésének utolsó mondatában is szerepel –, e jogi aktusok tekintetében megsemmisítés iránti kereset elvi szinten nem volt kizárt.

[25] A 173. cikk olyan értelmezése, amely kizárná az Európai Parlament jogi aktusait a megtámadható jogi aktusok köréből, ellentétes lenne mind a Szerződésnek a – 164. cikkében kifejtett – szellemével, mind annak rendszerével. Az Európai Parlamentnek az EGK-Szerződés körében elfogadott jogi aktusai ugyanis sérthetik a tagállamok vagy egyéb intézmények hatáskörét, vagy túlléphetik a jogi aktus elfogadásának hatáskörét illetően kijelölt határokat, anélkül, hogy nyitva állna a lehetőség azok felülvizsgálatának a Bíróság elé utalására. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy megsemmisítés iránti keresetet lehet indítani az Európai Parlament harmadik személyek vonatkozásában joghatások kiváltására irányuló jogi aktusai ellen.

2.2.2. *Privilegizált keresetindításra jogosultak*

A megsemmisítési eljárás másik központi kérdése, hogy kinek van keresetindítási jogosultsága (*locus standi*). Az EUMSZ 263. cikke három csoportba sorolja a lehetséges felpereseket:

- ún. privilegizált keresetindításra jogosultak: a tagállamok, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság, amelyek a hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az alapító szerződések, az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt kezdeményezhetik az eljárást;
- ún. kvázi privilegizált keresetindításra jogosultak: a Számvevőszék, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága, amelyek csak az egyes előjogaik megóvása érdekében indíthatnak keresetet;
- ún. nem privilegizált keresetindításra jogosultak: természetes és jogi személyek, akik a nekik címzett vagy az őket közvetlenül és személyükben érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őket közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen indíthatnak eljárást, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

2.2.2.1. Tagállamok

C-376/98 Németország kontra Parlament és Tanács

ECLI:EU:C:2000:544

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Nial Fennelly

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Parlament és a Tanács 98/43/EK irányelve (1998. július 6.) a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről; EKSZ 100a. cikk (EUMSZ 114. cikk)

Az ügy leírása

Az Európai Parlament és Tanács 98/43/EK irányelve a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szól. Az irányelv elfogadását az Európai Bizottság közegészségügyi okokkal indokolta, jogalapként pedig a belső piacon megvalósuló jogharmonizációs klauzulára hivatkozott.

A jelenleg az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdésében található előírás szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. A (2) bekezdés értelmében a jogközelítés nem vonatkozhat az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre, és a (3) bekezdés szerint a Bizottságnak az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslatokban a védelem magas szintjét kell alapul vennie.

Az így elfogadott irányelv értelmében tilos volt a sajtóban, más nyomtatott kiadványban, rádiós műsorszórásban és az információs társadalommal összefüggő egyéb szolgáltatásban dohányreklámot közzétenni, továbbá dohánytermékek esetében tilos volt a több tagállamot érintő, határokon átnyúló hatást gyakorló szponzorációs tevékenység is.

Németország, amely a jogalkotási eljárás során is ellenezte az irányelvet, az EUB előtt támadta meg az elfogadott irányelvet.

A bíróság döntése

Az EUB a német keresetnek helyt adva, közösségi jogalap hiányában megsemmisítette a dohányreklámok teljes tilalmát kimondó irányelvet.

A bíróság megalapozottnak találta az ellenérveket, és úgy ítélte meg, hogy az EKSZ alapján jogharmonizációs tevékenységre a belső piac fejlesztése érdeké-

ben van lehetőség. A támadott irányelv azonban a reklámokat teljes körűen korlátozta, ami valójában negatívan hatott a belső piaci dohánykereskedelemre.²³²

Részletek az ítéletből

[81] A Szerződés 100a. cikkének (1) bekezdése szerint a Tanács a 189b. cikkben (jelenleg, módosítást követően, EK 251. cikk) megállapított eljárásnak megfelelően és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.

[84] A Szerződés 100a. cikke alapján elfogadott jogszabály céljának ténylegesen a belső piac megteremtése és működése feltételei javításának kell lennie. Ha a nemzeti jogszabályok közötti eltérések, az alapvető szabadságok korlátozásának elméleti veszélye, vagy a verseny esetlegesen ebből származó torzulásának egyszerű megállapítása elegendő lenne a 100a. cikk jogalapként történő megjelöléséhez, a jogalap bírósági felülvizsgálata értelmét vesztené.

[95] Ezért fontos megvizsgálni, hogy az irányelv ténylegesen hozzájárul-e az áruk szabad mozgását és a szolgáltatásnyújtás szabadságát akadályozó, valamint a versenyt torzító tényezők felszámolásához.

[99] A dohánytermékek reklámozási formáinak nagy része esetében [...] az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerinti tilalom nem indokolható a reklámhordozók szabad mozgását vagy a reklámszolgáltatások szabadságát akadályozó tényezők felszámolásának szükségességével. Ez vonatkozik különösen a plakátokon, napernyőkön, hamutartókon, és a szállodákban, éttermekben és kávéházakban használt egyéb tárgyakon megjelenő reklámok, valamint a mozireklámok tilalmára, ami egyáltalán nem járul hozzá az érintett termékek kereskedelmének megkönnyítéséhez.

[111] Ugyanakkor a verseny ilyen jellegű torzulása, ami megalapozhatná a Szerződés 100a. cikkére történő hivatkozást a szponzorálás egyes formáinak tilalma tekintetében, nem teszi lehetővé e jogalapra történő hivatkozást a reklámnak az irányelv által elrendelt általános tilalma tekintetében.

2.2.2.2. Intézmények

Az intézmények közül érdemes főként az Európai Parlamenttel foglalkozni, hiszen az EU történetében talán ez az intézmény járta be a leglátványosabb fejlődési, megerősödési pályát → III.4.2.1. *Az Európai Parlament részvételi joga*, amit hűen reflektálnak az EUB előtti eljárási lehetőségeiről szóló jogviták, amelyek a Parlament szerepének megerősödét mutatják. E ponton érdemes felidézni,

²³² Magyar vonatkozású ügyekhez lásd OSZTOVITS (szerk.): i. m. (220. lj.) 307–309. Jelentős hazai vonatkozású ügy: C-620/18 Magyarország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2020:1001. HUNGLER Sára: A kiküldetési irányelv tervezett reformja. *JTIBlog*, 2016. június 24., <https://bit.ly/42PEdBY>. További jelentős hazai vonatkozású ügy: C-56/21 Magyarország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:97. DETRE László: Összeálló kép: előrelépés a jogállamiság európai értelmezésében és alkalmazásában. Az Európai Unió Bíróságának a C-156/21. számú Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélete. *EU Jog online*, 2022/4. → III.2.4. *A közös uniós identitás elsődlegessége*.

hogy az EUB a Parlament passzív legitimációját részlegesen a Les Verts-ügyben ismerte el, amelyben az említés szintjén ugyan, de felmerült az aktív legitimáció kérdése is → II.2.2.1. *A bírói felülvizsgálat általános követelménye.*

A keresetösségi joga ugyanakkor sokáig nem volt tisztázott. Az alább bemutatandó jogeset eredményét – a Parlament fellépési lehetőségét a saját előjogainak védelmében – végül a Maastrichti Szerződés emelte a szerződések szövegébe, hogy aztán a Nizzai Szerződéssel váljon privilegizált keresetindításra jogosulttá az Európai Parlament.

C-70/88 Parlament kontra Tanács

ECLI:EU:C:1990:217

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 100a. és 173. cikk (EUMSZ 263. cikk); Euratom-szerződés 146. cikk; az Euratom-szerződés 31. cikkén alapuló, a Tanács 3954/87/Euratom rendelete (1987. december 22.) az élelmiszerek és a takarmányok radioaktív szennyezettségének maximális megengedett szintjének megállapításáról nukleáris balesetet vagy bármely más radiológiai veszélyhelyzetet követően

Az ügy leírása

A csernobili katasztrófát követően a Tanács elfogadta a nukleáris balesetet vagy bármely egyéb radiológiai veszélyhelyzetet követően az élelmiszerek és a takarmányok radioaktív szennyezettsége legmagasabb megengedhető határértékének megállapításáról szóló 3954/87/Euratom tanácsi rendeletet. A Parlament a megválasztott jogalapot sérelmezte, jelesen azt, hogy a rendelet elfogadása az Európai Atomenergia-közösségről szóló szerződés (Euratom-szerződés) 31. cikkén alapul, amely csupán a Parlamenttel történő konzultációt írta elő a Tanácsnak, holott az EGK-szerződés 100a. cikkén kellene alapulnia, amely megköveteli az együttműködési eljárás lefolytatását a Parlamenttel. Mivel a Bizottság e kérelem tárgyában nem intézkedett, a Tanács az Euratom-szerződés 31. cikke alapján elfogadta a rendeletet. A Parlament ezt követően fordult az EUB-hez.

A Tanács az EUB eljárási szabályzata 91. cikk 1. §-a alapján elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő, és kérelmezte, hogy a bíróság az ügy elfogadhatósága, vagyis a benyújtott kifogás tekintetében külön, a jogvita érdemi vizsgálata nélkül határozzon.

E tekintetben a Parlament arra hivatkozott, hogy az EGK-szerződés 155. cikke alapján a Bizottság feladata, hogy a Parlament előjogainak tiszteletben tartását biztosítsa, és ennek érdekében benyújtsa a szükségesnek ítélt megsemmisítés iránti kereseteket. Ugyanakkor a Bizottság nem tud eleget tenni e feladatának, ha

jogalkotási javaslata jogalapjaként nem azt jelöli meg, amit a Parlament megfelelőnek tart. Így a Parlament ilyen esetben nem számíthat arra, hogy előjogai védelmében a Bizottság megsemmisítés iránti keresettel él, ezért az EUB-nek el kell fogadnia az Európai Parlament fellépését a saját előjogai védelmében.

A bíróság döntése

A bíróság elutasította a Tanács által előterjesztett elfogadhatatlansági kifogást, és elismerte a Parlament keresetösségi jogát – előjogainak védelme érdekében – az ún. intézményi egyensúly elvére²³³ hivatkozással → III.4.2.1. *Az Európai Parlament részvételi joga.*

Az EUB megállapította, hogy a megtámadott rendelet jogalapja a Parlament állítása szerint a Parlament előjogainak sérelméhez vezetett, mivel megfosztotta a jogi aktus elfogadásában történő intenzívebb és aktívabb részvétel lehetőségétől, amelyet az együttműködési eljárás a konzultációs eljáráshoz képest kínál. A Parlament keresete tehát a saját előjogainak védelmét célozza, amelynek bírósági védelmet kell élveznie az intézményi egyensúly fenntartása érdekében.²³⁴

Részletek az ítéletről

[12] [A]z EGK-Szerződés 173. cikkének, illetve az EAK-Szerződés [Euratom-szerződés] azonos tartalmú 146. cikkének rendelkezései alapján a Parlament nem rendelkezik megsemmisítés iránti keresetindítási joggal.

[21] [A parlamenti] előjogok a Szerződések által létrehozott intézményi egyensúly egyik elemét képezik. E Szerződések ugyanis a Közösség különböző intézményei közötti hatáskörmegosztás olyan rendszerét hozták létre, amely a Közösség intézményi szerkezetén belül és a Közösségre bízott feladatok megvalósítása terén minden egyes intézményre saját feladatkört ruház.

[22] Az intézményi egyensúly tiszteletben tartásából az következik, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja.

[25] [A] Bíróság feladata, hogy biztosítsa a Szerződések intézményi egyensúlyra vonatkozó rendelkezéseinek teljes körű alkalmazását, és úgy kell eljárnia, hogy a Parlamentet – a többi intézményhez hasonlóan – előjogai tekintetében ne érhesse sérelem anélkül, hogy rendelkezésére állna olyan jogorvoslati lehetőség a Szerződésekben meghatározottak között, amelyet bizonyosan és hatékonyan lehet gyakorolni.

[26] A Parlament megsemmisítés iránti keresetindítási jogát meghatározó rendelkezés hiánya a Szerződésekben jelenthet ugyan eljárási hízagot, ugyanakkor nem élvezhet elsőbbséget az Európai Közösségek alapszerződése által meghatározott intézményi egyensúly fenntartásához és tiszteletben tartásához fűződő alapvető érdekekkel szemben.

²³³ Anthony ARNULL: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press, 2006, 649.

²³⁴ Az ügy érdemét tekintve azonban az EUB elutasította a Parlament keresetét, a Tanács tehát jól választotta meg az elfogadott jogi aktus jogalapját. C-70/88 Parlament kontra Tanács, ECLI:EU:C:1991:373.

2.2.3. *Nem privilegizált keresetindításra jogosultak*

A nem privilegizált keresetindításra jogosultak a természetes és jogi személyek, akik vonatkozásában az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése három esetkört nevesít, hogy mi ellen indíthatnak keresetet:

- a nekik címzett vagy
- az őket közvetlenül és személyükben érintő jogi aktusok, továbbá
- az őket közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

E három kategóriából a két utóbbi vet fel komolyabb értelmezési kérdéseket, hiszen az első kategória, a valakinek címzett jogi aktus elleni bírósághoz fordulás lehetősége kényszerítően következik a bírói felülvizsgálat általános követelményéből.

A második kategória két fontos fogalmat takar:

- a „közvetlen érintettség” azt kívánja meg, hogy a kifogásolt közösségi intézkedés végrehajtása automatikus jellegű, mérlegelés nélküli legyen, vagyis ahhoz, hogy az hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, semmilyen köztes vagy közvetítő szabályra vagy döntésre ne legyen szükség;
- a „személyes érintettség” azt jelenti, hogy az adott jogi aktus sajátosan, minden más személytől megkülönböztető módon hat a személyre, vagyis a jogalany olyan jellegzetesség folytán válik érintetté, amely egyedileg csak rá jellemző, vagy olyan speciális körülmény áll fenn, amely az adott személyt mindenki mástól megkülönbözteti.

A „személyes érintettség” különösen nehezen bizonyítható kritérium:²³⁵ a keresetet benyújtó felperesnek nem elég, ha bizonyítja a megtámadott jogi aktus rá háramló negatív hatását, hanem azt is be kell tudnia bizonyítani, hogy ezek a hatások más jogalanyokhoz képest őt speciálisan érintik.

A személyes érintettség követelményének értelmezése körül kialakult szakmai vita ellenére az EUB irányadó gyakorlata nem módosult,²³⁶ ezért a Lisszaboni Szerződés bevezette a fenti harmadik kategóriát. Ennek központi fogalma a – szintén értelmezésre szoruló – „rendeleti jellegű jogi aktusok”,²³⁷ amelyek meg-

²³⁵ Sikeresen hivatkoztak a személyes érintettségre a C-309/89 Codorníu kontra Tanács ügyben, ECLI:EU:C:1994:197.

²³⁶ A kritériumot először Jacobs főtanácsnok vitatta a C-50/00 Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben, ECLI:EU:C:2002:462 → II.2.2.5. *A megsemmisítési eljárás „megkerülhetősége”*: a hatékony bírói jogvédelem biztosításának tagállami kötelezettsége, majd a Törvényszék elődjének számító Elsőfokú Bíróság igyekezett felpuhítani a T-177/01 Jégo-Quéré kontra Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2002:112. A bíróság azonban fellebbezés nyomán felülbírált és hatályon kívül helyezte az Elsőfokú Bíróság döntését: C-263/02 P Bizottság kontra Jégo-Quéré, ECLI:EU:C:2004:210.

²³⁷ Takis TRIDIMAS: The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union? In Takis TRIDIMAS – Paolisa NEBBIA (szerk.): *European Union Law for the Twenty-First Century: Volume I: Rethinking the New Legal Order (Essays in European Law)*. Oxford, Hart, 2004, 141. és 122.

támadhatóságához már nem szükséges bizonyítani a személyes érintettséget, elegendő csupán a közvetlen érintettség fennállása.

2.2.3.1. A közvetlen érintettség kritériuma

C-486/01 P. Front national kontra Parlament

ECLI:EU:C:2004:394

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós szabályok: az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 29. cikk (1) bekezdés; EKSZ 230. cikk negyedik bekezdés (EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdés)

Az ügy leírása

A Parlament elnökét 1999. július 19-én értesítették a „Független Képviselők Technikai Frakciója (TDI) – Vegyes Képviselőcsoport” megalapításáról. A többi képviselőcsoport tiltakozott a csoport megalapítása ellen a tagok politikai összetartozásának hiánya miatt, ezért az elnökök értekezlete kérelemmel fordult a Parlament Alkotmányügyi Bizottsága felé a Parlament Eljárási Szabályzata vonatkozó részének értelmezését illetően.

Az Alkotmányügyi Bizottság értelmezése szerint a TDI csoport megalakításáról szóló nyilatkozat nem felelt meg az Eljárási Szabályzat 29. cikk (1) bekezdésének, amely szerint „e cikk nem teszi lehetővé olyan képviselőcsoport alakítását, amely bármiféle politikai jelleget és a tagjai közötti bármiféle politikai összetartozást nyíltan tagad”.

Az Alkotmányügyi Bizottság által adott értelmezést a plenáris ülés a képviselők többségének szavazatával határozatként elfogadta, ezért a Front national francia párt keresetlevelet nyújtott be az Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) Hivatalához, amelyben a jogi aktus megsemmisítését kérte.

Az Elsőfokú Bíróság elfogadhatónak nyilvánította a Front national keresetét, mivel a párt listát állított a Parlament képviselőinek 1999. júniusi választására, és az e listáról parlamenti képviselővé választott tagjai mind szerepelnek a TDI-csoport megalakítását bejelentő képviselők között, ugyanakkor érdemét tekintve elutasította a keresetet.

Ezt követően a Front national fellebbezést nyújtott be az EUB-hez, mert álláspontja szerint az Elsőfokú Bíróság megsértette a közösségi jogot, ezért kérte az ítélet hatályon kívül helyezését.

A bíróság döntése

Az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy – szemben az Elsőfokú Bíróság döntésével – a parlamenti képviselőket közvetlenül érinti ugyan a vitatott jogi

aktus, de a politikai pártokat, így a Front national valójában nem, mivel annak hatása csak a Parlament képviselőinek jogi helyzetére vonatkozhat. Ezért az EUB hatályon kívül helyezte az Elsőfokú Bíróság ítéletét, és a Front national Elsőfokú Bírósághoz benyújtott keresetét mint elfogadhatatlant elutasította.

Részletek az ítéletből

[34] E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EK 230. cikk negyedik bekezdésében előírt feltétel, miszerint a kereset tárgyát képező határozatnak „közvetlenül” kell érintenie a jogalanyt, azt kívánja meg, hogy a kifogásolt közösségi intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, és ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és közties szabályok alkalmazása nélkül, egyedül a közösségi szabályozás alapján történik.

[35] Jelen ügyben nem tagadható, hogy a vitás jogi aktus – amennyiben a TDI-csoport megalakítását bejelentő képviselőket, így többek között a Front national képviselőit, megfosztja a lehetőségétől, hogy a TDI-csoport formájában az Eljárási Szabályzat 29. cikke szerinti képviselőcsoportot alakítsanak – közvetlenül érinti ezeket a képviselőket. Mint azt az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 59–65. pontjaiban helyesen megállapította, e képviselőket ugyanis önmagában ez a jogi aktus akadályozta meg a képviselőcsoport alakításában, és ettől a pillanattól képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselőnek minősültek az Eljárási Szabályzat 30. cikke értelmében; következőképpen szűkebb parlamenti kiváltságokkal, valamint csekélyebb anyagi és pénzügyi előnyökkel rendelkeztek, mint amelyek akkor illették volna őket, ha a fent említett 29. cikk szerinti képviselőcsoport tagjai lettek volna.

[36] Ez a végkövetkeztetés azonban nem érvényes olyan nemzeti politikai pártra, mint amilyen a Front national. Mint azt a főtanácsnok indítványának 40. pontjában előadta: noha természetes, hogy a parlamenti képviselők választására jelölteket állító párt arra törekszik, hogy a már megválasztott képviselői más képviselőkkel egyenlő feltételek között gyakorolhassák mandátumukat, ez az érdek semmilyen jogot nem ad a pártnak arra, hogy megválasztott képviselői saját képviselőcsoportot alakíthassanak, sem arra, hogy a parlamenti testületen belül alakult képviselőcsoportok egyikének tagjává válhassanak.

2.2.3.2. A személyes érintettség kritériuma

25/62 Plaumann kontra az EGK Bizottsága

ECLI:EU:C:1963:17

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás és kártérítési kereset

Főtanácsnok: Karl Roemer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 173. cikk második bekezdés (EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdés); az 1962. május 22-i S III 03079 bizottsági határozat

Az ügy leírása

Az ügy előzménye, hogy Németország fel akarta függeszteni a „friss mandarinra és klementinre” kivetett vám beszedését, és ehhez a Bizottság beleegyezését kérte, amely azonban határozatában megtagadta az egyes harmadik országokból behozott vámok részleges felfüggesztéséhez szükséges engedélyt.

A Plaumann & Co. vállalkozás, egy mandarin- és klementinimportőr 1963-ban az EUB-hez fordult azt kérve, hogy semmisítse meg a Bizottság határozatát. Az a kérdés merült fel tehát, hogy a Bizottság által az Német Szövetségi Köztársaságnak címzett határozat megsemmisítését kezdeményezheti-e magánfél.

A felperes vállalat arra hivatkozott, hogy a határozat miatt anyagi kár érte, ezért a megtámadott határozat következményeként általa megfizetendő vám és forgalmi adó összegével megegyező kártérítést is követelt.

A Bizottság az EGK-szerződés 173. cikk második bekezdésével védekezett, és egyebek mellett vitatta, hogy az eljárás tárgyát képező határozat közvetlenül és személyében érinti a felperest.

A bíróság döntése

Az EGK-szerződés 173. cikk második bekezdése úgy szól, hogy „bármely természetes vagy jogi személy [...] indíthat eljárást [...] olyan határozat ellen, amelyet ugyan [...] egy másik személyhez címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyében érinti”.

Az EUB szerint a bekezdésben szereplő „másik személy” fogalmát a lehető legtágabban kell értelmezni, és a tagállamok is beleértendőek, ahogy jelen esetben a Bizottság határozatának címzettje a Német Szövetségi Köztársaság volt. Ezzel együtt az EUB a megsemmisítés iránti keresetet elfogadhatatlannak nyilvánította, mivel határozata szerint az eljárás tárgyát képező bizottsági határozat nem érintette a felperest személyében. A bíróság szerint a felperes csak akkor állíthatná, hogy személyében érintett, ha az a megtámadott határozat sajátos jellemzője vagy egy őt minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozna rá, ami ezáltal a címzetthez hasonló módon őt egyéniesíti. A bizottsági határozat ugyanakkor a felperest mandarin-, illetve klementinimportőrként érinti, ezt a kereskedelmi tevékenységet pedig bárki bármikor folytathatja, így nem alkalmas arra, hogy őt megkülönböztesse másoktól.

Részletek az ítéletből

Az EGK-Szerződés 173. cikkének második bekezdése szerint „bármely természetes vagy jogi személy [...] indíthat eljárást [...] olyan határozat ellen, amelyet ugyan [...] egy másik személyhez címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyében érinti”.

Azon alanyok, akik nem címzettjei egy határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti őket.

Jelen esetben a felperest az eljárás tárgyát képező határozat klementin-importőrként, vagyis olyan kereskedelmi tevékenység folytán érinti, amelyet bárki bármikor folytathat, és ami tehát nem olyan természetű, mely a megtámadott határozat szempontjából a címzetthez hasonlóan megkülönbözteti a felperest.

2.2.4. A rendeleti jellegű jogi aktus fogalma

C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács
ECLI:EU:C:2013:625

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Juliane Kokott

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdés; az Európai Parlament és a Tanács 1007/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a főkérmékek kereskedelméről

Az ügy leírása

Az EUB a jelen ügyben tisztázta a rendeleti jellegű jogi aktus fogalmát: egy olyan általános hatályú aktus, amely „nem jogalkotási aktus” → III.4. *Jogalkotás, jogforrások*.

Az ügyben Inuit Tapiriit Kanatami és társai (összesen 17 felperes) egy rendes jogalkotási eljárásban elfogadott jogalkotási aktus ellen nyújtottak be keresetet: azt kérték az EUB-tól, hogy semmisítse meg a főkérmékek kereskedelméről szóló 2009. szeptember 16-i 1007/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet.

Mivel magánfelek kezdeményezték a megsemmisítési eljárást, az ügy a Törvényszék elé került, amely megvizsgálta a kereset elfogadhatóságát. Ennek keretében első lépésben az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében szereplő „rendeleti jellegű jogi aktus” fogalmát vizsgálta a rendelkezés szó szerinti, történeti és teleologikus értelmezésével. A Törvényszék arra jutott, hogy a jogalkotási aktusok nem tartozhatnak a „rendeleti jellegű jogi aktus” fogalma alá, ezért megállapította, hogy a megtámadott jogalkotási aktus iránti kereset csak akkor elfogadható, ha az indítványozó megfelel mind a közvetlen, mind pedig a személyes érintettség kritériumainak.

A Törvényszék ezt követően megállapította, hogy a vitatott rendelet kizárólag azon felperesek jogi helyzetére fejt ki közvetlen hatást, akik főkérmékek uniós forgalomba hozatala területén működnek, ezért csak négy felperest érint közvetlenül, azokat, akik az inuit és nem inuit vadászoktól és vadbefogóktól származó főkérmékek feldolgozása és/vagy kereskedelme területén működnek. A személyes érintettség vonatkozásában azonban e minőségük nem eléggé speciális, mivel a vitatott rendelet a főkérmékeket forgalmazó bármely más gazdasági szereplőkhöz hasonlóan érinti őket → II.2.2.3.2. *A személyes érintettség kritériuma*.

E vizsgálat eredményeként a Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant visszautasította, a felperesek pedig fellebbezést nyújtottak be a döntés ellen

az EUB-hez részben azért, mivel úgy vélték, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a „rendeleti jellegű jogi aktus” EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti fogalmának értelmezése során, különösen azáltal, hogy e fogalom alkalmazási köréből kizárta a jogalkotási aktusokat.

A bíróság döntése

A bíróság a „rendeleti jellegű jogi aktus” értelmezését illetően megerősítette a Törvényszék álláspontját, a fellebbezést pedig elutasította.²³⁸

A bíróság döntésében emlékeztetett arra, hogy egy uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit és az általa követett célokat kell figyelembe venni, hanem a szöveggörnyezetét, valamint az uniós jogi rendelkezések összességét is, továbbá relevánsnak bizonyulhat annak keletkezése is. Ez utóbbi körben az EUB jelentőséget tulajdonított az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete előkészítő anyagainak, így az EUB munkamódszerével foglalkozó munkacsoport 2003. március 25-i zárójelentésének és a Konvent Elnökségének való megküldésről szóló, 2003. május 12-i feljegyzésnek²³⁹ → II.1.6. *Az előkészítő iratok figyelembevétele.*

Az EUB is megjegyezte: ahhoz, hogy egy rendeleti jellegű jogi aktus magánfelek által megtámadható legyen, az is szükséges, hogy az ne vonjon maga után „végrehajtási intézkedéseket”, vagyis automatikusan érvényesüljön a magánfelek vonatkozásában. Az EUB e tekintetben szigorú értelmezést követ: a „végrehajtási intézkedések” nem korlátozódnak az európai intézmények vagy szervek által hozott cselekményekre, hanem magukban foglalják a tagállamok által elfogadott bármely – akár kiegészítő jellegű – intézkedéseket is.²⁴⁰

Végrehajtási intézkedések megléte esetén tehát az EUB nem fogadja el a magánfelek megsemmisítés iránti keresetét. Ehelyett jogorvoslati joguk a következőképpen alakul: ha az aktus végrehajtása az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok feladata, akkor a végrehajtási aktus ellen indított keresetben az EUMSZ 277. cikke alapján jogszerűségi kifogást emelhetnek;²⁴¹ amennyiben pedig a végrehajtás a tagállamok feladata, akkor a személyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak a szóban forgó aktus érvénytelenségére, és kérhetik a nemzeti bíróságot, hogy az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatalra előterjesz-

²³⁸ Camilla BUCHANAN: Long Awaited Guidance on the Meaning of ‘Regulatory Act’ for Locus Standi Under the Lisbon Treaty. *European Journal of Risk Regulation*, 2012/1., 115–122.

²³⁹ CONV 636/03., <https://bit.ly/43gQCiq> és CONV 734/03., <https://bit.ly/4mCBsM2>.

²⁴⁰ SOMSSICH Réka: Magánszemélyek keresetösségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer? In VARJU Márton et al. (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában. Ünnepi tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021, 114.

²⁴¹ Az EUMSZ 277. cikke értelmében a 263. cikk (6) bekezdésében megállapított határidő lejártá eltelte az EU intézményei, szervei vagy hivatalai által elfogadott általános hatállyal bíró jogi aktusokra vonatkozó jogvitában bármelyik fél élhet a 263. cikk (2) bekezdésében meghatározott eszközökkel annak érdekében, hogy az EUB előtt a szóban forgó jogi aktus alkalmazhatatlanságára hivatkozzon.

tett kérdésekkel forduljon az EUB-hez²⁴² → II.2.3.5. *Az uniós jogi aktus érvényességének vitathatósága.*

Részletek az ítéletből

[57] [A] Lisszaboni Szerződés olyan harmadik fordulatot iktatott be az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésébe, amely rugalmasabbá tette a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit. E fordulat ugyanis, anélkül hogy a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságát alárendelné a személyes érintettség feltételének, e jogorvoslatot az olyan „rendeleti jellegű jogi aktusok” tekintetében biztosítja, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, és amelyek a felperest közvetlenül érintik.

[58] A „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalmát illetően az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulatából kitűnik, hogy e fogalom szűkebb körű, mint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első és második fordulatában az olyan egyéb intézkedések típusainak minősítése érdekében használt „jogi aktusok” fogalom, amelyek megsemmisítését a természetes és jogi személyek kérhetik. Az előbbi fogalom – mint azt a Törvényszék a megtámadott végzés 43. pontjában helyesen megállapította – nem vonatkozhat minden általános hatályú jogi aktusra, hanem az ilyen jellegű jogi aktusoknak csak egy szűkebb kategóriájára utal. Az ezzel ellentétes értelmezés megfosztaná értelmétől a „jogi aktusok” és a „rendeleti jellegű jogi aktusok” megfogalmazás közötti, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második és harmadik fordulatában tett különbséget.

[59] Ezenkívül meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése azonos megfogalmazással vette át az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete III-365. cikke negyedik bekezdésének tartalmát. Ez utóbbi rendelkezés előkészítő anyagaiból kitűnik, hogy jöllehet az EK 230. cikk negyedik bekezdésének módosítása arra irányult, hogy a természetes és jogi személyek vonatkozásában bővítsék a megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit, az EK 230. cikk negyedik bekezdésében meghatározott és a jogalkotási aktusokra vonatkozó elfogadhatósági feltételeket nem kívánták módosítani.

[60] [M]eg kell állapítani, hogy a természetes és jogi személyeket megillető, az EK 230. cikk negyedik bekezdésében szabályozott keresetösségi jog módosításának az volt a célja, hogy lehetővé tegye e személyek számára, hogy kevésbé szigorú feltételek mellett indíthassanak megsemmisítés iránti keresetet az általános hatályú jogi aktusok ellen, kizárva e körből a jogalkotási aktusokat.

2.2.5. *A megsemmisítési eljárás „megkerülhetősége”: a hatékony bírói jogvédelem biztosításának tagállami kötelezettsége*

A fent tárgyalt végrehajtási aktusokon túlmenően általában véve az uniós jogi aktusok jogszerűségének vitatására nem pusztán az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési eljárásban van lehetőség, hanem az előzetes döntéshozatali eljárás során is → II.2.3.5. *Az uniós jogi aktus érvényességének vitathatósága.*

²⁴² C-456/13 P T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2015:284 [31].

Azok a természetes és jogi személyek, akik a meghatározott feltételek alapján közvetlenül nem támadhatták meg az általános hatályú közösségi jogi aktusokat, lehetőségük van arra, hogy a jogi aktusok érvénytelenségére a nemzeti bíróság előtt folyó eljárás során hivatkozzanak, és meggyőzzék a nemzeti bíróságot, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdést intézzon az EUB-hez.²⁴³

Ahhoz, hogy e komplex jogorvoslati rendszer működni tudjon, a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a hatékony bírói védelem megvalósuljon a hazai eljárások és jogorvoslati rendszerének létrehozásával.

C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ECLI:EU:C:2002:462

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Francis Geoffrey Jacobs

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 1638/98/EK rendelete (1998. július 20.) az olaj- és zsírpiacon közös szervezésének létrehozásáról szóló 136/66/EGK tanácsi rendelet módosításáról

Az ügy leírása

1998. október 20-án az Unión de Pequeños Agricultores, a spanyol jog alapján jogi személyiséggel rendelkező szakmai egyesülés, keresetlevelet nyújtott be az 136/66/EGK rendelet részleges megsemmisítése iránt.

A Tanács elfogadhatatlansági kifogást emelt, amelynek az Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) helyt adott, következésképpen a keresetet mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította. A felperes ezt nem fogadta el, fellebbezéssel élt, amelyben azt kérte, az EUB helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést, nyilvánítsa az elsőfokú eljárásban előterjesztett keresetét elfogadhatónak, és határozathozatal céljából utalja vissza az ügyet az Elsőfokú Bíróság elé. Nem vitatta ugyanakkor azt, hogy nem érintett közvetlenül, illetve személyében, ugyanakkor arra hivatkozott, hogy a spanyol jog szerinti nemzeti eljárások nem biztosítanak számára hatékony bírói jogvédelmet, és erre alapítottnan kérte keresete elfogadását.

A bíróság döntése

A bíróság megállapította, hogy az Elsőfokú Bíróság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a fellebbező által benyújtott keresetet elfogadhatatlannak nyilvánította anélkül, hogy megvizsgálta volna, létezik-e a jelen esetben a megtáma-

²⁴³ Nem kezdeményezheti azonban előzetes döntéshozatali eljárás révén az uniós aktus érvényességének vizsgálatát az, aki „minden kétséget kizáróan” megsemmisítési eljárást kezdeményezhetett volna az uniós aktus ellen, de az arra irányadó határidőt elmulasztotta. C-188/92 TWD kontra Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:1994:90 [24]. LENAERTS: i. m. (213. lj.) 1633.

dott rendelet érvényességének vizsgálatára módot adó jogorvoslati lehetőség a nemzeti bíróság előtt.

Az EUB tehát nem fogadta el a felperes azon érvelését, amely szerint közvetlen kereset lenne előterjeszthető az EUB elé, amennyiben a nemzeti eljárási szabályok vizsgálatával bizonyítható, hogy a nemzeti jog nem teszi lehetővé a kifogásolt közösségi jogi aktus érvényességét vitató kereset megindítását. Ha ezt az EUB elfogadta volna, akkor minden egyes esetben meg kellene vizsgálnia a tagállami eljárási jogot, ami a bíróság hatáskörének túllépéséhez vezetne. Ezzel szemben az EUB az alapító szerződésben foglalt eljárások egymást kiegészítő jellegét hangsúlyozta, valamint a tagállamok azon kötelezettségét, hogy olyan jogorvoslati rendszert kell létrehozniuk, amely képes biztosítani a hatékony bírói jogvédelmet.

Részletek az ítéletből

[38] Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Közösségek olyan jogközösség, amelyben az intézmények aktusai ellenőrzés alá esnek abban a tekintetben, hogy azok a Szerződéssel és az alapvető jogokat magában foglaló általános jogelvekkel összeegyeztethetők-e.

[39] Ezért a magánszemélyek tényleges bírói jogvédelemre jogosultak azon jogaikat illetően, amelyeket a közösségi jogrendből származtatnak, mivel e védelemhez fűződő jog a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő általános jogelvek részét képezi. Ezt a jogot az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i európai egyezmény 6. és 13. cikke is megerősítette.

[40] Márpedig a Szerződés egyrészről a 173. cikkével [jelenleg EUMSZ 263. cikke] és a 184. cikkével [jelenleg EUMSZ 277. cikke], másrészről a 177. cikkével [jelenleg EUMSZ 267. cikke] teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy a közösségi bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát [...] E rendszerben, mivel a természetes vagy jogi személyek a Szerződés 173. cikkének negyedik bekezdésében meghatározott elfogadhatósági feltételek miatt közvetlenül nem támadhatják meg az általános hatályú közösségi jogi aktusokat, ezen aktusok érvénytelenségére az eset körülményeitől függően vagy a közösségi bíróság előtt a Szerződés 184. cikke alapján járulékosan, vagy a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak, és mivel ez utóbbiak nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg az említett jogi aktusok érvénytelenségét [...], a természetes vagy jogi személyek indítványozhatják a nemzeti bíróságnál, hogy e tekintetben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé.

[41] Tehát a tagállamok feladata olyan jogorvoslati és eljárási rendszer előírása, amely lehetővé teszi a hatékony bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartásának biztosítását.

2.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás

Mint az értelmezési módszerekről szóló fejezetben látható volt, a bemutatott esetek mindegyike előzetes döntéshozatali eljárás keretében került az EUB elé. E szelekció persze részben a véletlen műve, ugyanakkor azt jól példázza, hogy

az előzetes döntéshozatal iránti eljárás a leggyakoribb, és egyben az uniós jogrend működése szempontjából a legjelentősebb eljárástípus.²⁴⁴

Szemben a korábban ismertetett kötelezettségszegési, megsemmisítési és mulasztási eljárással, az előzetes döntéshozatali eljárás ún. közvetett eljárásnak tekinthető: a nemzeti bíró azért fordul az EUB-hez, hogy az uniós jogi rendelkezés értelmezését kérje vagy annak érvényességét vitassa. Az eljárás azért közvetett, mert az EUB-től kapott iránymutatás alapulvételével a tagállami bíróság feladata befejezni az előtte felmerült ügyet: az EUB „értelmezi” az uniós jogot, a tagállami bíróság pedig a konkrét ügyre „alkalmazza” azt.²⁴⁵ Az ebben az eljárásban létrejövő kooperáció azt eredményezi, hogy a nemzeti bíróságok, amikor uniós jogot alkalmaznak, nemcsak tagállami, hanem egyúttal európai bíróságként is működnek.²⁴⁶ Eljárási értelemben nincsenek hierarchikusan alárendelve az EUB-nek, ugyanakkor az előzetes döntéshozatali eljárásban megtestesülő kooperáció révén az uniós jogrendszer decentralizáltan működő bírósági rendszerét képezik, amelynek normatív alapja az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködési kötelezettség.

A tagállamokat mindazonáltal megilleti az a jog, hogy bírósági rendszerüket a saját alkotmányos hagyományaik szerint hozzák létre. Ezt az ún. nemzeti eljárási autonómiát ugyanakkor több lényeges elvárással bástyázta körül az uniós jog. Mindenekelőtt a tagállamoknak – az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében – olyan bírósági rendszert kell működtetniük, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.²⁴⁷ Az, hogy minden tagállam ennek megfelelő bírósági rendszert működtet, alapját képezve a tagállamok közti kölcsönös bizalom elvének, ami számos területen biztosítja az uniós jogrend gördülékeny működését.²⁴⁸

Ezen túlmenően a tagállamoknak olyan bírósági rendszert kell működtetniük, amely az uniós jognak a nemzeti joggal azonos mértékű védelmet biztosít, valamint lehetővé teszi az uniós jog tényleges érvényesülését, vagyis a nemzeti bíró-

²⁴⁴ Ezzel szemben történeti kutatások szerint az integráció hajnalán a Bizottság Jogi Szolgálatának vezetője, Michel Gaudet azt gondolta, hogy a közösségi (uniós) jog működtetése szempontjából a kötelezettségszegési eljárás lesz a legjelentősebb. Morten RASMUSSEN: Establishing a Constitutional Practice of European Law. *Contemporary European History*, 2012/3., 385.

²⁴⁵ GOMBOS: i. m. (7. lj.) 222–257.

²⁴⁶ Lanaerts szerint a tagállamok bíróságai egyben az EU decentralizált bírósági struktúráját is jelentik. Koen LENAERTS: New Horizons for the Rule of Law within the EU. *German Law Journal*, 2020/1., 30–31.

²⁴⁷ Ebből számos jogvita kerekedett a lengyel bíróságok vonatkozásában. ORBÁN Endre: A bírói függetlenség értelmezése körüli legújabb dilemmák az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában. *EU Jog Online*, 2021/1–2., 3–15.

²⁴⁸ Koen LENAERTS: La vie après l’avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust. *Common Market Law Review*, 2017/54., 805.; Dimitry KOCHENOV – Petra BÁRD: The Last Soldier Standing? Courts Versus Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU. *European Yearbook of Constitutional Law*, 2020, 243–288.

ságoknak tényleges és hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítaniuk a jogalanyok számára²⁴⁹ → III.1.4.3. *Az összhangban történő értelmezés elve.*

2.3.1. Az előzetes döntéshozatal kezdeményezése mint jogosultság vagy kötelezettség

Ami az előzetes döntéshozatal előterjesztését illeti, különbséget kell tenni aszerint, hogy az ügyet tárgyaló nemzeti bíró az adott ügy szempontjából hányadik fokon ítélezik. Ha olyan fokon ítélezik, hogy a döntése ellen van további jogorvoslat a nemzeti jogrendszerben, akkor az előzetes döntéshozatal kezdeményezése számára „jogosultság”, lehetőség. Ha azonban utolsó fokon ítélezik, tehát az adott ügyben végső, a nemzeti jogrendszerben meg nem támadható döntést hoz, akkor „kötelezettsége” előzetes döntéshozatalt kezdeményezni.

E tekintetben tehát nem az intézményi, hanem az eljárásjogi megközelítés²⁵⁰ a mérvadó: nem az számít, hogy a legfelső bíróság áll a bírósági rendszer csúcán, és a kérdés előterjesztése nemcsak a legfelső bíróság esetében kötelezettség, hanem minden olyan bíróságnál (akár törvényszék, ítéltábla is lehet), amely az adott konkrét eljárásban az utolsó fokon jár el.²⁵¹

Mindazonáltal az utolsó fokon eljáró tagállami bíróságok számára az EUB kivételeket határozott meg a felterjesztési kötelezettség alól, amelyeket a CILFIT-ügyben foglalt össze. Annak érdekében, hogy e kivételekkel ne lehessen visszaélni, az EUB arról is döntött, hogy az utolsó fokon eljáró bíróságoknak minden észszerű kétséget ki kell zárniuk annak érdekében, hogy elkerüljék a téves értelmezés kockázatát, és meg kell indokolniuk döntésükben, ha nem kezdeményeznek előzetes döntéshozatali eljárást.²⁵² Ha pedig az utolsó fokon eljáró bíróság „nyilvánvalóan tévesen” hivatkozik a CILFIT-ügyben meghatározott kivételekre, akkor egyrészt kötelezettségszegési eljárás indítható a tagállam ellen,²⁵³ másrészt pedig kiváltja a tagállam felelősségét és kártérítési igényt alapoz meg²⁵⁴ → III.3.4. *A tagállami felelősség megállapíthatósága nemzeti bírósági döntés hibája miatt.*

²⁴⁹ SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 166–168.

²⁵⁰ C-99/00 Lyckeskog, ECLI:EU:C:2002:329.

²⁵¹ SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 186.

²⁵² C-561/19 Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi, ECLI:EU:2021:799 [51].

²⁵³ C-416/17 Bizottság kontra Franciaország (forrásadó), ECLI:EU:C:2018:811.

²⁵⁴ C-160/14 Ferreira Da Silva e Brito és társai, ECLI:EU:C:2015:565 [56]–[57].

283/81 CILFIT kontra Ministero della Sanità

ECLI:EU:C:1982:335

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás**Főtanácsnok:** Francesco Capotorti**A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok:** EGK-szerződés 177. cikk második és harmadik bekezdés [EUMSZ 267. cikk második és harmadik bekezdés]**Az ügy leírása**

Az olasz állam az EU-n kívüli államokból érkező gyapjútermékekre egészségügyi vizsgálati díjat vetett ki, ami a gyapjúimportőr cégek (az Srl CILFIT és a Lanificio di Gavardo SpA) és az olasz egészségügyi minisztérium között jogvitát váltott ki. A cégek azt hozták fel, hogy a tagállamok a 827/68/EGK rendelet²⁵⁵ értelmében nem vethetnek ki vámszerű díjakat az importált „állati eredetű termékekre”. Ezzel szemben az egészségügyi minisztérium arra hivatkozott, hogy a gyapjú nem tartozik a felhívott rendelkezés alá, mivel a gyapjú nem szerepel a rendelet II. számú mellékletének felsorolásában.

A vállalatok szerint az értelmezés feloldása végett a Corta suprema di cassazione köteles az EUB-hez fordulni, mert a legfelsőbb bíróság határozatai ellen nincs további jogorvoslati lehetőség. A minisztérium azonban arra hivatkozott, hogy a nemzeti bíróság nem köteles az EUB-hez fordulni, mert az értelmezés nyilvánvaló.

Végül az olasz legfelsőbb bíróság mégis az EUB-hez fordult, ráadásul az előzetes döntéshozatali eljárás működésére irányuló kérdéssel: a nemzeti bíróság – mint olyan bíróság, amelynek a határozata ellen nincs jogorvoslati lehetőség – azt kívánta megtudni, hogy a rá vonatkozó felterjesztési kötelezettség lehetővé teszi-e, hogy mérlegelje a felvetett jogkérdés megalapozottságát, vagy alárendeli-e ezt a kötelezettséget valamely észszerű értelmezési kétség előzetes fennállásának.

A bíróság döntése

Az EUB az ítéletében mindenekelőtt összefoglalta a nemzeti bíró feladatát az uniós jog értelmezését illetően. Egyrészt jelezte, hogy az uniós jogi szabályok különböző nyelveken vannak megfogalmazva, ezért a jogértelmezési kérdések eldöntése során a különböző nyelvi változatokat össze kell hasonlítani → II.1.2. *A nyelvi egyenlőség elve*. Ezen túlmenően ha a különböző nyelvi változatok meg is egyeznek, a nemzeti bírónak tekintettel kell lennie arra, hogy a közösségi jogi rendelkezések sajátos terminológiát használnak, ezért a jogi fogalmak tartalma nem feltétlenül azonos a nemzeti jogszabályokban találhatóakkal → II.1.3. *Az autonóm értelmezés elve*. Végül a nemzeti bírónak az értelmezés során figyelnie

²⁵⁵ A Tanács 827/68/EGK rendelete (1968. június 28.) egyes, a Szerződés II. mellékletében felsorolt termékek piacának közös szervezéséről.

kell arra is, hogy minden egyes közösségi (uniós) jogi rendelkezést a saját szövegösszefüggéseiben kell megvizsgálni, és a közösségi jog rendelkezéseinek összessége, annak céljai, valamint a szóban forgó rendelkezés alkalmazási időpontjában fennálló fejlődési állapota tükrében kell értelmezni → II.1.4. *A rendszertani értelmezés elve* és II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve*.

Ezt követően az EUB az EGK-szerződés 177. cikkének (EUMSZ 267. cikk) rendszerét úgy értelmezte, hogy a harmadik bekezdés előírja az EUB-hez fordulás kötelezettségét az olyan bíróságok számára, amelyek határozatai ellen nincs jogorvoslati lehetőség. E kötelezettségnek azonban korlátai vannak; nem kell kérdést előterjeszteni, ha

- a kérdés nem releváns,
- azt az EUB már értelmezte (*acte éclairé* doktrína), vagy
- a rendelkezés értelmezése annyira nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár (*acte claire* doktrína).

Részletek az ítéletből

[6] Az említett cikk második bekezdése értelmében bármely tagállam bírósága, ha úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van értelmezési kérdés eldöntésére, „kérheti” a Bíróságot, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. A harmadik bekezdés értelmében, ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel értelmezési kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság „köteles” a Bírósághoz fordulni.

[7] Ez a Bírósághoz fordulási kötelezettség annak az együttműködésnek a keretében illeszkedik, amely a nemzeti bíróságok, mint a közösségi jog alkalmazásáért felelős bíróságok és a Bíróság között abból a célból létesült, hogy a közösségi jog helyes alkalmazását és egységes értelmezését valamennyi tagállamban biztosítsa. A 177. cikk harmadik bekezdése különösen annak megakadályozására irányul, hogy a Közösségen belül a közösségi jogi kérdésekben különböző ítélkezési gyakorlat alakuljon ki.

[10] [A] bíróságok [...] nem kötelesek a közösségi jog értelmezésére vonatkozóan előtérük felmerült valamely kérdést a Bíróság elé terjeszteni, ha a kérdés nem releváns, vagyis abban az esetben, ha a kérdésre adott válasz – bármi legyen is az – nem befolyásolhatná érdemben a jogvita megoldását.

[13] [B]ár a 177. cikk utolsó bekezdése minden korlátozás nélkül kötelezi azokat a nemzeti bíróságokat, amelyek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, hogy minden előtérük felmerült értelmezési kérdéssel a Bírósághoz forduljanak, a Bíróság által a 177. cikk alapján korábban adott értelmezés kötelező jellege azonban okafogyottá teheti ezt a kötelezettséget, és így kiüresítheti annak tartalmát; így van ez különösen akkor, ha a felmerült kérdés lényegében megegyezik egy hasonló esetben már előzetes döntés tárgyát képező kérdéssel.

[16] Végezetül, a közösségi jog helyes alkalmazása lehet olyan nyilvánvaló, hogy az a felvetett kérdés megoldásának módját illetően minden észszerű kétséget kizár. Mielőtt arra következtetésre jutna, hogy ilyen helyzet áll fenn, a nemzeti bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy ez ugyanennyire nyilvánvaló a többi tagállam bíróságai és a Bíróság számára is.

2.3.2. A nemzeti bíróság diszkrecionális jogköre

A tagállami jogrendszereknek biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti bíróságok az EUB-hez fordulhassanak, ha azt állapítják meg, hogy az uniós jog valamelyik rendelkezése értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, az EUB döntését igénylő kérdés merül fel az általuk eldöntendő ügyben.

Az EUB-hez fordulás a nemzeti bíró jogosultsága, amely nem korlátozható sem tagállami eljárási szabályokkal, sem pedig felsőbb bíróságok döntései révén.²⁵⁶ Sőt a jogvita felei sem kényszeríthetik az eljáró bíróságot az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére; kérhetik azt az eljáró bíróságtól, de az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének a bíróság saját belátásán kell múlnia. Ez azt is jelenti, hogy a nemzeti bíróság hivatalból is az EUB-hez fordulhat, akár a jogvitában álló felek tiltakozása ellenére is.

C-210/06 Cartesio ECLI:EU:C:2008:723

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 43. és 48. cikk (EUMSZ 49. és 54. cikk)

Az ügy leírása

Egy magyarországi cég, a Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt. a cégbíróságon kérte a társaság székhelyének áthelyezését Olaszországba. A cégbíróság elutasította a kérelmet, ezért a társaság fellebbezést nyújtott be a Szegedi Ítéltáblához. Fellebbezésében arra hivatkozott, hogy a magyar jog nem kötelezheti a magyar társaságokat arra, hogy Magyarországon legyen a székhelyük, mert az sérti az uniós jog által biztosított letelepedési szabadságot → IV.2.2.2. *Jogi személyek*, és jelezte, hogy szerinte a Szegedi Ítéltábla az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése alapján köteles e kérdésre vonatkozóan előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni → II.2.3.1. *Az előzetes döntéshozatal kezdeményezése mint jogosultság vagy kötelezettség*.

A Szegedi Ítéltábla az EUB-hez fordult, de megjegyezte, hogy a magyar jogban sem a cégbírósági eljárás, sem a cégbíróság által hozott határozat elleni fellebbezést követő másodfokú eljárás nem kontradiktórius eljárás. Ezért a kérdést előterjesztő bíróságban felmerült a kérdés, hogy őt az EKSZ 234. cikke (EUMSZ 267. cikk) értelmében vett bíróságnak lehet-e minősíteni → II.2.3.4. *A nemzeti bíróság fogalma*.

²⁵⁶ 166/73 Rheinmühlen Düsseldorf kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:3; C-173/09 Elchinov, ECLI:EU:C:2010:581.

Ezen túlmenően a kérdést előterjesztő bíróság arra is rákérdezett, hogy összeegyeztethetők-e az előzetes döntéshozatal szabályaival a magyar polgári perrendtartásról szóló törvény 155/A. és 249/A. §-ának azok a rendelkezései, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló határozatokkal szemben jogorvoslatot tesznek lehetővé. E rendelkezések ugyanis oda vezethetnek, hogy a másodfokon eljáró bíróság megakadályozhatja az előzetes döntéshozatal iránti kérdés előterjesztését.

A bíróság döntése

Az EUB elfogadta a Szegedi Ítélőtábla kérdéseit; úgy határozott, hogy a Szegedi Ítélőtáblát előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére jogosult bíróságnak kell tekinteni, függetlenül attól, hogy nem kontradiktórius eljárás van folyamatban előtte. Az EUB egyrészt azzal érvelt, hogy az EKSZ 234. cikke (EUMSZ 267. cikk) eleve nem teszi függővé az EUB-hez fordulást az eljárás kontradiktórius jellegétől, másrészt a konkrét eljárás vonatkozásában az a lényeg, hogy az eljáró bíróságnak jogvitában kell döntenie, vagyis igazságszolgáltatási jellegű feladatot lát el.²⁵⁷

A konkrét ügyben a társaság székhelyének áthelyezéséről szóló kérdést az EUB úgy értelmezte, hogy elfogadható az uniós jog szempontjából az a tagállami szabályozás, amely megakadályozza a tagállam belső joga szerint létrejött társaságot abban, hogy székhelyét úgy helyezze át egy másik tagállamba, hogy közben megtartja azon tagállambeli honosságát, amelynek a szabályozása alapján létrehozták.

E letelepedési jogvitánál ugyanakkor elvi jelentőségénél fogva fontosabb kérdésnek bizonyult az előzetes döntéshozatalt előterjesztő végzésekkel szemben a magyar jog alapján fennálló fellebbezési lehetőség megítélése.²⁵⁸ E tekintetben az EUB azt állapította meg, hogy a nemzeti bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó hatásköre diszkrecionális jellegű, vagyis nem kérdőjelezhető meg olyan nemzeti szabályokkal, amelyek lehetővé teszik azt, hogy fellebbviteli bíróság a kezdeményező végzést megváltoztassa vagy a kezdeményezést mellőzze.²⁵⁹

²⁵⁷ Ezzel szemben közigazgatási hatóságként járna el, jogvita eldöntése nélkül, ha például a cégbíróság cégbejegyzési kérelemről határozná egy olyan eljárás keretében, amelynek nem célja a kérelmező jogait állítólagosan sértő aktus megsemmisítése.

²⁵⁸ GOMBOS: i. m. (151. lj.) 234–240.; VARJU Márton: A Cartesio-ügy. Társasági székhely áthelyezése és az előzetes döntés kérésének joga. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/2., 51–72.

²⁵⁹ E kérdéskör hazai szempontból ismételtelen relevánssá vált, amikor a Fővárosi Törvényszék elnöke fegyelmi eljárást kezdeményezett egy előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése miatt. Magyar Bírói Egyesület: Tiltakozik a Bírói Egyesület, <https://bit.ly/4kb9SUq>. Ugyanezzel a felterjesztő döntéssel kapcsolatban a Kúriának is döntést kellett hoznia a legfőbb ügyész törvényesség érdekében benyújtott jogorvoslati indítványa okán. Ezek az eljárások – céljukkal ellentétesen – felnagytették az uniós jogi szempontból egyébként kevésbé releváns előzetes döntéshozatali kérdés jelentőségét: C-564/19 IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), ECLI:EU:C:2021:949.

Részletek az ítéletből

[88] Az EK 234. cikk felhatalmazza – adott esetben kötelezi – a nemzeti bíróságokat arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek elő akkor, amikor e bíróság akár hivatalból, akár a felek kérelmére megállapítja, hogy a jogvita érdeme az EK 234. cikk első bekezdésében felsorolt kérdések valamelyikére vonatkozik. Ebből következően a nemzeti bíróságok a lehető legszélesebb lehetőséggel rendelkeznek arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben a közösségi jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, a Bíróság döntését igénylő kérdés merül fel.

[91] [A]z előzetes döntéshozatal iránti kérelem bíróságok közötti párbeszéden alapszik, amelynek az előterjesztése teljes mértékben a nemzeti bíróságnak az említett kérelem helytállóságára és szükségességére vonatkozó mérlegelésétől függ.

[95] Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló végzéssel szembeni fellebbezésre vonatkozó olyan nemzeti szabályok alkalmazása esetén, amelyek értelmében az alapügy egésze továbbra is a kérdést előterjesztő bíróság előtt marad folyamatban, mivel a fellebbezés kizárólag az előzetes döntéshozatalra utaló végzést érinti, megkérdőjeleződne az elsőfokú bíróság részére az EK 234. cikk által biztosított Bírósághoz fordulásra vonatkozó autonóm hatáskör, ha a fellebbviteli bíróság e végzést megváltoztatva, az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését mellőzve, és az e végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett eljárás folytatására utasítva, megakadályozhatná a kérdést előterjesztő bíróságot abban, hogy éljen a Bírósághoz fordulásnak a számára az EK-Szerződésben biztosított lehetőségével.

[96] Az EK 234. cikknek megfelelően ugyanis az előzetes döntéshozatal iránti kérelem helytállósága és szükségessége megítélésének felelőssége főszabály szerint – a Bíróság által, a jelen ítélet 67. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlattal összhangban végzett, szűk körű felülvizsgálat sérelme nélkül – kizárólag a kérdést előterjesztő bíróságot terheli. Így a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzéssel szemben benyújtott fellebbezés alapján hozott határozatból levonja a következtetéseket, és eldöntse: az előzetes döntéshozatal iránti kérelem fenntartásának, megváltoztatásának vagy visszavonásának van-e helye.

2.3.3. Az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlansága

Az EUB-hez fordulás lehetősége minden nemzeti bíróság számára adott, ugyanakkor előfordul, hogy a testület a feltett kérdéseket mint elfogadhatatlanokat visszautasítja. Tipikusan ilyen eset a túl általános vagy hipotetikus kérdések köre, mivel az előzetes döntéshozatali eljárás célja abban segíteni az eljáró bíróságoknak, hogy egy konkrét ügyet meg tudjanak oldani. Az EUMSZ 234. cikke szerinti eljárás tehát nem tudományos vagy tanácsadó jellegű, hanem konkrét segítséget jelent a tagállamok igazságszolgáltatásának.²⁶⁰

²⁶⁰ 244/80 Foglia kontra Novello, ECLI:EU:C:1981:302.

C-558/18 és C-563/18 Miasto Łowicz
(Régime disciplinaire concernant les magistrats) egyesített ügyek
ECLI:EU:C:2020:234

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Evgeni Tanchev

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUSZ 2. cikk, 4. cikk (3) bekezdés és 19. cikk (1) bekezdés; EUMSZ 267. cikk

Az ügy leírása

Két lengyel bíró két párhuzamos ügyben azért fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel az EUB-hez, mert attól tartottak, hogy fegyelmi eljárás indulhat ellenük, ha az előttük fekvő ügyeket bizonyos módon fogják eldönteni. Ez a féltelmük abból eredt, hogy álláspontjuk szerint a Lengyelországban végbement egyes jogalkotási reformok következtében már nem biztosított a fegyelmi eljárások bírakkal szembeni objektivitása és pártatlansága, ami sérti a kérdést előterjesztő bíróságok függetlenségét → III.2.4. *A közös uniós identitás elsődlegessége.*

Ezért a felterjesztő bíróságok szerint az alapeljárásban előttük folyamatban lévő jogviták eldöntését megelőzően azt a kérdést kell eldönteniük, hogy a bírák fegyelmi felelősségi rendszere sérti-e a bírák függetlenségét, és ezért az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésében biztosított hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogukra vonatkozóan tettek fel kérdéseket az EUB-nek.

A bíróság döntése

A jelen ügyek előzménye a portugál bírakkal kapcsolatos döntés → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve.* A hivatkozott ügygel megindult értékalapú ítélkezési gyakorlat értelmében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdése (amely szerint a tagállamok megteremtik az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségeket) kötelezettségeket teremt minden olyan tagállami bíróság számára, amely potenciálisan az uniós jog alkalmazásának helyzetébe kerül. Ezeknek, köztük a függetlenség biztosítására irányuló kötelezettségnek, folyamatosan meg kell felelniük a tagállami bíróságoknak, nem csak akkor, amikor az adott ügyben ténylegesen uniós jogot alkalmaznak.²⁶¹

A fentiek megerősítése mellett az EUB a döntéshozatal iránti kérelmeket elfogadhatatlannak nyilvánította, mert a bírakkal szemben megindítható esetleges fegyelmi eljárásokra vonatkozó kérdések csak jövőbeli spekulációk, nem pedig pontos, kézzelfogható, bizonyítható tényállások, tehát az EUSZ 19. cikkére vonatkozó értelmezési kérdések megválaszolása nem volt szükséges a felterjesztő bíróságok előtti ügyek megoldásához.

²⁶¹ Luke Dimitrios SPIEKER: Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis. *German Law Journal*, 2019/8., 1182–1213.

Az EUB ugyanakkor ismételten aláhúzta, hogy az EUMSZ 267. cikke alapján a tagállamok bíróságai szabad belátásuk szerint kérhetik a testülettől az uniós jog értelmezését. Ez a szabály egyben azt is biztosítja, hogy a nemzeti bíróságok „büntetlenül” fordulhatnak az EUB-hez, tehát fegyelmi eljárás nem indítható azzal a bíróval szemben, aki az előtte fekvő ügyet előzetes döntéshozatalra az EUB elé utalja.

Részletek az ítéletből

[52] [A]z előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból nem állapítható meg, hogy a jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgyát képező uniós jogi rendelkezés és az alapeljárások között olyan kapcsolat áll fenn, amely miatt a kért értelmezés szükséges lenne ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok az ilyen értelmezésből levonható tanulságok alapján az e jogviták eldöntéséhez megkívánt határozatokat meghozhassák.

[53] Az említett kérdések tehát nem az uniós jog olyan értelmezésére irányulnak, amely az említett jogviták megoldásához objektív módon szükséges, hanem általános jellegűek.

[59] A bírói függetlenség lényeges biztosítékát jelenti [...] e bírák számára az, hogy ne kelljen fegyelmi eljárással, illetve szankciókkal számolniuk amiatt, hogy a Bírósághoz fordulás kizárólagos hatáskörükbe tartozó lehetőségével éltek [...], a bírói függetlenség pedig alapvető az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus által megtestesített igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából.

2.3.4. A nemzeti bíróság fogalma

Mint látható volt, a Cartesio-ügyben a Szegedi Ítéletábra is kíváncsi volt arra, hogy bíróságnak minősül-e az EUMSZ 267. cikkében foglalt eljárás szempontjából → II.2.3.2. *A nemzeti bíróság diszkrecionális jogköre*, egy másik ügyben pedig ahhoz kellett támpontokat adnia az EUB-nek, hogy a Tribunal de Contas az uniós jogban meghatározott bíróság fogalma alá tartozhat-e → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve*.

Ez a fogalmi kérdés amilyen egyszerűnek tűnik, annyira sok leágazása van. Az EUB ezért kifejlesztette saját bíróságfogalmát, amely egységesen érvényesül az Európai Unióban → II.1.3. *Az autonóm értelmezés elve*. Ennek alapja az Alapjogi Charta 47. cikke, amelynek értelmében mindenkinek joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához. E hatékony jogorvoslatot pedig a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság képes biztosítani.

A funkcionális megközelítésnek intézményi szempontból az a következménye, hogy nem csupán a szigorú értelemben vett bírósági struktúrában részt vevő igazságszolgáltatási szervek kezdeményezhetik az EUB eljárását, hanem tág értelemben az igazságszolgáltatási funkciót betöltő szervek, így például alkotmánybíróságok is.²⁶²

²⁶² Az Európai Unióban működő tizennyolc alkotmánybíróságból már tizennégy kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást (Ausztria, Belgium, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia). PRIVODA: i. m. (166. lj.) 7.

**C-54/96 Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft kontra
Bundesbaugesellschaft Berlin**
ECLI:EU:C:1997:413

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Giuseppe Tesaro

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 177. cikk (EUMSZ 267. cikk)

Az ügy leírása

A német Szövetségi Közbeszerzési Felügyelet 1996. február 5-i végzésével előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv 41. cikkének értelmezésére vonatkozóan.

A felterjesztett kérdés a Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft mbH és az ajánlatkérő Bundesbaugesellschaft Berlin mbH között merült fel egy szolgáltatási szerződés odaítélésére irányuló eljárás tárgyához kapcsolódó eljárásban. Az ajánlatkérő hirdetményére összesen 18 ajánlat érkezett, amelyek közül hét ajánlatot választottak ki további elbírálásra, köztük a Dorsch Consult ajánlatát. November 30-án két céget és egy építésszt választottak ki, hogy a szerződés tárgyát képező szolgáltatások elvégzésére munkacsoportot alakítsanak. Magát a szerződést 1996. január 12-én írták alá, és a Dorsch Consultot 1996. január 25-én értesítették arról, hogy az ajánlatkérő nem őt választotta.

Még azelőtt, hogy ajánlatát hivatalosan elutasították volna, a Dorsch Consult 1995. december 14-én a Szövetségi Területrendezési, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumhoz mint a közbeszerzési szerződések odaítélésének felülvizsgálatára illetékes szervhez fordult, kérve a szerződéskötési eljárás leállítást. A jogorvoslati szerv 1995. december 20-ai határozatában úgy foglalt állást, hogy nem rendelkezik hatáskörrel az ügyben, ezért a Dorsch Consult 1995. december 27-én a Szövetségi Felügyeleti Testülethez fordult. A testület megállapította, hogy a Németország még nem ültette át az ügyre irányadó 92/50/EGK irányelvet, bár a Szövetségi Gazdasági Minisztérium 1993. június 11-én kiadott egy körlevelet arról, hogy az irányelv közvetlenül alkalmazandó és a közigazgatásnak alkalmaznia kell. A Szövetségi Felügyeleti Bizottság nem volt biztos abban, hogy a meglévő jogorvoslati szervek hatáskörének közvetlenül kellene-e vonatkoznia a közszolgáltatási szerződések odaítélésére is, ezért felfüggesztette az eljárást és az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

Az EUB-nek először abban az elvi jelentőségű kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az előterjesztő Szövetségi Közbeszerzési Felügyelet az EKSZ 177. cikke

(vagyis az EUMSZ 267. cikke) szempontjából bíróságnak tekinthető-e²⁶³ → IV.3.2.1. *Elhatárolás a letelepedés szabadságától.*

Az EUB hangsúlyozta, hogy a szerződés szövegében szereplő bíróság fogalma a közösségi (uniós) jog autonóm fogalma. Annak megállapításához, hogy a felterjesztő szerv a szerződések szerint bíróságnak minősül-e, azt kell megvizsgálni, hogy 1. a szervet törvény hozta-e létre, 2. állandó jelleggel működik-e, 3. kötelező erejű döntést hoz-e, 4. kontradiktórius eljárás folyik-e előtte, 5. jogszabályokat alkalmaz-e, valamint 6. független-e²⁶⁴ → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve.*

Miután az EUB megállapította, hogy a Szövetségi Közbeszzerzési Felügyelet a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez vezető eljárásban bíróságnak minősül, a felterjesztett kérdést elfogadhatónak nyilvánította. A konkrét ügy vonatkozásában az EUB emlékeztetett arra, hogy nem mentesíti a tagállamot az irányelv átültetésének hiánya, ezért joghátrány sem természetes, sem jogi személyt nem érhet az EU-n belül. Amennyiben az adott irányelvet nem ültették át a tagállamok az e célra megállapított határidő lejártáig, akkor a jogorvoslati eljárás során a nemzeti jogot összhangban kell értelmezni az 92/50/EGK irányelvvel, valamint az eljáró bíróságnak körültekintően kell eljárnia, hogy lehetővé tudja tenni a magánszemélyek jogorvoslati kérelmét a közszolgáltatási szerződések odaítélésével kapcsolatosan → III.1.4.3. *Az összhangban történő értelmezés elve.*

Részletek az ítélethől

[23] Annak megállapítása érdekében, hogy az előterjesztő szerv bíróságnak minősül-e a Szerződés 177. cikke értelmében, amely kizárólag a közösségi jog által szabályozott kérdés, a Bíróság számos tényezőt vesz figyelembe, mint például azt, hogy a szervet törvény hozta-e létre, állandó-e, kötelező-e a joghatósága, inter partes-e az eljárása, alkalmaz-e jogi szabályokat, és független-e.

[25] E tekintetben elegendő megjegyezni, hogy a Szövetségi Felügyeleti Bizottságot a HGrG 57c. §-ának (7) bekezdése hozta létre. Törvény általi létrehozása tehát nem vitatható. A törvény általi létrehozás meghatározásakor nem bír jelentőséggel, hogy a nemzeti jogszabályok a Szövetségi Felügyeleti Bizottságot nem ruházták fel hatáskörrel kifejezetten a közszolgáltatási szerződések területén.

[26] A szövetségi Felügyeleti Bizottság állandó létezéséhez sem fér kétség.

[29] [A] HGrG 57c. §-ának (5) bekezdése szerint, ha a felügyeleti bizottság megállapítja, hogy valamely jogorvoslati szerv által hozott határozatok jogellenesek, akkor utasítja ezt a szervet, hogy a felügyeleti bizottság jogi megállapításainak megfelelően új határozatot hozzon. Ebből következik, hogy a felügyeleti bizottság határozatai kötelező érvényűek.

[35] Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a HGrG 57c. §-ának (1) bekezdése szerint a felügyeleti bizottság önállóan és saját felelősségmellett végzi feladatát. A HGrG

²⁶³ Ehhez hasonlóan 246/80 Broekmeulen kontra Huisarts Registratie Commissie, ECLI:EU:C:1981:218.

²⁶⁴ A korai esetjogból lásd 61/65 G. Vaassen-Göbbels kontra Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, ECLI:EU:C:1966:39.

57c. §-ának (2) bekezdése szerint a tanácsok tagjai függetlenek és csak a törvényeknek vannak alárendelve.

[37] Azt is ki kell emelni, hogy a Szövetségi Felügyeleti Bizottság ebben a konkrét esetben bírósági jogkört gyakorol, mivel megállapíthatja, hogy a jogorvoslati szerv által hozott döntés jogellenes, és a jogorvoslati szervet új döntés meghozatalára utasíthatja.

2.3.5. Az uniós jogi aktus érvényességének vitathatósága

Az előzetes döntéshozatali eljárásnak egy kevésbé ismert és ritkábban használt aspektusa az uniós jogi aktusok jogszerűségének vitatása. A nemzeti bíróságok az előttük fekvő ügyek megoldása érdekében jogosultak az uniós jog értelmezésére és alkalmazására, de arra nem rendelkeznek hatáskörrel, hogy maguk állapítsák meg bármely uniós aktus érvénytelenségét azon az alapon, hogy az sérti a normahierarchiában fölötté lévő uniós jogot. Az adott aktust vagy érvényesnek kell tekinteni és alkalmazni kell, vagy ha kétség merül fel a jogszerűségét illetően, a nemzeti bírónak az EUB-hez kell fordulnia az EUMSZ 267. cikke szerint. E tekintetben az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy bármelyik fokon is járjon el a tagállami bíróság, köteles az EUB-hez fordulni, ha kételye merül fel az alkalmazandó uniós jogi rendelkezés érvényességét illetően.²⁶⁵

314/85 Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost

ECLI:EU:C:1987:452

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: G. Federico Mancini

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 177. cikk (EUMSZ 267. cikk)

Az ügy leírása

A németországi Ammersbekben székhellyel rendelkező kereskedő, a Foto-Frost, fényképészeti árucikkekre vonatkozó import-, export- és nagykereskedelmi tevékenységet folytatott. Egy ellenőrzést követően a Hauptzollamt Lübeck-Ost, a központi vámhivatal úgy ítélte meg, hogy a német vámjogszabályok értelmében az áruk után vámot kell fizetni. Mindazonáltal úgy vélte, hogy a jelen esetben nem helyénvaló az utólagos beszedés érvényesítése, mivel Foto-Frost megfelelt az 1697/79/EGK tanácsi rendelet²⁶⁶ 5. cikk (2) bekezdése által előírt feltételeknek, amelyek szerint el lehet tekinteni az olyan vámok utólagos beszedésétől, amelye-

²⁶⁵ C-344/04 IATA és ELFAA, ECLI:EU:C:2006:10 [30].

²⁶⁶ A Tanács 1697/79/EGK rendelete (1979. július 24.) a megfizetésért felelős személytől meg nem követelt, az ilyen vámok megfizetésének kötelezettségével járó vámeljárás alá vont árukkal kapcsolatos behozatali, illetve kiviteli vámok utólagos beszedéséről.

ket az illetékes hatóságok tévedése miatt nem szedtek be az egyébként jóhiszeműen eljáró személytől. Márpedig a Hauptzollamt megítélése szerint a Foto-Frost a vámáru-nyilatkozatát megfelelően töltötte ki, és nem volt elvárható, hogy a tévedést észlelje.

Mivel a kérdéses vám összege meghaladta a 2000 ECU-t,²⁶⁷ a Hauptzollamt nem határozhatott önállóan az utólagos vámbeszedés érvényesítéséről, ezért a Pénzügyminisztériumhoz fordult. A minisztérium megkereste a Bizottságot, hogy döntsön arról, megengedhető-e a kérdéses vámok utólagos beszédésétől való eltekintés.

A Bizottság a Német Szövetségi Köztársaságnak címzett határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vám beszédésétől nem lehet eltekinteni, ezért a határozat alapján a Foto-Frostot arról értesítették, hogy be kell fizetnie a vámot utólag. Ezt az utólagos beszédéről szóló értesítést támadta meg a vállalkozás a Finanzgericht Hamburg előtt. A bíróságban ugyanakkor kételyek merültek fel a Bizottság 1983. május 6-i határozatának érvényessége felől, ezért az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

Mindamellett, hogy az EUB érvénytelennek nyilvánította a Bizottság Németországnak címzett határozatát, elvi érvekkel rögzítette azt is, hogy a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg a közösségi (uniós) intézmények jogi aktusainak érvénytelenségét. Ennek fő oka az uniós jog egységessége: ha tagállamonként eltérő módon ítélnék meg az uniós jogi aktusok érvényességét, az az uniós jog fragmentációját eredményezné. Ebből viszont az következik, hogy a tagállami bíróságoknak bármikor, amikor kételyük merül fel az uniós jog érvényességét illetően, előzetes döntéshozatali eljárással az EUB-hez kell fordulniuk.

Részletek az ítéletből

[13] Annak lehetővé tételével, hogy azon tagállami bíróságok, amelyeknek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében van helye jogorvoslatnak, előzetes döntéshozatal céljából értelmezésre vagy az érvényesség megállapítására vonatkozó kérdéseket intézzenek a Bírósághoz, a 177. cikk nem határozza meg, hogy ezek a bíróságok rendelkeznek-e hatáskörrel a közösségi intézmények jogi aktusai érvénytelenségének megállapítására.

[14] Ezek a bíróságok vizsgálhatják valamely közösségi jogi aktus érvényességét, és amennyiben nem találják megalapozottnak a felek által a bíróság előtt felhozott érvénytelenségi okokat, elutasíthatják azokat, megállapítva, hogy a jogi aktus teljes mértékben érvényes. Így eljárva nem kérdőjelezi meg a közösségi jogi aktus létét.

²⁶⁷ Az ECU (European Currency Unit) európai valutaegység, amely az Európai Közösség, majd az Európai Unió valutája volt 1979-től 1999-ig, az euró bevezetéséig.

[15] Ugyanakkor nincs hatáskörük a közösségi intézmények jogi aktusait érvénytelennek nyilvánítani. [...] [A] Bíróság 177. cikkben elismert hatásköreinek alapvető célja annak biztosítása, hogy a közösségi jogot a tagállami bíróságok egységesen alkalmazzák. Az egységesség e követelménye különösen kényszerítő erejű, ha valamely közösségi jogi aktus érvényességéről van szó. A közösségi jogi aktusok érvényessége tekintetében a tagállamok bíróságai között fennálló különbségek magát a közösségi jogrendszer egységességét kérdőjelezhetnék meg, és veszélyeztethetnék a jogbiztonság alapvető követelményét.

[17] Tekintve, hogy a 173. cikk kizárólagos hatáskört biztosít a Bíróságnak a közösségi intézmények jogi aktusainak megsemmisítésére, a rendszer koherenciája megköveteli, hogy ugyancsak a Bíróság rendelkezzen hatáskörrel ugyanazon jogi aktus érvénytelenségének megállapítására, amennyiben arra valamely nemzeti bíróság előtt hivatkoznak.

[18] Továbbá hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság van a legkedvezőbb helyzetben ahhoz, hogy a közösségi jogi aktusok érvényességéről határozzon. Ugyanis azon közösségi intézményeknek, amelyeknek jogi aktusát megtámadták, az EGK Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 20. cikke értelmében jogukban áll részt venni a Bíróság előtti eljárásban, hogy megvédjék ezen jogi aktusaik érvényességét. Ezen kívül az említett jegyzőkönyv 21. cikkének második bekezdése értelmében a Bíróság az eljárásban félként részt nem vevő intézményeket felkérheti, hogy adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság az eljáráshoz szükségesnek tart.

2.4. Kártérítési per

Az EUMSZ 340. cikke szerint az EU szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza. Emellett a cikk (2) bekezdése rendelkezik a szerződésen kívüli felelősség esetéről is. E szerint az EU a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy az alkalmazottai által a feladataik teljesítése során okozott károkat. Ennek keretében az EU felelősségét három konjunktív feltétel fennállása alapozza meg:

- az intézkedés vagy mulasztás elkövetése,
- a kár bekövetkezése és
- a kettő közötti okozati összefüggés.

A kártérítési pert az első feltétel teljesülésétől, vagyis a vitatott intézkedéstől vagy mulasztástól számított öt éven belül lehet megindítani.²⁶⁸ Az intézkedés vagy mulasztás két módon valósulhat meg, így beszélhetünk

- jogellenes aktussal okozott kárról, vagy
- jogalkotással okozott kárról, amely egy felsőbb jogi szabályt – az EUSZ-t, az EUMSZ-t vagy az általános jogelveket – sértve keletkezik, a jogsértés pedig kellően súlyos mértékű (Schöppenstedt-formula).

²⁶⁸ Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya 46. cikk.

Az utóbbi esetkör részben felülírta a későbbi ún. Bergaderm-formula,²⁶⁹ amelynek értelmében az EU felelősségi alakzata a tagállamok felelősségi alakzatával vált kongruenssé → III.3.3. *A tagállami felelősség megállapíthatóságára vonatkozó teszt szigorodása.* Az új formula értelmében nemcsak a jogalkotással, hanem bármely adminisztratív aktussal okozott kárért felelős az EU, ha teljesülnek a tagállami felelősség körében is meghatározott kritériumok:

- a megsértett uniós jogszabály jogokat állapít meg a magánszemélyek részére,
- a jogsértés kellően súlyos,
- és közvetlen okozati összefüggés áll fenn az EU-t terhelő kötelezettség megsértése és a bekövetkezett kár között.

2.4.1. Jogellenes aktussal előidézett szerződésen kívüli kár

145/83 Adams kontra Bizottság

ECLI:EU:C:1985:323

Az eljárás típusa: kártérítési eljárás

Főtanácsnok: G. Federico Mancini

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 214. cikk és 215. cikk (2) bekezdés [EUMSZ 339. cikk és 340. cikk (2) bekezdés]

Az ügy leírása

A svájci Hoffmann-La Roche cég vezetőségi tagja – anonimitás kérése mellett – arról tájékoztatta az Európai Bizottságot, hogy az EU területére exportáló vállalata uniós jogba ütköző üzleti gyakorlatot folytat. A Bizottság helyszíni ellenőrzést tartott a cégnél és megbírságolta. A Hoffmann-La Roche ügyvédje ki akarta deríteni a Bizottságnál az informátort, amiért cserébe a jövőre nézve együttműködést ajánlott az intézménynek. A Bizottság nem adta ki az informátorát, átadta viszont az általa szolgáltatott dokumentumok anonimizált változatát, amelyből beazonosíthatóvá vált Adams személye. Az ügyvéd feljelentést tett Adams ellen, ezért amikor egy családi látogatás alkalmával visszatért Svájcba, letartóztatták és vádat emeltek ellene. Adams ezt követően fordult az EUB-hez és kártérítés megállapítását kérte a Bizottsággal szemben.

A bíróság döntése

Az EGK-szerződés 214. cikke (EUMSZ 339. cikk) szerint az EU intézményeinek tagjai, a bizottságok tagjai, valamint az EU tisztviselői és egyéb alkalmazottai szolgálati jogviszonyuk megszűnését követően sem fedhetik fel a szolgálati titoktartási kötelezettség alá eső információkat, így különösen a vállalkozásokra, az azok üzleti kapcsolataira vagy költségösszetevőire vonatkozó információkat.

²⁶⁹ C-352/98 P Bergaderm és Goupil kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2000:361 [42].

Az EUB megítélése szerint az „így különösen” fordulat példálózó felsorolásra enged következtetni, ennél fogva az anonimitást kérő bejelentőre vonatkozó adatok is a titoktartás körébe tartoznak.

Az EUB megállapította, hogy a Bizottság nem járt el kellő körültekintéssel, mivel nem tájékoztatta Adamst sem az iratok átadásáról, sem a cég ügyvédjének ajánlatáról. A bíróság ugyanakkor azt is figyelembe vette, hogy Adams is közrehatott a kár bekövetkeztében, mivel nem hívta fel a Bizottság figyelmét arra, hogy a személye a dokumentumok alapján beazonosítható, és nem is kért tájékoztatást a bizottsági vizsgálat állásáról. Mindezek alapján az EUB megállapította, hogy a Bizottság intézkedése és a bekövetkezett kár között fennáll az okozati összefüggés, ugyanakkor a károsulti közrehatás miatt 50%-os kármegosztást alkalmazott.

Részletek az ítéletből

[35] Ami a bíróság előtt folyamatban lévő ügyet illeti, a felperes 1973. február 25-i leveléből egyértelműen kiderül, hogy kérte a Bizottságot, hogy ne fedje fel személyazonosságát. Nem lehet tehát tagadni, hogy a Bizottságot e tekintetben titoktartási kötelezettség terhelte a felperes vonatkozásában. A felek valójában nem magának e kötelezettségnek a létezésében nem értettek egyet, hanem abban, hogy a felperes munkaviszonyának a Roche-nál történt megszűnését követően is terhelt-e a Bizottságot a titoktartási kötelezettség.

[39] Másrészt egyértelmű, hogy a szerkesztett fénymásolatok átadása a Roche leányvállalatok munkatársainak lehetővé tette a Roche számára, hogy a felperest a svájci ügyészséghez benyújtott feljelentésben fő gyanúsítottként jelölje meg. A dokumentumok átadása volt tehát az, amely a felperes letartóztatásához vezetett, és amely ráadásul a rendőrség és a svájci bíróságok számára alapos bizonyítékot szolgáltatott a felperes ellen.

[44] Ezért azt a következtetést kell levonni, hogy a Bizottságnak, mivel nem tett meg minden észszerű erőfeszítést annak érdekében, hogy a felperesnek átadja a dr. Alder 1974. november 8-i látogatását követően rendelkezésére álló információkat, noha ezen információk közlése megakadályozhatta volna, vagy legalábbis enyhíthette volna azt a kárt, amely a felperes személyazonosságának a Roche-nak átadott dokumentumok révén történő kiderítéséből valószínűleg származott, fennáll a felperessel szemben e kárért való felelőssége.

[53] Ezért azt a következtetést kell levonni, hogy a Közösség köteles megtéríteni a felperes személyazonosságának a Bizottság által a Roche-nak átadott dokumentumok révén történő felfedezéséből eredő kárt. El kell azonban ismerni, hogy a Bizottság felelősségének mértékét csökkenti a felperes saját gondatlansága. A felperes elmulasztotta tájékoztatni a Bizottságot arról, hogy a dokumentumokból magukból is következtetni lehetett a felperesnek, mint informátornak a személyazonosságára, noha ő volt a legjobb helyzetben ahhoz, hogy ezt a kockázatot felismerje és elhárítsa. Nem kérte a Bizottságot, hogy tájékoztassa őt a Roche elleni vizsgálat előrehaladásáról, és különösen arról, hogy a dokumentumokat e célból felhasználhatják-e. Végül, anélkül tért vissza Svájcba, hogy megkísérelt volna bármilyen vizsgálatot végezni e tekintetben,

noha tisztában kellett lennie azokkal a kockázatokkal, amelyeknek a korábbi munkáltatójával szembeni magatartása miatt a svájci jogszabályok alapján kitette magát.

[55] A fentiekből következik, hogy a Bizottságot kötelezni kell arra, hogy a felperest kártalanítsa azon kár felének erejéig, amelyet amiatt szenvedett el, mert a felperest a Roche versenyellenes gyakorlatára vonatkozó információk forrásaként azonosították. Egyebekben azonban a keresetet el kell utasítani. A kártérítés összegét a felek közötti megegyezéssel kell meghatározni, ilyen egyezség hiányában a bíróság határozza meg azt.

2.4.2. Uniói jogi aktussal előidézett szerződésen kívüli kár

5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra Tanács

ECLI:EU:C:1971:116

Az eljárás típusa: kártérítési eljárás

Főtanácsnok: Karl Roemer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 215. cikk (2) bekezdés [EUMSZ 340. cikk (2) bekezdés]

Az ügy leírása

Az Aktien Zuckerfabrik Schöppenstedt nevű vállalkozás azt kérte az EUB-től, hogy kötelezze a Tanácsot a tagállami cukorárak és az 1968. július 1-jétől érvényes cukorárak közötti különbség kiegyenlítéséhez szükséges intézkedések megállapításáról szóló 769/68 tanácsi rendelet elfogadásával okozott kár megtérítésére. Elsődlegesen 150 000 német márka körüli összeg megfizetését követelte a Tanács-tól, amely összeg a nyerscukor korábbi német árához képest a felperes által elszenvedett bevételkiesésnek felel meg.

A bíróság döntése

Az EUB megvizsgálta, hogy a tanácsi rendelet valóban sérti-e a vállalkozás által felhozott elsődleges jogi rendelkezéseket, így a diszkrimináció tilalmát, valamint az egyenlő bánásmód elvét. Miután megállapította, hogy a rendelet nem sérti ezeket a magasabb normákat, a keresetet mint megalapozatlant elutasította.

Részletek az ítéletből

[11] Mivel gazdaságpolitikai döntéseket is magában foglaló normatív aktusról van szó, a Közösség felelőssége az ezen aktus következtében magánszemélyeket ért károkért a Szerződés 215. cikke második bekezdésének rendelkezéseire figyelemmel csak a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály kellően egyértelmű megsértése esetén állapítható meg.

[12] A Tanácsot a tagállami cukorárak és az 1968. július 1-jétől érvényes cukorárak közötti különbség kiegyenlítéséhez szükséges intézkedésekre vonatkozó rendelkezések elfogadására kötelező 1009/67 rendelet 37. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott 769/68 rendelet felhatalmazza azokat a tagállamokat, amelyek területén a fehér-

cukor ára magasabb az irányárnál, hogy az 1968. július 1-jén 0 órakor a területükön szabad forgalomban lévő fehér- és nyerscukormennyiség tekintetében kompenzációs összeget biztosítsanak.

A felperes utal arra, hogy az alacsony árat alkalmazó tagállamok tekintetében a rendelet csak arra az esetre állapítja meg díj fizetését a cukorkészletekre, ha a korábbi árak alacsonyabbak voltak az 1968. július 1-jétől érvényes intervenciós árnál, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy mivel eltérő kritériumokat alkalmaz a magas cukor-árat alkalmazó tagállamok termelőit illető kompenzációs jogosultság megállapítása tekintetében, a rendelet megsérti a Szerződés 40. cikke (3) bekezdése utolsó albekezdésének rendelkezését, amely szerint a közös árpolitikának közös kritériumokon és egységes számítási módszereken kell alapulnia.

[13] A jelzett különbség nem jelent hátrányos megkülönböztetést, mivel az a cukorágazat új, közös piacszerzésének következménye, melyben nincs egyetlen szabott ár, csak árkeretet alkotó minimális és maximális ár, amelyekben belül a tényleges árszínvonal a piaci változások szerint alakul.

[15] Hasonlóképpen el kell utasítani a felperes azon állítását, amely szerint a 769/68 rendelet megsérti a Szerződés 40. cikkét, mivel a nyerscukorkészletekre vonatkozó kiegyenlítési díj és kompenzációs összeg számítási módját a fehércukorra vonatkozó számítási mód alapján határozták meg, ami a felperes szerint a nyerscukortermelők tekintetében egyenlőtlen elbánáshoz vezethet. Noha a felperes hipotetikus esetek alapján azt állította, hogy a választott számítási módok nem feltétlenül vezetnek egységes eredményre a nyerscukortermelők tekintetében, azt nem bizonyította, hogy 1968. július 1-jén ez lett volna a helyzet.

2.5. Véleményezési eljárás (nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata)

Az EUB-nek van néhány kevésbé ismert vagy ritkábban igénybe vett hatásköre. Ilyen a nemzetközi megállapodások körében az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése által biztosított véleményezési hatáskör is, amelynek kitüntetett alkotmányos jelentősége van az uniós jog és a nemzetközi jog viszonya szempontjából. Az eljárás lényege, hogy a tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kikérheti az EUB véleményét a megkötendő nemzetközi megállapodásnak az alapító szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha az EUB véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják vagy az alapító szerződéseket felülvizsgálják.

A véleményező hatáskör célja annak biztosítása, hogy az uniós jog összhangban álljon az EU-t kötelező nemzetközi megállapodásokkal. Mindebből az uniós jogrendben érvényesülő normahierarchiára is levonhatók következtetések: a nemzetközi jog az elsődleges uniós jog és a másodlagos uniós jog között helyezkedik el.²⁷⁰ Ez azt jelenti, hogy az EU által kötött nemzetközi szerződések

²⁷⁰ C-402/05 P és C-415/05 P Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek (nagytanács), ECLI:EU:C:2008:461 [285].

elsőbbséggel bírnak a másodlagos joggal szemben, amiből következően azt oly módon kell értelmezni, hogy összhangban legyen a nemzetközi jogi vállalásokkal. Ugyanakkor a nemzetközi jog beépülésének is vannak korlátai, jelesen az, hogy a nemzetközi jogi rendelkezések alkalmazása meg kell feleljen az alapító szerződéseknek. Amennyiben tehát a megkötendő nemzetközi megállapodás bármilyen okból nem felel meg az elsődleges uniós jognak, az EUB kedvezőtlen véleményt fogalmaz meg, ami azzal a jogkövetkezménnyel jár, hogy a Tanács az adott nemzetközi megállapodást abban a formában nem kötheti meg.

A Bíróság 2/94. sz. véleménye ECLI:EU:C:1996:140

Az eljárás típusa: véleményezési eljárás

Az ügy leírása

A Tanács vélemény iránti kérelemmel kereste meg az EUB-t 1994. április 26-án. A kérdés lényege az volt, hogy az Európai Közösség csatlakozása az EJEE-hez összeegyeztethető-e az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel. Az ügy érdekessége, hogy sem az EUB megkeresésekor, sem a vélemény kiadása idején nem kezdődtek még meg a tárgyalások az EJEE-hez való csatlakozásról, és nem határozták meg pontosan annak a megállapodásnak a tartalmát sem, amellyel a Közösség az egyezményhez kívánt volna csatlakozni.

A bíróság véleménye

Mivel nem állt rendelkezése tervezett szöveg a csatlakozás megvalósításáról, az EUB-nek nem állt módjában véleményt adni arról, hogy az egyezményhez való csatlakozás összeegyeztethető-e az alapító szerződés rendelkezéseivel.

Mindemellett az EUB azt állapította meg, hogy az intézmények és a tagállamok nyilvánvaló érdeke az, hogy a hatáskör kérdését illetően világos legyen a helyzet a tárgyalás megkezdésekor, még a megállapodás lényeges elemeinek megtárgyalása előtt. E tekintetben az EUB emlékeztetett arra, hogy jóllehet az emberi jogok tiszteletben tartása a közösségi jogi aktusok jogszerűségének feltétele, jelen állapotában a Közösségnek nincs hatásköre csatlakozni az egyezményhez. Az 1990-es évek közepén, a Maastrichti Szerződés idején tehát még elvileg sem volt összeegyeztethető az EKSZ-szel az EJEE-hez való csatlakozás, hiszen hiányzott a szerződéses jogalap, amelyet majd csak a Lisszaboni Szerződés teremtett meg az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével → III.5.4. *Csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez* és III.4.3. *A jogalkotással szemben támasztott elvárások*.

Részletek a véleményből

[3] [E hatáskör célja] a Közösséget kötelező nemzetközi megállapodásoknak a Szerződéssel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos jogvitákból eredő nehézségek elkerülése.

[4] [A] Bíróság olyan határozata, amely szerint egy ilyen megállapodás akár tartalmilag, akár az elfogadásakor alkalmazott eljárás miatt nem egyeztethető össze a Szerződés rendelkezéseivel, bizonyára nemcsak közösségi szinten, hanem a nemzetközi kapcsolatokban is komoly nehézségeket okozna, és azzal a veszéllyel járna, hogy valamennyi érdekelt fél – beleértve a harmadik országokat is – károkat szenvedne.

[27] Meg kell állapítani, hogy a Szerződés egyetlen rendelkezése sem ruházza fel a közösségi intézményeket olyan általános hatáskörrel, hogy azok az emberi jogok tárgyában jogi aktusokat fogadjanak el, vagy e területen nemzetközi egyezményeket kössenek.

[33] Továbbá meg kell említeni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapvető jogok szerves részét képezik azon általános jogelveknek, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. E tekintetben a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó olyan nemzetközi okmányokra támaszkodik, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek, vagy amelyekhez csatlakoztak. Ezzel kapcsolatban a Bíróság kiemelte, hogy az egyezmény különleges jelentőséggel bír.

[34] Jóllehet ezek szerint az emberi jogok tiszteletben tartása a közösségi jogi aktusok jogszerűségének feltétele, mégis meg kell állapítani, hogy az egyezményhez történő csatlakozás az emberi jogok védelmére vonatkozó jelenlegi közösségi rendszer lényegi megváltoztatását kívánná meg, amennyiben a Közösségnek egy különálló nemzetközi intézményrendszerbe kellene beilleszkednie, valamint az egyezmény összes rendelkezését be kellene építeni a közösségi jogrendbe.

[35] Az emberi jogok védelmére vonatkozó közösségi rendszer ilyen mértékű megváltoztatása – amely úgy a Közösség, mint a tagállamok számára egyaránt alapvető intézményi következményeket vonna maga után – alkotmányos jelentőséggel bírna, és jellegénél fogva túllépné a 235. cikk kereteit. Ez csak a Szerződés módosításával lenne megvalósítható.

III. Alkotmányos kérdések

1. Közvetlen hatály

Az államok jogrendszereinek a nemzetközi joghoz fűződő viszonya kétféle lehet: a monista berendezkedés szerint a nemzetközi jog automatikusan a nemzeti jog részévé válik, úgy működik, mintha maga is nemzeti jog lenne; a dualista megközelítés azonban különválasztja a nemzeti jogot és a nemzetközi jogot, ezért az utóbbit át kell ültetni a nemzeti jogba, így az egy közvetítő nemzeti törvényen keresztül válik jogilag kötelezővé.²⁷¹ Mindkét megközelítésben közös, hogy a nemzetközi jog státuszát a nemzeti alkotmányjog határozza meg. Ezzel szemben az európai jog és a nemzeti jog viszonyát az EUB nem hagyta a tagállami alkotmányos hagyományokra: elválasztotta az uniós jogot a klasszikus nemzetközi jogtól (így annak megítélésétől, hogy a tagállamok az uniós szerződéseket monista vagy dualista módon közelítik-e meg), és kidolgozta a közvetlen hatály doktrínáját, amelynek értelmében egyes szerződéses rendelkezések peresíthető tartalmúak, vagyis az uniós jog *sui generis* jellegéből²⁷² adódóan közvetlenül felhívhatók a nemzeti bíróságok előtt. Az, hogy mely rendelkezések ilyen jellegűek, nem a tagállami alkotmányjog megközelítésén, hanem az EUB-nek az európai jogot értelmező döntésein múlik.

A közvetlen hatály elvének megfogalmazása jelentette tehát az áttörést, amely megkülönböztette az európai uniós jogot a nemzetközi közjogtól. Ahogy az EUB fogalmazott, valójában a nemzetközi jog „új jogrendje” jött létre. Míg a klasszikus nemzetközi közjogban a nemzetközi szerződést aláíró államok egymással szemben válnak jogosulttá és kötelezetté, addig az „új jogrendben” a közvetlen hatály elve azt teszi lehetővé, hogy a tagállamok által aláírt nemzetközi szerződésben foglaltakat nem pusztán a tagállamok kényszeríthetik ki egymással szemben, hanem magánszemélyek is. A közvetlen hatály elve tehát azzal a következménnyel járt, hogy az európai uniós jog nemcsak az uniós tagállamok számára keletkeztetett jogokat és kötelezettségeket, hanem a magánszemélyek számára is. A magánszemélyek pedig élhetnek e jogokkal és közvetlenül hivatkozhatnak azokra a nemzeti bíróságok előtt.

²⁷¹ Részletes áttekintést ad MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovat-szerkesztő: SÜLYÖK Gábor) 2019, <https://bit.ly/3RX69gS>.

²⁷² Antoine VAUCHEZ: When Scholarship Matters: Theory-Building and Theory Effects in the EU Polity Context. *iCourts Working Paper*, No. 200, 2020, 5.; Bruno DE WITTE: The EU as an international legal experiment. In Joseph H. H. WEILER – Gráinne DE BÚRCA (szerk.): *The Worlds of European Constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 25.

1.1. Az alapító szerződések rendelkezéseinek közvetlen hatálya

A közvetlen hatály elvének megfogalmazását Hollandia monista jellegű alkotmányreformja tette lehetővé, amelyet követően a holland bíróságok az európai jog alkalmazási feltételeiről kérdezték az EUB-t az alább bemutatandó Van Gend & Loos-ügyben.²⁷³

Az EUB előtt a közösségi jogról alkotott két vízió versengett egymással: a klasszikus nemzetközi jogi megközelítés értelmében az alapító szerződésekben nem következhetnek kikényszeríthető jogosultságok az egyének számára. Ezzel szemben az alkotmányjoginak nevezhető²⁷⁴ megközelítés szerint a közösségi (uniós) jog képes közvetlenül felhívható egyéni jogok létrehozására.

Az EUB előtti eljárásban a hat tagállam közül három is részt vett, és egyebek mellett azzal érveltek, hogy az alapító szerződések a Bizottság feladatává teszik az uniós jog kikényszerítését a kötelezettségszegési eljárás révén. Az EUB azonban az előzetes döntéshozatali eljárás létének jelentőségét hangsúlyozva a nemzeti bíróságok és az egyének kitüntetett szerepét jelölte ki az uniós jog végrehajtása tekintetében. Az EUB szerint az előzetes döntéshozatali eljárás léte a bizonyíték arra, hogy a közvetlen hatály lehetőségének fenn kell állnia.

A közvetlen hatály elve élővé, hatékonyan érvényesülővé tette az uniós jogot, hiszen az nem pusztán a tagállamok egymás közti érintkezésében (vagyis a magánszemélyek nézőpontjából közvetett módon) vált kikényszeríthetővé, hanem közvetlenül a polgárok által a nemzeti bíróságok előtt. A közvetlen hatály tehát arra világít rá, hogy az egyéneknek vannak kikényszeríthető európai jogaik, és az államot felelősségre vonhatják azok révén.

Ahhoz, hogy egy adott rendelkezés közvetlen hatállyal bírjon, két peremfeltételt kell megvizsgálni. Először is a peresíthetőség feltétele, hogy az uniós jog valamilyen jogosultságot fogalmazzon meg. Azt, hogy az uniós jog melyik rendel-

²⁷³ RASMUSSEN: i. m. (244. lj.) 387–388.

²⁷⁴ A széles nemzetközi szakirodalomból lásd STEIN: i. m. (31. lj.) 1.; Koen LENAERTS: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, 1990/2., 220.; Joseph H. H. WEILER: The Transformation of Europe. *The Yale Journal*, 1991/8., 2425.; Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited? *Common Market Law Review*, 1999/4., 707.; Jan KOMÁREK: Whose ideas matter? Studying the origins of European constitutional imaginaries. (2022) *iCourts Working Paper Series*, No. 300.; Matej AVBEJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford, Hart, 2012; Jürgen BAST – Armin von BOGDANDY: The Constitutional Core of the Union: On the CJEU's New Constitutionalism. *Common Market Law Review*, 2024/6., 1471–1500.; Ulrich HALTERN: *The Constitution of the European Union*. London, Hart, 2025. A hazai szakirodalomból lásd különösen CHRONOWSKI Nóra: A többszintű alkotmányosság többszintű könyve. *Közjogi Szemle*, 2013/1., 68–71.; DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI, 2017, 305.; FAZEKAS Judit: Az EU jogrendszere és döntéshozatal, jogalkotási eljárásai; a jogközelítés módszerei. In OSZTOVITS (szerk.): i. m. (220. lj.) 168.; VARJU Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016, 143.; VÁRNAY: i. m. (32. lj.) 95.

kezése tartalmaz ilyen jogosultságot, végső soron az EUB fogja megállapítani. Az EUB ebben az összefüggésben a következő tesztet állította fel a Van Gend & Loos-ügyben: a rendelkezésnek kellően pontosnak (*clear*), feltétel nélkülinek (*unconditional*) és abszolút jellegűnek kell lennie, vagyis nem függ további belső jogi aktustól.²⁷⁵ A másik megvizsgálandó szempont az, hogy az adott jogosultságot milyen típusú jogforrás tartalmazza. E tekintetben az EUB először az alapító szerződések egyik cikkéről állapította meg, hogy közvetlenül hatályos. A későbbi jogfejlődés során ez a kérdés a másodlagos joganyag vonatkozásában is felmerült, amelyek körében a legtöbb bonyodalmat az irányelvek jelentették.

26/62 Van Gend & Loos kontra Administratie der Belastingen

ECLI:EU:C:1963:1

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Karl Roemer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 12. és 177. cikk (EUMSZ 267. cikk)

Az ügy leírása

Az EGK-szerződés hatálybalépését követően a holland vámhatóság a Van Gend & Loos szállítmányozási vállalat által importált egyik vegyiárura (formaldehid-származékra) a korábbi 3% helyett 8% beviteli vámot rótt ki. A vállalat emiatt pert indított a holland vámhatóság ellen, az ügyben eljáró holland bíróság pedig az EUB elé utalta az ügyet. A kérdése az volt, hogy az EGK-szerződés 12. cikke rendelkezik-e belső jogi hatállyal, vagyis a jogalanyok e cikk alapján érvényesíthetnek-e olyan egyéni jogokat, amelyeket a tagállami bíróságnak védelemben kell részesítenie.

²⁷⁵ Robert Schütze – Pierre Pescatore nyomán – úgy véli, hogy a közvetlen hatály léte körüli vita pusztán az uniós jog gyermekbetegsége volt. Úgy látja továbbá, hogy a közvetlen hatályra kidolgozott tesztet teljesen feloldotta a későbbi joggyakorlat, és az EUB szabad belátásán múlik, milyen rendelkezést tekint közvetlen hatályúnak, amelyből ettől a ponttól kezdődően már kikényszeríthető egyéni jogok is származnak. Így például a „menyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések” fogalmának bonyolultsága ellenére az EUB közvetlen hatállyal ruházta fel a mennyiségi korlátozások tilalmáról szóló rendelkezést → IV.1.3.1. *A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedés fogalma*. Szintén közvetlen hatállyal ruházott fel olyan rendelkezéseket is, amelyek az uniós jogalkotó további tevőleges lépéseit igényelték, így nem voltak sem feltétel nélküliek, sem pedig abszolút jellegűek. Ebben az értelemben a közvetlen hatály pusztán annyit jelent, hogy az adott rendelkezés a nemzeti bíróságok előtt felhívható és azt a bíróságok alkalmazhatják. PIERRE PESCATORE: The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law. *European Law Review*, 1983/8., 155, idézi SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 125.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy az EGK-szerződés 12. cikke közvetlen hatállyal bír, és a benne foglalt egyéni jogokat a nemzeti bíróságnak védelemben kell részesítenie. Ezzel az EUB első ízben állapította meg egy rendelkezés közvetlen hatályát, vagyis ebben a döntésben fogalmazta meg a közvetlen hatály elvét.

Az értelmezni kért 12. cikk szerint tilos volt a tagállamok számára egymás között új beviteli vagy kiviteli vámokat és ezekkel azonos hatású díjakat bevezetni, és tilos volt a már alkalmazott vámok megemlése is. A rendelkezés tehát egy feltétel nélküli tilalmat rögzített a tagállamok számára, a jogalanyok pedig bízakodhattak abban, hogy e tilalmat a tagállamnak kötelezettsége betartani. Ezért az EUB a tagállamok egymással szemben vállalt kötelezettségéből azt vezette le, hogy annak belső tartalma jogokat származtat a magánfelek számára. Ha ez nem így lenne, és a tagállam kötelezettségszegése esetén a magánfeleknek várniuk kellene arra, hogy a Bizottság eljárást indítson a tagállammal szemben → II.2.1. *Kötelezettségszegési eljárás*, vagyis ha ezt a feltétel nélküli jogosultságot a magánfelek nem kényszeríthetnék ki közvetlenül, akkor lényegében az uniós jog hatékony érvényesülése kerülne veszélybe.

Az uniós jog hatékony érvényesülése mellett az előzetes döntéshozatali eljárás léte igazolta a közvetlen hatály megállapítását: csak akkor fognak a nemzeti bíróságok az EUB-hez fordulni, ha az értelmezni kért uniós aktusra a felek a nemzeti bíróság előtt folyó eljárásban hivatkozhatnak. Ők pedig akkor fognak hivatkozni uniós rendelkezésekre, ha azok kikényszeríthetők. Tehát, vonta le a következtetést az EUB, az előzetes döntéshozatal létének tényéből kényszerítően következik a közvetlen hatály elve,²⁷⁶ vagyis az, hogy a jogalanyoknak lehetőségük van az uniós jogban foglaltak kikényszerítésére.²⁷⁷

Részletek az ítéletből

Az EGK-Szerződés célkitűzése, hogy olyan közös piacot hozzon létre, amelynek a működése közvetlenül érinti a Közösség jogalanyait, egyúttal azt is jelenti, hogy ez a Szerződés több mint olyan megállapodás, amely csak a szerződő államok közötti kölcsönös kötelezettségeket hoz létre.

Ebből azt a következtetést kell levonni, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.

[J]ogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára.

²⁷⁶ „Továbbá a Bíróságnak a 177. cikk keretében játszott szerepe [...] megerősíti [kiemelés: O. E.], hogy az államok elismerték azt a lehetőséget, hogy a közösségi jogra állampolgáraik hivatkozhatnak a bíróságok előtt.” 26/62. Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1. A „megerősíti” kifejezésnél erősebb fogalmat használ az ítélet angol és francia változata (*confirms, confirme*).

²⁷⁷ STEIN: i. m. (31. lj.) 21.

Az a körülmény ugyanis, hogy a Szerződés [...] a Bizottság és a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy a Bírósághoz forduljanak olyan állammal szemben, amely nem teljesítette kötelezettségeit, nem fosztja meg a magánszemélyeket attól a jogtól, hogy adott esetben ezekre a kötelezettségekre a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak [...] A 12. cikk tagállamok általi megsértésével szembeni biztosítékoknak egyedül a 169. és 170. cikkben meghatározott eljárásokra való korlátozása megszüntetné állampolgáraik egyéni jogainak bármely közvetlen bírói védelmét. [...] A jogaik védelmében érdekelt magánszemélyek ébersége hatékony ellenőrzést eredményez, amely kiegészíti a 169. és 170. cikk által a Bizottság és a tagállamok gondosságára bízott ellenőrzést.

1.2. Vertikális és horizontális közvetlen hatály

A Van Gend & Loos-ügyben megfogalmazott közvetlen hatály elve azt jelentette, hogy az alapító szerződés egyes rendelkezései közvetlen hatállyal bírhatnak, vagyis a jogalanyok hivatkozhatnak rájuk a nemzeti bíróságok előtt. Amint az ügyben látható volt, ez a hivatkozás, illetve kikényszerítés a holland adóhatósággal szemben volt sikeres: a vállalkozó egy állami szerv ellenében – vertikális jogviszonyban – hívhatta fel a szerződésből származó jogosultságot, ami az államnak az EGK-szerződésben foglalt kötelezettségéből fakadt.

A későbbiek során ugyanakkor felmerült az a kérdés, hogy vajon a magánfelek egymás közti vitáiban – horizontális jogviszonyban – is felhívhatók-e a szerződéses rendelkezések.²⁷⁸ Vajon az alapító szerződésekben, amelyeket a tagállamok írtak alá, vagyis amelyekben primer módon a tagállamok köteleződtek el egymással szemben, vannak-e olyan rendelkezések, amelyeket nem a tagállamokkal folytatott perben, hanem magánfelek egymás közti jogvitájában is fel lehet hívni? Ez a kérdés először az EGK-szerződés 119. cikkével összefüggésben merült fel a Defrenne kontra Sabena esetben.²⁷⁹

²⁷⁸ Harm SCHEPEL: Constitutionalising the Market, Marketising the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law. *European Law Journal*, 2012/2., 177.

²⁷⁹ További híres példák a szerződéses rendelkezések horizontális hatályára: 74/76 Ianelli kontra Meroni, ECLI:EU:C:1977:51; C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai, ECLI:EU:C:1995:463; C-368/95 Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH kontra Bauer Verlag, ECLI:EU:C:1997:325; C-438/05 The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union, ECLI:EU:C:2007:772.

43/75 Defrenne kontra SABENA

ECLI:EU:C:1976:56

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás**Főtanácsnok:** Alberto Trabucchi**A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok:** EGK-szerződés 119. és 177. cikk [EUMSZ 157. cikk (1) bekezdés és 267. cikk]**Az ügy leírása**

Gabrielle Defrenne a Sabena légitársaságnál dolgozott mint utaskísérő. Defrenne szerint 1963 februárjától 1966 februárjáig hátrányos megkülönböztetést szenvedett díjazás szempontjából a fedélzeti személyzetként ugyanazt a munkát végző férfi munkatársaihoz képest, ezért kártérítési pert indított a légitársaság ellen.

A belga munkaügyi bíróság az EGK-szerződés 119. cikkének alkalmazásával kapcsolatban fordult az EUB-hez, amely kimondta, hogy „a nőknek és a férfiaknak egyenlő munkáért egyenlő bér jár”. A bíróság kérdése az volt, hogy a 119. cikk közvetlenül valamennyi tagállam belső jogának részévé teszi-e a férfiak és a nők egyenlő munkáért járó egyenlő díjazásának elvét, és hogy az egyéb nemzeti jogszabályoktól függetlenül jogot biztosít-e a munkavállalók számára, hogy a nemzeti bíróságokhoz keresetet nyújtsanak be az elv érvényesítése céljából.

A bíróság döntése

A 119. cikk fontos különlegessége a Van Gend & Loos-ügyhöz képest az, hogy a 119. cikk első albekezdése nem tilalmat, hanem aktív kötelezettséget ír elő a tagállamoknak, jelesen azt, hogy kötelesek biztosítani és fenntartani annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő munkáért egyenlő díjazást kapjanak.

Ezenfelül arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy az EUB már e korai döntésében megkülönböztette egymástól a diszkrimináció közvetlen és a közvetett formáját. Eszerint a nyílt hátrányos megkülönböztetés már a munka azonossága és az egyenlő díjazás szempontjai alapján megítélhető, azonban a leplezett hátrányos megkülönböztetés nehezebben („csak egyértelműbb, közösségi vagy nemzeti végrehajtási rendelkezésekkel összefüggésben”) azonosítható → III.7.3. *A foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem.*

Az EUB szerint a 119. cikkben meghatározott célkitűzés teljes körű megvalósítása az összes, tehát a közvetlen és a közvetett megkülönböztetés teljes felszámolásával érhető el, ugyanakkor a 119. cikk közvetlen hatályát csak a nyílt diszkrimináció esetében látta megállapíthatónak. A közvetett hátrányos megkülönböztetések esetében ugyanis nem teljesül a közvetlen hatály harmadik kritériuma, vagyis nem abszolút jellegű a norma, mivel a 119. cikk önmagában nem elégséges a közvetett diszkrimináció beazonosítására.

Ezzel szemben az EUB úgy látta, hogy azok a közvetlen hátrányos megkülönböztetések, amelyek forrása jogszabályi rendelkezésben vagy kollektív szerződésben található, tisztán jogi elemzések segítségével felfedhetők. Amennyiben ilyen helyzet áll fenn, akkor a bíróságnak meg kell tudnia állapítani, ha egy női munkavállaló valóban alacsonyabb díjazásban részesül, mint az ugyanazon feladatokkal megbízott férfi munkavállaló, és legalább ezekben a nyilvánvaló esetekben olyan jogokat keletkeztet a jogalanyok számára a 119. cikk, amelyeket a bíróságoknak védelemben kell részesíteniük.

A bíróság ez alapján azt a következtetést vonta le, hogy egyes közvetlen diszkriminációs esetekben az EGK-szerződés 119. cikke közvetlenül hatályos mind az állam és az állampolgárok közötti (vertikális), mind pedig az egyes állampolgárok és magáncégek közötti (horizontális) jogviszonyokban. Defrenne tehát hivatkozhatott az EGK-szerződés 119. cikkére a munkaügyi perében, és a belga bíróságnak alkalmaznia kellett azt az ügy eldöntése során.

Részletek az ítéletből

[9] Egyrészt, tekintettel a különböző tagállamok szociális tárgyú jogszabályainak különböző fejlettségi fokára, a 119. cikk célja annak elkerülése, hogy a közösségen belüli verseny során az azon államokban létesített vállalkozások, amelyek az egyenlő díjazás elvét ténylegesen érvényesítették, ne szenvedjenek versenyhátrányt az olyan államokban található vállalkozásokkal szemben, ahol még nem számolták fel a női munkaerőt hátrányosan érintő, a fizetésben megmutatkozó megkülönböztetést.

[10] Másrészt, e rendelkezés a Közösség szociális célkitűzései közé tartozik, mivel a Közösség nemcsak egy gazdasági unióra korlátozódik, hanem ezzel egyidejűleg a közös cselekvéssel a társadalmi fejlődést és az európai népek élet- és munkakörülményeinek folyamatos javítását célozza, amint azt a Szerződés preambuluma is kiemeli.

[31] [A]z a tény, hogy a Szerződés bizonyos rendelkezései kifejezetten a tagállamoknak címzettek, nem zárja ki, hogy az ezzel egyidejűleg bármely olyan magánszemélyre jogokat ruházzon, akinek az ott meghatározott kötelezettségek teljesítéséhez érdeke fűződik.

[39] A 119. cikk kötelező jellegéből adódóan [...] a férfi és női munkavállalók közötti megkülönböztetés tilalma nemcsak a közigazgatási hatóságok működésére vonatkozik, hanem kiterjed a munkaviszonyt kollektív módon rendező megállapodásokra és a magánszemélyek közötti szerződésekre is.

[40] Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a 119. cikkben szereplő egyenlő díjazás elve érvényesíthető a nemzeti bíróságok előtt, és ezek kötelesek a rendelkezés által a jogalanyokra ruházott jogok védelmét biztosítani, különös tekintettel az olyan esetekre, amikor a hátrányos megkülönböztetés forrása közvetlenül jogszabályi rendelkezésekben vagy kollektív szerződésekben található, valamint a női és férfi munkavállalók egyenlőtlen díjazása esetén, amennyiben ugyanaz a munkavégzés ugyanabban a magán- vagy közintézményben, vagy szolgálatban történik.

1.3. Az irányelvek közvetlen hatálya

A közvetlen hatály fennállásának lehetőségét a későbbiekben elismerte az EUB a másodlagos jogi aktusok különféle típusainak egyes rendelkezéseivel kapcsolatban is. Ezek közül a rendelet esetében kevésbé volt problematikus a közvetlen hatály beláthatósága, hiszen a rendelet eleve olyan jogforrás, amely az EUMSZ 288. cikke alapján közvetlenül alkalmazandó,²⁸⁰ automatikusan a nemzeti jogrendszer részévé válik, így természetesen felhívható a nemzeti bíróságok előtt.²⁸¹ Hasonlóan egyszerű megítélés alá estek a határozatok is.²⁸² Nagyobb fejtörést okoztak azonban az irányelvek, amelyek az EUMSZ 288. cikke értelmében a céljukat tekintve a „tagállamra kötelező” rendelkezéseket tartalmaznak. Ezzel együtt az EUB az irányelvek esetére is kimondta, hogy lehet közvetlen hatályuk, de csak vertikálisan.²⁸³ Az irányelvek horizontális közvetlen hatályát az alapító szerződések szövege akadályozta, hiszen az csak a tagállamok számára állapít meg kötelezettséget → II.1.1. *A szó szerinti értelmezés elve*.

Az irányelvek kapcsán az EUB kitüntetett jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tagállamoknak egy bizonyos határidőre kell átültetniük az irányelveket. Ebből arra következtetett, hogy amennyiben egy tagállam nem ülteti át vagy nem megfelelően ülteti át az arra rendelkezésre álló határidőn belül az irányelvet, akkor a tagállammal szemben ki lehet kényszeríteni az irányelvben foglalt jogosultságokat, azonban ugyanezek az át nem ültetett jogosultságok más magánszemélyekkel szemben nem érvényesíthetők a nemzeti bíróságok előtti perekben.

Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya mögötti legfőbb érvet a hatékony érvényesülés elve képezte: ha az irányelvek nem lennének közvetlenül hatályosak, akkor a joghatásuk sérülne → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve*. Ez az érv ugyanakkor nem bizonyult kellően meggyőzőnek, és egyes tagállami bíróságok tiltakoztak az irányelvek közvetlen hatálya ellen,²⁸⁴ ami arra vezette az EUB-t, hogy további érveléssel támassza alá az irányelvek közvetlen hatályát. Ennek eredményeként vezette be az EUB az ún. *estoppel* érvet,²⁸⁵ amely egy régi angol jogi kifejezés, és arra a helyzetre utal, amikor valakit a saját magatartása akadályoz meg valaminek a megtételében. Ez az érv azt fejezi ki, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak saját jogellenes magatartásukra annak érdekében, hogy elhárítsák az irányelvek joghatását. A közvetlen hatály felől nézve az érv jelentőségét annak államközpontúsága jelenti, hiszen egyszerre alapozza meg az irány-

²⁸⁰ A közvetlen alkalmazandóság fogalmához lásd Marios COSTA – Steve PEERS: *Steiner and Woods EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2023, 107–140.

²⁸¹ 93/71 Leonensio kontra Ministero dell’ Agricoltura e Foreste, ECLI:EU:C:1972:39.

²⁸² 9/70 Grad kontra Finanzamt Traunstein, ECLI:EU:C:1970:78.

²⁸³ 152/84 Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, ECLI:EU:C:1986:84 [48].

²⁸⁴ A leghíresebb ellentartás a francia Államtanács részéről érkezett: *Ministre de l’Interieur c. Sieur Cohn Bendit* Daniel, No. 11604, Dec. 22., 1978.

²⁸⁵ Jason COPPEL: *Rights, Duties and the End of Marshall*. *The Modern Law Review*, 1994/6., 860.

elvek vertikális felhívhatóságát és jelzi a horizontális felhívhatóság hiányát: az irányelvek csak az átültetésre kötelezett tagállammal szemben kényszeríthetők ki.²⁸⁶

41/74 Van Duyn kontra Home Office
ECLI:EU:C:1974:133

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Henri Mayras

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 48. cikk (EUMSZ 45. cikk); a Tanács irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról 3. cikk (1) bekezdés [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 27. cikk (2) bekezdés]

Az ügy leírása

A holland állampolgárságú Yvonne Van Duyn az Egyesült Királyságba kívánt beutazni, hogy ott állást vállaljon a Szcientológia Egyháznál. A szervezet azonban a brit kormány szerint társadalmilag káros volt, ezért a hölgyet a brit hatóság a közrend védelmére való hivatkozással nem engedte belépni az országba.

Van Duyn megtámadta a döntést az EGK-szerződés 48. cikkére és a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelvre hivatkozva. Az irányelv (amelyet a brit jogalkotó nem ültetett át a saját jogrendjébe) felhívott rendelkezése értelmében a közrendre alapított korlátozásnak az érintett személyek személyes magatartásán kell alapulnia.

A brit legfelső bíróság az irányelv közvetlen hatálya mellett több tényező megítélésben kérte az EUB állásfoglalását.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította: mindamellett, hogy az EGK-szerződés 48. cikke közvetlen hatállyal bír a tagállamok jogrendjében, tehát a magánszemélyek számára olyan jogokat biztosít, amelyeket a tagállamokban a bíróságok előtt érvényesít-

²⁸⁶ C-91/92 Faccini Dori kontra Recreb, ECLI:EU:C:1994:292 [22]–[25].

hetnek, a 64/221/EGK tanácsi irányelv 3. cikk (1) bekezdése is közvetlen hatállyal bír.

Az EUB szerint a tagállam a „közrendre” való hivatkozással valóban megtagadhatja egy másik tagállam állampolgárától a munkavállalók szabad mozgásának elvéből eredő kedvezményeket, és megtilthatja, hogy az adott személy munkavállalóként dolgozzon, akkor is, ha a saját állampolgárait nem veti alá hasonló korlátozásoknak. Ugyanakkor a közrendre alapított kivételt csak tényleges és valós veszély esetén lehet alkalmazni. Tehát általános jelleggel önmagában a Szcintológia Egyházhoz való tartozás nem alapozhatja meg a közrend felhívhatóságát, hanem azt a Van Duyn-ra egyéniesített egyes körülményekkel, a személyes magatartásával szükséges igazolni.

Az ügynek a konkrét eseten túlmutató elvi jelentőségű megállapítása az, hogy irányelvek rendelkezései is bírhatnak vertikális közvetlen hatállyal, mint ahogyan a konkrét esetben Van Duyn is hivatkozhatott a tanácsi irányelv 3. cikk (1) bekezdésére a brit bíróság előtt. E döntést az EUB elsősorban a hatékony érvényesülés elvével indokolta az ítélet [12] pontjában.²⁸⁷

Részletek az ítéletből

[12] [B]ár a 189. cikk rendelkezései alapján a rendeletek közvetlenül alkalmazandók, és természetükből adódóan közvetlen hatállyal bírnak, ebből nem következik az, hogy az e cikkben felsorolt egyéb jogi aktusok soha nem rendelkezhetnek hasonló hatállyal. Az irányelv 189. cikk által elismert kötelező jellegével összeegyeztethetetlen lenne annak elvi kizárása, hogy az érintett személyek hivatkozhassanak az abban meghatározott kötelezettségre. Különösképpen azokban az esetekben, amikor a Közösség hatóságai irányelvekben kötelezték a tagállamokat arra, hogy meghatározott magatartást kövessenek, egy ilyen jogi aktus hatékony érvényesülése sérülne, ha a jogalanyok nem hivatkozhatnának rá a bíróságok előtt, és a nemzeti bíróságok a közösségi jog elemeként nem vehetnék azt figyelembe.

[13] A 64/221 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a közrendi indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak, korlátozni kívánja a nemzeti jogszabályok által a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a külföldiek belépése és kiutasítása tárgyában általában biztosított diszkrecionális jogkört. Egyrészt a rendelkezés olyan kötelezettséget határoz meg, amely nem tartalmaz semmilyen fenntartást vagy feltételt, és amely természeténél fogva nem igényel sem a Közösség intézményei, sem a tagállamok részéről semmilyen jogi aktust. Másrészt mivel a tagállamok számára előírt olyan kötelezettségről van szó, amely értelmében a Szerződésnek a magánszemélyek érdekét védő egyik alapvető elvéhez képest eltérést tartalmazó rendelkezés alkalmazásakor nem vehetik figyelembe a személyes viselkedéstől eltérő elemeket, ezért az érintettek jogbiztonsága megkívánja, hogy hivatkozhassanak erre a kötelezettségre, jóllehet azt olyan nor-

²⁸⁷ Az EUB későbbi joggyakorlatában a közvetlen hatály kapcsán megjelent a jogbiztonságra való hivatkozás is: C-201/02 Wells, ECLI:EU:C:2004:12 [56].

matív aktus rögzítette, amely nem bír a jog erejénél fogva a maga teljességében közvetlen hatállyal.

[14] Bár a rendelkezés értelmének és pontos hatályának megállapítása értelmezési kérdéseket vethet fel, ezek a kérdések bírósági úton rendezhetők, figyelemmel a Szerződés 177. cikkében megállapított eljárásra is.

[18] [H]angsúlyozni kell, hogy a közrend fogalmát közösségi összefüggésben – különösen a munkavállalók szabad mozgását biztosító alapelvtől való eltérés igazolásakor – szigorúan kell érteni, úgy, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül egyoldalúan nem határozhatják meg. Mindazonáltal azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak, ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét – a Szerződésben rögzített korlátok között – el kell ismerni.

1.4. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányára kifejlesztett válaszok

Az EUB későbbi joggyakorlatában több olyan ügy is felmerült, amely az irányelvek horizontális hatályára kérdezett rá. Az EUB határozottan elzárkózott ennek megállapításától: alkotmányos akadályt látott annak megállapíthatósága előtt, mégpedig a szerződések megfogalmazását → II.1.1. *A szó szerinti értelmezés elve*.

Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya űrt keletkeztetett az uniós jog hatékony érvényesülésében. Ezt az űrt az EUB különféle technikákkal igyekezett semlegesíteni. Ehhez a legerősebb eszköz a – jelentősége folytán külön fejezetben tárgyalandó – Francovich-ügyben megszületett tagállami felelősség elve volt, amelynek értelmében az irányelvek át nem ültetése miatt keletkező károkért a magánszemélyek a tagállammal szemben kártérítést követelhetnek → III.3. *Tagállami felelősség*.

Voltak ugyanakkor ennél kevésbé látványos megoldások is az EUB eszköztárában: az incidentális közvetlen hatály, az állam fogalmának tág értelmezése, az összhangban történő értelmezés elve, valamint annak kiterjesztése, a közvetett hatály elve.²⁸⁸

1.4.1. Az eseti horizontális hatály

Az irányelvek horizontális hatályának hiánya körében említendő első technika egy speciális irányelvvel áll összefüggésben, amely főszabály alóli kivételként áttöri a horizontális hatály tilalmát.²⁸⁹

²⁸⁸ Paul CRAIG – Gráienne DE BÚRCA: *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2020, 240–259.

²⁸⁹ Lásd még C-194/94 CIA Security International kontra Signalson és Securitel, ECLI:EU:C:1996:172.

C-443/98 Unilever

ECLI:EU:C:2000:496

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Francis Geoffrey Jacobs

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 83/189/EGK irányelve a műszaki szabványok és előírások terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1535 irányelve (2015. szeptember 9.) a műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról]

Az ügy leírása

Az Unilever 648 liter extra szűz olívaolajat szállított a Central Foodsnak. A Central Foods tájékoztatta az Unilevert, hogy nem fizeti ki az olajat, mivel a címkézés nem felel meg az új olasz szabályozásnak, és felszólította az áru elszállítására. A kettejük közt támadt jogvitában az Unilever arra hivatkozott, hogy a 83/189 irányelv 8. és 9. cikke értelmében Olaszország nem fogadhatta volna el az új szabályozást a Bizottság értesítése nélkül, ezért az új előírás érvénytelen és figyelmen kívül kell hagyni. A Central Foods ezt az érvelést nem fogadta el és bírósághoz fordult.

Az EUB elé került ügyben az az eldöntendő kérdés merült fel, hogy két magánfél (vállalkozás) közti jogvitában lehet-e támaszkodni a műszaki szabványok végrehajthatóságáról szóló irányelvre annak megakadályozására, hogy a Central Foods az olasz jogra hivatkozva megtagadja a szerződés teljesítését.

A bíróság döntése

A műszaki szabványok végrehajthatóságáról szóló 83/119 irányelv előírta az államoknak, hogy értesítsék a Bizottságot bizonyos, általuk elfogadott műszaki jellegű intézkedésekről. Az EUB bár felidézte, hogy egy irányelv önmagában nem róhat kötelezettségeket egy magánszemélyre, ezért nem lehet rá hivatkozni egy magánszemély elleni eljárásban, de ez az ítélkezési gyakorlat nem alkalmazható a 83/189 irányelv 8. vagy 9. cikkének be nem tartása esetén, amelyek megsértése a bíróság szerint olyan lényeges eljárási hibát jelent, hogy az az elfogadott műszaki szabályozást alkalmazhatatlanná teszi.

Részletek az ítéletből

[42] [A]z irányelv célja nem csupán a Bizottság tájékoztatása volt, hanem általánosabb értelemben a kereskedelem akadályainak megszüntetése vagy korlátozása, a többi állam tájékoztatása az egyik állam által tervezett technikai szabályozásról, hogy a Bizottságnak és a többi tagállamnak legyen ideje reagálni és módosításokat javasolni az áruk szabad mozgását érintő, a tervezett intézkedésből eredő korlátozások csök-

kentésére, valamint hogy a Bizottságnak legyen ideje harmonizációs irányelvre javaslatot tenni.

[43] A 83/189 irányelv 8. és 9. cikkének megfogalmazása egyértelmű abban a tekintetben, hogy a nemzeti szabályozás tervezeteinek közösségi ellenőrzési eljárását írja elő, és a hatálybalépés időpontját a Bizottság egyetértésétől vagy ellenvetésének hiányától teszi függővé.

1.4.2. Az állam fogalmának kiterjesztő értelmezése

Mivel az irányelvekre magánszemélyekkel szemben nem, csupán az állammal szemben lehet hivatkozni, ezért az EUB ítélkezési gyakorlatában megjelent az állam fogalmának kiterjesztő értelmezése. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az irányelvek akkor is felhívhatók az állam ellenében, ha az adott állami intézmény horizontális jogviszonyban áll a magánszeméllyel (például foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban).²⁹⁰ Másrészt az állam fogalmának tág értelmezése alapján a látszólag magánjogi jogalanyok is bevonhatók az állam érdekkörébe, így ellenük is felhívhatók az irányelvek közvetlenül hatályos rendelkezései abban az esetben, ha a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy az adott magánjogi jogalany az állam ellenőrzése alatt álló közszolgáltatást végez, és ennek érdekében speciális jogkörei vannak.²⁹¹

C-188/89 Foster és társai kontra British Gas

ECLI:EU:C:1990:313

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 76/207/EGK irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

A British Gas Corporation (BGC) a gázellátási rendszer kidolgozásáért és fenntartásáért felelős törvényes társaság volt Nagy-Britanniában, és egyúttal a gázell-

²⁹⁰ 152/84 Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, ECLI:EU:C:1986:84 [49]–[51].

²⁹¹ Lásd még 222/84 Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECLI:EU:C:1986:206 [49]; 103/88 Fratelli Costanzo kontra Comune di Milano, ECLI:EU:C:1989:256 [31]; C-180/04 Vassallo, ECLI:EU:C:2006:518 [26]; C-626/22 Ilva és társai, ECLI:EU:C:2024:542 [59]–[60].

látás terén monopóliummal is rendelkezett. A BGC-nek a feladatai ellátásáról, gazdálkodásáról és programjairól időszakonként jelentést kellett benyújtania a brit kormánynak, amely ezeket a jelentéseket a parlament mindkét háza elé beterjesztette. A BGC-t az 1986. évi gáztörvény értelmében privatizálták, és ekkor alakult meg az alapeljárás alperese, a British Gas plc, amelyre 1986. augusztus 24-i hatállyal átszálltak a BGC jogai és kötelezettségei.

Az alapeljárás felperesei a BGC korábbi női munkavállalói voltak, akiket a cég a 60. életévük betöltésekor nyugdíjba vonulásra kötelezett. Ezek a nyugdíjazások a vállalat által követett általános politikát tükrözték, amely szerint munkavállalói nyugdíjba vonulnak, amikor eléri azt az életkort, amelynél a brit jogszabályok értelmében állami nyugdíjra jogosultak, azaz nők esetében a 60, férfiak esetében pedig a 65 éves kort.

Mivel a felperes hölgyek folytatni kívánták a munkát, kártérítési keresetet indítottak a brit bíróságok előtt, arra hivatkozva, hogy a vállalat általi nyugdíjazásuk ellentétes a 76/207/EGK irányelv 5. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott egyenlő bánásmód elvével.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt felelevenítette az irányelvek vertikális közvetlen hatályának tételét, amely szerint amennyiben az uniós intézmények irányelvvel kötelezik a tagállamot egy bizonyos intézkedés meghozatalára, akkor a tagállam nem hivatkozhat a magánszemélyekkel szemben arra, hogy nem teljesítette az irányelvből eredő kötelezettségeit az irányelvben előírt határidőre. Így ha egy irányelv rendelkezései tárgyukat tekintve feltétlenek és kellően pontosak, e rendelkezésekre lehet hivatkozni az irányelvvel összeegyeztethetetlen nemzeti rendelkezésekkel szemben.

Az EUB szerint az államot nemcsak hatóságként vagy munkáltatóként kötelezik az irányelvekben foglalt közvetlen hatállyal bíró rendelkezések, hanem lehet hivatkozni azokra olyan szervezetekkel szemben is, amelyek az állam fennhatósága vagy ellenőrzése alatt állnak, vagy amelyek a magánszemélyek közötti kapcsolatokra vonatkozó szokásos szabályokból eredő hatáskörökön túlmenően különleges jogkörrel rendelkeznek. Márpedig az EUB értékelése szerint a konkrét esetben felhívott irányelvi rendelkezés feltétel nélküli és kellően pontos, ezért közvetlen hatállyal rendelkezik. Ebből adódóan a kérdést felterjesztő brit bíróságnak azt kell eldöntenie, hogy az alperes, a British Gas az állam fogalmának kiterjesztő értelmezése körébe vonható-e, és ettől függ az, hogy lehet-e vele szemben hivatkozni az irányelv rendelkezésére.

Részletek az ítéletből

[20] [A]z a szerv – jogi formájától függetlenül –, amelyet az állam által elfogadott intézkedés alapján az állam ellenőrzése alatt álló közszolgáltatás nyújtásáért felelősnek nyilvánítottak, és amely e célból a magánszemélyek közötti kapcsolatokra vonat-

kozó szokásos szabályokból eredő hatáskörökön túlmenő különleges hatáskörrel rendelkezik, minden esetben azon szervek közé tartozik, amelyekkel szemben az irányelv közvetlen hatályú rendelkezéseire lehet hivatkozni.

1.4.3. Az összhangban történő értelmezés elve

A következő technika, amellyel az EUB a megfelelően át nem ültetett irányelvek kikényszeríthetőségét kísérelte meg biztosítani, az összhangban történő értelmezés elve. Ez az elv praktikus módon olyan értelmezési kötelezettség, amely azt a feladatot rója az eljáró bíróságra, hogy az átültető nemzeti szabályt az irányelv fényében, az abban megfogalmazott célok elérése érdekében értelmezze.²⁹² Ez az értelmezési kötelezettség természetesen csak az átültetésre irányadó határidőt követően áll fenn.²⁹³

14/83 Von Colson és Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen ECLI:EU:C:1984:153

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Simone Rozés

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 76/207/EGK irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

Észak-Rajna–Vesztfália tartomány büntetésvégrehajtási intézete a felpereseket nemükre való hivatkozással nem alkalmazta, amivel megsértette a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvét. Az ügyben eljáró bíróság a diszkrimináció tényét megállapította, ugyanakkor a német jog értelmében a felvétel során történt hátrányos megkülönböztetés egyetlen jogi szankciója a „biztatási kár” (*Vertrauensschaden*) megállapíthatósága volt. Ez a felperesek vonatkozásában csupán az állásra való jelentkezés kapcsán felmerült útiköltség (7,20 német márka) megtérítését jelentette, ezért a bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EUB-hez.

A feltett kérdések elsősorban annak tisztázására irányultak, hogy a 76/207/EGK irányelv kötelezi-e a tagállamokat jogi következmények vagy különleges

²⁹² C-397/01 és C-403/01 Pfeiffer és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2004:584 [112]; C-32/93 Webb kontra EMO Air Cargo, ECLI:EU:C:1994:300 [28] → III.7.2.3. *Terhesség*.

²⁹³ C-212/04 Adeneler és társai, ECLI:EU:C:2006:443 [115].

szankciók alkalmazására a munkavállalással kapcsolatos hátrányos megkülönböztetés esetében, és hogy adott esetben a magánszemélyek hivatkozhatnak-e a nemzeti bíróságok előtt az irányelv rendelkezéseire, ha annak átültetése a nemzeti jogrendszerbe a meghatározott határidőn belül nem történt meg.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy az irányelv nem tartalmaz olyan feltétlen és kellően pontos kötelezettséget, amelyre magánszemély a határidőn belül elfogadott végrehajtási intézkedések hiányában hivatkozhatna kártérítés érdekében abban az esetben, ha a nemzeti jogszabály ilyen jellegű jogkövetkezményről nem rendelkezik.

Az irányelvből mindazonáltal az következik, hogy ha egy tagállam a kártérítést választja a hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének szankciójaként, akkor a megítélhető kártérítésnek a hatékonyság és visszatartó erő biztosítása végett arányban kell állnia az elszenvedett kárral. Ebből az EUB arra következtetett, hogy a konkrét esetben a német jogszabály, amely a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személyek kártérítési igényét pusztán jelképes kártérítésre korlátozta, valójában nem felel meg az irányelv hatékony átültetésére vonatkozó követelményeknek.

A hatékony bírói jogvédelem elvéből és a tagállamot érintő lojalitási klauzulából ilyen esetben az a feladat következik a nemzeti bíróság számára, hogy az irányelv alkalmazása céljából hozott nemzeti törvényt az irányelv követelményeinek megfelelően értelmezze és alkalmazza, ezáltal magát az irányelvet közvetett módon – az átültető nemzeti jogszabály megfelelő értelmezése révén – érvényesítse.

Részletek az ítéletből

[18] [Az irányelv 6. cikke] arra kötelezi a tagállamokat, hogy belső jogrendszerükben meghozzák azokat a szükséges intézkedéseket, amelyek minden hátrányos megkülönböztetést elszenvedő személynek lehetővé teszik, hogy „bírói úton érvényesíthesse jogait”. Ebből a rendelkezésből következően a tagállamok kötelesek az irányelv céljának elérése érdekében megfelelően hatékony intézkedéseket hozni, és lehetővé tenni azt, hogy az érintett személyek a nemzeti bíróságok előtt ezekre hivatkozassanak. Ezen intézkedések sorába tartozhatnak például a munkáltatót a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő jelölt felvételére kötelező, vagy megfelelő pénzbeli kártérítést előíró rendelkezések, amelyeket adott esetben pénzbírságok rendszerével lehet alátámasztani. Ugyanakkor megállapítható, hogy az irányelv nem írja elő meghatározott szankció alkalmazását, meghagyva a tagállamok számára a cél elérését biztosító különböző megoldások közül szabad választás lehetőségét.

[26] [A] tagállamoknak egy irányelvből fakadó azon kötelezettsége, hogy az abban meghatározott eredményeket elérjék, valamint a Szerződés 5. cikke szerinti azon kötelezettsége, hogy megtegyenek minden megfelelő általános vagy különös intézkedést e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi

hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a bíróságokra is vonatkozik. Következésképpen a nemzeti jog, és különösen a 76/207 irányelv végrehajtására bevezetett nemzeti törvényi rendelkezések alkalmazásakor a nemzeti bíróságnak saját nemzeti jogát az irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmeznie a 189. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredmény elérése érdekében.

1.4.4. A közvetett hatály elve

A Von Colson-ügy folytatásaként további ügyekben is felmerült az irányelvek horizontális felhívhatósága. A Von Colson-ügynél azonban problematikusabb helyzet állt elő az alábbi ügyben, amelyben a spanyol állam elmulasztott átültetni egy irányelvet. Tehát nem az irányelv téves, nem megfelelő átültetését megvalósító nemzeti jogszabálynak az uniós jog fényében való értelmezhetősége volt a kérdés, hanem általános értelemben a hatályos nemzeti jognak az irányelv megfogalmazása és célja fényében történő értelmezése.²⁹⁴ Ilyen esetben tehát, amikor az adott irányelv átültetési határideje lejárt, a nemzeti bíróságok kötelesek a jogvitára irányadó belső jogot az adott irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni. Ezt az értelmezési kötelezettséget, amely arra vezet, hogy az át nem ültetett irányelv a hatályos nemzeti jogszabályoknak az irányelvre tekintettel való értelmezésén keresztül – közvetetten – érvényesülhet, a közvetett hatály elvének nevezzük.²⁹⁵

Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy bár az összhangban történő értelmezés és annak tágabb esete, a közvetett hatály elve nagymértékben tompítja az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányát, hiszen magánfelek közti perben is lehetőséget biztosít a nemzeti bíróságoknak az uniós jogban foglalt célok szerint értelmezni a nemzeti jogot, ennek korlátai is vannak: az értelmezés nem sértheti a jogbiztonság elvét és a visszaható hatály tilalmát, valamint a nemzeti jogot nem lehet önmagával ellentétesen, *contra legem* értelmezni.²⁹⁶ Ha ez az eset áll fenn, vagyis ha az irányelv által előírt eredmény nem érhető el értelmezés útján, akkor az uniós jogon alapuló tagállami felelősség elvéhez lehet fordulni, amely alapján arra lehet kötelezni a tagállamokat, hogy térítsék meg a magánszemélyeknek az irányelv átültetésének elmaradásával okozott károkat → III.3. *Tagállami felelősség*.

²⁹⁴ Lásd még C-212/04 Adeneler, ECLI:EU:C:2006:443; C-105/03 Pupino, ECLI:EU:C:2005:386; 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, ECLI:EU:C:1987:431; C-168/95 Arcaro, ECLI:EU:C:1996:363; C-334/92 Wagner Miret kontra Fondo de garantía salarial, ECLI:EU:C:1993:945.

²⁹⁵ Gerrit BETLEM: The Principle of Indirect Effect of Community Law. *European Review of Private Law*, 1995/1., 1–20.

²⁹⁶ Lásd még 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, ECLI:EU:C:1987:431 [13]; C-555/07 Kükükdeveci, ECLI:EU:C:2010:21 [49]; C-554/14 Ognyanov, ECLI:EU:C:2016:835 [62]–[64].

C-106/89 Marleasing kontra La Comercial Internacional de Alimentación
ECLI:EU:C:1990:395

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerwen

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács első irányelve [68/151/EGK] (1968. március 9.) az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról 11. cikk [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1132 irányelve (2017. június 14.) a társasági jog egyes vonatkozásairól]

Az ügy leírása

Az alapügyben a felperes Marleasing elsődleges kereseti kérelme a spanyol polgári törvénykönyvön alapult, amely kimondta, hogy cél nélkül vagy jogellenes céllal érvényesen nem alapítható részvénytársaság, ezért kérte, hogy az EUB mondja ki az alperes La Commercialt alapító szerződés semmisségét, mivel szerinte színlelt szerződésről van szó, és csak azért hozták létre, hogy megtévesszék az alperes társaság egyik alapítójának hitelezőit.

A La Commercial ezzel szemben azzal érvelt, hogy a 68/151/EGK irányelv 11. cikke kimerítő jelleggel meghatározza a társasági szerződések érvénytelenségére okot adó indokokat, és azok között nem szerepel a cél hiánya, ezért a keresetet el kell utasítani.

A problémát az okozta, hogy bár a Spanyolországnak és a Portugál Köztársaságnak az Európai Közösségekhez történő csatlakozásának feltételeiről szóló törvény 395. cikke szerint a Spanyol Királyság köteles volt a biztosítékok koordinációjáról szóló irányelvet a csatlakozás napjától kezdődően jogrendszere részévé tenni, ez nem történt meg még az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés keltének napjáig sem.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt felidézte, hogy abban a kérdésben, vajon magánfél magánféllel szemben hivatkozhat-e irányelvre a nemzeti jog ellenében, a testület következetes gyakorlata az, hogy az irányelv önmagában nem ró kötelezettségeket a személyekre, ezért az irányelv rendelkezését nem lehet magánfelekkel szemben felhívni. Ezzel együtt a nemzeti bíróság köteles a saját nemzeti jogát a 68/151/EGK tanácsi irányelv megfogalmazása és célja fényében értelmezni, hogy kizárja a részvénytársaság társasági szerződésének érvénytelenné nyilvánítását az irányelv 11. cikkében meghatározott okokon kívüli okok miatt.

A döntésben megfogalmazott közvetett hatály elve értelmében a tagállami bíróság nem pusztán az irányelvet átültető jogszabályt köteles az irányelv fényében

értelmezni, hanem a nemzeti jogrend egészét köteles figyelembe venni, és azt „amennyire csak lehetséges”, az irányelv szövegének és céljának megfelelően értelmezni annak érdekében, hogy az irányelvben foglaltakkal összhangban álló eredményre jusson.²⁹⁷

Részletek az ítéletből

[7] Mindazonáltal a Bíróság elé terjesztett iratokból kitűnik, hogy a nemzeti bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 68/151 irányelv hatálya alá tartozó ügyben eljáró nemzeti bíróság köteles-e nemzeti jogát ezen irányelv szövegére és céljára figyelemmel értelmezni annak érdekében, hogy kizárja a részvénytársaság semmisségének megállapítását az irányelv 11. cikkében kimerítően felsoroltaktól eltérő okokból.

[8] [A]mint arra a Bíróság a Von Colson és Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen ügyben hozott ítéletében [...] rámutatott, az irányelvből eredő, az irányelvben előírt eredmény elérésére vonatkozó tagállami kötelezettség, valamint a Szerződés 5. cikke szerinti azon kötelezettségük, hogy minden olyan általános vagy különös intézkedést meghozzanak, amely e kötelezettség teljesítését biztosítja, kötelező a tagállamok valamennyi hatóságára, beleértve a hatáskörükbe tartozó ügyekben a bíróságokat is. Ebből következik, hogy a nemzeti jog alkalmazása során – függetlenül attól, hogy a kérdéses rendelkezéseket az irányelv előtt vagy után fogadták el – a nemzeti bíróságnak, amelynek azt értelmeznie kell, a lehető legnagyobb mértékben az irányelv szövegének és céljának fényében kell ezt megtennie annak érdekében, hogy az irányelv által kitűzött célt elérje, és ezáltal megfeleljen a Szerződés 189. cikkének (3) bekezdésében foglaltaknak.

[9] Ebből következik, hogy a nemzeti jognak a 68/151 irányelv 11. cikkével összhangban történő értelmezésének követelményével ellentétes a nemzeti jog részvénytársaságokra vonatkozó rendelkezéseinek olyan értelmezése, amely alapján a részvénytársaság semmisségét a szóban forgó irányelv 11. cikkében kimerítően felsoroltaktól eltérő okokból lehet megállapítani.

2. Az uniós jog elsőbbsége

Egy évvel a közvetlen hatály elvének kidolgozását követően → III.1. *Közvetlen hatály* az EUB egy másik alapvető jelentőségű döntést hozott, amely az uniós jog és a tagállami jog egymáshoz fűződő viszonyát rendezte. A döntés mélyén rejlő elvi kérdés felmerülése elkerülhetetlen volt, hiszen a közvetlen hatály elvének következményeként csak idő kérdése volt, hogy a nemzeti bíróságok előtt felhívható közösségi (uniós) jog valamilyen ügyben ellentétbe kerüljön valamelyik tagállam nemzeti jogi rendelkezésével. A kollíziós helyzetet az EUB az uniós jog

²⁹⁷ A közvetett hatály elveként meghonosodott értelmezési kötelezettséget az EUB joggyakorlata a nemzeti bíróságokon felül a tagállami közigazgatásra is kiterjesztette: C-218/01 Henkel, ECLI:EU:C:2004:88 [60].

primátusának megfogalmazásával oldotta fel.²⁹⁸ Ennek értelmében ahol az alapító szerződések jogalapot biztosítanak az uniós jogalkotásnak, ott az uniós jognak, legyen az akármilyen szintű uniós jogi norma, elsőbbsége van a tagállamok jogával szemben → III.4.3.1. *Kompetencia*. Ha ez nem így lenne, ha a tagállami jogrendszerek maguk alá rendelhetnék az uniós jogot, akkor az aláásná az alapító szerződésben előírányzott uniós célok, többek közt a belső piac megvalósulását → IV. *A belső piac*.

2.1. A primátus elve

Az integrációt létrehozó első hat tagállam közül négy tagállam monista, míg kettő (Németország és Olaszország) dualista jellegű jogrendszerrel rendelkezett. Az elsőbbség elvének megfogalmazását a dualista rendszerű államok felől érkező kihívás kényszerítette ki. A dualista logika szerint ugyanis a későbbiekben elfogadott tagállami jogszabályok leronthatták vagy felülírhatták a nemzeti jogszabályokban korábban kihirdetett uniós jog érvényesülését. Ez a helyzet ténylegesen is felmerült Olaszországban: az olasz alkotmánybíróság álláspontja szerint az utólag elfogadott nemzeti törvények leronthatják az alapító szerződéseket kihirdető törvényt. A probléma ezzel az állásponttal az volt, hogy elfogadása esetén aláasta volna a monista és a dualista felfogást valló tagállamok szerződéses egyenlőségét.

Annak érdekében, hogy a tagállami alkotmányjogok ne határozhassák meg a nemzeti jognak a közösségi (uniós) joghoz fűződő viszonyát, az EUB folytatta a közvetlen hatály doktrínájával elindított jogfejlesztést, és megállapította, hogy az államok „bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” és „tényleges hatalommal felruházott Közösség[et] hoztak létre”. Az EUB a közvetlen hatályról szóló döntésben emlegetett „új jogrendet”²⁹⁹ a primátus megalapozásánál a „hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérő [...] saját jogrendszernek”³⁰⁰ nevezte. Ezzel olyan *sui generis* jogrendként tételezte az uniós jogot, amelynek hatékony érvényesülését a tagállami jogrendszerek nem ronthatják le.³⁰¹

²⁹⁸ Az elsőbbség fogalmára a szakirodalomban ismert a szupremácia kifejezés is. A két fogalmat szinonimaként használja a szakirodalom, de a tudatos használat eltérő minőségeket domborít ki: a primátus elve elsősorban a kollíziós helyzet feloldását jelöli, az uniós jog és a nemzeti jog összeütközését az előbbi javára döntve el, a szupremácia viszont hierarchiát sugall, és a nemzeti jog fölé emeli az uniós jogot. A szupremácia az uniós és nemzeti jogrend hierarchikus elrendeződését, míg a primátus elve a heterarchikus elrendeződést hangsúlyozza. Matej AVBELJ: Questioning EU Constitutionalism. *German Law Journal*, 2008/1., 24. Az eltérő minőséget az elsőbbség és az elsődlegesség elveként mutatja be a hazai szakirodalomban GOMBOS Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 2. fejezet; KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC, 2011, 612–618.

²⁹⁹ 26/62. Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1.

³⁰⁰ 6/64 Costa kontra E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

³⁰¹ A tagállamok ezt a jogfejlesztést az alapító szerződések egyetlen felülvizsgálata során sem kifogásolták, és a Lisszaboni Szerződéshez csatolt egyik nyilatkozatban is támogatásukról biztosították: 17. nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről, <https://bit.ly/3YF5Aw3> → III.4.1. *Elsődleges jogforrások*.

6/64 Costa kontra E.N.E.L.
ECLI:EU:C:1964:66

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Maurice Lagrange

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 37. cikk (1)–(2) bekezdés, 177. cikk [EUMSZ 37. cikk (1)–(2) bekezdés, 267. cikk]

Az ügy leírása

Az olasz állam egy 1962-ben elfogadott törvénnyel államosította a villamosipari cégeket. Az ügy felperese az államosított cég részvényese volt, aki egy villanyszámla kézbesítése után a bírósághoz fordult annak megállapítását kérve, hogy az államosítás sérti az EGK-szerződésnek a kereskedelmi állami monopóliumokra vonatkozó rendelkezését. Az ügyben tehát az a kérdés merült fel, hogy az 1957-ben törvénnyel kihirdetett EGK-szerződést egy később, 1962-ben elfogadott nemzeti törvény leronthatja-e.

A kérdéssel szembesülő milánói bíróság párhuzamosan kereste meg az olasz alkotmánybíróságot és az EUB-t a dilemma feloldása érdekében. A Corte costituzionale a kérdést a dualista rendszer sajátosságaiból kiindulva két olasz törvény konfliktusaként értékelte, és a *lex posterior derogat legi priori* elvnek megfelelően a későbbi olasz jogszabály javára oldotta fel a dilemmát. Ezzel szemben az EUB az uniós jog speciális természetét értelmezte döntésében, levezetve az uniós jog elsőbbségének elvét, amelyet nem lehet utólagosan elfogadott, egyoldalú tagállami aktusokkal lerontani.

A bíróság döntése

Az ügy elvi része, amely magát a jogesetet ennyire fontossá tette, az olasz kormánynak a feltett kérdés elfogadhatatlanságára vonatkozó kifogásával kapcsolatban, vagyis az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó szerződéses előírás értelmezésével összefüggésben merült fel. Az olasz kormány ugyanis arra hivatkozott, hogy a jelen ügyben az olasz bíróságnak csupán a nemzeti jogot kell alkalmaznia, ezért nincs helye előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének → II.2.3. *Az előzetes döntéshozatali eljárás.*

Az EUB másként látta a helyzetet: a döntés értelmében ha az alapító szerződés értelmezésére vonatkozó kérdés merül fel, akkor a nemzeti törvényekre való tekintet nélkül alkalmazni kell az előzetes döntéshozatali eljárást. Az alapító szerződésből ugyanis egy önálló jogforrásból származó jog, a közösségi (uniós) jog jött létre, amellyel szemben bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály. Ha ugyanis erre lehetőség volna, akkor az integráció jogi alapjai megkérdőjeleződnének. Ezért a nemzeti bírónak lehetőséget kell adni arra, hogy megkérdje az EUB-től azt, hogy a szerződés általa relevánsnak gondolt ren-

delkezései közvetlenül hatályosak-e, azaz olyan jellegűek-e, amelyeket a nemzeti joggal szemben is védelemben kell részesíteni.

Az elvi megalapozáshoz az EUB megvizsgálta az olasz bíró által értelmezni kért rendelkezéseket és megállapította, hogy az EGK-szerződés 37. cikk (2) bekezdése a jogalanyok számára olyan jogokat keletkeztethet, amelyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesíteniük. E rendelkezés ugyanis egy feltétel nélküli tilalmat mond ki: megtilt minden olyan új intézkedést, amelynek célja vagy következménye a tagállamok állampolgárai között az áruk beszerzési és értékesítési feltételeinek terén új megkülönböztetés bevezetése olyan monopóliumokon vagy szerveken keresztül, amelyek egyrészt a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre alkalmas kereskedelmi termékekkel folytatott ügyletekkel kapcsolatosak, másrészt tényleges szerepet játszanak e kereskedelemben. Eből adódóan a nemzeti bíróságnak az a feladata, hogy megvizsgálja, a kérdéses monopólium e tilalom hatálya alá esik-e.

Részletek az ítéletből

A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező.

Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre.

A közösségi jog rendelkezéseinek e beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonzásági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében.

A Közösséget létrehozó szerződésben vállalt kötelezettségek nem lennének feltétel nélküliek, csupán esetlegesek, ha az aláírók jövőbeli jogalkotási aktusai azokat megkérdőjelezhetnék.

Amikor az államok egyoldalú cselekvési jogát elismerik, az külön, pontosan meghatározott rendelkezésen alapul (például a 15. cikk, a 93. cikk (3) bekezdése, a 223–225. cikk). Mindezekből az következik, hogy 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.

Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.

2.2. A primátus elvének abszolút felfogása

Az, hogy az uniós jognak elsőbbsége van a tagállami joggal szemben, mára teljes mértékben elfogadott doktrína. Ennek egyetlen jelentős vitatott területe maradt: a nemzeti alkotmányok kérdése.³⁰² Az EUB szempontjából ugyanakkor az alkotmány ugyanúgy a nemzeti jog része, ezért az alkotmányos szabályok érvényesülése sem ronthatja le az uniós jog egységes és hatékony érvényesülését. Ebből adódóan az elsőbbség elve vonatkozásában két elvi megközelítés alakult ki: az EUB megközelítésében az elv abszolút felfogása érvényesül, ami azt jelenti, hogy az uniós jog a tagállami jogok egészével szemben elsőbbséget élvez. Ezzel szemben egyes tagállami legfelső bíróságok és alkotmánybíróságok az elsőbbség elvének relatív felfogását képviselik, és úgy vélik, hogy a nemzeti jogrendszer egyes alkotmányos rendelkezéseit – az alapjogokat vagy az alkotmányos identitást³⁰³ – nem sértheti az uniós jog.

Az első elvi jelentőségű ütközőpont – az alapjogvédelem kérdése – az 1970-es években merült fel. Az EUB alább bemutatandó döntésének folyamánként a frankfurti közigazgatási bíróság a német szövetségi alkotmánybírósághoz fordult a vitatott közösségi rendeletek normakontrollja végett. Az ennek eredményeként 1974-ben elfogadott Solange I döntés³⁰⁴ úgy összegezhető, hogy „addig, amíg” az európai integráció nem rendelkezik az alapvető jogok megfelelően kodifikált katalógusával, a két jogrendszer között átmenetileg ellentét állhat fenn, és ezért az alkotmánybíróság fenntartotta magának a jogot arra, hogy felülvizsgálja a német alaptörvényben biztosított alapjogokat sértő közösségi (uniós) jogot.³⁰⁵ A közjogi kihívásra született német alkotmánybírósági válasz tehát az ún. alapjogi fenntartás volt, amelynek célja a német alkotmányosság védelme.³⁰⁶

E teszt megfogalmazására az EUB is reagált, és sikeresen semlegesítette a saját alapjogvédelmi mechanizmusának kifejlesztésével → III.5.1. *Az alapjogok védelme mint az uniós jog általános elve*. E későbbi jogfejlődés eredményeként

³⁰² Christoph GRABENWARTER: National Constitutional Law Relating to the European Union. In Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart–Beck, 2010, 85–91.; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog*, 2007/2., 4–6.

³⁰³ CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: 2/A. § [Európai Unió]. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009, 266.; ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, TK JTI, 2020, 41.

³⁰⁴ BVerfGE 37, 271.

³⁰⁵ Az eljárás lefolytatását az tette lehetővé, hogy a közösségi rendeleteket és általában a közösségi jogi aktusokat a saját eljárása szempontjából törvénynek vagy törvényi szintű aktusnak minősítette. FAZEKAS Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében* (PhD-disszertáció). Debreceni Egyetem, 2009, 68.

³⁰⁶ Monika POLZIN: Constitutional Identity, Unconstitutional Amendments and the Idea of Constituent Power: The Development of the Doctrine of Constitutional Identity in German Constitutional Law. *I-CON*, 2016/1., 426.; Bill DAVIES: Resistance to European Law and Constitutional Identity in Germany: Herbert Kraus and *Solange* in its Intellectual Context. *European Law Journal*, 2015/4., 434–459.

1986-ban megszületett a német szövetségi alkotmánybíróság Solange II döntése,³⁰⁷ amely a közösségi (uniós) alapjogvédelem létrejöttére tekintettel visszavonulót fűjt, és elismerte az alapjogvédelmi hiányosságok időközbeni kiküszöbölését. Ennek értelmében a szövetségi alkotmánybíróság megállapította, hogy „addig, amíg” a közösségi (uniós) jog és az EUB jogalkalmazása általánosan szavatolja az alapjogok hatékony védelmét oly módon, hogy ez a védelem a német alaptörvény által előírt jogvédelemmel lényegében azonos szintűnek tekintendő, addig az alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a közösségi (uniós) aktusokat.

**11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und
Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**

ECLI:EU:C:1970:114

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 120/67/EGK rendelete [az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről]

Az ügy leírása

Az ügy tényállása szerint a felperes, egy német import-export cég 20 000 tonna kukoricaliszt kivitelére exportengedélyt szerzett, amely 1967. december 31-én lejárt. A 120/67/EGK tanácsi rendelet, amely a közös gabonapiaci rendtartást szabályozta, az engedély megszerzését óvadék elhelyezéséhez kötötte, amely óvadék elveszett abban az esetben, ha az exportra az engedélyben foglalt időn belül nem kerül sor. Ennek megfelelően mivel az export egy része nem valósult meg, a felperes óvadéka egy részét lefoglalták.

A vállalat a frankfurti közigazgatási bíróság előtt megtámadta a lefoglalásról szóló határozatot, és megkérdőjelezte az óvadéki rendszer – illetve az ezt megálapító tanácsi rendelet – érvényességét, arra hivatkozva, hogy ellentétes a német alaptörvényben foglalt egyes alapjogokkal. Érvelése szerint a biztosítékadási rendszer ellentétes az alaptörvény által garantált cselekvési és rendelkezési szabadsághoz és a vállalkozási szabadsághoz való alapvető joggal, valamint sérti az arányosság elvét, mivel aránytalanul nagymértékben sérti a gazdasági érdekeket a közösségi rendeletek által elérni kívánt célhoz képest.

A frankfurti bíróság úgy ítélte meg, hogy a letéti rendszer ellentétes a tagállami alkotmány által biztosított alapjogokkal és az arányosság elvével, ezért a leté-

³⁰⁷ BVerfGE 73, 339.

ti rendszer érvényességével kapcsolatban előzetes döntést kért az EUB-tól. Az Internationale Handelsgesellschaft ügyben tehát egy másodlagos jogi aktus és a német tagállami alkotmány összeütközése merült fel, ezért a tagállami bíróság a közösségi (uniós) jogi aktus jogszerűségét vitatva fordult az EUB-hez → II.2.3.5. *Az uniós jogi aktus érvényességének vitathatósága.*

A bíróság döntése

Az EUB megvizsgálta a frankfurti bíróság által kifogásolt rendelkezéseket, és nem látott okot érvénytelenségük megállapítására. Mindemellett elvi tételként jelentette ki, hogy a közösségi (uniós) jognak elsőbbséget kell élveznie a nemzeti joggal szemben, függetlenül a vele ellentétbe kerülő nemzeti jogi rendelkezés természetétől és státusától, vagyis az alkotmányos jellegű szabályokkal szemben is.³⁰⁸

Részletek az ítéletből

[3] A közösségi intézmények által elfogadott intézkedések érvényességének megítélése érdekében a nemzeti jog szabályaira vagy fogalmaira való hivatkozás hátrányosan befolyásolná a közösségi jog egységességét és hatékonyságát. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog fényében lehet megítélni. Valójában a Szerződésből eredő jogot, amely független jogforrás, természeténél fogva nem lehet felülről a nemzeti jog szabályaival, anélkül, hogy közösségi jogi jellegétől megfosztanák, és anélkül, hogy magának a Közösségnek a jogalapját megkérdőjeleznék. Ezért egy közösségi intézkedés érvényességét vagy valamely tagállamon belüli hatását nem befolyásolhatják azok az állítások, hogy az ellentétes az adott állam alkotmányában megfogalmazott alapvető jogokkal vagy a nemzeti alkotmányos berendezkedés elveivel.

[4] Azonban meg kell vizsgálni, hogy a közösségi jogban benne rejlő hasonló garanciát nem hagyták-e figyelmen kívül. Az alapvető jogok tiszteletben tartása ugyanis a Bíróság által védett általános jogelvek szerves részét képezi. Az ilyen jogok védelmét, miközben az a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapul, a Közösség szerkezetének és célkitűzéseinek keretein belül kell biztosítani. Ezért a Verwaltungsgericht által kifejezett kétségek fényében meg kell vizsgálni, hogy a letéti rendszer sértett-e olyan alapvető jogokat, amelyek tiszteletben tartását a közösségi jogrendszerben kell biztosítani.

[18] [Az] érvelés a letéti rendszer téves elemzésén alapul, amely nem hasonlítható büntetőjogi szankcióhoz, mivel az csupán garancia arra, hogy az önként vállalt kötelezettséget teljesítik.

[20] Az engedélyek rendszere, amely az engedélyt kérelmezők által a behozatalra vagy kivitelre vonatkozó, letét által garantált kötelezettségvállalással jár, nem sért semmilyen alapvető jogot. A letéti rendszer a Szerződés 40. cikkének (3) bekezdése értelmében megfelelő módszer a mezőgazdasági piacok közös szervezésének megvalósítására, és megfelel a 43. cikk követelményeinek is.

³⁰⁸ A primátus elvének ez az 1970-ben megfogalmazott abszolút felfogása a későbbi esetjogban, a Lisszaboni Szerződést követően is megerősítést nyert: C-409/06 Winner Wetten, ECLI:EU:C:2010:503 [61]; C-123/22 Bizottság kontra Magyarország (Accueil des demandeurs de protection internationale II), ECLI:EU:C:2024:493 [122].

2.3. Az uniós joggal ellentétes nemzeti jog félretétele

Mi az uniós jog elsőbbségének gyakorlati következménye? Mit kell tennie a nemzeti bírónak, ha az előtte fekvő ügyben az uniós jog ellentétben áll a vonatkozó hazai szabályozással? E kérdésekre az uniós jogrend elsőbbségéből származó válasz attól függ, hogy a konkrét esetben felmerülő uniós jogi rendelkezés bír-e közvetlen hatállyal.

A nem közvetlen hatályú uniós jogi rendelkezésre nem lehet hivatkozni azért, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti jogi rendelkezés alkalmazása elkerülhető legyen. Ha a bíróság vagy hatóság az általa eldöntendő ügyben ilyen helyzettel szembesül, akkor a közvetett hatály elvét kell alkalmaznia: a nemzeti jogot a lehető legteljesebb mértékben az adott uniós jogi rendelkezés szövegének és céljának fényében kell értelmeznie annak érdekében, hogy megvalósuljon az általa elérni kívánt cél.³⁰⁹ Akkor is így kell eljárnia, ha a tagállamban olyan megszilárdult ítélkezési gyakorlat van az adott nemzeti normát illetően, amely nem felel meg a norma uniós jog szerinti értelmezésének³¹⁰ → III.1.4.4. *A közvetett hatály elve.*

Ezzel szemben a közvetlenül hatályos uniós jog a vele ellentétben álló nemzeti rendelkezést alkalmazhatatlanná teszi az ún. Simmenthal-elv értelmében. Amennyiben tehát a nemzeti bíróság olyan kollíziós helyzettel találkozik, amelyben a közvetlen hatállyal bíró uniós jog és a nemzeti jog ellentmond egymásnak, akkor az uniós jogból származó jogok védelme és teljes érvényesülésük biztosítása érdekében félre kell tennie³¹¹ az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozást³¹² → III.5.7. *Az alapjogvédelem horizontális biztosítása.*

Az uniós jog hatékony érvényesülése azt követeli meg tehát, hogy a nemzeti bíró fel tudja oldani a kollíziót a nemzeti jog félretételével: nincs arra idő, hogy kérje a nemzeti alkotmánybíróság megsemmisítő döntését vagy megvárja a nemzeti jogalkotó jogharmonizáló tevékenységét, hanem a tagállami bíróságnak kell cselekednie és érvényre juttatnia az uniós jogot.³¹³ Arra nincs hatalma, hogy megsemmisítse a nemzeti jogot, de arra igen, hogy félretegye és ne alkalmazza

³⁰⁹ C-573/17 Popławski, ECLI:EU:C:2019:530, [62]–[73].

³¹⁰ C-441/14 DI, ECLI:EU:C:2016:278 [33].

³¹¹ Az uniós joggal ellentétes nemzeti jogra vonatkozó félretételi kötelezettség alól az EUB adhat átmeneti felmentést a „jogbiztonságon alapuló kényszerítő megfontolások alapján”. C-24/19 A és társai (Aalteri és nevelei szélerőművek), ECLI:EU:C:2020:503 [84].

³¹² Bizonyos körülmények között az elsőbbség elvéből a hatályos nemzeti jog félretétele mellett a korábban hatályos nemzeti jog felélesztése is következik: C-585/18, C-624/18 és C-625/18 A. K. A.K. (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2019:982 [166]. Az elsőbbség elvével kapcsolatos legújabb fejlemények elemzését lásd Mathieu LELOUP – Luke Dimitrios SPIEKER: Rethinking primacy's effects: On creating, avoiding and filling legal vacuums in the national legal system. *Common Market Law Review*, 2024/4., 913–958.

³¹³ A joggyakorlat szerint az uniós jog elsőbbsége és ebből fakadóan az uniós joggal ellentétes nemzeti joggal kapcsolatos félretételi kötelezettség nemcsak a nemzeti bíróságokat terheli, hanem valamennyi állami szervet: 103/88 Fratelli Costanzo kontra Comune di Milano, ECLI:EU:C:1989:256 [31]; C-378/17 Minister for Justice and Equality és Commissioner of the Garda Síochána, ECLI:EU:C:2018:979 [38].

az előtte fekvő ügyben. Mindez pedig azt is jelenti, hogy a nemzeti jog továbbra is hatályban marad, tehát egyéb belső jogvitákban, amelyekben nem merül fel az uniós jog alkalmazása, továbbra is érvényesülni fog.³¹⁴

106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal
ECLI:EU:C:1978:49

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Gerhard Reischl

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 189. cikk (EUMSZ 288. cikk)

Az ügy leírása

A Simmenthal cég húst importált Franciaországból Olaszországba. Az olasz határon a cégnek vámot kellett fizetnie az állatok közegészségügyi vizsgálataiért → IV.1.1. *Vámunió*. A cég pert indított, és arra hivatkozott, hogy a vámot elrendelő törvény ellentétes az áruk szabad mozgásának elvével. Az ügy előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EUB elé került, a testület a konkrét esetben a cégnek adott igazat és a díjak visszafizetéséről döntött.³¹⁵

Az olasz adóhatóság azonban kifogással élt a fizetési felszólítással szemben, mert szerinte a nemzeti bíróságnak először az olasz alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia, hogy az alkotmányellenesnek nyilvánítsa a vitatott törvényi rendelkezést. Ezután kezdődött az eljárás érdekes része, az olasz bíróság ugyanis másodszor is az EUB-hez fordult, immár elvi jelentőségű kérdések megfogalmazásával: kell-e alkalmazni a közösségi rendelkezésekkel ellentétes nemzeti jogszabályt addig, amíg az arra hatáskörrel rendelkező nemzeti alkotmányos szervek meg nem semmisítik?³¹⁶

A bíróság döntése

Döntésében az EUB a „közvetlen alkalmazandóság” fogalmából indult ki, amely azt jelenti, hogy a közösségi (uniós) jogi szabályoknak minden tagállamban egyenesen kell kifejtetniük a joghatásukat, hatálybalépésüktől kezdődően és érvényességük teljes időtartama alatt.³¹⁷

³¹⁴ C-10/97 és C-22/97 Ministero delle Finanze kontra IN.CO.GE.'90 és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1998:498 [21].

³¹⁵ 35/76 Simmenthal Spa kontra Ministero delle finanze, ECLI:EU:C:1976:180.

³¹⁶ Érdekeséggé válhat, hogy más bíróságok időközben az alkotmánybíróság eljárását is kezdeményezték, amely 1977. december 22-i 163/77. számú ítéletével megállapította az 1970. december 30-i 1239. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét.

³¹⁷ Az uniós jog egységes alkalmazásának igénye az EUB joggyakorlatának visszatérő hivatkozási alapjává, Bruno de Witte szóhasználatára vezérmotívumává vált. Bruno DE WITTE: European

Erre és az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményére építve az EUB úgy foglalt állást, hogy a nemzeti bíróság eltekinthet a közösségi joggal szemben álló nemzeti jogszabály figyelembevételétől: nem kell megvárnia, amíg az arra hatáskörrel rendelkező állami intézmény megsemmisíti vagy módosítja az adott rendelkezést, hanem a bíróságnak kell mindent megtennie azért, hogy érvényre juttassa a közösségi (uniós) jogot.

Részletek az ítéletből

[17] [A] közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében nemcsak azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik, hanem – mivel e rendelkezések és jogi aktusok szerves részét képezik a tagállamok területén alkalmazandó jogrendszernek, és ez utóbbi keretében elsőbbséget élveznek – azzal is, hogy megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását.

[21] [M]inden – hatáskörében eljáró – bíróságnak kötelessége a közösségi jog teljes egészében történő alkalmazása és azon jogok védelme, amelyet az a magánszemélyek számára biztosít, adott esetben eltekintve a nemzeti jog mindazon – akár a közösségi szabályt megelőző, akár azt követő – rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek esetlegesen ellentétesek azzal.

[22] Ennélfogva a közösségi jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen lenne valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehesse annak érdekében, hogy a közösségi normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye.

[24] [A] közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – anélkül, eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes, akár azt követő rendelkezéseinek alkalmazásától, hogy kezdeményeznie kellene vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék.

2.4. A közös uniós identitás elsődlegessége

Az alapjogi fenntartás megfogalmazását követően további kihívások érték a primátus elvének az EUB által képviselt abszolút felfogását → III.2.2. *A primátus elvének abszolút felfogása.*

Egy következő lépésként a német szövetségi alkotmánybíróság a Maastrichti Szerződést vizsgáló döntésében kifejlesztette az ún. *ultra vires* tesztet.³¹⁸ Ennek értelmében az alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió intézményei túljárjanak-e az alapító szerződésben rájuk ruházott hatáskörökön, minthogy a *nemo plus iuris* elvnek megfelelően csak azon belül, *intra vires* járnak el kötelező jelleggel, azon túlmenően azonban az alkotmánybíróság megállapíthatja az uniós jog németországi alkalmazásának tilalmát.³¹⁹

A legújabb jogfejlesztést a német szövetségi alkotmánybíróság a Lisszabon-határozatban dolgozta ki.³²⁰ Ez az ún. alkotmányos identitás tesztje, amely a német testület értelmezésében lehetővé teszi az alkotmánybíróság számára annak vizsgálatát, hogy az alkotmány érinthetetlen rendelkezései sérülnek-e.³²¹ A testület értelmezése szerint az európai jog iránti nyitottság és a lojalitási klauzula mellett a szuverén tagállami lét alapjai nem biztosíthatók a mélyülő integráció ellenében a teszt megfogalmazása nélkül. Ennek körében az alkotmánybíróság utalt arra, hogy a nemzeti identitás védelmét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése is biztosítja, és az alkotmányos identitás védelme és az uniós jogban biztosított nemzeti identitás védelme „kéz a kézben” járnak.³²²

A későbbiekben az alkotmányos identitás védelmének gondolata több más alkotmánybíróságot is megihletett,³²³ többek közt a magyart.³²⁴

A szakirodalomból ismert metaforikus leírás szerint az alkotmányos identitás felhívása egyszerre lehet „pajzs” és „kard” is: pajzs, amikor a tagállam kimentési okként hivatkozik rá, és kard, amikor az identitásvédelemre hivatkozással tá-

³¹⁸ BVerfGE 89, 155.

³¹⁹ Ezt az elméleti lehetőséget alkalmazta a cseh alkotmánybíróság a Landtova-ügyben (ÚS 5/12 szlovák nyugdíjak XVII, 2012. január 31.), a dán legfelső bíróság az Ajos-ügyben (15/2014. Ajos 2016. december 6.), valamint a német testület a PSPP-ügyben (BVerfGE 146, 216). Jan KOMÁREK: Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution. *Verfassungsblog*, 2012. február 22., <https://bit.ly/4k7ttV2>; Ole TERKELSEN: The Ajos Case and the Danish Approach to International Law. *European Public Law*, 2018/2., 183–194. Lásd továbbá a PSPP címke alatti szövegeket a *Verfassungsblog* oldalán: <https://bit.ly/4iXCPBO>.

³²⁰ A német jogfejlesztést időben megelőzte a francia alkotmánytanács, amely az európai alkotmány-szerződést vizsgáló döntésében Franciaország alkotmányos identitásának inherens szabályairól és elveiről értekezett. 2006-540 DC, 2006. július 27., 19. pont.

³²¹ Andreas VOSSKUHL: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review*, 2010/6., 196–198.

³²² BVerfGE 123, 267. 240.

³²³ A bőséges szakirodalomból lásd Jan-Herman REESTMAN: The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity. *E.C.L. Review*, 2009/3., 376.; Christian CALLIESS – Gerhard VAN DER SCHYFF: *Constitutional identity in a Europe of multilevel constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019; Christophe MAES: *The notion of constitutional identity and its role in European integration*. European Parliament, 2024, <https://bit.ly/4d9ZdXq>.

³²⁴ 22/2016. (XII. 6.) AB határozat; 32/2021. (XII. 20.) AB határozat; 20/2024. (XI. 28.) AB határozat.

mad meg valamilyen uniós jogi normát.³²⁵ Ez történt az alábbi ügyben is, amely egyúttal arra is lehetőséget biztosított az EUB-nek, hogy „megszelídítse” az identitás fogalmát és annak uniós jogi értelmezését adja.

C-156/21 Magyarország kontra Parlament és Tanács

ECLI:EU:C:2022:97

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Manuel Campos Sánchez-Bordona

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUSZ 2. cikk, 4. cikk (2) bekezdés; az Európai Parlament és Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről

Az ügy leírása

Az EUSZ 2. cikke szerint az Európai Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában. Ezen értékek védelmét az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás hivatott biztosítani, ugyanakkor a jogállamiság egyes tagállamokban megfigyelhető eróziójára³²⁶ válaszul az Európai Bizottság több újabb eszközt is kidolgozott.³²⁷ Ebbe a körbe tartozik az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092-es rendelet is, amely intézkedések elfogadását teszi lehetővé az érintett tagállammal szemben abban az esetben, ha a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az EU költségvetésével való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit, az EU pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ha ennek kockázata komolyan fennáll.³²⁸

A rendeletet Magyarország és Lengyelország megtámadta az EUB előtt, többek közt arra hivatkozva, hogy a jogállamiság elvének tartalma bizonytalan, jelentéstartalma az egyes tagállamokban eltérő lehet, ezért nem értelmezhető egy-

³²⁵ Theodore KONSTADINIDES: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 13., 2010/2011, 195.

³²⁶ Viviane REDING: *Speech: The EU and the Rule of Law – What next?* European Commission, 2013. szeptember 4., <https://bit.ly/44vb405>.

³²⁷ Európai Bizottság: *The EU's rule of law toolbox – factsheet 2024*, <https://bit.ly/43ouiTY>.

³²⁸ BLUTMAN László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/6., 263.

ségesen, és a jogállamiság elvont elvét védő eljárás sérti a tagállamok nemzeti identitását, amelyet az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése védelemben részesít.³²⁹

A bíróság döntése

A kereseteket az EUB teljes ülési formációban utasította el, és azt hangsúlyozta, hogy az EUSZ 2. cikke olyan jogi norma, amely kötelezettségeket ró a tagállamokra az egymással és az EU-val szembeni viszonyuk terén is.

Elvi jelentőségű megállapításként az EUB azt is nyomatékosította, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint az EU tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Megállapította, hogy a rendelet alkalmazása során figyelembe lehet venni a nemzeti sajátosságokat, de ez egyáltalán nem zárja ki a jogállamiság fogalmának egységes értékelési szempontok szerinti alkalmazását. A tagállamok tehát valóban önálló nemzeti identitással, egyféle mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, az általuk alkalmazott jogi megoldások azonban nem mehetnek szembe az EUSZ 2. cikkében kifejezésre jutó közös uniós identitással.³³⁰

Részletek az ítéletből

[127] A tagállamok meghatározták az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket, és osztoznak bennük. Ezek határozzák meg az Unió mint közös jogrend identitását. Így az Uniónak a Szerződésekben előírt hatáskörein belül képesnek kell lennie arra, hogy megvédje az említett értékeket.

[231] Negyedrészt a jogállamiság tiszteletben tartására irányuló kötelezettség, amelynek megsértése a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt elvekkel összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételek mechanizmus hatálya alá tartozhat, a tagállamok számára az uniós tagságukból fakadó, az EUSZ 2. cikk alapján fennálló követelmények sajátos kifejeződését jelenti. Ez a kötelezettség ugyanis olyan eredménykötelelemnek minősül, amely – amint ez a jelen ítélet 124–127. pontjában is szerepel – közvetlenül a tagállamok egymással, valamint az Unióval szemben vállalt kötelezettségeiből ered.

[232] E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok kinyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek – ahogyan ez a jelen ítélet 127. pontjában is szerepel – az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg.

[233] Márpedig, noha az Unió – ahogyan ez az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szerepel – tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, és így a tagállamok a jogállamiság

³²⁹ A jogállamiság definícióját a rendelet 2. cikk a) pontja tartalmazza. Lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

³³⁰ Az ügy részletes elemzését lásd DETRE: i. m. (232. lj.).

elveinek érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, ebből egyáltalán nem következik, hogy ez az eredménykötelem tagállamonként eltérő lehet. [234] A tagállamok ugyanis amellet, hogy az Unió által tiszteletben tartott, az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésük elválaszthatatlan részét képező, önálló nemzeti identitással rendelkeznek, a „jogállamiság” fogalmát is magukévá teszik, amelyben a saját alkotmányos hagyományaikból eredő közös értéként osztoznak, és amelynek folyamatos tiszteletben tartására vállaltak kötelezettséget.

3. Tagállami felelősség

A közvetlen hatály elve és az elsőbbség elve az integráció viszonylag korai időszakában kifejlesztett doktrína volt, ugyanakkor az EUB későbbi joggyakorlatában is találunk jelentős jogfejlesztéseket.³³¹ Közülük az egyik legrelevánsabb a tagállami felelősség elve. Ennek jelentősége abban áll, hogy a tagállami felelősség elve az európai jog szintjén hoz létre jogorvoslati lehetőséget a tagállamok által elkövetett uniós jogsérelmek kompenzálására.

A doktrína kiindulópontja az irányelvek horizontális hatályának hiánya volt, amelyre ennél fogva nem lehetett a tagállami bíróságok előtt hivatkozni. Az EUB ezt úgy oldotta fel, hogy amennyiben a megvalósult uniós jogsérelem kárt is okozott, az a tagállamok uniós jogon alapuló kártérítési felelősségét alapozza meg. Ezt a jogfejlesztést az EUB a tagállami hűség elvéből vezette le.

3.1. A tagállami hűség elve

Az uniós jog érvényesülésének alapja az, hogy az integrációt a tagállamok önkéntes elhatározása hozta létre pontosan definiált célok elérése érdekében. A célok elérését a tagállamoknak segíteniük kell, amit a lojalitási klauzula fogalmaz meg. Ez EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerint az EU és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást az alapító szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.³³²

Bár a Simmenthal-elv értelmében a tagállami bíróságok közvetlenül megoldhatják az uniós jog és a nemzeti jog közti kollíziós problémákat, a tagállami hűség elvéből a nemzeti jogalkotóra is hármlanak kötelezettségek. A tagállamokat pozitív és negatív kötelezettség is terheli. Egyrészt kötelesek megtenni az alapító szerződésekből, valamint az EU intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, és segíteniük kell az EU-t a feladatai teljesítésében → II.2.1. *Kötelezettségsegzési eljárás*. Másrészt tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az EU célkitűzéseinek megvalósítását.

³³¹ DEHOUSSE: i. m. (31. lj.) 70–96.

³³² Az elv részletes elemzéséhez lásd Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014.

C-129/96 Inter-Environnement Wallonie kontra Région wallonne
ECLI:EU:C:1997:628

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Francis Geoffrey Jacobs

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 5. és 189. cikk [EUMSZ 4. cikk (3) bekezdés és 288. cikk]; az 1991. március 18-i 91/156/EGK irányelvvel módosított, a hulladékokról szóló 1975. július 15-i 75/442/EGK irányelv [az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről]

Az ügy leírása

1992-ben benyújtott keresetlevelében az Inter-Environnement Wallonie közhasznú társaság a vallon regionális hatóságnak a mérgező és veszélyes hulladékokra vonatkozó 1992. április 9-ei határozata megsemmisítését kérte a belga Conseil d'État-tól.

Az ügy előzménye és háttere a tagállamoknak az irányelvekkel kapcsolatos átültetési kötelezettsége volt. Az EUMSZ 288. cikke szerint az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az uniós jogalkotó az irányelv átültetésére határidőt tűz, ha pedig az implementációra nem kerül sor, akkor közvetlenül az irányelv rendelkezéseire lehet igényt alapítani, ha a közvetlen hatály feltételei az adott konkrét rendelkezés vonatkozásában megállapíthatók → III.1.3. *Az irányelvek közvetlen hatálya.*

A jelen ügyben ugyanakkor az EUB-nek egy olyan irányelvvel kellett foglalkoznia, amelynek az átültetési határideje még nem járt le. A konkrét kérdés pedig az volt, hogy e határidő lejártáig a jogalkotó elfogadhat-e az irányelvvel ellentétes rendelkezést.

A bíróság döntése

Az ítélet világossá tette, hogy az irányelv kötelező jogforrás már az implementációs határidő letelte előtt is, és az irányelvnek már a kihirdetésétől kezdődően van jogi hatása a címzettjei, a tagállamok számára. Az átültetésre rendelkezésre álló idő célja a tagállam számára biztosítani a szükséges időt arra, hogy elfogadja az átültető intézkedéseket, ezért a határidő előtti át nem ültetés nem tekinthető jogsértésnek. Ugyanakkor a tagállamnak már az átültetési időszak alatt meg kell tennie minden szükséges lépést annak érdekében, hogy annak végére az irányelvi célkitűzések megvalósuljanak.³³³

³³³ Lásd még C-14/02 ATRAL, ECLI:EU:C:2003:265 [58]; C-144/04 Mangold, ECLI:EU:C:2005:709 [67]. Az EUB értelmezése szerint nemcsak a jogalkotónak kell visszafogottságot tanúsítania az implementációs időszak alatt, hanem a nemzeti bíróságoknak is törekedniük kell az irányelv céljával ellentétes értelmezési eredmény elkerülésére: „...az irányelv hatálybalépésének napjától

A tagállam tehát nem köteles az előírt határidőnél korábban intézkedéseket elfogadni az irányelv végrehajtására, de a tagállami hűség elvéből fakadóan már ebben az időszakban is tartózkodnia kell minden olyan intézkedéstől, amely az irányelv majdani végrehajtását veszélyeztetné. Ebből az következett a konkrét ügyben, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte fekvő ügyben alkalmazandó nemzeti jogot értékelnie kell annak fényében, hogy a kérdéses rendelkezések az irányelv átültetését szolgálják-e, és hogy az alkalmazásuk milyen hatást fejt ki.

Részletek az ítéletből

[40] [A] tagállam azon kötelezettsége, hogy minden szükséges intézkedést meghozzon az irányelvben meghatározott cél elérésére, a Szerződés 189. cikkének harmadik bekezdése, valamint maga az irányelv által előírt kényszerítő erejű kötelezettség. [...] Ez a kötelezettség, hogy meghozzanak minden általános és különös intézkedést, a tagállamok valamennyi hatóságára vonatkozik, beleértve – hatáskörük keretei között – az igazságügyi hatóságokat is.

[45] [B]ár a tagállamok nem kötelesek az átültetési határidő lejárta előtt elfogadni ezen intézkedéseket, a Szerződés 5. cikke második bekezdésének és 189. cikke harmadik bekezdésének együttes alkalmazásából, valamint magából az irányelvből az következik, hogy e határidőn belül tartózkodniuk kell az olyan jellegű intézkedések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék a szóban forgó irányelv által meghatározott célt.

[48] [H]a a szóban forgó rendelkezések az irányelv végleges és teljes átültetéseként jelentkeznek, az irányelvnek való meg nem felelésük alapot adhat arra a vélelemre, hogy az irányelvben meghatározott célt nem érik el az előírt határidőn belül, ha a kelő időben történő módosításuk lehetetlen.

[49] [A] nemzeti bíróság figyelembe veheti a tagállam azon lehetőségét, hogy átmeneti intézkedéseket fogadjon el vagy szakaszokban hajtsa végre az irányelvet. Ebben az esetben az a tény, hogy a nemzeti jog átmeneti jellegű rendelkezései nem felelnek meg az irányelvnek, vagy hogy az irányelv egyes rendelkezései még nem kerültek átültetésre, nem veszélyezteti szükségszerűen az irányelvben meghatározott cél elérését.

3.2. Az irányelv átültetésének elmaradásából fakadó tagállami felelősség elve

A legerősebb eszköz, amelyet az EUB kifejlesztett az irányelvek horizontális hatályának hiányára, a tagállami kárfelelősség elve. E kárfelelősség alapjaként az EUB részben a tagállami lojalitás elvére hivatkozott, részben az EU kárfelelősségének analógiájára → II.2.4. *Kártérítési per*, valamint a nemzeti jogokban is ismert kárfelelősségi alakzatokra, végül pedig az uniós jog hatékony érvényesü-

kezdve a tagállami bíróságok a lehető legteljesebb mértékben kötelesek tartózkodni a belső jog olyan értelmezésétől, amely az irányelv átültetésére előírt határidő leteltét követően jelentősen veszélyeztetheti az említett irányelv által elérni kívánt eredmény megvalósítását.” C-212/04 *Adeneler* és társai, ECLI:EU:C:2006:443 [123].

lésének elvére, illetve annak egy fokkal megerősített változatára, az ún. *estoppel* elvre, jelesül arra, hogy senki, így a tagállam sem hivatkozhat saját felróható magatartására kimentési okként³³⁴ → III.1.3. *Az irányelvek közvetlen hatálya*.

E kárfelelősségi alakzat teljes mértékben az uniós jog sérelmén alapszik. Az EUB által a Francovich-ügyben felállított mérce szerint a tagállami felelősséget három feltétel egyidejű fennállása alapozza meg:

- az irányelv által előírt eredmény a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel,
- e jogok tartalmát az irányelv rendelkezései alapján meg lehet határozni,
- okozati összefüggés áll fenn a kötelezettség állam általi megsértése és a jog-sérelmet szenvedett személyek kára között.³³⁵

**C-6/90 és C-9/90 Francovich és Bonifaci kontra Olaszország
egyesített ügyek
ECLI:EU:C:1991:428**

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Jean Mischo

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 189. cikk harmadik bekezdés (EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdés); a Tanács 80/987/EGK irányelve (1980. október 20.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről [az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelméről]

Az ügy leírása

Olaszország nem ültette át azt a 80/987/EGK irányelvet, amelynek célja az volt, hogy a munkavállalóknak minimumvédelmet biztosítson a munkáltató fizetéseképtelensége esetére, a tagállamokban hatályban lévő kedvezőbb rendelkezések sérelme nélkül. A tagállamok 1983. október 23-ig voltak kötelesek az irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket hatályba léptetni, aminek Olaszország nem tett eleget, ezért az EUB 1989. február 2-án hozott ítéletében megállapította a kötelezettségszegést.³³⁶

Ezt követően indított pert Francovich és Bonifaci az olasz állam ellen, arra hivatkozva, hogy az irányelvet legkésőbb 1989. október 23-a után alkalmaznia kellene. Ezt megelőzően Francovich a CDN Elettronica SnC nevű vállalkozásnál dolgozott Vicenzában, és a cég hozzávetőleg hatmillió olasz lírával tartozott neki, de a végrehajtási szakaszban a Tribunal de Vicenza mellett működő bírósá-

³³⁴ 148/78 Ratti, ECLI:EU:C:1979:110 [22].

³³⁵ CRAIG – DE BÚRCA: i. m. (288. lj.) 288–299.; Michael DOUGAN: The Francovich Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community. *European Public Law*, 2000/1., 103–128.

³³⁶ 22/87 Bizottság kontra Olaszország, ECLI:EU:C:1989:45.

gi végrehajtó sikertelen végrehajtásról állított ki jegyzőkönyvet. Az ezzel párhuzamosan zajló esetben Danila Bonifaci és még további 33 munkavállaló a Gaia Confezioni Srl nevű cégnél dolgozott, amelyet 1985. április 5-én fizetésektelenül nyilvánítottak. Munkaviszonyuk megszűnésekor több mint 253 millió olasz líra összegű követelésük állt fenn, amely összeget egyébként a fizetésektelen vállalkozásnál tartozásként nyilvántartásba is vettek. Ennek ellenére több mint öt évvel a fizetésektelenség kimondása után még semmilyen kifizetést nem kaptak, és a felszámoló tájékoztatása szerint akárcsak részleges kártérítésük is teljesen valószínűtlennek látszott.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy az alapító szerződés rendszerének szerves részét képezi a magánszemélyeknek okozott olyan károkért fennálló tagállami kárfelelősség, amelyeket a tagállamok idéztek elő a közösségi (uniós) jog nekik betudható megsértésével. Ebből következően a konkrét ügyben Olaszország köteles megtéríteni a magánszemélyeket ért azon károkat, amelyek a 80/987/EGK irányelv átültetésének elmaradásából származtak. Ez azt jelenti, hogy még ha az át nem ültetett irányelv figyelembevételét a munkavállalók nem is kényszeríthették ki (horizontálisan) a munkáltatójukkal szemben, az olasz állammal szemben (vertikálisan) sikeresen léphettek fel az uniós jogon alapuló speciális kárfelelősségi elv alapján.

Részletek az ítéletből

[33] Meg kell állapítani, hogy a közösségi normák teljes érvényesülése kérdésessé válna, és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, ha a magánszemélyek nem juthatnának kártérítéshez abban az esetben, ha a közösségi jog tagállamnak betudható megsértése következtében jogsérelem éri őket.

[34] A tagállamot terhelő kártérítési kötelezettség lehetősége különösképpen fontos akkor, amikor – mint a jelen esetben – a közösségi normák teljes körű hatályosulása az állam valamely jogi aktusától függ, és ennek következtében a magánszemélyek az adott aktus hiányában nem érvényesíthetik a nemzeti bíróságok előtt a közösségi jog által elismert jogait.

[36] A tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy ezeket a károkat megtérítsék, a Szerződés 5. cikke is megalapozza, amely szerint a tagállamok kötelesek minden általános vagy különös intézkedést megtenni annak érdekében, hogy biztosítsák a közösségi jog által előírt kötelezettségeik végrehajtását. Márpedig e kötelezettségek közé tartozik az is, hogy megszüntessék a közösségi jog megsértésének jogellenes következményeit.

[39] Amikor, akárcsak a jelen esetben, egy tagállam megsérti a Szerződés 189. cikkének harmadik bekezdése alapján őt terhelő azon kötelezettséget, hogy minden szükséges intézkedést tegyen annak érdekében, hogy egy irányelv által előírt eredményt elérjen, akkor e közösségi jogi norma teljes érvényesülése három feltétel teljesülése esetén ír elő kártérítéshez való jogot.

[40] E feltételek közül az első az, hogy az irányelv által előírt eredmény a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel. A második feltétel az, hogy e jogok tartalmát az irányelv rendelkezései alapján meg lehessen határozni. Végül a harmadik feltétel az, hogy okozati összefüggés legyen a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.

3.3. A tagállami felelősség megállapíthatóságára vonatkozó teszt szigorodása

Az uniós jogon alapuló kárfelelősség értelmében a tagállamok kötelesek megtéríteni az uniós jog nekik betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat. A későbbi jogfejlődés több elemet is pontosított e kárfelelősségi alakzattal kapcsolatban. Egyrészt kiderült, hogy a károkozás nem pusztán a jogalkotás elmaradásával (vagyis egy irányelv határidőben történő át nem ültetésével), hanem az uniós jogot sértő jogalkotással is megvalósulhat. Másrészt az uniós kárfelelősségi alakzat továbbfejlesztése az újabb ügyekben magával hozta a Francovich-ügyben kidolgozott feltételek szigorodását is. E változás eredményeként ma az alábbi hármas feltételrendszer írja le a kárfelelősség megállapíthatóságát:

- a megsértett uniós jogszabály jogokat állapít meg a magánszemélyek részére,
- a jogsértés kellően súlyos, és
- közvetlen okozati összefüggés áll fenn a bekövetkezett kár és az államot terhelő kötelezettség megsértése között.

C-46/93 és C-48/93 Brasserie du pêcheur kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai egyesített ügyek ECLI:EU:C:1996:79

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Giuseppe Tesaro

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 30., 52. és 215. cikk (EUMSZ 34., 49. és 340. cikk)

Az ügy leírása

Egy schiltigheimi székhelyű francia társaság, a Brasserie du pêcheur a németországi sörexportja beszüntetésére kényszerült 1981 végén. Ennek oka az volt, hogy az illetékes német hatóságok szerint a társaság által előállított sör nem felelt meg az ún. német sörtisztasági törvénynek, amely szerint az alsó erjesztésű sör előállításához kizárólag négy összetevőt (árpamalátát, komlót, élesztőt és vizet)

lehet felhasználni. A Bizottság szerint a német rendelkezések ellentétesek az áruk szabad áramlását biztosító szerződéses rendelkezésekkel, ezért kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást kezdeményezett Németország ellen a más tagállamokban jogszerűen előállított sörök *Bier* (sör) elnevezés alatti forgalmazásának és az adalékanyagokat tartalmazó sörök importjának tilalma miatt. Az EUB a kötelezettségszegést megállapította,³³⁷ majd a Brasserie du pêcheur keresetet indított a Németország ellen az 1981–87 közötti importkorlátozás miatt elszenvedett károk megtérítése iránt.

Az ezzel egyesített másik ügy háttere, hogy a nyolcvanas évek közepére tömegessé vált a spanyol hajók angliai bejegyeztetése, ezért az Egyesült Királyság elfogadta a kereskedelmi hajózásról szóló 1988. évi törvényt, amelynek értelmében új lajstromozási rendszert vezettek be az angol halászhajók számára, és különböző feltételeket állapítottak meg a tulajdonosok állampolgárságára, lakóhelyére és állandó lakhelyére vonatkozóan. A feltételeknek meg nem felelő hajók halászati jogát megvonták, ezért a Factortame Ltd. és társai keresetet nyújtottak be a brit bírósághoz arra hivatkozással, hogy a törvény összeegyeztethetetlen a közösségi joggal és az EGK-szerződés 52. cikkével. Az ügyben az EUB az előzetes döntéshozatali eljárás során megállapította, hogy a brit jogszabályban a hajó tulajdonosaira vagy működtetőire előírt állampolgársági feltétel állampolgárságon alapuló közvetlen diszkriminációt valósít meg, így ellentétes a közösségi joggal.³³⁸ E döntést követően a brit bíróság felhívta a felpereseket kártérítési kérelmük pontosítására → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma.*

A bíróság döntése

Mindkét eset központi kérdése a jogalkotással okozott kár volt, hiszen a brit és a német jogalkotó is egy-egy nemzeti szabályozással sértette meg az uniós jogot, amellyel a belső piacon tevékenykedő halászoknak, illetve kereskedőknek kárt okozott. E károk érvényesítésére irányuló eljárásban fordultak a tagállami bíróságok előzetes döntéshozatali kérelemmel az EUB-hez.

A bíróság – utalva arra, hogy a nemzeti jogrendszerekben az állami felelősség jogi rendszerét a bíróságok fejlesztették ki – döntését a Francovich-ügyre alapította, amelyben már megállapította: a közösségi jog előírja azt az elvet, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni azokat a magánszemélyeknek okozott károkat, amelyek a közösségi jog nekik betudható megsértéséből származnak. Az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezt az elvet abban az esetben is alkalmazni kell, ha a felrótt kötelezettségszegést olyan területen követte el a jogalkotó, ahol jogalkotási döntései vonatkozásában széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezett. A jogsérelmet elszenvedő magánszemélyeknek ugyanis ilyenkor is

³³⁷ 178/84 Bizottság kontra Németország, ECLI:EU:C:1987:126.

³³⁸ C-221/89 The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, ECLI:EU:C:1991:320.

joguk van kártérítésre, ha a megsértett közösségi szabály célja, hogy őket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a jogsértés és a magánszemélyek által elszenvedett kár között.

Az államnak a nemzeti jog felelősségi szabályainak keretei között kell a közösségi jog neki betudható megsértésével okozott kár következményeit orvosolnia azzal a feltétellel, hogy az alkalmazandó nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak,³³⁹ vagy nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tegyék a kártérítéshez való hozzájutást.³⁴⁰

Részletek az ítéletből

[23] A jelen esetben nyilvánvaló, hogy a kérdéses közösségi rendelkezések, nevezetesen a Szerződés 30. cikke a C-46/93. sz. ügyben és az 52. cikk a C-48/93. sz. ügyben közvetlen hatállyal rendelkeznek, abban az értelemben, hogy olyan jogokat ruháznak a magánszemélyekre, amelyekre azok közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt. E rendelkezések megsértése esetében helye lehet kártérítésnek.

[27] Mivel a Szerződés nem tartalmaz a közösségi jog tagállamok általi megsértésének következményeit kifejezetten és pontosan szabályozó rendelkezéseket, a Bíróságnak kell – a 164. cikkel ráruházott, a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartásának biztosítására vonatkozó feladatát ellátva – ilyen kérdésről az általánosan elfogadott értelmezési szabályok, különösen a közösségi jogrendszer alapelvei és adott esetben a tagállamok jogrendszereinek közös általános elvei szerint döntenie.

[29] A Közösségnek a Szerződés 215. cikkében kifejezetten meghatározott szerződésen kívüli felelőssége a tagállamok jogrendszereiben ismert általános elv kifejezése, amely szerint egy jogellenes cselekmény vagy mulasztás a kár megtérítésének kötelezettségét vonja maga után. Ez a rendelkezés a hatóságok azon kötelezettségét is tükrözi, hogy a feladataik teljesítése során okozott károkat megtérítsék.

[31] Az előzőekre is figyelemmel, a Bíróság már megállapította a fent hivatkozott Francovich és társai ítélet 35. pontjában, hogy az elv, mely szerint az állam felelős a közösségi jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért, szerves része a Szerződés rendszerének.

[32] Ebből következik, hogy az elv érvényes a közösségi jog tagállam általi bármilyen megsértésére, függetlenül attól, hogy az állam melyik szerve felelős a cselekményért vagy mulasztásért.

[35] Az a körülmény, hogy a nemzeti szabályok szerint a felrótt jogsértés a jogalkotónak tudható be, nem kérdőjelezheti meg a közösségi jogra hivatkozó magánszemélyek

³³⁹ A tagállami bíróságok előtt az uniós jogon alapuló jogérvényesítéssel kapcsolatos egyik kiemelt elvárás az ekvivalencia vagy egyenértékűség elve. Lásd GOMBOS: i. m. (7. lj.) 179.; SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 165.

³⁴⁰ A tagállami bíróságok előtt az uniós jogon alapuló jogérvényesítéssel kapcsolatos második kiemelt elvárás az hatékonyság vagy tényleges érvényesülés elve. Lásd GOMBOS: i. m. (7. lj.) 180.; SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 167.

jogvédelmével kapcsolatos követelményeket, és jelen esetben azt, hogy a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék a kötelezettségszegéssel okozott károk megtérítéséhez való jogot.

3.4. A tagállami felelősség megállapíthatósága nemzeti bírósági döntés hibája miatt

A későbbi ügyekben a tagállami kárfelelősség kérdése nemcsak a jogalkotó passzívításával vagy uniós jogot sértő jogalkotásával összefüggésben merült fel, hanem az igazságszolgáltatás működése kapcsán is.³⁴¹ E kérdéskör különösen érzékeny, hiszen a nemzeti bíróságoknál elsődleges alapelv a bíróságok és ennek részeként az ítélkező bíró függetlensége.³⁴² Ezzel együtt az EUB döntése értelmében az uniós jogot nyilvánvalóan és súlyosan sértő bírósági döntések is betudhatók az államnak és megalapozhatják az állam kárfelelősségét.³⁴³ Az ezt körbejáró ügyből ugyanakkor az is kiderült, hogy a hármas feltételrendszerből a második elem – a kellően súlyos jogsérelem kritériuma – a legnehezebben megugorható.³⁴⁴

C-224/01 Köbler

ECLI:EU:C:2003:513

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Karl Roemer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 48. cikk (EUMSZ 45. cikk); a Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról 7. cikk (1) bekezdés

Az ügy leírása

Gerhard Köbler egyetemi tanárként dolgozott Ausztriában, majd tíz év munkaviszony után megpályázta azt a hűségjutalmat, amely azoknak a tanároknak járt, akik tizenöt éve tanítottak az országban. Arra hivatkozott, hogy bár az előírt tizenöt éves tanári szolgálati idővel nem rendelkezik osztrák egyetemeken, rendelkezik az előírt szolgálati idővel, ha figyelembe veszik a más tagállamok egyete-

³⁴¹ ASZTALOS Zsófia: A tagállami felelősség kiterjesztése a legfelsőbb bíróságokra a Köbler-ügy kapcsán. *Európai Tükör*, 2004/3., 85–95.

³⁴² Herbert KÜPPER – PATYI András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In JAKAB (szerk.): i. m. (303. lj.) 1737.; CZINE Ágnes: Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/2., 3.

³⁴³ Alexander KORNEZOV: Res Judicata of National Judgments Incompatible with EU Law: Time for a Major Rethink. *Common Market Law Review*, 2014/3., 809–842.

³⁴⁴ A fogalom értelmezéséhez lásd még C-392/93 The Queen kontra H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications, ECLI:EU:C:1996:131; C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 és C-190/94 Dillenkofer és társai kontra Bundesrepublik Deutschland egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1996:375; C-160/14 Ferreira da Silva e Brito és társai, ECLI:EU:C:2015:565.

mein töltött szolgálati idejét. Úgy vélte, ha ezeket a más tagállamban eltöltött éveket nem vennék figyelembe, az közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülne, amit a közösségi (uniós) jog nem enged meg.

Az ügyet tárgyaló legfelső közigazgatási bíróság először előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő, majd miután az EUB hivatalvezetője felkérte, nyilatkozzék arról, hogy a C-15/96 Schöning-Kougebetopoulou kontra Freie und Hansestadt Hamburg ügy fényében fenntartja-e a kérelmét, visszavonta azt. Ugyanazon a napon hozott ítéletével és az EUB hivatalvezetője által hivatkozott döntéssel ellentétesen elutasította Köbler úr keresetét azzal az indoklással, hogy a szolgálati idő alapján járó különleges pótlék valójában hűségjutalom, amely objektíven igazolja az eltérést a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó előírásoktól.

Ezt követően Köbler kártérítési keresetet nyújtott be az Osztrák Köztársaság ellen a pótlék kifizetésének elmaradása miatt, az ügyben eljáró bíróság pedig előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Azt a kérdést tette fel az EUB-nek, hogy a Francovich-ítélet óta fennálló ítélkezési gyakorlata akkor is alkalmazandó-e, amikor egy állami szerv szándékos, a közösségi jogot sértőnek ítélt magatartása a tagállam legfelső bíróságának határesetéből ered.

A bíróság döntése

Az EUB döntésében fenntartotta azt az elvet, hogy a tagállam felelősséggel tartozik a közösségi jog megsértéséért, függetlenül attól, hogy az állam melyik szerve felelős a cselekményért vagy mulasztásért. Következésképp a tagállami bíróság jogsértő tevékenysége is megalapozhatja a kártérítési kérelmet.

Mindazonáltal a konkrét ügyben az EUB arra jutott, hogy a kellően súlyos sérelem feltételének megállapíthatóságához arra volna szükség, hogy a közösségi jog megsértése nyilvánvaló jellegű legyen.³⁴⁵ Jelen esetben azonban a közösségi jog kifejezetten nem rendezi azt a kérdést, hogy a munkavállaló munkáltató iránti hűségének olyan jutalmazása, amely a munkavállalók szabad mozgásának akadályát jelenti, igazolható-e, így összeegyeztethető-e a közösségi joggal. Erre a kérdésre az EUB ítélkezési gyakorlatában sem található válasz, és nem is magától értetődő. Jelen esetben a legfelső bíróság úgy döntött, hogy visszavonja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét, mert úgy vélte, a Schöning-Kougebetopoulou

³⁴⁵ A nyilvánvaló jogsértést a kártérítési pert tárgyaló nemzeti bíró állapíthatja meg, amihez az alábbi szempontokat kell megvizsgálnia: a megsértett jogszabály egyértelműsége és pontossága, a jogsértés szándékossága, a jogi hiba menthetősége, az EUB ítélkezési gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása és az előzetes döntéshozatalra utalás kötelezettségének megsértése. Ez utóbbival összefüggésben azt állapította meg az EUB, hogy amennyiben a legutolsó fokon eljáró bíróság úgy dönt, hogy nem köteles előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie, akkor határesetében meg kell indokolnia, hogy az érintett uniós jogi rendelkezés nem releváns, értelmezése az EUB ítélkezési gyakorlatából következik, vagy ilyen ítélkezési gyakorlat hiányában az értelmezése olyan nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár. C-561/19 Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi, ECLI:EU:2021:799 [51].

poulou-ügyben hozott ítélet megadja a megoldásra váró közösségi jogi kérdésre a választ. E következtetését az ítélet téves olvasata okozta, ami önmagában nem alapozza meg a kellően súlyos jogsérelem bekövetkeztét.

Részletek az ítéletből

[50] A fentiekből következik, hogy az az elv, mely szerint a tagállam köteles megtéríteni a magánszemélyeknek okozott olyan károkat, amelyek a közösségi jog felróható megsértéséből erednek, akkor is alkalmazandó, ha a kérdéses jogsértés a végső fokon ítélező bíróság határozatából ered. Az egyes tagállami jogrendszerek feladata az ilyen kártérítésekkel kapcsolatos jogviták elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság kijelölése.

[51] Ami azokat a feltételeket illeti, amelyek esetében a tagállamoknak meg kell téríteniük a közösségi jog nekik felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat, a Bíróság ítélezési gyakorlatából az következik, hogy három ilyen feltétel van, azaz a megsértett jogszabály jogokat állapít meg a magánszemélyek részére, a jogsértés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn az államot terhelő kötelezettség megsértése és a károsult felek által elszenvedett kár között (a fent hivatkozott Haim-ügyben hozott ítélet 36. pontja).

[53] Különösen a második feltétel, és annak a végső fokon ítélező nemzeti bíróság határozatáért fennálló esetleges állami felelősség megállapítása során történő alkalmazása tekintetében figyelembe kell venni az igazságszolgáltatás különleges természetét és a jogbiztonság követelményét, amint arra az észrevételeket előterjesztő tagállamok is felhívták a figyelmet. A végső fokon ítélező nemzeti bíróság határozatáért fennálló állami felelősséget csak abban a kivételes esetben lehet megállapítani, ha a bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül.

[55] Ilyen tényezők különösen a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának foka, a jogsértés szándékossága, a jogi hiba menthetősége vagy menthetetlensége, esetleg valamely közösségi intézmény állásfoglalása, illetve az a körülmény, hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalás – EK 234. cikk harmadik bekezdésében foglalt – kötelezettségének.

[56] Mindenesetre a közösségi jog megsértése kellően súlyos akkor, ha az adott határozat meghozatala a Bíróság e tárgyban kialakított ítélezési gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásával történik.

3.5. A tagállami felelősség megállapíthatósága az állami szervek passzivitása miatt

A tagállam felelőssége nemcsak a jogalkotó vagy a bíróságok tevékenységére vezethető vissza, hanem akkor is felmerül, ha a tagállam végrehajtó hatalmához tartozó szervek nem tesznek meg mindent az uniós jog érvényesülése érdekében, ezáltal kár keletkezik.³⁴⁶

³⁴⁶ Lásd még C-5/94 The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland), ECLI:EU:C:1996:205 [28]; C-424/97 Haim, ECLI:EU:C:2000:357 [38]; C-118/00 Larsy, ECLI:EU:C:2001:368 [38].

C-265/95 Bizottság kontra Franciaország
ECLI:EU:C:1997:595

Eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Carl Otto Lenz

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 5. és 30. cikk [EUMSZ 4. cikk (3) bekezdés és 34. cikk]

Az ügy leírása

A belső piac egyik pillérét az áruk szabad mozgása jelenti → IV.1. *Az áruk szabad mozgása*. Ennek szabályozási körében az ügyben felmerült előírás szerint tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés, emellett a tagállamoknak kötelezettségük is minden szükséges és arányos lépést megtenni az esetleges akadályok elhárítására.

Ennek ellenére franciaországi mezőgazdasági termelők és szervezeteik 1985-től kezdődően tíz éven át kampányt folytattak a más tagállamokból származó mezőgazdasági termények behozatala ellen, ami sokszor bűncselekményig fajuló akciókban nyilvánult meg. Így a Bizottság megállapította, hogy 1993-tól kezdődően a francia mezőgazdasági termelők bizonyos mozgalmi, többek között a Coordination Rurale elnevezésű szervezet, következetes kampányba kezdtek a más tagállamokból származó mezőgazdasági termékek kínálatának korlátozása érdekében, ami különösen abban nyilvánult meg, hogy a nagy- és kiskereskedőket megfélemlítették annak érdekében, hogy kizárólag francia árut vásároljanak. 1993 áprilisától júliusáig különösen a Spanyolországból származó földieper került e kampány középpontjába, az epret szállító eszközök pedig a megsemmisítésüket eredményező támadások célpontjaivá váltak.

Ugyanazon a helyen két héten belül két alkalommal is erőszakos cselekményekre került sor anélkül, hogy a jelen lévő rendfenntartó erők hatékonyan beavatkoztak volna a kamionok és szállítmányaik védelme érdekében. Mivel Franciaország a Bizottság többszöri felszólítása ellenére sem intézkedett az ügyben, a Bizottság keresetet nyújtott be az EUB-hez annak megállapítására, hogy a francia állam megsértette a mezőgazdasági piaci rendtartásra vonatkozó rendelkezéseket azzal, hogy nem tette meg a szükséges és arányos intézkedéseket a gyümölcsök és zöldségek szabad áramlásának biztosítása érdekében.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy Franciaország valóban nem teljesítette a tagállami hűség elvének megfelelően az EKSZ 30. cikkéből és a mezőgazdasági piacok közös szervezéséből eredő kötelezettségeit, mivel nem tett meg minden szükséges és arányos intézkedést annak érdekében, hogy a magánszemélyek cselekedetei ne akadályozzák a zöldség- és gyümölcsárak szabad mozgását.

Franciaország azzal védekezett, hogy az állam minden esetben megtérítette a károsultak teljes kárát az állami szervek objektív felelőssége alapján, ugyanakkor az EUB hangsúlyozta, hogy az uniós jogi kötelezettség nem teljesítéséből eredő kár megtérítése nem zárja ki a tagállami kötelezettségszegés megállapítását.

Részletek az ítéletből

[26] Az EK-Szerződés 7a. cikkének második bekezdése értelmében a belső piac olyan belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk szabad mozgása.

[30] A belső határok nélküli piac megvalósításának elengedhetetlen eszközeként a 30. cikk tehát nem csak az állami intézkedéseket tiltja, amelyek önmagukban korlátozzák a tagállamok közötti kereskedelmet, hanem e cikket abban az esetben is alkalmazni kell, ha egy tagállam nem hozza meg az áruk szabad mozgásának nem állami eredetű akadályai elhárítása érdekében szükséges intézkedéseket.

[31] Ugyanis, ha egy tagállam nem cselekszik, vagy az áruk szabad mozgását gátló akadályok elhárítása érdekében nem hozza meg a szükséges intézkedéseket, különösen a területén elkövetett, a magánszemélyek más tagállamokból származó termékek ellen irányuló cselekményeiben megnyilvánuló akadályok elhárítása érdekében, azaz ugyanúgy akadályozza a Közösségen belüli kereskedelmet, mint bármilyen aktív cselekvéssel.

[48] [N]em vitatott, hogy ezen incidensek alkalmával a francia rendfenntartó erők vagy nem tartózkodtak a helyszínen – annak ellenére, hogy bizonyos esetekben az illetékes hatóságok időben értesültek a mezőgazdasági termelők küszöbön álló tüntetéséről – vagy nem léptek közbe, még abban az esetben sem, ha sokkal többen voltak, mint a rendbontók. Ráadásul nem mindig gyors, meglepetésszerű akciókról volt szó, amelyek végeztével a tüntetők azonnal elmenekülhettek volna, hiszen a zavargások egyes esetekben órákig tartottak.

[49] Ezenkívül tény, hogy számos vandál cselekményt a televízió kamerák lefilmeztek, a résztvevők gyakran fedetlen arccal tüntettek, és a mezőgazdasági termelők erőszakos cselekmények elkövetéséért felelős csoportjai nem ismeretlenek a rendvédelmi szervek előtt.

[50] Ennek ellenére a közrend súlyos megsértésében részt vevők közül nagyon keveset azonosítottak és vontak büntetőeljárás alá.

4. Jogalkotás, jogforrások

Az Európai Unió jogforrási rendje meglehetősen komplex jellegű: megkülönböztetendő egymástól a tagállamok által alkotott elsődleges jog, az elsődleges jog által létrehívott uniós intézmények által alkotott másodlagos jog, valamint az egyik kategóriába sem besorolható egyéb jogforrások.³⁴⁷

³⁴⁷ KACZOROWSKA-IRELAND: i. m. (207. lj.) 113–158.

Az elsődleges jog olyan jogforrásokat ölel fel, amelyek az Európai Unió nemzetközi jogi eredetére utalnak. Ide tartoznak azok a nemzetközi megállapodások, amelyekben a tagállamok jelentős strukturális kérdéseket szabályoztak.³⁴⁸

A másodlagos jogforrásoknak többféle csoportosítása lehetséges. A rendelet, az irányelv és a határozat jogilag kötelező aktus, míg a vélemények és ajánlások nem kötelezők. Ezenkívül a rendeleteket, az irányelveket és a határozatokat hierarchikus kapcsolat is összefűzi aszerint, hogy azokat jogalkotási aktusként vagy nem jogalkotási aktusként fogadták el. E két kategória elhatárolása azon alapul, hogy az adott jogforrást jogalkotási vagy nem jogalkotási eljárásban fogadták-e el.

A nem jogalkotási aktusoknak két formáját szabályozza az EUMSZ: a felhatalmazáson alapuló aktusokat és a végrehajtási aktusokat. A felhatalmazáson alapuló aktusokat – az EUMSZ 290. cikke szerint – a jogalkotási aktusokban kapott felhatalmazás alapján a Bizottság fogadja el. Ezeknek az a rendeltetése, hogy a felhatalmazó jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítsék vagy módosítsák.³⁴⁹ Ehhez hasonlóan a végrehajtási aktusok is konkrét jogalkotási aktushoz kapcsolódnak. A jogalkotási aktusok végrehajtásáért ugyanakkor elsősorban a tagállamok a felelősek, ezért kivételes jellegű az, amikor – az uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerinti megvalósulása érdekében – a Bizottság³⁵⁰ végrehajtási hatásköröket kap a jogalkotási aktusokban.³⁵¹

³⁴⁸ Az alapító szerződések, azok módosításai és a csatlakozási szerződések mellett ebbe a körbe tartozik az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés (1965), valamint a Tanácsnak azok a határozatai, amelyeket a tagállamoknak saját alkotmányos követelményeik alapján jóvá kell hagyniuk. Az ilyen típusú, a tagállamok jóváhagyását igénylő tanácsi határozat az EUMSZ öt részében jelenik meg: a 20. cikk (2) bekezdésében foglalt, az európai polgárságról szóló jogok megerősítése vagy kiterjesztése esetén (EUMSZ 25. cikk), az EJE-hez való csatlakozásról szóló nemzetközi megállapodás megkötése [EUMSZ 218. cikk (8) bekezdés], az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztására vonatkozó szabályok [EUMSZ 223. cikk (1) bekezdés], amilyen az 1976. szeptember 20-án aláírt okmány is volt, az Európai Unió Bírósága hatáskörének az európai szellemi tulajdonjogokat létrehozó szerződések alapján elfogadott jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatos jogviták tekintetében történő átruházásának lehetősége (EUMSZ 262. cikk), valamint az EU saját forrásairól szóló határozat (EUMSZ 311. cikk).

³⁴⁹ A jogi aktusok neve tartalmazza a „felhatalmazáson alapuló” kifejezést, például a Bizottság (EU) 2023/137 felhatalmazáson alapuló rendelete (2022. október 10.) a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról szóló 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

³⁵⁰ Az EUSZ 24. és 26. cikke alapján az EU közös kül- és biztonságpolitikája tekintetében a Tanács is kaphat végrehajtási hatáskört.

³⁵¹ A végrehajtási aktusok kibocsátására vonatkozó eljárást az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek a megállapításáról (az ún. komitológiai rendelet) szabályozza. A jogi aktusok neve tartalmazza a „végrehajtási” kifejezést, például a Bizottság (EU) 2023/1201 végrehajtási rendelete (2023. június 21.) egyes, a digitális szolgáltatásokról szóló (EU) 2022/2065 európai parlamenti és tanácsi rendeleten alapuló eljárásoknak a Bizottság általi lefolytatására vonatkozó részletes szabályairól.

Ezen túlmenően léteznek atipikus jogforrások is, amelyek nem sorolhatók be a fenti kategóriákba. A teljesség igénye nélkül ilyennek tekinthetők a Bizottság által kiadott közlemények, az uniós álláshelyek versenyvizsgával való betöltésére irányuló felhívások, valamint az EUMSZ 295. cikkében rögzített ún. intézményközi megállapodások, amelyekben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság egyeztet egymással, és közös megegyezéssel meghatározzák együttműködésük szabályait.³⁵² Ilyennek tekinthetők a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanács által az EUMSZ 5. cikke alapján elfogadható iránymutatások, a közös kül- és biztonságpolitika területén az EUMSZ 25. cikke alapján elfogadható általános iránymutatások, az Európai Tanács által az EUMSZ 121. cikke alapján elfogadható következtetések, a Tanács által az EUMSZ 218. cikke alapján a nemzetközi szerződések megkötéséhez elfogadott tárgyalási irányelvek, valamint az EUMSZ 216. cikke által nevesített nemzetközi megállapodások.

Az egyéb jogforrások közé sorolható végső soron az EUB esetjoga is, hiszen az nagymértékben meghatározza az uniós jogot,³⁵³ mivel az abban foglalt értelmezés autoritatív jelleggel érvényesül az értelmezett uniós jogforrások tekintetében.

4.1. Elsődleges jogforrások

Az elsődleges jogforrások között elsőként az ún. alapító szerződéseket és módosításait kell említeni, amelyek *de facto* alkotmányos jelentőségű szerepet töltenek be,³⁵⁴ hiszen ezek hozzák létre magát az Európai Uniót. Ahogy az EUSZ 1. cikke fogalmaz, „E szerződéssel a MAGAS SZERZŐDŐ FELEK egymás között létrehozzák az EURÓPAI UNIÓT (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.” Az Európai Uniónak ezek az alapító dokumentumai számos alkotmányos jelentőségű kérdést szabályoznak, így az EU alapértékeit, a tagállami és az uniós szint közötti hatásköri kérdéseket, az alapjogok védelmét, az uniós intézményi egyensúly elvét, meghatározzák a normahierarchiát és a jogalkotás rendjét, valamint mérceként is szolgálnak a másodlagos jog érvényességi kérdéseikhez.³⁵⁵

Az integráció hajnalán a tagállamok három alapító szerződést fogadtak el: az Európai Szén- és Acélközösséget alapító, 1951-ben aláírt Párizsi Szerződést, amely 2002. július 23-ig volt hatályban, valamint az 1957-ben Rómában aláírt két

³⁵² Ilyen kötelező jellegű intézményközi megállapodás hozta létre az ún. trilógusokat, az olyan informális egyeztetéseket, amelyek a jogalkotási eljárás során segítik az eljárás különböző szakaszait: az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól szóló közös nyilatkozat (az EK-szerződés 251. cikke) (2007/C 145/02). A Solange I döntést követően a politikai intézmények intézményközi megállapodásban kötelezték el magukat az alapjogok védelme mellett → III.5.1. *Az alapjogok védelme mint az uniós jog általános elve.*

³⁵³ Takis TRIDIMAS: The Court of Justice and judicial activism. *European Law Review*, 1996/3., 199.

³⁵⁴ FAZEKAS: i. m. (274. lj.) 168.

³⁵⁵ Várnay Ernő az uniós jog alkotmányosodási folyamata körében az EUB-nek az alapjogok védelmére és az intézményi egyensúly megteremtésére irányuló joggyakorlatát emeli ki. VÁRNAY: i. m. (32. lj.) 95.

másik szerződést, az Európai Atomenergia-közösséget alapító szerződést és az Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződést.

A jelenleg hatályos két alapító szerződés az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), amelyek mellett kiemelt szerep jut még a Lisszaboni Szerződéssel az alapító szerződések rangjára emelt Alapjogi Chartának is → III.5.6. *Az Alapjogi Charta hatálya*.

Az EUSZ-t az Európai Unió létrejöttékor a Maastrichti Szerződés hívta létre és 1993. november 1-jén lépett hatályba. Ehhez képest az EUMSZ sokkal hosszabb múltra tekint vissza. Eredeti elnevezése az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957. március 25-én kelt Római Szerződés (EGK-szerződés) volt, amelyet számos további szerződés módosított: az Egységes Európai Okmány (1986), a Maastrichti Szerződés (1992), amely átnevezte Európai Közösségekről szóló szerződésre (EKSZ), az Amszterdami Szerződés (1997), a Nizzai Szerződés (2001) és végül a Lisszaboni Szerződés (2007), amely EUMSZ-re nevezte át.³⁵⁶

Ezen túlmenően az elsődleges jog részét képezik a csatlakozási szerződések, valamint az uniós jog általános jogelvei is.

4.1.1. Az alapító szerződések felülvizsgálata

Az alapító szerződések az uniós jog keretrendszerét jelentik, egyféle olyan előzetes elköteleződést, mint amelyet az alkotmányok is megtestesítenek.³⁵⁷ Ez azt vonja maga után, hogy az alapító szerződésekben lefektetett eljárásoktól nem lehet *ad hoc* jelleggel eltérni a tagállamok pillanatnyilag fennálló közös álláspontja szerint. Ennek megfelelően az alapító szerződések felülvizsgálatát az EUSZ 48. cikke szabályozza, amely két eljárást ismer.³⁵⁸

³⁵⁶ A szerződésekhez a tagállamok jegyzőkönyveket és mellékleteket, valamint nyilatkozatokat is csatoltak. A speciális szabályozási területekre vonatkozó jegyzőkönyvek és mellékletek az EUSZ 51. cikke alapján a szerződés integráns részeit képezik, és ugyanolyan jogi erővel bírnak, mint az alapító szerződések (149/85 Wybot kontra Faure, ECLI:EU:C:1986:310). Ezzel szemben a nyilatkozatok a tagállamok és az intézmények által megfogalmazott egyoldalú közlések, illetve állásfoglalások, amelyek nem bírnak jogi kötőerővel (C-354/04 P Gestoras Pro Amnistia és társai kontra Tanács, ECLI:EU:C:2006:667).

³⁵⁷ Armin von BOGDANDY: The Constitutional Approach to EU Law. From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process. In BOGDANDY–BAST (szerk.): i. m. (302. lj.) 1–2.; Stefan VOIGT: A Constitution Like Any Other? Comparing the European Constitution with Nation State Constitutions. In Thomas EGER – Hans-Bernd SCHÄFER (szerk.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012, 13–15.

³⁵⁸ A két bemutatott eljárás mellett az ún. áthidaló (vagy *passerelle*) klauzulák is lehetővé teszik a szerződés módosítását. Az EUSZ 48. cikk (7) bekezdésében található általános áthidaló klauzulák alapján az Európai Tanács egyhangú határozattal úgy dönthet, hogy a Tanács az alapító szerződésben előírt egyhangúság követelménye helyett minősített többséggel vagy a szerződésben előírt különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárásban döntsön. Robert BÖTTNER: The Commission's initiative on the passerelle clauses – Exploring the unused potential of the Lisbon Treaty. *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2020/3., 489–506.

Az első az ún. rendes felülvizsgálat. Ezt bármelyik tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javasolhatja a Tanácsnak,³⁵⁹ amely továbbítja azt az Európai Tanácsnak és értesíti a nemzeti parlamenteket. Ezt követően az Európai Tanács az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően a nemzeti parlamentek, a tagállamok állam- és kormányfői, valamint az Európai Parlament és a Bizottság képviselőiből álló konventet hív össze. A konvent által kidolgozott módosítási javaslatok egy kormányközi konferencia elé kerülnek, és az elfogadást követően valamennyi tagállamnak meg kell erősítenie a saját alkotmányos követelményeinek megfelelően.

A rendes felülvizsgálat mellett a Lisszaboni Szerződés bevezette az ún. egyszerűsített felülvizsgálatot is. Ezt az eljárást ugyanúgy a tagállamok kormányai, az Európai Parlament vagy a Bizottság javasolhatja, ugyanakkor a javaslatot közvetlenül az arról a többi intézménnyel konzultálni köteles és határozati formában egyhangúlag dönteni hivatott Európai Tanácsnak kell megküldeni. Ez a határozat is csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták azt. Jelentős alkotmányos megszorítás azonban, hogy az egyszerűsített eljárásban beterjesztett módosítási javaslat csak az EUMSZ harmadik részét (Az Unió belső politikai és tevékenységei) érintheti, és nem bővítheti az EU-ra ruházott hatásköröket.³⁶⁰ E felülvizsgálati lehetőséget eddig egyetlen alkalommal használták: a 2008-as bankválságot követően az Európai Tanács az EUMSZ 136. cikkét egy harmadik bekezdéssel egészítette ki, amely az Európai Stabilitási Mechanizmus jogalapja lett.³⁶¹

Az alapító szerződések felülvizsgálatára irányuló sokszereplős eljárásokban tehát a tagállamokon felül több uniós intézménynek is fontos szerep jut. Ezzel együtt felmerült a kérdés, hogy a tagállamok a szerződések aláíróiként dönthetnek-e alternatív módon – a szerződésben rögzített eljárástól eltekintve – a szerződés módosításáról. Az EUB, mint az alábbi esetből kiderül, azt a következtetést vonta le, hogy nem: a tagállamok közös állásfoglalásai nem írhatják felül a szerződések szövegét, vagyis a szerződés módosításának a szerződésben meghatározott módjától nem lehet eltérni.

³⁵⁹ Legújabbban az Európai Parlament kezdeményezte a szerződések felülvizsgálatát. Az Európai Parlament közleménye, 2022. június 9.: *Parliament activates process to change EU Treaties*, <https://bit.ly/4k8v1OI>.

³⁶⁰ Az alkotmányos korlátok fölött az EUB öröklik, így megvizsgálhatja az egyszerűsített eljárásban elfogadott határozatok érvényességét: C-370/12 Pringle, ECLI:EU:C:2012:756 [33]–[35].

³⁶¹ Az Európai Tanács 2011/199/EU határozata (2011. március 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosításáról azon tagállamok stabilizációs mechanizmusa tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euró.

43/75 Defrenne kontra SABENA
ECLI:EU:C:1976:56

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Alberto Trabucchi

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 119. cikk (EUMSZ 157. cikk)

Az ügy leírása

A Defrenne-ügyet már a horizontális hatály problémakörénél tárgyalta a kötet →III.1.2. *Vertikális és horizontális közvetlen hatály*, az ügynek ugyanakkor volt egy másik fontos aspektusa is: az egyenlő munkáért egyenlő bért biztosító klauzula vonatkozásában a tagállamok 1961. december 30-án – a 119. cikk által előírt határidő lejártát közvetlenül megelőzően – állásfoglalást fogadtak el a férfi és női munkavállalók fizetésének kiegyenlítésére vonatkozóan, amelyben az elv végrehajtását egy fokozatos menetrend alapján későbbre halasztották. A kérdés tehát nem pusztán az volt, hogy a szerződés által előírt szabály közvetlenül hatályos-e, vagyis a nemzeti bíró előtt felhívható volt-e a jogvitában, hanem az is, hogy annak időbeli hatályát érintette-e a tagállamok közös állásfoglalása.

A bíróság döntése

Az időbeli hatály vonatkozásában az EUB megállapította, hogy a 119. cikk a régi tagállamokban 1962. január 1-jétől, míg az újonnan csatlakozó tagállamokban 1973. január 1-jétől alkalmazandó. A szerződésben előírt rendelkezés érvényesítését tehát nem lehetséges utólagosan, a tagállamok által elfogadott közös megállapodásokkal elhalasztani, hiszen az a szerződés módosításának minősülne, ami viszont kizárólag az alapító szerződésekben szabályozott módon lehetséges.

Részletek az ítéletből

[56] A 119. cikk kifejezett rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a férfi és női munkavállalók egyenlő díjazásának elvét teljes egészében és visszavonhatatlanul biztosítani kell az átmeneti időszak első szakaszának lejártá után, vagyis 1962. január 1-jétől.

[57] A tagállamok 1961. december 30-i állásfoglalása – a 119. cikk teljes körű végrehajtásának elősegítésére és felgyorsítására gyakorolt következményei fenntartása mellett – nem módosíthatta érvényesen a Szerződés által megállapított határidőt.

[59] A fentiekből egyébiránt az is következik, hogy átmeneti rendelkezések hiányában a 119. cikkben meghatározott elv hatálya az új tagállamokra a Csatlakozási Szerződés hatálybalépésétől, vagyis 1973. január 1-jétől terjed ki.

4.1.2. Az uniós jog általános jogelvei

Más kulcsfontosságú doktrínákhoz hasonlóan, mint az elsőbbség elve vagy a közvetlen hatály elve, eredetileg az általános jogelveket sem említette közvetlenül az alapító szerződés.³⁶² Mivel azonban az „általános elveket” ismeri a klaszikus nemzetközi jog is,³⁶³ az EU alapító szerződése pedig nemzetközi szerződések voltak, ezért nem meglepő, hogy az EUB is felfedezte az uniós jogrend elsődleges jogforrásai között az ún. általános jogelveket.

A jogelvek a tagállamok közös alkotmányos hagyományának részét képező hézagpótló jogforrások, amelyeket az EUB azonosít annak érdekében, hogy az előtte lévő ügyeket tételes jogi szabályozás hiányában is meg tudja oldani. Ezek az elvek tehát egyes nemzeti jogokban már korábban is léteztek, majd az EUB értelmezése révén válnak az uniós jog részévé.

A hézagpótló funkció mellett másik jelentős szerepük, hogy a megsemmisítés iránti keresetben a magánszemélyek az általános elvekre is hivatkozhatnak.³⁶⁴

Az uniós jog általános jogelvének tekinthető az arányosság elve, amely a bírósági felülvizsgálat egyik általános alapelvevé vált globális szinten,³⁶⁵ általános jogelvként jelent meg továbbá az uniós jogban az alapvető jogok védelme → III.5.1. *Az alapjogok védelme mint az uniós jog általános elve*, valamint egyes külön is kiemelt alapjogok, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása³⁶⁶ vagy éppen a meghallgatáshoz való jog.

17/74 Transocean Marine Paint Association kontra Bizottság

ECLI:EU:C:1974:106

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Bizottság 1973. december 21-i határozata, a Bizottság 99/63/EGK rendelete a Tanács 17. rendelete 19. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt meghallgatásokról [a Bizottság 773/2004/EK rendelete (2004. április 7.) a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról]

³⁶² A Maastrichti Szerződés F) cikk (2) bekezdése elismerte az alapjogok általános jogelvi védelmét létezését, az Amszterdami Szerződéshez csatolt egyik jegyzőkönyvben pedig egy másik, az EUB által elismert jogelv, az arányosság elve is megjelent. Az alapjogok védelmének általános jogelvi jellegét az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése jelenleg is rögzíti.

³⁶³ SULYOK Gábor: Az általános jogelvek nemzetközi jogforrásai jellegéről. *Közjogi Szemle*, 2011/1., 24–41.

³⁶⁴ 112/77 Töpfer kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1978:94. A versenyjog területén kiemelt jelentőségre tett szert az általános jogelvek koncepciója: 29/69 Stauder kontra Stadt Ulm, ECLI:EU:C:1969:57; 46/87 Hoechst kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1989:337; C-94/00 Roquette Frères, ECLI:EU:C:2002:603.

³⁶⁵ Takis TRIDIMAS: *The General Principles of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2006, 3–5. fejezet.

³⁶⁶ C-377/98 Hollandia kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2001:523 [70].

Az ügy leírása

A meghallgatáshoz való jogot gyakran vizsgálja az EUB a Bizottság versenyjogi igazgatási hatásköreivel kapcsolatos ügyekben. Ennek az alapja az, hogy a legfontosabb rendeletek és irányelvek azokban ágazatokban, ahol az igazgatás az uniós intézmények hatáskörébe tartozik, tartalmaznak rendelkezéseket a meghallgatáshoz való jogról. Így például a 99/63/EGK bizottsági rendelet előírta, hogy a Bizottság írásban tájékoztassa a vállalkozásokat és azok társulásait az ellenük felhozott kifogásokról, és hogy a Bizottság csak azokkal a kifogásokkal foglalkozhat határozatában, amelyekkel kapcsolatban a vállalkozások lehetőséget kaptak álláspontjuk ismertetésére.

Ennek tudatában a Bizottság új feltételekkel újította meg a Transocean Marine Paint Association számára a tengeri festékek piacán a versenyt korlátozó megállapodások tilalma alól adott mentességet. A határozatban előírta, hogy a Transocean szövetség tagjai haladéktalanul tájékoztassák a Bizottságot az esetleges összefonódásokról, így a szövetség bármelyik tagja és a festékágazatban működő bármelyik más vállalat vagy cég között közös igazgatók vagy vezetők révén fennálló bármilyen kapcsolatról, vagy a szövetség bármelyik tagjának az ilyen külső vállalatokban való pénzügyi részvételéről. Ez utóbbi feltételt támadta meg a Transocean az EUB előtt arra hivatkozva, hogy a szóban forgó kötelezettséget sem a Bizottság által megküldött kifogásokról szóló közleményben, sem egyetlen levelezésben, sem a későbbi meghallgatáson nem említették, így soha nem kaptak lehetőséget arra, hogy e tárgyban kifejtsek álláspontjukat, amiért a megtámadott záradék eljárás hibában szenved.

A bíróság döntése

Az EUB helyt adott a keresetnek és megsemmisítette a Bizottság határozatában támadott előírást. Döntésében általános szabályként (*general rule*) hivatkozott annak a személynek a meghallgatáshoz való jogára, akinek az érdekeit az EU valamelyik hatósága által hozott határozat jelentősen érinti, és azt állapította meg, hogy a versenyjogi rendeletben előírt meghallgatáshoz való jogra vonatkozó konkrét szabályok ennek az általános szabálynak az elismerését fejezik ki. Ezért, vonta le következtetését az EUB, a Bizottság határozata nem pusztán a rendeletben foglalt meghallgatási jogot, hanem az elsődleges jog részeként a meghallgatási jogot mint általános jogelvet is sértette.

Részletek az ítéletből

[15] Mindazonáltal mind a meghallgatási eljárás jellegéből mind céljából [...] kitűnik, hogy ez a rendelet [...] azt az általános szabályt alkalmazza, hogy annak a személynek, akinek érdekeit a hatóság által hozott határozat érinti, lehetőséget kell adni arra, hogy álláspontját ismertesse. Ez a szabály megköveteli, hogy a vállalkozást időben és egyértelműen tájékoztassák azon feltételek lényegéről, amelyekhez a Bizottság a mentességet kötni kívánja, és lehetőséget kell biztosítani számára, hogy észrevételeit a Bizottsághoz benyújthassa. Ez különösen igaz az olyan feltételek esetében, amelyek – mint ebben az esetben is – jelentős, messzemenő hatásokkal járó kötelezettségeket írnak elő.

4.2. Másodlagos jogforrások

A másodlagos jogforrásokat az EUMSZ 288. cikke szabályozza. Ezek rendelet, irányelv, határozat, vélemény és ajánlás formát ölthetnek, és olyan jogi aktusok, amelyek az alapító szerződésekkel életre hívott uniós intézmények jogalkotó tevékenysége során születnek. Három kötelező jellegű másodlagos jogforrás van: a rendelet, az irányelv és a határozat.

A rendelet általános hatályú, minden elemében kötelező, közvetlenül alkalmazandó európai jogi norma, amely valamennyi tagállamban ugyanazzal a tartalommal, további nemzeti intézkedés nélkül érvényesül.

A rendelettel ellentétben az irányelv olyan uniós jogi aktus, amely csak az elérendő uniós célok tekintetében kötelezi a tagállamokat, de az azok elérését szolgáló eszközök megválasztását a címzett államokra bízta. Ez azzal jár, hogy az irányelvet minden esetben át kell ültetni – az irányelvben meghatározott időkereten belül – a nemzeti jogrendbe, vagyis a rendeletekkel szemben az irányelvek nem automatikusan válnak a jogrend részévé. Amikor az átültetés megtörtént, azt jelezni kell a Bizottság felé – ez az ún. notifikációs kötelezettség.

Végül a határozatok teljes egészében kötelező jogi aktusok, de csak az abban megjelölt címzettek számára. Címzettek lehetnek egyes tagállamok, természetes és jogi személyek is, akik ezáltal a jogi norma személyes érintettjeivé is válnak → II.2.2.3.2. *A személyes érintettség kritériuma*. A határozatok többnyire igazgatási jellegű jogi aktusok, amelyeket konkrét ügy vonatkozásában bocsát ki egy uniós intézmény, amint az a Transocean Marine Paint Association ügyben is látható volt.

A másodlagos jogi aktusok elfogadására az EUMSZ 289. cikke kétféle jogalkotási eljárást különböztet meg: az ún. rendes jogalkotási eljárást és a különleges jogalkotási eljárást.

A mára főszabállyá vált rendes jogalkotási eljárásban az ún. jogalkotói háromszög vesz részt: a Bizottság kezdeményezi a jogalkotást, és a társjogalkotók – az Európai Parlament és a Tanács – közösen fogadják el a jogi aktust. E három intézmény három eltérő érdeket hivatott képviselni: a Bizottság az EU, a Parlament a polgárok és a Tanács a tagállamok érdekeit.³⁶⁷

Mindazonáltal az Európai Unió történetében ez nem mindig volt így, és ma sem tekinthető általánosnak, hiszen a különleges jogalkotási eljárásban³⁶⁸ az alapító szerződések által külön meghatározott esetekben a rendeletet, irányelvet vagy határozatot vagy az Európai Parlament fogadja el a Tanács közreműködésével, vagy a Tanács az Európai Parlament közreműködésével. Abban a kevés esetben, amikor az Európai Parlament fogadja el a jogi aktust, akkor a Tanácsnak

³⁶⁷ Európai Parlament: Kézikönyv a rendes jogalkotási eljárásról. Útmutató a Parlament társjogalkotói tevékenységéhez, 2017, <https://bit.ly/3GLv3O3>.

³⁶⁸ További speciális különleges jogalkotási eljárásnak tekinthető a költségvetési eljárás, amelyet az EUMSZ 314. cikke szabályoz.

egyetértési joga (vétójogosultsága) van.³⁶⁹ Azokban az esetekben, amikor a Tanács fogadja el a jogi aktust, a Parlamentnek van egyetértési (vétó-) joga,³⁷⁰ de olyan helyzet is előfordul, amikor csupán konzultatív szerepe jut neki.³⁷¹

4.2.1. Az Európai Parlament részvételi joga

Amint az a kötetben már megjelent, az EU intézményeinek fejlődéstörténetében talán az Európai Parlament megerősödése jelenti a leglátványosabb változást → II.2.2.2.2. *Intézmények*. A Parlamentnek, amely az 1973-as első megválasztásáig csak a nemzeti parlamentek delegáltjaiból állt és a Közgyűlés elnevezést viselte, jobbra deliberációs funkciót szántak az alapítók. Ennek megfelelően az Európai Parlament a kezdetekben csupán konzultációs jogkörrel bírt (ún. konzultációs eljárás).³⁷² Ezt követte az a lépés, amikor egyes esetekben vétójogot kapott (ún. egyetértési eljárás),³⁷³ a jogfejlődés végpontjaként pedig teljes jogú társ-jogalkotóvá vált, így a benyújtott bizottsági javaslatokhoz már módosításokat is fűzhet. Mára ez az együttdöntési lehetőség a főszabály, amely az ún. rendes jogalkotási eljárás nevet viseli.

Ami a Parlament leggyengébb jogkörét illeti, úgy tűnhet, hogy a konzultációs lehetőségnek semmiféle kötelező erejű jogkövetkezménye nincs, azonban még a kezdeti stádiumban is biztosítani kellett az intézményi egyensúly elvét és az egyes intézmények szerződésben biztosított jogköreit.³⁷⁴ Ezért bár a Tanács egyedül fogadhatta el a jogi aktusokat, a Parlamentnek fenntartott konzultációs hatáskört az EUB védelemben részesítette: bár tartalmi értelemben a Tanácsot semmire sem kötelezi a Parlament véleménye, köteles azt kikérni és megfontolni.³⁷⁵

³⁶⁹ EUMSZ 223. cikk (2) bekezdés, 226. és 228. cikk.

³⁷⁰ EUMSZ 19. cikk (1) bekezdés, 25. cikk, 86. cikk (1) bekezdés, 223. cikk (1) bekezdés, 311–312. cikk és 352. cikk.

³⁷¹ EUMSZ 21. cikk (3) bekezdés, 22. cikk (1) bekezdés, 22. cikk (2) bekezdés, 23. cikk, 64. cikk (3) bekezdés, 77. cikk (3) bekezdés, 81. cikk (3) bekezdés, 87. cikk (3) bekezdés, 89., 113., 115., 118. és 126. cikk, 127. cikk (6) bekezdés, 153. cikk (2) bekezdés, 182. cikk (4) bekezdés, 192. cikk (2) bekezdés, 203., 262., 308., 311. és 349. cikk.

³⁷² BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 172.

³⁷³ Uo. 171.

³⁷⁴ MOHAY Ágoston: *Az Európai Parlament a Bíróság előtt. Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai Parlament intézményi pozíciójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Európa Központ, 2012, 206. Az intézményi egyensúly elve a Meroni-ügyben jelent meg: 9/56 Meroni kontra Főhatóság, ECLI:EU:C:1958:7.

³⁷⁵ C-417/93 Parlament kontra Tanács, ECLI:EU:C:1995:127 [10]–[11].

138/79 Roquette kontra Tanács

ECLI:EU:C:1980:213

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás**Főtanácsnok:** Gerhard Reischl**A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok:** EGK-szerződés 43. cikk (2) bekezdés [EUMSZ 289. cikk (2) bekezdés]**Az ügy leírása**

Az SA Roquette Frères nevű, izoglükózt gyártó francia társaság azzal a kérelemmel fordult az EUB-hez, hogy nyilvánítsa érvénytelennek a Tanács 1293/79 rendeletét, amely a vállalat számára előnytelen gyártási kvótát állapított meg. Kérelme alátámasztásaként többek közt az EGK-szerződés 43. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási szabályra is hivatkozott, valamint arra, hogy a Tanács a rendelet elfogadását megelőzően nem szerezte be a Parlament véleményét.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a felperes közvetlenül és személyében érintettnek minősül, ezért a keresetet befogadta³⁷⁶ → II.2.2.3. *Nem privilegizált keresetindításra jogosultak.*

Az ügy érdemét tekintve az EUB megállapította, hogy a Tanács nem lépte túl saját hatáskörét, mivel joga van az agrárpolitika keretében a gyártást korlátozó intézkedést hozni. Ugyanakkor a Tanácsnak több lehetősége is lett volna a Parlament – egyébként nem kötelező – véleményének kikérésére, ám ezt elmulasztotta. Márpedig ez a mulasztás olyan lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, amely a megtámadott rendelet megsemmisítését eredményezi.³⁷⁷

Részletek az ítéletből

[33] A Szerződés 43. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében és a Szerződés egyéb hasonló rendelkezéseiben előírt konzultáció az az eszköz, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy ténylegesen részt vegyen a közösségi jogalkotási eljárásban. Ez a hatáskör a Szerződés által elérni kívánt intézményi egyensúly lényegi eleme. Noha korlátozott mértékben, e hatáskör közösségi szinten azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában. Ezért a Szerződés által előírt esetekben a Parlamenttel folytatott konzultáció olyan lényeges eljárási szabály, amelynek figyelmen kívül hagyása az adott jogi aktus semmisségét eredményezi.

[34] E tekintetben le kell szögezni, hogy e követelmény betartásához a Parlament véleményének kinyilvánítására van szükség; a Tanács egyszerű véleménykérésével az nem teljesül.

³⁷⁶ Jelentős fejlemény, hogy az ügyben az EUB megengedte a Parlament beavatkozását a felperes javára.

³⁷⁷ Újabb esetként lásd C-441/05 Roquette Frères, ECLI:EU:C:2007:150.

[35] A Tanács nem vitatja, hogy a Parlamenttel folytatott konzultáció lényeges eljárási szabály. Azt állítja azonban, hogy jelen esetben a Parlament saját magatartásával tette lehetetlenné ezen eljárási szabály betartását, ezért nem hivatkozhat annak megsértésére.

[36] A Tanács ezen érvelésében felvetett elvi kérdések érintése nélkül jelen esetben elegendő azt megállapítani, hogy 1979. június 25-én, amikor a Tanács az 1111/77 rendelet módosításáról szóló 1293/79 rendeletet a Közgyűlés véleménye nélkül elfogadta, nem merítette ki az összes lehetőséget a Parlament előzetes véleményének beszerzése érdekében.

4.2.2. Ajánlások, vélemények

A másodlagos uniós jogforrások egy része – az ajánlások és a vélemények – jogilag nem kötelező, puha jogforrások.³⁷⁸ Ajánlás alatt a Tanács és az alapító szerződésekben külön meghatározott esetekben a Bizottság, valamint az Európai Központi Bank által elfogadott, más aktorokkal közölt, követésre javasolt iránymutatásokat, míg a vélemények alatt egyoldalú intézményi állásfoglalásokat értünk. Ezeknek az intézkedéseknek nem céljuk, hogy kötelező erejűek legyenek, még a címzettekre nézve sem, amiből adódóan eleve nem teremthetnek olyan jogokat, amelyekre az egyének a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak. Ezzel együtt fontos szerepük van a kötelező erejű jogi aktusok értelmezésében.

C-322/88 Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles

ECLI:EU:C:1989:646

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Jean Mischo

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 189. cikk (5) bekezdés [EUMSZ 288. cikk (5) bekezdés]

Az ügy leírása

Salvatore Grimaldi olasz állampolgárságú munkavállaló 1953 és 1980 között Belgiumban dolgozott, és kérte a foglalkozási betegségekre létrehozott belga alapot, hogy ismerje el foglalkozási megbetegedésnek a kezek csontízületi betegségét, amelyet a fűrőgép használatából eredő mechanikus rezgések okoztak.

Mivel a szóban forgó diagnózis nem szerepelt a foglalkozási betegségek belga jegyzékében, ezért Grimaldi kérését elutasították, aki bírósághoz fordult. A belga bíróság előzetes kérdést intézett az EUB-hez, mivel a betegség szerepelt viszont a foglalkozási megbetegedések európai jegyzékében, amelyet a Bizottság

³⁷⁸ A szerződésben nevesített ajánlás és vélemény mellett létezik több más puha jogforrás is, például akcióttervek, fehér könyv, zöld könyv, közlemény, iránymutatás stb. LÁNCOS Petra Lea: Az uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *IAS*, 2018/4., 55–68.

1962. július 23-i ajánlása szerint be kellett volna vezetni a nemzeti jogba. Ezenkívül felmerült az a kérdés is, hogy kártérítésben részesülhet-e a foglalkozási megbetegedésben szenvedő személyeknek nyújtott kártérítés feltételeiről szóló, 1966. július 20-i 66/462/EGK bizottsági ajánlásban szereplő ún. vegyes kártérítési rendszer alapján.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a foglalkozási megbetegedések európai jegyzékének elfogadásáról szóló, 1962. július 23-i bizottsági ajánlás és a foglalkozási megbetegedésben szenvedő személyek kártérítésének feltételeiről szóló, 1966. július 20-i 66/462 bizottsági ajánlás önmagában nem biztosíthat olyan jogokat az egyének számára, amelyekre a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak.

Mindemellett az EUB elvi élel hangsúlyozta, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni ezeket az ajánlásokat az eléjük terjesztett jogviták eldöntése során, különösen akkor, ha azok alkalmasak arra, hogy a nemzeti vagy közösségi jog más rendelkezéseinek értelmezésére fényt derítsenek.

Részletek az ítéletből

[13] Az ajánlásokat, amelyek a Szerződés 189. cikkének ötödik bekezdése szerint nem kötelező erejűek, általában akkor fogadják el a Közösség intézményei, amikor a Szerződés értelmében nem rendelkeznek hatáskörrel kötelező erejű intézkedések elfogadására, vagy amikor úgy ítélik meg, hogy nem célszerű kötelezőbb szabályokat elfogadni.

[16] [N]incs ok kételkedni abban, hogy a szóban forgó intézkedések valódi ajánlásoknak minősülnek, azaz olyan intézkedéseknek, amelyeknek még a címzettek tekintetében sem célja, hogy kötelező hatást fejtsenek ki. Következésképpen nem teremthetnek olyan jogokat, amelyekre az egyének a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak.

[17] E tekintetben az a tény, hogy több mint 25 év telt el a szóban forgó ajánlások közül az első elfogadása óta, anélkül, hogy azt valamennyi tagállam végrehajtotta volna, nem változtathat annak joghatásán.

[18] A nemzeti bíróság által feltett kérdésre adandó érthető válasz érdekében azonban hangsúlyozni kell, hogy a szóban forgó intézkedések ugyanakkor nem tekinthetők joghatás nélkülinek. A nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat az eléjük terjesztett jogviták eldöntése során, különösen akkor, ha azok a végrehajtásuk érdekében elfogadott nemzeti intézkedések értelmezésére világítanak rá, vagy ha azok a kötelező erejű közösségi rendelkezések kiegészítésére irányulnak.

4.3. A jogalkotással szemben támasztott elvárások

4.3.1. Kompetencia

A kompetencia olyan szabályozási területet jelent, amelyen belül az uniós jogalkotónak autoritása van jogot alkotni. Az uniós jogalkotásnak előfeltétele az, hogy a tagállamok a jogalkotásra vonatkozó megfelelő kompetenciával ruházták fel

az uniós intézményeket. Az ún. hatáskör-átruházás elvének³⁷⁹ megfelelően az EU kizárólag a tagállamok által az alapító szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, és minden olyan hatáskör, amelyet az alapító szerződések nem ruháztak át az EU-ra, a tagállamoknál marad.

A tagállami és európai hatáskörök egymáshoz való viszonya, valamint az EU-ra ruházott hatáskörök milyensége eredetileg nem képezte az alapító szerződések részét, ezért azt az EUB joggyakorlata határozta meg.³⁸⁰ A hatásköri kérdések azonban mára már nem képezik vita tárgyát, hiszen a ma hatályban lévő EUMSZ pontosan rögzíti a kizárólagos és a nem kizárólagos uniós hatásköröket. A speciálisnak tekinthető közös kül- és biztonságpolitikát leszámítva az EUMSZ 2. cikke négy nagy hatáskörcsoportot különböztet meg:

- kizárólagos hatáskörök, amelyek esetében csak az uniós jogalkotó járhat el (EUMSZ 3. cikk);
- megosztott hatáskörök, amelyek esetében részben az uniós jogalkotó, részben a tagállamok járhatnak el (EUMSZ 4. cikk);
- koordinatív hatáskörök, amelyek esetében az uniós intézmények iránymutatásokat fogadnak el és kezdeményezéseket tesznek a tagállami politikák egyeztetése érdekében (EUMSZ 5. cikk);
- támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskörök, amelyek esetében az uniós jogalkotás csak kiegészítő jellegű, nem eredményezhet jogharmonizációt, a fő jogalkotók pedig a tagállamok maradnak (EUMSZ 6. cikk).

Az uniós kompetenciák nem egységesek: bizonyos esetben több hatáskört adtak át a tagállamok, máskor kevesebbet. Az egyes szabályozási területeken belül a szerződésben foglalt konkrét jogalapok – vagyis az elsődleges jog konkrét felhatalmazó rendelkezései – határozzák meg, hogy milyen jogalkotási lépéseket tehet az uniós jogalkotó, amelyet mindig meg kell jelölni az adott jogalkotási aktus tervezetének indokolásában.³⁸¹ A jogalapokat az EUMSZ harmadik részén (Az Unió belső politikái és tevékenységei) belül található huszonnégy szakpolitika alatt kell keresni. Így például a VI. cím Közlekedés területen a 91. cikk (1) bekezdése adja meg a jogalkotási felhatalmazást jelentő jogalapot: „A 90. cikk végrehajtása céljából és a közlekedés sajátosságainak figyelembevételével az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően meghatározza: a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat; b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy

³⁷⁹ Paul CRAIG: Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review*, 2004/3., 323–344.

³⁸⁰ SCHÜTZE: i. m. (229. l.) 82.

³⁸¹ Speciális kérdésként előfordulhat a jogalapok versenye is, amelyek eltérő cselekvésre adhatnak lehetőséget. Erről lásd SOMSICH Réka: *Fenntarthatósági elemek a belső piaci jogalkotásban*. Budapest, Ludovika, 2025 (megjelenés alatt).

ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet; c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket; d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket.”

E tematikusan meghatározott kompetenciákon felül létezik néhány, a felsorolt kategóriákból kilógó speciális hatáskör is:

- Jogharmonizációs hatáskör (EUMSZ 114. cikk): horizontális hatáskör, amelyre alapozva az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.³⁸² Ez a horizontális hatáskör tehát az EU belső politikái közül csak a belső piac kiteljesedésére irányulhat³⁸³ → II.2.2.2.1. *Tagállamok*.
- Általános hatáskör (EUMSZ 352. cikk): horizontális hatáskör, amely azt teszi lehetővé, hogy amennyiben az alapító szerződésekben meghatározott célkitűzések megvalósításához az EU fellépése bizonyul szükségesnek, de a szerződések nem biztosítják a megfelelő hatáskört, akkor a Tanács – az Európai Parlament egyetértése mellett – egyhangúlag elfogadhatja a megfelelő rendelkezéseket.³⁸⁴ Ez tehát egy nyitott felhatalmazás azokra az esetekre, amikor a szerződés nem biztosít konkrét kompetenciát az intézményeknek, de meghatároz egy elérendő célt³⁸⁵ → V.3. *Fúziókontroll*.
- Külső hatáskör [EUMSZ 3. cikk (2) bekezdés és 216. cikk]: az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha azt valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, vagy annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érinteti vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

Ez utóbbi kérdéskör – a külső hatáskör – sokáig vitatott volt, mivel az alapító szerződések nem tartalmaztak arra vonatkozó rendelkezést, hogy ha az alapító szerződés alapján az intézmények alkothatnak jogot, akkor vajon köthetnek-e ugyanabban a kérdéskörben nemzetközi szerződést is. Más szóval: a belső kompetencia mellé jár-e külső kompetencia is? Mint minden más értelmezési kérdést,

³⁸² C-350/92 Spanyolország kontra Tanács, ECLI:EU:C:1995:237 [35].

³⁸³ Mindazonáltal a (2) bekezdés értelmében a hatáskör nem vonatkozhat az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre. Emellett az EUB szerint az általános hatáskör nem vezethet alkotmányos jelentőségű változásokhoz → II.2.5. *Véleményezési eljárás (nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata)*

³⁸⁴ A tagállamok az Egységes Európai Okmányt megelőzően maximálisan kihasználták ezt a horizontális hatáskört. Így jelent meg a környezetpolitika az integrációban az 1972-es párizsi csúcsot követő lelkesedés következtében. Lásd WEILER: i. m. (274. lj.) 2445.

³⁸⁵ A nyitott felhatalmazásnak ugyanakkor korlátai is vannak: nem használható olyan területen, ahol kizárt a harmonizáció, valamint nem használható jogalként a közös kül- és biztonságpolitika területén sem.

ezt is az EUB oldotta fel a beleértett külső hatáskörök, az ún. párhuzamos hatáskörök doktrínájának kifejlesztésével.³⁸⁶

22/70 Bizottság kontra Tanács ECLI:EU:C:1971:32

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti per

Főtanácsnok: Alain Louis Dutheil de Lamothe

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 75. és 228. cikk (EUMSZ 91. és 216–218. cikk)

Az ügy leírása

A Bizottság keresetet nyújtott be a Tanács ellen a nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodásról folytatott tárgyalásokról és annak az EGK tagállamai általi megkötéséről szóló, 1970. március 20-i tanácsi döntés megsemmisítése végett.

A Bizottság úgy vélte, hogy az EGK-szerződés 75. cikke, amely a közös közlekedéspolitika végrehajtásának érdekében ún. megfelelő intézkedések meghatározására adott felhatalmazást az intézményeknek, a külkapcsolatokra is alkalmazandó. Ezeket a megfelelő intézkedéseket a Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Közgyűléssel folytatott konzultációt követően fogadhatta el, és ilyen intézkedés elfogadására sor is került 1969. március 25-én, a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló 543/69 tanácsi rendelettel. A Bizottság álláspontja szerint a rendelet elfogadását követően a tárgykörhöz kapcsolódó nemzetközi szerződésekre az EGK-szerződés 228. cikk (1) bekezdését kellett volna alkalmazni, vagyis azt valóban a Tanács köti meg, de a megállapodást a Bizottságnak kellett volna megtárgyalnia.

A másik oldalon a Tanács úgy érvelt, hogy az EGK-szerződés 75. cikke csak a Közösség belső intézkedéseire vonatkozik, és azt nem lehet úgy értelmezni, hogy felhatalmaz nemzetközi megállapodások megkötésére, ezért nem volt köteles bevonni a Bizottságot a nemzetközi megállapodás előkészítésébe.

A bíróság döntése

Az EUB az elvi, hatásköri kérdést illetően a Bizottsággal értett egyet, a keresetet mégis elutasította.

³⁸⁶ BALÁZS Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 4.2.1. fejezet; BUDAI Péter: A beleértett külső hatáskörök esete. A pragmatizmus története az uniós külkapcsolati jogban. *Európai Tükör*, 2023/1., 51.; KNAPP László: A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog–Állam–Politika*, 2019/1., 80.

A bíróság az integráció „jogi személyiségére” tekintettel arra jutott, hogy az alapító szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól, amiből arra következtetett, hogy a 75. cikk szerinti „megfelelő intézkedések” fogalmába a nemzetközi szerződések megkötésének lehetősége is beletartozik.³⁸⁷ A konkrét körülményeket megvizsgálva azonban az EUB tekintettel volt arra, hogy 1969. március 25-ig (tehát az 543/69 tanácsi rendelet elfogadásáig) a Közösség valójában nem volt felruházva hatáskörrel arra, hogy a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó területen harmadik államokkal megállapodásokat kössön. Márpedig a szóban forgó megállapodás (ERTA/AETR) első változatát már 1962-ben kidolgozták, amikor a közös közlekedéspolitikai megfelelő fejlettségének hiányában az említett megállapodás megkötése a tagállamok hatáskörébe tartozott. Ráadásul a vizsgált eljárás során a Bizottság nem élt sem a 75. cikkben számára biztosított javaslattevési jogával, és nem is követelte a 228. cikk szerinti tárgyalói minőségének elismerését. Az ERTA-ügyet tehát a Bizottság a konkrét körülményekre tekintettel elveszítette, de elvi alapon megnyerte: az EUB megállapította, hogy a közös belső szabályok elfogadása a hozzájuk kapcsolódó külső hatáskört is felöleli.

Részletek az ítéletből

[19] [A] Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól.

[22] [A] mennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadtak el, a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát.

[83] A tárgyalások azon szakasza, amelynek folyamán a vitatott döntés megszületett, nem egy új megállapodás kidolgozására irányult, hanem egyszerűen csak az 1962-es változat azon módosításaira, amelyek lehetővé teszik a megállapodásnak az összes szerződő fél általi ratifikálását.

[84] E tekintetben tehát az AETR-re vonatkozó tárgyalások azzal jellemezhetők, hogy azok kezdete és az Európai Gazdasági Bizottság keretében végzett munka jelentős része korábban esett, mint a Közösség hatáskörrel történő felruházása az 543/69 rendelet által.

4.3.2. Az elsődleges uniós jognak való megfelelés kötelezettsége

Az elsődleges és a másodlagos jogforrások közti viszonyrendszer az alkotmány és az alkotmány alatti normák közti normahierarchiával rokonítható. Eszerint a másodlagos jogi aktusok nem feszíthetik szét az elsődleges jog kereteit: nem terjeszkedhetnek túl az abban található felhatalmazáson és nem is sérthetik annak szabályait.³⁸⁸

³⁸⁷ Ezt később megerősítette a Bíróság 1/76. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1977:63, 3–4. pont és a Bíróság 2/91. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1993:106, 15–17. pont.

³⁸⁸ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (17. lj.) 98–101.

Nem sérthetik az EU által elfogadott nemzetközi megállapodások sem az elsődleges jogot, amelyek a normahierarchiában közbülső elemként helyezhetők el az elsődleges és a másodlagos jogforrások között → II.2.5. *Véleményezési eljárás (nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata)*. Ennek megfelelően a másodlagos jognak olyan értelmezést kell adni, amely tiszteletben tartja az EU által vállalt nemzetközi kötelezettségeket is, ugyanakkor az uniós jogalkotó által kötött nemzetközi szerződések nem sérthetik az elsődleges jogot, amelynek önállóságát az EUB hivatott biztosítani.³⁸⁹

A Bíróság 1/91. sz. véleménye ECLI:EU:C:1991:490

Az eljárás típusa: véleményezési eljárás

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: megállapodástervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között

Az ügy leírása

A Bizottság az EUB véleményét kérte az Európai Gazdasági Térség (EGT) létrehozásáról szóló megállapodástervezetnek és különösen a megállapodással bevezetni kívánt bírósági rendszernek az EGK-szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. A megállapodást egyrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamai,³⁹⁰ másrészről az Európai Közösség és tagállamai tervezték megkötni. A megállapodás célja az EGT létrehozása, amely kiterjed a Közösség tagállamainak, valamint az EFTA-tagországoknak a területére.

A megállapodás célja egy közös szabályokon és egyenlő versenyfeltételeken alapuló, dinamikus és homogén gazdasági térség létrehozása és az annak megvalósításához szükséges megfelelő eszközök biztosítása volt, beleértve az igazságszolgáltatást is. A megállapodás értelmében az EGT-n belül a jog egységes értelmezését és alkalmazását a közösségi jog megfelelő rendelkezéseivel szövegszerűen azonos rendelkezések, valamint egy bírósági rendszer felállítása biztosítja, ezért a megállapodás az ún. EGT-bíróság létrehozását célozta, amelynek hatásköre kiterjed a szerződő felek közötti jogviták rendezésére, valamint az EFTA-államokat érintő felügyeleti eljárások keretében indított keresetekre, és az EFTA Felügyeleti Hatósága által a verseny terén hozott döntések elleni jogorvoslatok eldöntésére.

³⁸⁹ C-402/05 P Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, ECLI:EU:C:2008: 461 [303].

³⁹⁰ Az EFTA kormányközi szervezetként 1960-ban jött létre az EFTA-egyezmény által, amelynek célja a tagjai közti szabadkereskedelem megvalósítása. A hét alapító ország: Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Norvégia, Portugália, Svédország és Svájc. A szervezethez 1970-ben csatlakozott Izland, 1986-ban Finnország, 1991-ben pedig Liechtenstein. Jelenleg négy tagja van, mivel az EU-csatlakozások következtében a tagállamok kiléptek az EFTA-ból.

A megállapodás szerint az EGT-bírószék nyolc bíróból állna, közülük ötven a bíróság bírái. Az egységes ítélkezési gyakorlat érdekében a megállapodás rendelkezéseit a bíróság által a megállapodás aláírásának időpontját megelőzően kialakított ítélkezési gyakorlatnak megfelelően kell értelmeznie. Ezen túlmenően az EFTA-államok felhatalmazzák bíróságaikat, hogy az EGT-bírószéktől a megállapodás rendelkezéseinek értelmezését kérjék, a testület előtti eljárásokba pedig az EFTA-államok beavatkozási és részvételi jogot kaptak.

A Bizottság négy pontban kérte az EUB véleményét, köztük abban a jelentős kérdésben, hogy az EGK-szerződés alapján megengedhető-e a megállapodás szerinti bírósági rendszer létrehozása.

A bíróság döntése

Az EUB szerint az EGK-szerződés 238. cikke alapján, amely a Közösség által harmadik államokkal, államszövetségekkel vagy nemzetközi szervezetekkel megkötött társulási megállapodásokra vonatkozik, nem kizárt olyan nemzetközi megállapodás megkötése, amely az érintett megállapodás rendelkezéseinek értelmezésére hivatott bírósági rendszert állít fel. Ugyanakkor az így felállítandó bírósági rendszer nem sértheti a közösségi jogrendszernek az EUB által biztosított önállóságát és általában a Közösség jogi alapjait.

Mivel a megállapodás az EFTA-államokra bízna, hogy bíróságaikat felhatalmazzák-e az EUB megkeresésére, és nem írt elő semmilyen utalási kötelezettséget ezen államok legfelső fokon ítélkező bíróságai számára, továbbá nem tartalmazott biztosítékot arra, hogy az EUB által adott válaszok köteleznék a megkereső bíróságokat, ezért az EUB arra jutott, hogy a megállapodás bírósági rendszere nem egyeztethető össze az EGK-szerződéssel³⁹¹ → II.2.3. *Előzetes döntéshozatali eljárás.*

Részletek a véleményből

[35] [A]z EGT-Bírószékre ruházott hatáskör sértheti a Szerződések által meghatározott hatásköri rendet, valamint ebből következően a közösségi jogrendszer önállóságát, amelynek tiszteletben tartását az EGK-Szerződés 164. cikke értelmében az Európai Bíróság biztosítja.

[59] Az EGK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem tiltja, hogy egy nemzetközi megállapodás az Európai Bíróságra ruházzon a megállapodás rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatáskört, annak harmadik országokban való alkalmazása céljából.

[60] Elvben semmilyen kifogást nem lehet megfogalmazni azzal kapcsolatban, hogy az EFTA-államok szabadon eldönthetik, hogy felhatalmazzák-e bíróságaikat az Eu-

³⁹¹ A megállapodást végül 1994-ben sikerült megkötni: Megállapodás az Európai gazdasági térségről, <https://bit.ly/3YIuVff>, 3–36. Az EGT az EU belső piacát terjeszti ki olyan országokra, amelyek nem kívánnak az Európai Unió közösségébe tagként belépni. EFTA-államok közül tagja Izland, Lichtenstein és Norvégia, nem tagja viszont Svájc, amely az EU piacához kétoldalú szerződésekkel kapcsolódik a személyek szabad áramlása vonatkozásában → IV. *A belső piac.*

rópai Bíróság megkeresésére, és hogy e bíróságok némelyikének nem kötelező az Európai Bírósághoz fordulnia.

[61] Ezzel szemben megengedhetetlen, hogy az Európai Bíróság által az EFTA-államok bíróságainak megkeresésére adott válaszok csak tájékoztató jellegűek legyenek, és ne legyen kötelező hatályuk. Egy ilyen helyzet csorbítaná az Európai Bíróságnak, azaz olyan bíróságnak az EGK-Szerződés szerinti szerepét, amelynek ítéletei kötelezőek.

4.3.3. Indokolási kötelezettség

Minden jogi aktusnak indokolást kell tartalmaznia, amelyben utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet az alapító szerződések előírnak. Az indokolás a jogi aktus kibocsátójának ellenőrzését szolgálja, és ebben az értelemben érvényességi kelléknek tekinthető, hiszen végső soron az indokolásból derül ki, hogy az adott jogi aktust milyen körülmények alapján fogadták el. Az indokolás teszi lehetővé, hogy mind a tagállamok, mind az uniós polgárok megismerhessék azokat a körülményeket, amelyek között az intézmények az alapító szerződést alkalmazták, valamint azt is, hogy az EUB felülvizsgálatot tudjon gyakorolni.³⁹²

A bírósági felülvizsgálat miatt az indokolásnak mindenképpen ki kell térnie a jogalapra és a jogi aktus típusának megválasztására. Azt ugyanis, hogy az uniós jogalkotónak rendeletet vagy irányelvet kell alkotnia, csak egyes esetekben rögzítik az alapító szerződések, vagyis az esetek többségében az uniós jogalkotó maga döntheti el, hogy céljai elérésére melyik jogalkotási eszközt látja megfelelőbbnek. Ezt rögzíti az EUMSZ 296. cikke is, amely szerint ha az alapító szerződések nem határozzák meg, milyen típusú jogi aktust kell elfogadni, akkor az intézmények a jogi aktus típusát az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg.

Ezen túlmenően a Bizottságnak az indokolásban ki kell térnie az alapjogoknak való megfelelésre, valamint arra is, hogy miért van szükség uniós szintű fellépésre, azaz a jogalkotási aktus tervezetének meg kell felelnie a szubszidiaritás és az arányosság kritériumainak. Végül az indokolásnak tartalmaznia kell a lefolytatott társadalmi konzultáció és a hatásvizsgálatok eredményeit is.³⁹³

³⁹² Indokolást az EUB döntésének is tartalmaznia kell. Az erről szóló szabályt az Európai Unió Bírósága Alapokmányának 36. cikke tartalmazza: „Az ítéleteket indokolni kell. Az ítéleteknek tartalmazniuk kell azoknak a bírónak a nevét, akik a határozathozatalban részt vettek.”

³⁹³ BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI: i. m. (372. lj.) 165–166.

C-370/07 Bizottság kontra Tanács
ECLI:EU:C:2009:590

Az eljárás típusa: megsemmisítési eljárás

Főtanácsnok: Carl Otto Lenz

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 253. cikk (EUMSZ 296. cikk); a veszélyeztetett, vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményben (CITES) Részes Felek konferenciájának 2007. június 3. és 15. között Hágában (Hollandia) megrendezendő tizennegyedik ülésére benyújtott egyes javaslatok tekintetében az Európai Közösség [EU] nevében elfogadandó álláspont meghatározásáról szóló, 2007. május 24-i tanácsi határozat

Az ügy leírása

A CITES célja a veszélyeztetett, vadon élő állat- és növényfajok védelme elsősorban azok kereskedelmének korlátozása és szabályozása útján. Az Európai Közösség (EU) a részes felek konferenciáin megfigyelői jogállással rendelkezett, és 1982 óta önállóan fogadott el intézkedéseket, amelyek célja a tagállamok CITES-ből eredő kötelezettségeinek a Közösségen belüli végrehajtása volt. Így például a CITES önálló végrehajtása céljából fogadta el az uniós jogalkotó a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló, 1996. december 9-i 338/97/EK tanácsi rendeletet, amelyet a Bizottság terjesztett a Tanács elé.

A jelen ügy előzménye, hogy a Tanács a megtámadott határozatban alakította ki a Közösség hatáskörébe tartozó területeket illetően a Közösség érdekében együttesen eljáró tagállamok által a CITES részes felek konferenciájának tizennegyedik ülésén kifejezésre juttatandó közösségi álláspontot. Ez a jogi aktus kötelező joghatásokat váltott ki, hiszen előírta a tagállamok számára, hogy védelmezzék az abban felfogadott álláspontot. A Tanács azonban elmulasztotta feltüntetni a határozat jogalapját, ezért a Bizottság keresetet terjesztett elő a jogi aktus indokolási kötelezettsége követelményének megsértése miatt.

A bíróság döntése

Az EUB a felperes keresetének helyt adott és a támadott határozatot megsemmisítette. Indokolásában az EUB mindenekelőtt arra emlékeztetett, hogy megtámadható jogi aktusnak minősül az intézmények által elfogadott valamennyi olyan rendelkezés, amely kötelező joghatások kiváltására irányul, amiből az következik, hogy valamennyi joghatás kiváltására irányuló jogi aktus alá van vetve az indokolási kötelezettségnek.

Az EUB ítéletében rámutatott arra, hogy a vitatott jogi aktus valóban nem tett eleget az EKSZ 253. cikke szerinti indokolási kötelezettségnek, ezért azt meg-

semmisítette azzal, hogy a jogbiztonság követelményeit szem előtt tartva a megsemmisített határozat joghatásai fennmaradtak.³⁹⁴

Részletek az ítéletből

[19] A Bizottság a keresetének alátámasztására egyetlen jogalapot hoz fel, amelyet az EK 253. cikkben meghatározott indokolási kötelezettség megsértésére alapít, mivel a megtámadott határozat nem tünteti fel azt a jogalapot, amelyen alapul.

[52] [J]óllehet ezen jogi aktus esettől függően többé-kevésbé részletes indokolásának természetesen reagálnia kellett a nemzetközi tárgyalások során felmerült esetleges nehézségekre, a jogi aktus jogalapjának megjelölése mégsem minősülhet rendkívüli indokolási erőfeszítésnek. Ennélfogva a jogalap megjelölését főszabály szerint az indokolási követelmény ellenőrzését lehetővé tévő minimális adatnak kell tekinteni, mivel a Közösségnek az elfogadott jogi aktust a Szerződés valamely erre vonatkozó felhatalmazást tartalmazó rendelkezéséhez kell kapcsolnia.

[53] [M]ivel a Közösség csak átruházott hatáskörökkel rendelkezik, a Közösség cselekvése előtt meg kell határozni a Szerződésnek a Közösséget hatáskörrel felruházó cikkét. Ezenkívül az a tény, hogy a jogalapot utólag, a CITES módosításainak közösségi szintű végrehajtására irányuló jogi aktusban feltüntetik, a Tanács állításával ellentétben nem elegendő az indokolási kötelezettség betartásához, amennyiben a jogi aktus indokolásnak a jogi aktusban kell szerepelnie.

4.3.4. A szubszidiaritás vizsgálata

A szubszidiaritás elve a környezetvédelemhez kapcsolódóan már az Egységes Európai Okmányban megjelent, a Maastrichti Szerződésben pedig – az Európai Unió megszületésekor – mint átfogó elvet fogalmazták meg. Az elv bevezetése azt célozta, hogy egyensúlyt teremtsen a tagállamok és a szupranacionális szint között a nem kizárólagos hatáskörök terén.

Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése értelmében azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően az EU csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók. E megfogalmazásban két teszt bújik meg. Az első a nemzeti szint elégtelenségének tesztje, vagyis hogy az EU „akkor” jár el, „amikor” az alsóbb szintek nem tudnak kielégítő megoldást nyújtani egy területen. A második a komparatív hatékonyság tesztje, amelynek értelmében az EU „annyiban” jár el, „amennyiben” a kérdéses intézkedés „az Unió szintjén jobban megvalósítható”.³⁹⁵

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv értelmében két út áll rendelkezésre a szubszidiaritás vizsgálatára, egy politikai jellegű *ex ante* és egy bírói *ex post* lehetőség. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés értelmében a szubszidi-

³⁹⁴ További példa az indokolás hiánya miatti megsemmisítésre: 45/86 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1987:163.

³⁹⁵ SCHÜTZE: i. m. (229. l.) 48.

aritáskontroll letéteményesei a nemzeti parlamentek lettek, ami egyébként az ún. demokratikus deficitre is valamiféle megoldás kívánt lenni a nemzeti parlamenteknek az uniós intézményi struktúrába történő integrálása révén.³⁹⁶ Ennek értelmében a nemzeti parlamentek közreműködésével megvalósítható ún. *early warning mechanism* akkor lehet sikeres, ha több tagállami parlament (illetve azok kamarái) indokolt véleményt terjeszt elő, amely beindíthatja a metaforikusan sárga és narancssárga lapos mechanizmusoknak nevezett eljárást. Ezzel elérhető, hogy a jogalkotási aktus tervezete lekerüljön a napirendről.³⁹⁷

Másrészt a szubszidiaritás elvének alapszerződési szintű megjelenítése maga után vonta annak utólagos peresíthetőségét is az EUB előtt. Az EUB ugyanakkor a szubszidiaritás vizsgálódási szintjét arra szorította le, hogy a jogalkotási aktus indokolása alapján az uniós jogalkotó kellő figyelmet szentelt-e a szubszidiaritás elvének, továbbá hogy az uniós jogalkotó követett-e el nyilvánvaló hibát vagy hatásköri visszaélést, valamint hogy a kérdéses intézmény nyilvánvalóan túllépte-e a számára megállapított mérlegelési jogkört.³⁹⁸

C-491/01 British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ECLI:EU:C:2002:741

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Leendert A. Geelhoed

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Parlament és a Tanács 2001/37/EK irányelve (2001. június 5.) a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiserelésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről [az Európai Parlament és a Tanács 2014/40/EU irányelve (2014. április 3.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről]

Az ügy leírása

Az alapeljárás felperesei az Egyesült Királyságban letelepedett dohánygyártók voltak, akik az irányelv átültetésének megakadályozása érdekében a kérdést előterjesztő bírósághoz fordultak és az irányelvvel szemben hét érvénytelenségi jogalapot hoztak fel. Álláspontjuk szerint a 2001/37/EK irányelv teljes egészében vagy legalább részben azért volt érvénytelen, mert az elfogadására megjelölt

³⁹⁶ Ennek alapja az EUSZ 12. cikke.

³⁹⁷ Davor JANCIC: The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review*, 2015/4., 940.

³⁹⁸ C-84/94 Egyesült Királyság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1996:431 [58]; C-233/94 Németország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:1997:231 [26]–[28].

EKSZ 95. és/vagy 133. cikke nem megfelelő jogalap, sérti a tulajdonhoz való jogot, az indokolási kötelezettséget és a szubszidiaritás elvét is.

A bíróság döntése

Az EUB mindegyik felhozott érvet megalapozatlannak találta, ezért a 2001. június 5-i 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv érvényességét nem vitatta el.

Mint az az ítéletből vett idézetekből is látható lesz, az EUB megszorító értelmezést alkalmazott a szubszidiaritás elvével összefüggésben. A jelenleg az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésében foglalt szubsztantív tesztek elvégzése során az EUB nem vállalt fel mennyiségi vagy minőségi elemzést, így a második tesztet zárójelbe téve, csupán az első tesztre összpontosítva megelégszik azzal, hogy a Tanács széles mérlegelési jogkörrel bír azt illetően, hogy milyen területet ítél olyan-nak, ahol uniós jogalkotásra van szükség.

Részletek az ítéletből

[123] [M]eg kell jegyezni, hogy a közösségi jogalkotó a jelen esetéhez hasonló területen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, ez pedig a jogalkotó részéről olyan politikai, gazdasági és szociális tényezők közötti választást követel meg, amelyen belül összetett értékelést kell elvégeznie. Következésképpen csak az e területen meghozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt céllal kapcsolatos nyilvánvalóan alkalmatlan jellege érintheti az ilyen intézkedés jogszerűségét.

[132] [A] közösségi jogalkotó nem lépte túl az őt erre vonatkozóan megillető mérlegelési jogkör korlátait azáltal, hogy az irányelv 5. cikkében előírta a felületek azon százalékának növelését, amelyet feliratoknak és figyelmeztetéseknek kell szentelni a dohánytermékek egységcsomagjain olyan arányban, amely elég helyet hagy e termékek gyártóinak arra, hogy ott más, különösen a márkanévükre vonatkozó információkat helyezhessenek el.

[137] A közösségi jogalkotó – anélkül, hogy túllépte volna a mérlegelési jogköre korlátait – úgy tekinthette, hogy e kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-tartalom feltüntetése az irányelv 5. cikke (1) bekezdésének megfelelően objektív módon biztosítja a fogyasztó tájékoztatását a dohánytermékek ezen anyagokkal összefüggő káros jellegét illetően, míg az irányelv 7. cikkében említettekhez hasonló leíró szövegek használata nem biztosítja a fogyasztó objektív módon történő tájékoztatását.

[181] [A]z irányelv célja felszámolni a dohánytermékek gyártására, kiszerelésére és árusítására vonatkozó tagállami rendelkezések között még mindig fennálló eltérésekből eredő akadályokat az EK 95. cikk (3) bekezdésével összhangban magas szintű egészségvédelem biztosításával.

[182] Az ilyen célkitűzés nem valósítható meg kielégítően a csak a tagállamok szintjén hozott intézkedésekkel, hanem közösségi szintű intézkedést követel meg, amint azt a jelen esetben a nemzeti törvényhozások heterogén fejlődése mutatja.

[184] Másodszor meg kell állapítani, hogy a Közösség által a jelen esetben hozott intézkedés intenzitása a szubszidiaritás elvének követelményeit is tiszteletben tartotta, amennyiben – amint kitűnik a jelen ítélet 122–141. pontjából – nem lépte túl az ezen intézkedés által megvalósítani kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket.

5. Alapjogvédelem

A modern alkotmányok kiemelt feladata az alapjogok védelme,³⁹⁹ és e kitüntetett jelentőségnek megfelelően az EUSZ 2. cikke az Európai Unió alapértékei közé sorolja az alapjogokat. Ez arról tanúskodik, hogy az EU több mint belső piac, amelyet haszonelvű megközelítéssel, az érdekközösség logikájával írhatunk le. Ehhez képest az alapjogi megközelítés azzal járul hozzá az integrációhoz, hogy a mindennapokban emlékeztet az EU értékközösség jellegére.⁴⁰⁰

Az alapjogoknak tehát meghatározó jelentőségük van az integráció szempontjából, és alkotmányos értelemben az a feladatuk, hogy korlátozzák az uniós hatalomgyakorlást. Ezt a bírói felülvizsgálat lehetősége biztosítja, amely általános követelményként érvényesül a Les Vert-ügy óta → II.2.2.1. *A bírói felülvizsgálat általános követelménye.*

Az alapjogvédelem kezdetben íratlan formában jelent meg az uniós jogforrási rendben, amit aztán egy külső katalógus, az Emberi Jogok Európai Egyezménye hivatkozása egészített ki. A folyamat 2000. december 7-én az Alapjogi Charta elfogadásában, majd a Lisszaboni Szerződésben kötelező jogi erővel való felruházásában kulminált, amivel megszületett az EU önálló írott alapjogi katalógusa.

Az Alapjogi Charta a korábbiakhoz képest sokkal több vizibilitást és jelentőséget ad az alapjogvédelemnek, és mára az EUB előtti ügyek 10%-ában merülnek fel alapjogi kérdések.⁴⁰¹ Mindazonáltal az Alapjogi Charta szimbolikus jelentősége ellenére nem vált az alapjogi megközelítés kizárólagos elemévé. Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésében az elsődleges jog szintjére emelt Alapjogi Charta mellett forráspluralizmus érvényesül: az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése az alapjogok védelmét az uniós jogrend általános elveként is tételezi, amelynek egyik forrása az EJEE, a másik pedig a tagállamok közös alkotmányos hagyományai. Emellett a 6. cikk (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy az EU csatlakozik az EJEE-hez.

Mindemellett fontos azt is hangsúlyozni, hogy az alapjogok uniós védelme egyszerre két perspektívát is megjelenít: az uniós alapjogok autonóm értelmezése révén az alapjogok univerzalizmusát, emellett az arányosság elvének figyelembevételével, a mérlegelés lehetőségének bekapcsolásával az alapjogok lokalizását, a tagállami identitások érvényesülését. Kicsit elvontabban fogalmazva azt is lehet mondani, hogy az uniós alapjogvédelemnek finom egyensúlyt kell érvényesítenie az európaiság és a tagállami alkotmányos hagyományok felé való nyitottság között.

³⁹⁹ SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 90.

⁴⁰⁰ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (102. lj.).

⁴⁰¹ ROSAS: i. m. (50. lj.) 206.

5.1. Az alapjogok védelme mint az uniós jog általános elve

A második világháború után Európa népeinek békés együttélésére két nemzetek feletti mozgalom indult el és öltött intézményi keretet. Ezek egyike az Európa Tanács, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága és az annak ítélkezési gyakorlata alapjául szolgáló Emberi Jogok Európai Egyezménye révén kíván alapjogi standardokat meghatározni a demokrácia és a jogállamiság elveinek érvényre juttatása érdekében. A másik szerveződés az Európai Közösségek volt, amely alapvetően a gazdasági együttműködést szolgálta, és mára eljutott a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtéséig.

Az Európai Unió jogrendje tehát elsősorban gazdasági területen erősödött meg, és ez is volt a célja: az ún. négy alapszabadság, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának megteremtése. Ezzel párhuzamosan a tagállamokban is jelentős jogfejlődés ment végbe a második világháborút követően, amelynek központi eleme volt az emberi jogok védelme. Ennek megfelelően a német szövetségi alkotmánybíróság a híres Lüth-ítéletben⁴⁰² az alapjogvédelemben találta meg az alkotmánybíráskodás esszenciáját, amely elköteleződést csak tovább erősítették a hatvanas évek emberi jogi mozgalmai.⁴⁰³

Felvetődött tehát, hogy az emberi jogoknak a második világháború óta oly jelentős szerepet játszó védelme miként érvényesíthető az egyre terebélyesedő uniós jogrendben, miközben az alapító szerződések eredetileg nem tettek említést az emberi jogokról.⁴⁰⁴ Ezt a hiányt mind a német, mind az olasz alkotmánybíróság kifogásolta, ami az uniós jog elsőbbségét és egységességét is veszélyeztette → III.2.2. *A primátus elvének abszolút felfogása.*

A tagállami alkotmánybíróságoktól érkező nyomás hatására⁴⁰⁵ az EUB elismerte az emberi jogok védelmét a közösségi jog általános jogelveként. Vagyis az EUB a közösségi jogrend íratlan, bennefoglalt alapjogait azonosította, és a közösségi (uniós) alapjogok autonóm sztendredjeit kezdte kidolgozni⁴⁰⁶ → III.4.1.2. *Az uniós jog általános jogelvei.*

⁴⁰² SÓLYOM Péter: Alapjogokra hangolva. *Fundamentum*, 2007/3., 91.

⁴⁰³ DAVIES: i. m. (306. l.) 435.

⁴⁰⁴ Stephanie REYNOLDS: Explaining the Constitutional Drivers Behind a Perceived Judicial Preference for Free Movement over Fundamental Rights. *Common Market Law Review*, 2016/3., 675.

⁴⁰⁵ A szakirodalmi konszenzussal szemben Giacomo Delledonne és Federico Fabbrini úgy véli, hogy az EUB jogfejlesztése nem a német és olasz alkotmánybírársági döntésekre válaszként született, hanem az emberi jogok iránt fogékonyabb transznacionális légkör eredménye volt. Giacomo DELLEDONNE – Federico FABBRINI: The Founding Myth of European Human Rights Law: Revisiting the Role of National Courts in the Rise of EU Human Rights Jurisprudence. *European Law Review*, 2019/2., 178.

⁴⁰⁶ Ezeknek az autonóm standardoknak – az uniós elsődleges jog részeként – a nemzetközi egyezményeknek és a nemzetközi jogon alapuló végrehajtási aktusoknak is meg kell felelniük. Lásd C-402/05 P Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, ECLI:EU:C:2008:461.

Mindezt a többi uniós intézmény is támogatta, amit jelez, hogy a német alkotmánybíróság Solange I döntését követő diplomáciai tárgyalások eredményeként a politikai intézmények közös nyilatkozatban kötelezték el magukat az alapjogok védelme mellett.⁴⁰⁷

29/69 Stauder kontra Stadt Ulm

ECLI:EU:C:1969:57

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Bizottság 69/71/EGK határozata

Az ügy leírása

1969-ben az Európai Közösségek területén vajtöbblet alakult ki, ezért a Bizottság határozatban tette lehetővé a tagállamok számára, hogy a szociális segélyben részesülőknek kuponokon keresztül olcsóbban adják a vajat. A döntést a tagállamoknak kellett végrehajtaniuk. Németországban azt a megoldást alkalmazták, hogy a jogosultak egy jegytömböt kaptak, amelynek a fejlécén szerepelt a jogosult neve és címe.

Az alapügy felperese, Erich Stauder, aki a második világháború alatt vált mozgáskorlátozottá, azért fordult bírósághoz, mert a beleegyezése nélkül tették rá az adatait a kuponra, és ezért szerinte a Bizottság határozata megsértette a német alaptörvényben biztosított személyiségi jogait.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy a Bizottság határozatának fordítására két eltérő nyelvi verzió született. A német fordítás szerint a jogosultak „névre szólóan kiállított kupon beváltásával” juthattak hozzá az olcsóbb vajhoz, míg más nyelvi variánsok „konkrét személyre utaló kupont” említettek, ami a név feltüntetésén kívül más megoldás alkalmazását is lehetővé tette → II.1.2. *A nyelvi egyenlőség elve*.

Az EUB szerint nem lenne elfogadható, ha a határozat egyes tagállamokban szigorúbb kötelezettségeket írna elő, mint másokban, ezért ilyen esetben a jogalanyokra nézve kedvezőbb értelmezést kell követni, feltéve, hogy az eléges a vonatkozó határozat céljának eléréséhez. Ezt az értelmezést alapul véve az EUB szerint a közösségi jogi határozat nem írja elő egyes konkrét adatok feltüntetését,

⁴⁰⁷ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, 1977, <https://bit.ly/3F4XR3G>.

csak az azonosíthatóságot követeli meg, ezért nem sérti a német alaptörvényben foglalt alapvető jogot.

Az ügy elvi érdekét a kereset elutasításának záró következtetése jelenti, amelyben az EUB kijelentette: a közösségi jogban általános jogelvként jelen van az alapvető jogok védelme, amelyet az EUB is megvalósít működése során → III.4.1.2. *Az uniós jog általános jogelvei.*

Részletek az ítéletből

[3] Amikor egyetlen határozat címzettje az összes tagállam, az egységes alkalmazás és ennek megfelelően az egységes értelmezés szükségessége miatt nem lehet a szöveg egy változatát elszigetelten vizsgálni, hanem azt a jogalkotó valódi szándéka és az általa elérni kívánt cél alapján kell értelmezni, különösen a négy nyelven rendelkezésre álló változatok fényében.

[7] Ilyen módon értelmezve a szóban forgó rendelkezés nem tartalmaz semmi olyat, ami alkalmas lenne a közösségi jog általános elveiben foglalt és a Bíróság által védett alapvető emberi jogok megsértésére.

5.2. Az alapjogok védelme a közös európai alkotmányos hagyományok és a tagállamok által elfogadott nemzetközi jogi egyezmények révén

Az alapjogok jogelvi jellegű védelmének deklarálását követően az EUB később tovább bővítette az alapvető jogok védelmét biztosító jogforrások körét: a közösségi alapjogvédelem körében a tagállamok alkotmányos hagyományait, valamint a tagállamok által elfogadott, de konkrétan meg nem nevezett nemzetközi egyezményeket is jogforrásnak tekintette.

A nemzeti alapjogok tehát közvetlenül nem válhattak az európai alapjogok forrásaivá, ugyanakkor e hiány feloldásaként az EUB kifejlesztette az ún. közös európai alkotmányos hagyomány elvét. Vagyis az EUB a nemzeti alapjogok alkalmazása helyett a közösségi jogrend bennefoglalt alapjogait azonosította, amelyek a közösségi jog általános jogelveiben találhatók, és amelyeknek a nemzeti alkotmányok csupán az inspirációs forrását képezik → III.2.2. *A primátus elvének abszolút felfogása.*

E megközelítés az EUB-nek a Stork-ügyben elfogadott álláspontja szerves folytatását jelentette. Az ESZAK Főhatóság ellen kezdeményezett ügyben merült fel első alkalommal az a kérdés, hogy a nemzeti alkotmányban foglalt alapjogok a közösségi jog mércéi lehetnek-e, de azt az EUB elvetette, mivel a közösségi jog érvényessége nem függhet a nemzeti jog szerinti megítélésétől⁴⁰⁸ → II.2.3.5. *Az uniós jogi aktus érvényességének vitathatósága.*

⁴⁰⁸ 1/58 Storck kontra Haute autorité, ECLI:EU:C:1959:4 [26].

4/73 Nold KG kontra Bizottság
ECLI:EU:C:1974:51

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti eljárás

Főtanácsnok: Alberto Trabucchi

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: ESZAK-egyezmény 33., 65. és 66. cikk; a Bizottság 1969. november 27-i és 1972. december 21-i határozata

Az ügy leírása

Egy Darmstadtban regisztrált szénkereskedő, Nold azt kérte az EUB-tól, hogy nyilvánítsa semmisé az Európai Közösségek Bizottságának a szénkereskedelemre vonatkozóan meghozott 1972. december 21-i határozatát, mivel az hátrányosan diszkriminálja őt. A határozatban meghatározott új üzleti feltételek előírták a szén megvásárlásának minimális mennyiségét, ami állítása szerint túlságosan magas mértékű, ezért Nold a következő évben már nem tudta fenntartani üzleti kapcsolatát egy vállalattal. Mivel mindez a cég ellehetetlenülésével is fenyegetett, ezért Nold a német alaptörvényben biztosított tulajdonjogának és vállalkozáshoz való jogának védelmére is hivatkozott.

A bíróság döntése

Az EUB elutasította a felperes kérelmét. Úgy érvelt, hogy a kérelem megalapozatlan, mivel a felperes tényleges problémáját nem az uniós aktus esetleges alapjogsértő jellege váltotta ki, hanem a megváltozott piaci viszonyok.

A döntés elvi jelentőségét az adja, hogy az EUB vizsgálódása körébe vonta a tagállamok által aláírt nemzetközi szerződések is mint olyanokat, amelyek követendő iránymutatásként érvényesülhetnek a közösségi (uniós) jog értelmezése során. Emellett e döntésben az alapjogok korlátozásának szempontjai is megjelentek. Ennek értelmében a védendő tevékenységet mindig az alapjog társadalmi funkciójával együttesen kell megítélni; az alapjog lényeges tartalma nem korlátozható; és végül a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének.

Részletek az ítéletből

[13] Amint azt a Bíróság már megállapította, az alapvető jogok a jog általános elveinek szerves részét képezik, amelyek betartását a Bíróság biztosítja. E jogok védelme során a Bíróságnak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból kell kiindulnia, ezért nem tarthat hatályban olyan intézkedéseket, amelyek összeegyeztethetetlenek az ezen államok alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokkal. Hasonlóképpen, az emberi jogok védelmére vonatkozó, a tagállamok együttműködésével megalkotott vagy a tagállamok által aláírt nemzetközi szerződések olyan iránymutatásokat adhatnak, amelyeket a közösségi jog keretében követni kell. A kérelmező érveit ezen elvek fényében kell megvizsgálni.

[14] Ha a tulajdonhoz való jogokat valamennyi tagállam alkotmányos jogszabályai védik, és ha hasonló garanciákat nyújtanak a szabad üzlet- vagy foglalkozásválasztáshoz és -gyakorláshoz való jog tekintetében, az így biztosított jogokat, amelyek távolról sem jelentenek korlátlan előjogokat, a tulajdon és az általa védett tevékenységek társadalmi funkciójának fényében kell vizsgálni. Ezért az ilyen jellegű jogokat a törvény mindig a közérdekkel összhangban meghatározott korlátozások mellett védi. A közösségi jogrendben ugyancsak jogosnak tűnik, hogy e jogokat szükség esetén bizonyos korlátok közé szorítsák, amelyeket a Közösség által követett általános célok indokolnak, azzal a feltétellel, hogy e jogok lényegét nem érintik. Ami egy adott vállalkozásnak nyújtott garanciákat illeti, azok semmiképpen sem terjeszthetők ki pusztán kereskedelmi érdekek vagy lehetőségek védelmére, amelyek bizonytalanságai a gazdasági tevékenység lényegéhez tartoznak.

5.3. Alapjogvédelem az Emberi Jogok Európai Egyezményére utalással

Az EUB elé vitt korai ügyek rávilágítottak arra, hogy a gazdasági integrációra épülő Európai Közösség aktusai sérthetik az alapvető jogokat, köztük különösen a gazdasági tevékenység gyakorlásához fűződő szabadságot vagy a tulajdonhoz való jogot. Ebből adódóan az EUB a közösségi jogvédelem elvi alapjainak megteremtése mellett konkrét alapjogokat is elismert, amelyek forrásként hivatkozott azokra az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződésekre, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek vagy amelyekhez csatlakoztak. Csak idő kérdése volt, hogy az EUB e nemzetközi szerződések közül nevesítse a legjelentősebbet: az EJEE-t.⁴⁰⁹ Az EU első hat tagállama közül öt ugyanis már a Római Szerződés aláírásakor részes fél volt az egyezményben, utolsóként pedig Franciaország is csatlakozott az EJEE-hez 1974-ben.⁴¹⁰

44/79 Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz

ECLI:EU:C:1979:290

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Francesco Capotorti

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 1978. november 23-ai 2776/78/EGK rendeletével módosított 1976. május 17-ei, a szőlőtermelési potenciált a piaci követelményekhez igazító intézkedésekről szóló 1162/76/EGK tanácsi rendelet

⁴⁰⁹ Tamás MOLNÁR: The impact of ECtHR case-law on the CJEU's interpreting of the EU's return acquis: More than it first seems? *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2022/4., 257–280.

⁴¹⁰ Az EJEE egy korai hivatkozásához lásd 36/75 Rutili *Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137 [32]. Lásd még 46/87 és 227/88 Hoechst kontra Bizottság egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1989:337 [13]. A későbbi gyakorlatból lásd C-145/04 Spanyolország kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:2006:231.

Az ügy leírása

A felperes 1975-ben engedélyt kért a területileg illetékes közigazgatási hatóságtól, hogy a tulajdonában lévő földterületen szőlőt telepíthessen. Az engedélyt eredetileg azért tagadták meg, mert a vonatkozó német jogszabályok szerint a kérdéses földterület nem minősült szőlőtermesztésre alkalmasnak. A felperes fellebbezett a határozat ellen, az eljárás alatt azonban a Tanács elfogadta az 1162/76/EGK rendeletet, amelynek 2. cikke – túltermelés miatt – hároméves időszakra megtiltotta új szőlőültetvények telepítését. Ezért a közigazgatási hatóság az újabb elutasító döntését immár két okra, egyrészt a földterület alkalmatlanságára, másrészt az ültetvénytelepítés tilalmára alapította.

A hatósági eljárást követő bírósági eljárás során a közigazgatási hatóság elfogadta, hogy a felperes földterülete mégis alkalmasnak minősíthető bortermelésre. Nyitott kérdés már csak az maradt, hogy a rendelet hatálybalépése előtt benyújtott kérelemre vajon alkalmazni kell-e a későbbiekben elfogadott rendeletet. A kérdés eldöntése érdekében a bíróság előzetes döntéshozatalt kezdeményezett. Felterjesztő végzésében ugyanakkor második kérdésként azt is megfogalmazta, hogy amennyiben az 1162/76/EGK rendeletet általános hatályúként kell értelmezni, akkor az a német jog szerint szőlőtermesztésre egyébként alkalmas földterületekre is vonatkozó tilalmat rendel-e el, vagy a rendelkezést Németországban alkalmazhatatlannak lehet-e tekinteni a német alaptörvényben foglalt tulajdonhoz való jogra és a foglalkozás szabad gyakorlására vonatkozó alapvető jogokra tekintettel.

A bíróság döntése

Az EUB úgy döntött, hogy a rendelet a hatálybalépése előtt benyújtott új szőlőültetvények telepítésére vonatkozó kérelmek jóváhagyására is alkalmazandó, mivel nyomós közérdek, a piaci egyensúly helyreállítása minden új szőlőültetvény ideiglenes telepítésének megtiltását indokolja, függetlenül az adott terület szőlőtermelésre való alkalmasságától.

Az EUB a két állított alapjogsérelmet az EJEE vonatkozó szabályainak felidézésével vizsgálta. A tulajdonjog vonatkozásában megállapította, hogy a tulajdon társadalmi rendeltetése alapján jogszerű korlátozások alá vonható, a borász foglalkozás pedig nem lehetetlenül el egy újabb szőlőtelepítési engedély tilalma miatt; ez valóban jelentheti a tulajdonjog sérelmét, de ebben az esetben a korlátozás igazoltnak tekinthető.⁴¹¹

Részletek az ítéletből

[15] [A]z alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. E jogok védelmének biztosítása során a Bíróság-

⁴¹¹ A későbbi jogfejlődés során az EUB már nemcsak az EJEE-re, hanem az azt értelmező EJEB-esetjogra is hivatkozott. Lásd C-94/00 Roquette Frères, ECLI:EU:C:2002:603 [23]; C-270/99 P Z kontra Parlament, ECLI:EU:C:2001:639 [24].

nak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból kell merítenie, és ezáltal a Közösségben nem engedhetők meg az ezen államok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedések. Az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, illetve amelyekhez csatlakoztak, szintén tartalmazhatnak olyan iránymutatásokat, amelyeket a közösségi jog keretében figyelembe kell venni. Ezt a tételt később az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i együttes nyilatkozatával elismerte, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlatára történő hivatkozást követően egyrészt a tagállamok alkotmányai által biztosított jogokat, másrészt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i európai egyezményt említi.

[19] A[z emberi jogok védelméről szóló európai egyezmény első] jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdése e tekintetben fontos utalást tartalmaz, amennyiben elismeri az államok olyan törvények alkalmazásához való jogát, „melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák”. A jegyzőkönyv lényegében tehát elfogadja a tulajdon használata korlátozásának jogosságát, ezt azonban az államok által a „köz érdekében” „szükségesnek” ítélt mértékre korlátozza.

[20] A kérdés megválaszolása érdekében [...] figyelembe kell venni a kilenc tagállam alkotmányos szabályaiból és gyakorlatából eredő iránymutatásokat. E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy e szabályok és gyakorlat lehetővé teszik a jogalkotó számára a magántulajdon köz érdekében történő használatának szabályozását. E célból egyes alkotmányok a tulajdonnal járó kötelezettségekre (a német alaptörvény 14. cikke (2) bekezdésének első mondata), annak társadalmi szerepére (az olasz alkotmány 42. cikkének (2) bekezdése), használatának a közjó követelményeinek való alárendelésére (a német alaptörvény 14. cikke (2) bekezdésének második mondata és az ír alkotmány 43. cikke (2) bekezdésének második mondata) vagy a társadalmi igazságosságra (az ír alkotmány 43. cikke (2) bekezdésének első mondata) hivatkoznak. Minden tagállamban számos jogalkotási aktus nyilvánította ki kifejezetten a tulajdonjog e társadalmi szerepét. Így minden tagállamban találunk a mezőgazdaságra, az erdőgazdálkodásra, a vízgazdálkodásra, a természeti környezet védelmére, a környezetrendezésre és a városrendezésre vonatkozó jogszabályokat, amelyek – néha jelentős mértékben – korlátozzák az ingatlantulajdon használatát.

[32] Ahogy a Bíróság a fent említett Nold-ügyben 1974. május 14-én hozott ítéletében már kifejtette, noha több tagállam alkotmányos rendjében is biztosított a foglalkozás szabad gyakorlása, az így biztosított jog azonban messze nem korlátlan jogosultság, és azt szintén a védelmezett tevékenységek társadalmi szerepére tekintettel kell figyelembe venni. Jelen esetben a vitatott közösségi intézkedés semmilyen módon nem befolyásolja a borász szakmába történő bejutást, sem e foglalkozás szabad gyakorlását a jelenleg a bortermelésnek szentelt területeken.

5.4. Csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez

A fejezetben eddig bemutatott alapjogvédelmi jogfejlődést összegzi az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése, amelynek hatályos szövege a következőképpen rendelke-

zik: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.” A rendelkezés tehát az alapjogvédelem mindhárom fenti, jogtörténetileg kialakult forrását megjelöli.

Mindemellett az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése egy másik fontos rendelkezést is tartalmaz. Ennek értelmében az Európai Unió csatlakozik az EJEE-hez. E csatlakozásra az EU már e szerződéses felhatalmazás meglétét megelőzően, vagyis a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt is tett egy sikertelen kísérletet → II.2.5. *Véleményezési eljárás (nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata)*.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően megszületett a 6. cikk (2) bekezdésében szereplő jogalap, amely konkrét feladatként jelölte meg az EJEE-hez történő csatlakozást. Az ehhez szükséges megállapodástervezet létre is jött, amellyel kapcsolatban az EUB véleményét ismét kikérték.⁴¹² A vélemény jelentőségét mutatja, hogy az EUB teljes ülésen foglalkozott a megállapodástervezettel, a Bizottság mellett pedig a Tanács és az Európai Parlament, valamint 24 tagállam is észrevételt nyújtott be a bírósághoz.⁴¹³

A Bíróság 2/13. sz. véleménye

ECLI:EU:C:2014:2454

Az eljárás típusa: véleményezési eljárás

Főtanácsnok: Juliane Kokott

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodástervezete; EUSZ 6. cikk (2) bekezdés; EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés

Az ügy leírása

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően – a Bizottság 2010. március 17-ei ajánlása alapján – a Tanács 2010. június 4-én határozatot fogadott el, amelyben felhatalmazást adott az EJEE-hez történő csatlakozásra irányuló megállapo-

⁴¹² Bruno DE WITTE – Šejla OMAMOVIC: Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court. *European Law Review*, 2015/5., 683–705.

⁴¹³ Néhány évvel az EUB negatív döntését követően újból kezdetüket vették a csatlakozási tárgyalások. 2019. október 31-én az Európai Bizottság akkori elnöke és első alelnöke közösen írt alá egy levelet az Európa Tanács főtitkárának, kijelentve, hogy az EU készen áll a tárgyalások folytatására, majd ezt követően Marija Pejčinović Burić, az Európa Tanács főtitkára és Věra Jourová, az EU Bizottság értékekért és átláthatóságért felelős alelnöke közös nyilatkozatot adott ki arról, hogy a két szervezet és tagállamai elkötelezettek az alapvető jogok védelme mellett. Európai Parlament: *Completion of EU accession to the European Convention on Human Rights*, <https://bit.ly/3SuSgXl>; Editorial Comments. *Common Market Law Review*, 2024, 1457.

dásról szóló tárgyalások megkezdésére, és a Bizottságot jelölte ki tárgyalófélként. A tárgyalások eredményeképpen 2013. április 5-én létrejött a megállapodás tervezete. Az abban foglalt rendelkezések első csoportja a tulajdonképpeni csatlakozásra vonatkozott, és a tényleges csatlakozás lehetővé tételéhez szükséges eljárási mechanizmusokat részletezte. A rendelkezések második csoportja előírta az EJEE módosítását, amire azért volt szükség, mert az egyezményt úgy fogalmazták meg, hogy annak az Európa Tanács tagállamai lehetnek részes felei, az EU azonban nem állam és nem is tagja a nemzetközi szervezetnek.

A megállapodástervezet megszületését követően az Európai Bizottság vélemény iránti kérelmet nyújtott be az EUB-hez, amelyben arra volt kíváncsi, hogy az összeegyeztethető-e az alapító szerződésekkel.

A bíróság döntése

A teljes ülési formában elfogadott véleményben az EUB mindenekelőtt megismételte gyakorlatát, amely szerint köthető olyan nemzetközi megállapodás, amely a saját rendelkezéseinek értelmezésére hivatott bíróság létrehozásáról rendelkezik, és amelynek határozatai kötik az intézményeket, beleértve az EUB-t is, ugyanakkor ez nem veszélyeztetheti az uniós jogrend autonómiáját és sajátos jellemzőit → III.2.1. *A primátus elve* és III.1. *Közvetlen hatály*.

Az EUB tekintettel volt arra is, hogy a Lisszaboni Szerződés nem pusztán az EJEE-hez való csatlakozásról szóló EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében foglalt jogalapot vezette be az elsődleges jogba, hanem az alapító szerződések szintjére emelte az Alapjogi Chartát is. Ráadásul az alapvető jogokat tagállami szinten a tagállami alkotmányok is védelemben részesítik, amivel kapcsolatban megállapította, hogy a nemzeti védelmi szint alkalmazása nem veszélyeztetheti az Alapjogi Charta által meghatározott védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát → III.5.7. *Az alapjogvédelem horizontális biztosítása*. Ezzel szemben az EJEE 53. cikke lényegében fenntartja a lehetőséget a szerződő felek számára, hogy az alapvető jogok magasabb védelmi szintjét írják elő, mint amelyet az EJEE biztosít, azonban a tervezett megállapodásnak egyetlen rendelkezése sem irányul e különféle védelmi szintek közti összhang biztosítására.

Az EUB azt is pontosította, hogy a nemzetközi megállapodásoknak csak akkor lehet kihatásuk a saját hatáskörére, ha az uniós jogrend autonómiája nem sérül. E tekintetben problémásnak látta azt, hogy a tervezett megállapodás révén egyrészt az EJEE-nek az EJEB általi értelmezése a nemzetközi jog értelmében kötné az EU-t és az intézményeit, viszont az egyezményben elismert valamely jog EUB általi értelmezése nem kötné az EJEB-et, másrészt az előzetes döntéshozatali eljárás sérelme is felmerülhet.

Egyebek mellett e fenti indokokra, vagyis az uniós jog autonómiájának és az EUB hatáskörének veszélyeztetésére tekintettel az EUB szerint a megállapodástervezet nem volt összeegyeztethető az uniós joggal. A vélemény tehát az uni-

ós jog és a nemzetközi jognak számító EJEE viszonyában egyértelműen kiállt az EU jogrendjének *sui generis* jellege és sérthetatlensége mellett.

Részletek a véleményből

[170] Márpedig azon autonómia, amellyel az uniós jog a tagállami joghoz, valamint a nemzetközi joghoz képest rendelkezik, megköveteli, hogy ezen alapvető jogok értelmezése az Unió szerkezetén és céljain belül legyen biztosítva.

[258] A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a tervezett megállapodás, mivel:

- alkalmas arra, hogy megsértse az uniós jog sajátos jellemzőit és autonómiáját, amennyiben nem biztosítja az összhangot az EJEE 53. cikke és a Charta 53. cikke között, nem előzi meg a tagállamok között az uniós jog tekintetében fennálló kölcsönös bizalom elve sérelmének veszélyét, és nem tartalmaz semmilyen előírást a tizenhatodik jegyzőkönyvben létrehozott mechanizmus és az EUMSZ 267. cikkben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás viszonya tekintetében;
 - alkalmas arra, hogy megsértse az EUMSZ 344. cikket, amennyiben nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok, valamint a tagállamok és az Unió közötti, az EJEE-nek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó alkalmazásával kapcsolatos jogvitát lehessen az EJEB előtt kezdeményezni;
 - nem írja elő az alperesi pertársaság mechanizmusa és a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás működésének olyan részletszabályait, amelyek lehetővé teszik az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését, továbbá
 - nem tartja tiszteletben az uniós jognak az Unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőit, mivel ezen aktusok, fellépések vagy mulasztások közül egyesek bírósági felülvizsgálatát kizárólag egy Unión kívüli szervre ruházza,
- nem egyeztethető össze az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével és a 8. EU-jegyzőkönyvvel.

5.5. Az Alapjogi Charta

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcstalálkozón, de csak a Lisszaboni Szerződéssel vált jogilag kötelezővé. Ekkor az alapító szerződések rangjára emelték, vagyis az elsődleges jog részévé vált: az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének megfogalmazásában az Alapjogi Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapító szerződések.

Az Alapjogi Charta alkotmányos funkcióját illetően két szempontra érdemes ráirányítani a figyelmet. Egyrészt az Alapjogi Charta a hatalomgyakorlás normatív korlátja, így megsemmisítési eljárásban felhívható jogalap úgy, mint az általános jogelvek, és e tekintetben általános jogelvek inspirációs forrása is lehet.⁴¹⁴ Másrészt az Alapjogi Charta az uniós jog és az uniós jogot végrehajtó nemzeti

⁴¹⁴ C-566/17 Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, ECLI:EU:C:2019:390. Az EUB az ügyben az adóztatás jogszerűségét ismerte el általános jogelvnek, amihez az Alapjogi Charta 16. és 17. cikke (vállalkozáshoz való jog és tulajdonjog), a közös alkotmányos hagyományok és az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke is érvként szolgált.

intézkedések interpretációs kereteként is működik. Mivel az alapjogok az EUSZ 2. cikke szerint az EU értékét is képezik, ezért az elsődleges jogot is az alapjogok fényében kell értelmezni; az elsődleges jogban ugyanis vannak alkotmányos jellegű szabályok és egyéb rendelkezések, a sima szerződéses rendelkezéseket az alkotmányos rendelkezések fényében kell értelmezni.⁴¹⁵

Az Alapjogi Charta modern katalógusnak tekinthető, hiszen rendelkezései felölelik a szolidaritási jogokat, a bioetikát vagy éppen az információs szabadságot is. Hét fejezete van, ebből az első hatban csoportosulnak az alapjogok, amelyek mellett – az 51. cikk (1) bekezdése és az 52. cikk (5) bekezdése megfogalmazásában – alapelvek is szerepelnek. Ilyennek tekinthető például a környezetvédelmi rendelkezés a 37. cikkben, a családok védelmére vonatkozó előírás a 9. cikkben, vagy a kulturális, vallási és nyelvi sokféleségre vonatkozó 22. cikk, amelyek elérendő célokat, nem pedig hivatkozható szubjektív jogokat tartalmaznak.

Az Alapjogi Chartának legalább három forrását lehet beazonosítani.⁴¹⁶ Egyrészt egyes jogosultságokat maguk az alapító szerződések is tartalmaznak, mint például az uniós polgárokat megillető szabad mozgást és tartózkodást,⁴¹⁷ a munkavállalók szabad mozgását⁴¹⁸ vagy a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát.⁴¹⁹ Duplumok vannak tehát az elsődleges jogi korpuszon belül, és ezt az Alapjogi Charta 52. cikk (2) bekezdése akként oldja fel, hogy az Alapjogi Charta által elismert, de az alapító szerződések egyes rendelkezéseiben is szabályozott jogok csak a szerződésben meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.⁴²⁰

Másrészt az Alapjogi Charta forrását képezi az EJEE, aminek megfelelően az 52. cikk (3) bekezdése egy ún. ekvivalenciaszabályt tartalmaz. Ennek értelmében ha az Alapjogi Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek azonosak az EJEE-ben foglalt jogokkal, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEE-ben foglalt jogokkal, és védelmi szintjüket tekintve csak magasabb irányba lehet eltérni az EJEE által biztosított védelemtől.

⁴¹⁵ Armin von BOGDANDY: A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective. *European Law Journal*, 2000/3., 232–235.

⁴¹⁶ Az Alapjogi Charta ötödik preambulumbekzdése megerősíti a Chartában foglalt jogok többféle inspirációs forrását. Emellett az egyes jogok háttéréhez kapcsolódóan a tagállamok magyarázatot is elfogadtak, amely az értelmezés segédeszközeként funkcionál. Magyarázatok az Alapjogi Chartához, <https://bit.ly/4iVwEyG>. Az Alapjogi Charta 52. cikk (7) bekezdése rögzíti, hogy az EU és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük az e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.

⁴¹⁷ EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés és Alapjogi Charta 45. cikk (1) bekezdés.

⁴¹⁸ EUMSZ 45. cikk és Alapjogi Charta 15. cikk (2) bekezdés.

⁴¹⁹ EUMSZ 49. és 56. cikk, valamint Alapjogi Charta 15. cikk (2) bekezdés.

⁴²⁰ C-233/12 Gardella, ECLI:EU:C:2013:449.

Végül az Alapjogi Charta forrásait képezik a tagállamok alkotmányos hagyományai is, ezért az 52. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az így azonosított jogokat a tagállami hagyományokkal összhangban kell értelmezni.⁴²¹

Az Alapjogi Chartában foglalt jogok korlátozására irányadó tesztet az 52. cikk (1) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében az Alapjogi Chartában elismert jogok csak a jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával⁴²² és az arányosság elvére figyelemmel korlátozhatók. A korlátozást jogi előírásnak kell tartalmaznia, és csak akkor és olyan mértékben fogadható el jogszerűnek, ha és amilyen mértékben az elengedhetetlen, és ténylegesen az EU által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja → II.2.1. *Kötelezettségsszegési eljárás*.

C-311/18 Facebook Ireland és Schrems

ECLI:EU:C:2020:559

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Henrik Saugmandsgaard Øe

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Unió Alapjogi Chartája 7., 8. és 47. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (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, GDPR); a Bizottság (EU) 2016/1250 végrehajtási határozata (2016. július 12.) a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az EU–USA adatvédelmi pajzs által biztosított védelem megfelelőségéről

Az ügy leírása

Maximillian Schrems, aki 2008 óta Facebook-felhasználó, 2013. június 25-én panaszt nyújtott be az adatvédelmi biztoshoz, amelyben kérte, hogy tiltsák meg a Facebook Ireland számára a személyes adatai továbbítását az Egyesült Államokba, arra hivatkozva, hogy az ott hatályban lévő jogszabályok és jogalkalmazási gyakorlat nem biztosít a területén tárolt személyes adatok számára elégséges védelmet a hatóságok által folytatott megfigyelési tevékenységekkel szemben.

⁴²¹ NAGY Noémi: A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége. Jogérvényesülés és alapvető jogok. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika, 2022, 270.

⁴²² C-34/09 Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124; C-293/12 és C-594/12 Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2014:238 [39]–[40]; C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai), ECLI:EU:C:2018:586. Koen LENAERTS: Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. *German Law Journal*, 2019/6., 779–793.

Az adatvédelmi biztos a panaszt többek között azzal az indokkal utasította el, hogy a Bizottság a 2000/520/EK határozatban⁴²³ megállapította, hogy az Egyesült Államok megfelelő védelmi szintet biztosít.⁴²⁴ A High Court (felsőbíróság, Írország), amelyhez Schrems keresetet nyújtott be panaszának elutasításával szemben, előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az EUB elé a 2000/520/EK határozat értelmezésére és érvényességére vonatkozóan. Az EUB a 2015. október 6-i Schrems-ítéletben⁴²⁵ a Bizottság határozatát érvénytelennek nyilvánította.

Az ítélet kihirdetését követően a Bizottság újratárgyalta az Egyesült Államokkal az adatvédelmi biztosítékokat, és ezt követően elfogadta az adatvédelmi pajzs (AVP) határozatot, és ismét megállapította, hogy az Egyesült Államok megfelelő szintű védelmet biztosít az adatvédelmi pajzs keretében az EU-ból az egyesült államokbeli szervezetekhez továbbított személyes adatoknak.

Az EUB 2015-ös ítéletét követően a kérdést előterjesztő bíróság megsemmisítette Schrems panaszának elutasítását, és a panaszt visszautalta az adatvédelmi biztos elé, aki új eljárást folytatott le, amelyben felhívta a kérelmezőt panaszának újrafogalmazására. Ebben Schrems többek között arra hivatkozott, hogy az amerikai jog arra kötelezi a Facebookot, hogy a neki továbbított személyes adatokat az amerikai hatóságok, így a National Security Agency (NSA) és a Federal Bureau of Investigation (FBI) rendelkezésére bocsássa. Azt állította, hogy ezeket az adatokat különböző megfigyelési programok keretében az Alapjogi Charta 7., 8. és 47. cikkével összeegyeztethetetlen módon használhatják fel.

Mivel a biztos úgy vélte, hogy Schrems újrafogalmazott panasz felveti az alapjogok sérelmét és a Bizottság 2016/1250 végrehajtási határozata érvényességének kérdését, ezért a High Courthoz fordult annak érdekében, hogy az ismét előzetes döntéshozatali kérdést intézzon az EUB-hez.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozik a személyes adatoknak a valamely tagállamban letelepedett gazdasági szereplő által valamely harmadik országban letelepedett másik gazdasági szereplő részére kereskedelmi célból végzett továbbítása, függetlenül attól, hogy ezeket az adatokat e továbbítás során vagy azt követően az érintett harmadik ország hatóságai közbiztonsági, honvédelmi és nemzetbiztonsági célból kezelhetik. Márpedig a GDPR 46. cikke megköveteli a megfelelő garanciák, érvényesíthető

⁴²³ A Bizottság 2000/520/EK határozata (2000. július 26.) a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján, az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott biztonságos kikötő adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről.

⁴²⁴ A GDPR elfogadását megelőzően a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 25. cikk (6) bekezdése alapján a Bizottság feladata volt megállapítani, hogy a harmadik ország adatvédelmi rendszere megfelelő védelmi szintet biztosít-e.

⁴²⁵ C-362/14 Schrems, ECLI:EU:C:2015:650.

jogok és a hatékony jogorvoslati lehetőségek meglétét annak érdekében, hogy azon személyek jogai, akiknek a személyes adatait az általános adatvédelmi kikötések alapján továbbítják harmadik országba, olyan védelmi szinttel rendelkezzenek, amely lényegében azonos az Európai Unió Alapjogi Chartája fényében értelmezett általános adatvédelmi rendelet által az Európai Unióban biztosított védelmi szinttel.

Az EUB ezt követően áttekintette a Bizottság által az AVP-határozatban megvizsgált jogvédelmi mechanizmusokat, és egyebek mellett azt állapította meg, hogy az amerikai ombudsmani mechanizmus nem biztosított jogorvoslati lehetőséget olyan szerv előtt, amely az Alapjogi Charta 47. cikkében előírtakkal lényegében azonos garanciákat nyújtana azok számára, akiknek az adatait az Egyesült Államokba továbbították. Az így lefolytatott vizsgálat alapján az EUB az EU–USA adatvédelmi pajzs által biztosított védelem megfelelőségéről szóló bizottsági végrehajtási határozatot érvénytelennek nyilvánította.

Részletek az ítéletből

[169] Ami először is a Charta 7. és 8. cikkét illeti, amelyek az Unión belül megkövetelt védelmi szinthez tartoznak, amelynek tiszteletben tartását a Bizottságnak meg kell állapítania, mielőtt a GDPR 45. cikkének (1) bekezdése alapján megfelelőségi határozatot fogadna el, emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 7. cikke mindenki számára biztosítja a jogot a magán- és családi életének, otthonának és kapcsolattartásának tiszteletben tartásához. Ami a Charta 8. cikkének (1) bekezdését illeti, ez kifejezetten elismeri, hogy mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

[180] Úgy tűnik tehát, hogy [az amerikai Foreign Intelligence Surveillance Act] 702. cikkéből semmilyen módon nem következik az abban foglalt, a megfigyelési programok külföldi hírszerzés céljából történő végrehajtására vonatkozó felhatalmazás korlátozásának létezése, sem pedig az e programok által esetlegesen érintett, nem amerikai személyek számára szóló garanciák fennállása. E [...] cikk nem alkalmas arra, hogy a Charta által biztosított, a jelen ítélet 175. és 176. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat által értelmezett védelmi szinttel lényegében azonos védelmi szintet biztosítson, amely szerint az alapvető jogokba való beavatkozást lehetővé tevő jogalapnak az arányosság elvének való megfelelés érdekében magának kell meghatároznia az érintett jog gyakorlása korlátozásának terjedelmét, és egyértelmű és pontos szabályokat kell tartalmaznia a szóban forgó intézkedés hatálya és alkalmazása tekintetében, valamint minimumkövetelményeket kell előírnia.

[181] Az AVP-határozatban szereplő megállapítások szerint a [Foreign Intelligence Surveillance Act] 702. cikkén alapuló megfigyelési programokat kétségtelenül a [28. sz. elnöki politikai irányelvből] eredő követelmények tiszteletben tartásával kell végrehajtani. Ugyanakkor, bár a Bizottság az AVP-határozat (69) és (77) preambulumbekezdésében hangsúlyozta, hogy az ilyen követelmények kötelező jellegűek az amerikai hírszerzési szervezetekre nézve, az amerikai kormány a Bíróság kérdésére adott válaszában elismerte, hogy a [28. sz. elnöki politikai irányelv] nem biztosít az érintett személyek számára az amerikai hatóságokkal szemben a bíróságok előtt érvényesíthető jogokat.

[198] A Bizottság azzal, hogy az AVP-határozat 1. cikkének (1) bekezdésében megállapította, hogy az Egyesült Államok megfelelő szintű védelmet biztosít az Unióból az Európai Unió–Egyesült Államok adatvédelmi pajzs keretében az e harmadik országban letelepedett szervezetek részére továbbított személyes adatok tekintetében, megsértette a Charta 7., 8. és 47. cikkével összefüggésben értelmezett GDPR 45. cikkének (1) bekezdéséből eredő követelményeket.

5.6. Az Alapjogi Charta hatálya

Az Alapjogi Chartával kapcsolatos legizgalmasabb jogi kérdések az alkalmazására vonatkozó általános rendelkezést érintik.⁴²⁶ Az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján rendelkezéseinek címzettjei az Európai Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az EU jogát hajtják végre. Talán nem túlzás azt állítani, hogy arról az alkalmazási kört rögzítő előírásról eddig több elemzés született, mint az Alapjogi Chartában foglalt egyes jogokról.

E tekintetben a kulcskérdés az, hogy mit jelent „az uniós jog végrehajtása”.⁴²⁷ Az Alapjogi Charta 51. cikke ugyanis az alkalmazási kör meghatározásával a mérceként alkalmazott alapjogi katalógust és a döntési pozíciót is allokálja: ennek értelmében nem minden alapjogi ügy számít uniós alapjogi ügynek, csak azok, amelyekben a tagállamok uniós jogot hajtanak végre.⁴²⁸ Ha azonban ez az eset áll fenn, akkor az Alapjogi Charta az alkalmazandó mérce, és nem a nemzeti alkotmányokban foglalt alapjogok. Az uniós jogrendnek ugyanis az Alapjogi Chartában foglalt jogoknak kell megfelelnie abban az esetben is, ha az uniós jogot nem közvetlenül az uniós intézmények, hanem a tagállamok hajtják végre. Az Alapjogi Chartában foglalt jogok ebben az értelemben tapadó jellegű normák: akkor lehet rájuk hivatkozni, ha az uniós jog valamelyik alkalmazott normája kiváltja az alkalmazásukat. Mindez Koen Lanaerts metaforikus fogalmazása szerint azt jelenti, hogy az Alapjogi Charta valójában az uniós jogrend „árnyéka”.⁴²⁹

⁴²⁶ VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/3., 17.

⁴²⁷ Részletesen lásd Csongor István NAGY: The Diagonal Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From “Displacement” through “Agency” to “Scope” and Beyond. *German Law Journal*, 2024/2., 155–184.

⁴²⁸ C-258/14 Florescu és társai, ECLI:EU:C:2017:448. Az ítélet [48] pontja szerint ha a tagállam a valamely uniós jogi aktus által számára biztosított mérlegelési jogkör keretében intézkedéseket fogad el, úgy kell tekinteni, hogy az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése értelmében e jogot hajtja végre.

⁴²⁹ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (102. lj.) 1713.

C-617/10 Åkerberg Fransson
ECLI:EU:C:2013:105

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Pedro Cruz Villalón

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Unió Alapjogi Chartája 50–51. cikk; EUMSZ 325. cikk; a Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás [a Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről]

Az ügy leírása

Hans Åkerberg Franssont súlyos adócsalás miatt vonták felelősségre: azzal vádolták, hogy a 2004-es és 2005-ös adóévre benyújtott adóbevallásaiban téves adatokat közölt, aminek eredményeként a svéd államkincstár jelentős személyi jövedelemadó és hozzáadottérték-adó (héta) bevételtől esett el. A vádirat szerint a bűncselekményt súlyosnak kell tekinteni az összeg nagysága miatt, valamint azért, mert a bűncselekmény rendszeres jellegű volt.

Az eljáró svéd hatóság adóbírságot szabott ki, amelyet Franssonnak kamattal együtt kellett megfizetnie, emellett pedig büntetőeljárás is indult vele szemben. A svéd bíróság felfüggesztette az eljárást és előzetes döntéshozatal iránti kérelmével az EUB-hez fordult azzal kapcsolatban, hogy az Alapjogi Charta 50. cikkében foglalt *ne bis in idem* elv (vagyis a kétszeres elítélés tilalma) akadályozza-e azt, hogy Fransson az adóbírság közigazgatási hatósági eljárásban történő kiszabását követően adócsalás miatt büntetőeljárás keretében is felelősségre vonják.

A bíróság döntése

Az EUB az ügy érdemét tekintve arra jutott, hogy az Alapjogi Charta 50. cikkében szabályozott *ne bis in idem* elve nem zárja ki, hogy egy tagállam a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos mulasztás ügyében ugyanarra a tényállásra adójogi és büntetőjogi szankciót egymást követően alkalmazzon.

A kérdés megválaszolásának ugyanakkor volt egy előkérdése, jelesül az, hogy egyáltalán felhívható-e, az ügyben alkalmazandó-e az Alapjogi Charta, vagyis az ügy tényállása az uniós jog hatókörébe tartozik-e. E tekintetben az Európai Bizottság is vitatta az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát, mondván, az EUB csak akkor rendelkezne hatáskörrel a kérdések megválaszolására, ha a Franssonnal szemben kiszabott adóbírságok, valamint a vele szemben emelt büntetőjogi vádak az uniós jog végrehajtásából erednének. Márpedig sem az adóbírságok kiszabásának alapját képező, sem a büntetőeljárás alapjául szolgáló nemzeti jogszabályt illetően nem ez a helyzet.

Ezzel összefüggésben az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy annak meghatározásakor, hogy egy tagállam uniós jogot hajt-e végre, nem a tagállam szándéka, hanem az intézkedés tényleges funkciója és hatása számít. Így az EUB szerint az Alapjogi Charta alkalmazását megalapozza, ha az uniós jogszabályban van egy általános utalás arra, hogy a tagállam megfelelő intézkedéseket fogadhat el az adott tárgykörben, még akkor is, ha az adott állami intézkedés nem kifejezetten és nem is kizárólag az uniós jog végrehajtását célozza.

Márpedig a héát illetően a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK tanácsi irányelvből következik, hogy minden egyes tagállam köteles elfogadni a megfelelő jogalkotási és közigazgatási rendelkezéseket annak érdekében, hogy a területén biztosítsa az esedékes héa teljes összegének beszedését és hogy küzdjön az adócsalás ellen. Ezt indokolja az EUMSZ 325. cikke is, amely kötelezi a tagállamokat, hogy elrettentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek az EU pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen. Ebből adódóan a héacsalással összefüggésben indított tagállami eljárás valójában az uniós jog hatókörébe is kerül, így az adott eljárásban érvényesülnie kell az Alapjogi Charta által biztosított jogoknak.⁴³⁰

Részletek az ítéletből

[19] A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából ugyanis lényegében az következik, hogy az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem. A Bíróság ennyiben emlékeztetett már arra, hogy a Chartára tekintettel nem mérlegheti az olyan nemzeti szabályozást, amely nem tartozik az uniós jog keretei közé. Ezzel szemben, amint az ilyen szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe kerül, az előzetes döntéshozatal keretében eljáró Bíróságnak meg kell adnia minden ahhoz szükséges értelmezési szempontot, hogy a nemzeti bíróság mérlegelhesse e szabályozás azon alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét, amelyeknek a tiszteletben tartását biztosítja.

[27] Ebből következik, hogy az olyanokhoz hasonló adóbírságok és adócsalás miatt indított büntetőeljárások, mint amelyek a héával kapcsolatban szolgáltatott információk pontatlansága miatt az alapeljárásban érintett vádlott ellen irányultak vagy irányulnak, a 2006/112 irányelv 2. cikke, 250. cikkének (1) bekezdése és 273. cikke (korábban a hatodik irányelv 2. és 22. cikke), valamint az EUMSZ 325. cikk, vagyis az uniós jog végrehajtásának minősülnek a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében.

[28] Az, hogy az említett adóbírságok és büntetőeljárások alapjául szolgáló nemzeti szabályozásokat nem a 2006/112 irányelv átültetése érdekében fogadták el, nem vonhatja kétségbe a fenti következtetést, mivel az alkalmazásuk az említett irányelv rendelkezései megsértésének szankcionálására irányul, vagyis a Szerződésben a tagállam-

⁴³⁰ VARGA Zsófia: Az Európai Bíróság ítélete az Åkerberg Fransson-ügyben: a ne bis in idem mint az EU Alapjogi Karta és az EJE által biztosított elv: C-617/10. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4., 68–79.

mokkal szemben előírt azon kötelezettség teljesítésére hivatott, hogy hatékonyan szankcionálják az Unió pénzügyi érdekeit veszélyeztető magatartásokat.

[29] Mindezek alapján, ha valamely tagállami bíróságnak olyan nemzeti rendelkezés vagy intézkedés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia, amely olyan helyzetben, amelyben a tagállamok eljárását nem teljes egészében az uniós jog határozza meg, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtja végre, a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését.

5.7. Az alapjogvédelem horizontális biztosítása

Az Alapjogi Charta értelmezésének további fontos kérdését a védelmi szint meghatározása jelenti. Ezzel összefüggésben az Alapjogi Charta két párhuzamos alapjogvédelmi szintre utal: a nemzetközi jogi EJEE-re és a tagállami alkotmányokra.

Egyrészt az 52. cikk (3) bekezdése rögzíti az ún. ekvivalenciaszabályt, amely szerint azokat az Alapjogi Chartában foglalt jogokat, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, azonosnak kell tekinteni tartalmukat és terjedelmüket illetően. Másrészt ha az Alapjogi Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni. Továbbá e három alapjogvédelmi szint viszonya vonatkozásában az Alapjogi Charta 53. cikke úgy rendelkezik, hogy a rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azok szűkítik vagy hátrányosan érintik azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket a nemzeti alkotmányok rögzítenek vagy az EJEE. Ez utóbbi jelentőségét az adja, hogy számos másodlagos jogi aktus teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy saját alapjogi mércéiket alkalmazzák.⁴³¹ Az alapgondolat az, hogy a tagállamok az uniós jog által teljes mértékben nem szabályozott területeket a saját (magasabb) védelmi normák biztosításával szabályozhatják, vagyis az Alapjogi Chartában biztosított minimumjellegű védelmi szint fölé nyúlhatnak.

Mindazonáltal a tagállamok által alkalmazható eltérő védelmi szintek elfogadása csak megszorításokkal tud érvényesülni az integráció alapját képező kölcsönös bizalom elve mellett.

A belső piac keretében kidolgozott kölcsönös elismerés elve → IV.1.3.1.2. *A kölcsönös elismerés elve*, amelyet aztán a szabadság, jog és biztonság térségé-

⁴³¹ Ilyen például az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 1. cikk (7) bekezdése vagy az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343 irányelve (2016. március 9.) a büntetőeljárás során az ártatlanság véelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről 13. cikke.

ben is sikerrel alkalmaztak,⁴³² a kölcsönös bizalmat teszi az európai uniós működés motorjává.⁴³³ A kölcsönös bizalom megléte azt feltételezi, hogy a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják az EU közös értékeit, így az emberi jogokat is.⁴³⁴ Ezzel együtt előfordulhat az, hogy egyes tagállamokban bizonyos kérdéseket illetően magasabb, másoknál alacsonyabb mérce alakul ki, egyszerűen a tagállam történelmi és társadalmi adottságai miatt. Mindezt az Alapjogi Charta 53. cikke is tiszteletben látszik tartani, hiszen úgy rendelkezik, hogy a rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azok a nemzeti alkotmányokban vagy az EJEE-ben rögzített emberi jogokat és alapvető szabadságokat szűkítik vagy hátrányosan érintik.

Ennek megfelelően az alábbi ügyben az a kérdés merült fel az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat értelmezése kapcsán, hogy az adott tagállam az Alapjogi Charta 53. cikke alapján megtagadhatja-e az európai elfogatóparancs végrehajtását, ha a sértett arra hivatkozik, hogy az átadást kérő tagállamban sérül a saját nemzeti alkotmányában biztosított alapvető joga. Az ügyben az EUB fontos megszorítást tett az Alapjogi Charta 53. cikkével összefüggésben. Ennek értelmében ha az uniós jog a saját végrehajtása és alkalmazása terén mérlegelési jogkört hagy a tagállamok számára, a tagállamok valóban alkalmazhatják a nemzeti alkotmányos jogokra vonatkozó rendelkezéseket.⁴³⁵ Azonban akkor, amikor a tagállamok olyan kimerítő jellegű jogi aktust fogadnak el, mint amilyen az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat, ott az Alapjogi Charta védelmi szintje az irányadó, és annál magasabb tagállami mércét már nem lehet alkalmazni. A jogszerűen létrejött és az Alapjogi Charta védelmi szintjének absztrakt szinten megfelelő másodlagos jogi aktusok alkalmazását tehát nem lehet attól tenni függővé, hogy az egyedi ügyekben való alkalmazása megfelel-e a nemzeti alapjogoknak.⁴³⁶

⁴³² EUMSZ 81. cikk (1) bekezdés és 82. cikk (1) bekezdés. GOMBOS: i. m. (7. lj.) 290–302. és 344–352.

⁴³³ LENAERTS: i. m. (248. lj.) 805.

⁴³⁴ Ennek hangsúlyozását lásd kitüntetetten: a Bíróság 2/13. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454, 168. pont → III.5.4. *Csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.*

⁴³⁵ C-42/17 M.A.S. és M.B., ECLI:EU:C:2017:936. E döntés meghozatalakor még nem járt le az EU pénzügyi érdekeit védő irányelv átültetési határideje, így megfelelő harmonizációs szabályok hiányában az EUB elfogadta a tagállami magasabb alapjogvédelmi mérce alkalmazhatóságát.

⁴³⁶ A döntést számos kritika érte a szakirodalomban, lásd Leonard F. M. BESSELINK: The ECJ as the European “Supreme Court”: Setting Aside Citizens’ Rights for EU Law Supremacy. *Verfassungsblog*, 2014. augusztus 18., <https://bit.ly/4deDIVA>; Aida Torres PÉREZ: Melloni in Three Acts: from Dialogue to Monologue. *European Constitutional Law Review*, 2014/2., 311–315.

C-399/11 Melloni
ECLI:EU:C:2013:107

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Yves Bot

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Unió Alapjogi Chartája 47–48. és 53. cikk; a Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról

Az ügy leírása

Az alapügy tényállása szerint 1996. október 1-jei végzésével a spanyol Audiencia Nacional (központi bíróság) indokoltan minősítette Stefano Melloni átadását Olaszországnak annak érdekében, hogy ott büntetőeljárás alá vonják. Miután azonban óvadék ellenében szabadlábra helyezték, Melloni megszökött, így nem tudták őt átadni az olasz hatóságoknak. Ezt követően 1997. március 27-ei határozatában az olasz bíróság megállapította Melloni távollétét, elrendelte, hogy az értesítéseket a továbbiakban a Melloni által korábban kijelölt és a bizalmát élvező védők részére küldjék meg, majd a terhelt távollétében meghozott ítéletével Mellonit csődbüntett miatt tíz év szabadságvesztésre ítélte.

Ezt követően az ügyészség európai elfogatóparancsot adott ki a meghozott ítélet végrehajtása érdekében. A spanyol rendőrség letartóztatta Mellonit, aki tiltakozott az olasz hatóságoknak történő átadása ellen egyebek mellett azért, mert az olasz eljárásjog nem ad lehetőséget jogorvoslatra a terhelt távollétében hozott bűnösséget megállapító ítéletekkel szemben. Miután azonban az Audiencia Nacional mégis elrendelte átadását az olasz hatóságoknak, Melloni *recurso de amparo*-t, azaz alkotmányossági panaszt terjesztett elő. Az ügyben felmerülő jogi probléma az volt, hogy a spanyol alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata értelmében a terhelt távollétében hozott ítélet végrehajtása céljából kiadott európai elfogatóparancs teljesítését minden esetben ahhoz a feltételhez kell kötni, hogy a terhelt a kibocsátó tagállamban perújítást kezdeményezhet. Márpedig a kerethatározat 4a. cikk (1) bekezdése többek között úgy rendelkezik, hogy amennyiben e személynek tudomása volt a kitűzött tárgyalásról és védőt hatalmazott meg arra, hogy a tárgyalás során a védelmét ellássa, az átadás nem köthető ilyen jellegű feltételhez.

A spanyol alkotmánybíróság, a Tribunal Constitucional szerint az a kérdés merült fel, hogy a 2002/584/IB kerethatározat akadályát képezi-e annak, hogy a spanyol bíróságok Stefano Melloni átadását a bűnösségét megállapító ítélet felülvizsgálhatóságához kössék, ezért előzetes döntéshozatali kérdést terjesztett az EUB elé → II.2.3.4. *A nemzeti bíróság fogalma.*

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy a kerethatározat 4a. cikk (1) bekezdése nem sérti sem az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslat-hoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jogot, sem pedig a 48. cikk (2) bekezdése által biztosított védelemhez való jogot. A kerethatározatot az uniós jogalkotó 2009-ben éppen azért módosította, hogy védelemben részesítse a büntetőeljárás alá vont személyek eljárási jogait, és meghatározta azt a négy körülményt, amelyek fennállása esetén a végrehajtó igazságügyi hatóság nem tagadhatja meg a terhelt távollétében meghozott határozat végrehajtása céljából kiadott európai elfogatóparancs végrehajtását.

Igaz, hogy az Alapjogi Charta 53. cikke szerint a tagállamok elvileg biztosíthatnak magasabb védelmi szintet is, azonban mivel az uniós jogi aktus absztrakt szinten megfelel az Alapjogi Chartának, az EUB úgy határozott, hogy ilyen esetben nem lehet az Alapjogi Charta védelmi szintjén túlmutató alapjogi igényt előterjeszteni a tagállamok részéről, hiszen akkor a kerethatározat alkalmazhatósága a nemzeti standardokon múlhatna. Az EUB az érvelését az uniós jog elsőbbségére, hatékony érvényesülésére és a kölcsönös elismerés elvére építette, és megállapította, hogy az európai elfogatóparancs teljesítése nem válhat attól függővé, hogy az ítélet a kibocsátó tagállamban felülvizsgálható-e vagy sem.

A Melloni-ügyben tehát az EUB lényegében korlátozta az Alapjogi Charta mércéitől való horizontális tagállami eltávolodás lehetőségét⁴³⁷ arra való tekintettel, hogy a tagállamok az adott szabályozási területen már harmonizációs lépéseket tettek, és olyan világos és pontos szabályokat fogadtak el, amelyek megfelelnek az Alapjogi Charta mércéinek.⁴³⁸ A Melloni-ügy tanulsága tehát az, hogy az uniós szinten harmonizált szabályozási területeken a tagállami alkotmánybíróság nem biztosíthat magasabb szintű védelmet, mint maga az Alapjogi Charta.⁴³⁹

Részletek az ítéletből

[58] A Charta 53. cikkének [olyan]értelmezése [...] sértené az uniós jog elsőbbségének elvét, amennyiben lehetővé tenné valamely tagállam számára, hogy megakadályozza a Chartával teljes összhangban álló uniós jogi aktusok alkalmazását, ha azok nem tartják tiszteletben az ezen tagállam alkotmánya által biztosított alapvető jogokat.

⁴³⁷ BAKÓ Beáta: Uniós alapjogok a tagállamokban. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/1., 192.

⁴³⁸ Később az Aranyosi és Căldăraru ügyben – eseti mérlegelés mellett – az EUB mégis elfogadta a horizontálisan magasabb alapjogi mérce alkalmazhatóságát arra a kivételes helyzetre tekintettel, amikor az átadás következtében valamely alapjog (jelen esetben a tisztességes eljáráshoz való jog) lényeges tartalmának sérelme merül fel. C-404/15 és C-659/15 PPU Aranyosi és Căldăraru egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198.

⁴³⁹ E jogfejlesztésre adott konstruktív válasznak tekinthető a német szövetségi alkotmánybíróság két, a felejtéshez való joggal kapcsolatos döntése, amelyekben a testület az EUB által kifejlesztett dogmatika alapján alakított a saját alapjogi ítélkezésén: a szövetségi alkotmánybíróság a teljesen harmonizált nemzeti jogot már nem a német alaptörvény, hanem az Alapjogi Charta alapján bírálta el: 1 BvR 16/13 és 1 BvR 276/17 (Spiegel- és Panorama-ügy). AUER–ORBÁN: i. m. (133. lj.) 385–397.

[60] A Charta 53. cikke kétségtelenül megerősíti, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtó intézkedéseket tesz szükségessé, akkor a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is az alapvető jogok védelmének nemzeti szintjét alkalmazhatják, feltéve, hogy ennek alkalmazása nem sodorja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.

[63] Következésképpen, ha egy tagállam a Charta 53. cikkére hivatkozhatna annak érdekében, hogy a távollétében elítélt személy átadását ahhoz a 2009/299 kerethatározat által meg nem határozott feltételhez kösse, hogy a kibocsátó államban lehetővé teszik az ítélet felülvizsgálatát abból a célból, hogy elkerülje az alkotmánya által biztosított, a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog megsértését, akkor ez az alapvető jogoknak az ezen kerethatározatban meghatározott védelmi szintje egységességének megkérdőjelezéséhez, az e kerethatározat által elősegítendő bizalomvédelem és kölcsönös elismerés elvének sérelméhez, következésképpen a szóban forgó kerethatározat hatékonyságának veszélyeztetéséhez vezetne.

5.8. Az alapjogok szerepe az EUB jogértelmezésében

Az alapjogok, az alapjogi érvelés többféle módon jelenhet meg az EUB jogértelmezésében:

- előfordulhat az uniós jog legitim korlátjaként,
- az uniós jog alóli kimentési okokra irányadó teszt részeként az uniós jog korlátainak korlátjaként működik,⁴⁴⁰
- továbbá megjelenhet az uniós alapszabadságok kiterjesztő értelmezését igazoló indokként.⁴⁴¹

5.8.1. Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként

C-36/02 Omega

ECLI:EU:C:2004:614

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Christine Stix-Hackl

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 46. és 49. cikk (EUMSZ 52. és 56. cikk)

Az ügy leírása

Bonnban a rendészeti hatóság betiltott egy lézeres „öldöklős játékot”, mivel a játékban az emberek az egymás mellényeire szerelt érzékelőkre lőhettek, ami így emberek lelövésének szimulációját tette lehetővé. A játékot működtető Omega nevű cég a határozat ellen panaszt terjesztett elő, amelyet elutasítottak, ahogyan

⁴⁴⁰ GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/3–4., 93.

⁴⁴¹ MORIJN: i. m. (219. lj.) 1150–1151.

a közigazgatási határozattal szemben benyújtott keresetét, majd a fellebbezését is. Ezt követően a társaság felülvizsgálati kérelemmel fordult a szövetségi közigazgatási bírósághoz többek között arra való hivatkozással, hogy a lézersport berendezés használatának tilalma sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mivel a játékban használt brit felszerelést az Egyesült Királyságban jogszerűen használták.

Az előterjesztő bíróság azzal a kérdéssel fordult az EUB-hez, hogy korlátozható-e a szolgáltatásnyújtás szabadsága a német alaptörvény örökkévalósági klauzulájának egyik elemére, az emberi méltóság sérthetetlenségére hivatkozva. Az előterjesztés hangsúlyozta, hogy nem csupán a megalázó bánásmód sérti az emberi méltóságot, de a minden embert megillető méltóságot tagadó beállítódás kialakítása is.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a német alaptörvény mellett a közösségi jog által is védelemben részesített emberi méltóság olyan érték, amely a közrendre hivatkozás részeként legitim módon korlátozhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ennek ugyanakkor feltétele a diszkriminációmentes alkalmazás, amelynek a gyanúja nem merült fel, valamint az arányosság elve: a korlátozás annyiban lehetséges, amennyiben azt a közrend vagy az emberi méltóság védelme feltétlenül szükségessé teszi. E tekintetben az EUB megállapította, hogy a német hatóság a lézerjátéknak kizárólag az emberi célpontokra lövős, vagyis az „öldöklős játéknak” minősülő változata megtiltásával nem lépett túl a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéken, ezért a korlátozás arányosnak tekinthető.⁴⁴² Az EUB tehát elfogadta a belső piac jogának az emberi méltóság védelme érdekében bevezetett nemzeti szintű korlátozását⁴⁴³ → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma.*

Részletek az ítéletből

[30] [A] „közrend” fogalmát közösségi összefüggésben, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságától való eltérés igazolásakor, szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül.

[31] Mindazonáltal azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak. Ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét – a Szerződésben rögzített korlátok között – el kell ismerni.

⁴⁴² Megjegyzendő, hogy az EUB az arányossági vizsgálat lefolytatását számos esetben a nemzeti bíróságra bízta. Lásd C-438/05 The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union, ECLI:EU:C:2007:772 [80], [87] és [90].

⁴⁴³ Gary CHU: 'Playing at Killing.' Freedom of Movement, Case C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn. *Legal Issues of Economic Integration*, 2006/1., 85.

[34] [A] közösségi jogrend tagadhatatlanul az emberi méltóság, mint általános jogelv tiszteletben tartásának biztosítása irányába halad. Kétségtelen tehát, hogy az emberi méltóság védelmének célja összeegyeztethető a közösségi joggal akkor is, ha Németországban az emberi méltóság tiszteletben tartásának elve önálló alapjogként sajátos helyzetet élvez.

[35] Mivel az alapvető jogok tiszteletben tartása mind a Közösség, mind tagállamai kötelezettsége, az említett jogok védelme olyan jogos érdeket képez, amely elvileg igazolhatja a közösségi jog által megállapított kötelezettségek korlátozását még olyan, a Szerződésben biztosított alapvető szabadság esetében is, mint amilyen a szolgáltatásnyújtás szabadsága.

5.8.2. Az alapvető jogok mint az uniós jog korlátainak korlátai

C-673/16 Coman és társai

ECLI:EU:C:2018:385

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Melchior Wathelet

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUMSZ 21. cikk; az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2. cikk 2. pont

Az ügy leírása

A román és amerikai állampolgár Relu Adrian Coman Brüsszelben telepedett le, ahol Robert Clabourn Hamiltonnal 2010. november 5-én házasságot kötött. 2012 decemberében a romániai főfelügyelethez fordultak tájékoztatásért, hogy Hamilton, aki amerikai állampolgár, Coman családtagjaként három hónapot meghaladó jogszerű tartózkodásra szóló engedélyt kapjon Romániában. A főfelügyelet azonban arról tájékoztatta őket, hogy Hamiltont csak három hónapos tartózkodási jog illeti meg, mivel azonos neműek, és a román állam a román polgári törvénykönyv értelmében nem ismeri el a házasságukat.

Ezt követően 2013. október 28-án Coman és társai keresetet indítottak a főfelügyelettel szemben a bukaresti 5. kerületi elsőfokú bíróság előtt az iránt, hogy a bíróság állapítsa meg a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megvalósulását az EU területén való szabad mozgáshoz való jog gyakorlása vonatkozásában, és kötelezze a főfelügyeletet e hátrányos megkülönböztetés beszüntetésére, valamint nem vagyoni kár címén kártérítés megfizetésére. A jogvita keretében Coman és társai a polgári törvénykönyv 277. cikk (2) és (4) bekezdése ellen alkotmányellenességi kifogást terjesztettek elő, ezért a buka-

resti 5. kerületi elsőfokú bíróság a román alkotmánybírósághoz fordult, amely jogértelmezési kérdésével megkereste az EUB-t.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt rögzítette, hogy a személyi állapot, amelynek körébe a házasságra vonatkozó szabályok tartoznak, a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, a tagállamok pedig szabadságot élveznek abban, hogy rendelkeznek-e az azonos nemű személyek házasságáról vagy sem. Mindazonáltal a tagállamoknak e hatáskörüik gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, különösen az alapító szerződésnek a minden uniós polgárt megillető, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseit.

Márpedig az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétben, ha a tagállam – amelynek az uniós polgár az állampolgára – illetékes hatóságai megtagadják e tagállam területén a tartózkodási jog biztosítását a harmadik állambeli állampolgár házastársa számára azzal az indokkal, hogy az adott tagállam joga nem ismeri el az azonos nemű személyek közötti házasságot.

Az eljárásban részt vevő lett kormány előadta, hogy még azt feltételezve is, hogy azonos nemű személyek között egy másik tagállamban létrejött házasság elismerésének a megtagadása az EUMSZ 21. cikk korlátozását valósítja meg, az ilyen korlátozás a közrend és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő nemzeti identitás tiszteletben tartására tekintettel igazolható. E felvetéshez az EUB fontos alapjogvédő megjegyzést fűzött. Ennek értelmében a nemzeti intézkedés, amely akadályozza a személyek szabad mozgását, kizárólag akkor igazolható a közrendre hivatkozással, ha az intézkedés összhangban van az Alapjogi Chartában biztosított alapvető jogokkal.⁴⁴⁴ Az Alapjogi Charta értelmezésénél az ekvivalenciaszabály miatt figyelembe veendő az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlata is, amely szerint a homoszexuális párok által fenntartott kapcsolat ugyanolyan címen tartozhat a „magánélet” és a „családi élet” fogalma alá, mint egy hasonló helyzetben lévő heteroszexuális pár kapcsolata,⁴⁴⁵ ezért a lett kormány által felhívott érvelés nem igazolhatja jogszerűen a személyek szabad áramlásának korlátozását.

Részletek az ítéletből

[44] [A] „közrend” fogalmát mint valamely alapvető szabadságtól való eltérés igazolását szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozassák meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül.

⁴⁴⁴ Azt, hogy a tagállam által felhívott derogációnak meg kell felelnie az alapvető jogoknak, az EUB először az ERT-ügyben fogalmazta meg: C-260/89 ERT kontra DEP, ECLI:EU:C:1991:254 [43].

⁴⁴⁵ VARGA Attila: Román alkotmánybírósági határozat döntése és különvélemények a „házastársfo(r)-galom” értékelésével és értelmezésével kapcsolatban, avagy „egy családi fotó” elmosódott részletei. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1., 5–6.

Ebből következően a közrendre kizárólag egy alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében lehet hivatkozni

[47] [E]gy olyan nemzeti intézkedés, amely akadályozza a személyek szabad mozgását, kizárólag akkor igazolható, ha ezen intézkedés összhangban van a Chartában biztosított alapvető jogokkal, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja

[48] Ami a „házastárs” 2004/38 irányelv 2. cikke 2. pontjának a) alpontjában foglalt fogalmát illeti, a Charta 7. cikkében biztosított, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog alapvető jog.

[49] [A]mint az az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokból [...] is kitűnik, a Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően a Charta 7. cikkében biztosított jogok tartalma és terjedelme azonos azokéval, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény 8. cikke biztosít.

[50] Márpedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából következik, hogy egy homoszexuális pár által fenntartott kapcsolat ugyanolyan címen tartható a „magánélet” és a „családi élet” fogalma alá, mint egy hasonló helyzetben lévő heteroszexuális pár kapcsolata.

5.8.3. Az alapjogok az uniós jog kiterjesztő értelmezése melletti érvekként

C-60/00 Carpenter

ECLI:EU:C:2002:434

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Christine Stix Hackl

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 49. cikk (EUMSZ 56. cikk)

Az ügy leírása

Az ügy felperese, a Fülöp-szigeteki állampolgár Mary Carpenter 1994-ben látogatói minőségben hat hónapra beutazott az Egyesült Királyságba. A fél év leteltét követően azonban elmulasztotta tartózkodási engedélye meghosszabbítását kérni, 1996. május 22-én pedig házasságot kötött a brit állampolgár Peter Carpenterrel, aki egy orvosi és tudományos folyóiratokban reklámhelyeket értékesítő vállalkozást vezetett. Tevékenysége jelentős részét más tagállamokban letelepedett hirdetőkkal folytatta, ezért sokat utazott más tagállamokba.

1996. július 15-én Mary Carpenter mint brit állampolgár felesége, egyesült királyságbeli tartózkodási engedély iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet a Secretary of State elutasított, továbbá úgy határozott, hogy a kérelmezőt kiutasítja a Fülöp-szigetekre. Carpenter keresetet nyújtott be a kiutasítási határozat ellen, arra hivatkozva, hogy gyermeknevelési tevékenysége szükséges ahhoz, hogy férje végezni tudja munkáját a szolgáltatásnyújtás körében, azaz a családi élethez való jogra mint az alapszabadságot támogató emberi jogra hivatkozott (EJEE 8. cikk).

A bíróság döntése

Az EUB, miután megállapította, hogy a házasság valódi, és Carpenter a gyermeknevelés révén közvetetten hozzájárul a gyakran külföldön tartózkodó férje vállalkozásához, úgy ítélte meg, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát a családi élet tiszteletben tartásához való alapvető joggal összhangban kell értelmezni. A szolgáltatást nyújtó személy származása szerinti ország tehát nem utasíthatja el a harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastársának a származási ország területén való tartózkodását. Carpenter tehát sikeresen hivatkozott az EJEE-nek a családi élethez való jogát védő 8. cikkére.⁴⁴⁶

Az ügyben tehát az EUB kitágította a közösségi (uniós) jogi kapcsolódás kerekeit, és a tagállami szabályozással szemben eredményesen lehetett hivatkozni az alapjogi érveléssel alátámasztott belső piaci szabadságra. Ennek eredményeként a szolgáltatásnyújtást végző uniós polgár a harmadik ország állampolgárságával rendelkező feleségének lényegében származékos tartózkodási jogot tudott biztosítani a családi élethez való jog védelmére és a vállalkozási tevékenység biztosítására hivatkozással.

Részletek az ítéletből

[38] [E]mlékeztetni kell arra, hogy a közösségi jogalkotó elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelme biztosításának fontosságát annak érdekében, hogy a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának akadályait megszüntesse, amint az különösen a munkavállalók és a vállalkozók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló tanácsi rendeletek és irányelvek rendelkezéseiből is következik.

[39] Márpedig megállapítást nyert, hogy a Carpenter házaspár szétválasztása hátrányosan érintené családi életüket, következésképpen P. Carpenter alapvető szabadsága gyakorlásának feltételei. Ugyanis ez a szabadság nem tudna teljes mértékben érvényre jutni, ha P. Carpenter eltántorítanák a gyakorlásától olyan akadályokkal, amelyet a származása szerinti ország gördít házastársa beutazása és ott-tartózkodása elé.

[41] Az M. Carpenter kiutasító határozat beavatkozásnak minősül P. Carpenternek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) 8. cikke értelmében vett családi élet tiszteletben tartásához való joga gyakorlásába, amely jog azon alapvető jogok részét képezi, amelyek a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében – amelyet egyébként az Egységes Európai Okmány preambuluma és az EU 6. cikk (2) bekezdése is megerősít – a közösségi jogrendben védelemben részesülnek.

[44] Bár az alapügyben P. Carpenter házastársa megsértette az Egyesült Királyság bevándorlásra vonatkozó törvényeit azzal, hogy nem hagyta el a nemzeti területet a látogatóként való tartózkodásra feljogosító engedélye lejártát követően, magatartása az Egyesült Királyságba 1994-ben történő megérkezésétől kezdődően semmilyen egyéb olyan kifogásra nem adott okot, amely alapján attól kellene tartani, hogy a jövőben veszélyeztetni fogja a közrendet és a közbiztonságot. Egyébként megállapítást nyert, hogy a Carpenter házaspár házassága, amelyet 1996-ban az Egyesült Király-

⁴⁴⁶ GYENÉY: i. m. (440. lj.) 90.

ságban kötöttek, valódi házasság, és hogy M. Carpenter ott jelenleg is tényleges családi életet folytat, különösen amikor a házastársa első házasságából származó gyermekeivel foglalkozik.

6. Az uniós polgárság

6.1. Az uniós polgárság „alapvető státusz” jellege

Az uniós polgárság a tagállamok és egyének szolidaritáson alapuló közösségének létezésére épül. Az intézményt a Maastrichti Szerződés vezette be,⁴⁴⁷ jelenleg pedig az EUSZ 9. cikke és az EUMSZ 20. cikke szabályozza, amelyek értelmében uniós polgár mindenki, aki valamelyik tagállam állampolgára. Az uniós polgárság tehát járulékosan kapcsolódik az előfeltételnek számító tagállami állampolgársághoz.

Az uniós polgárság egy sor jogosultságot tartalmaz, többek között a szabad mozgáshoz és az egyenlőséghez való jogot, valamint a politikai részvételhez fűződő jogokat. Az uniós polgárság tehát egy olyan jogállás, amely nem váltja fel a tagállami állampolgárságot, csupán kiegészíti azt.⁴⁴⁸ E kiegészítő jogosultságok révén közvetlen közjogi kapcsolat jön létre az Európai Unió polgárai és az EU között. Ennek értelmében az uniós polgárok

- jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- állampolgárságuktól függetlenül egyenlő bánásmódban részesülni az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben;
- választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- jogosultak bármelyik tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez;
- jogosultak az európai ombudsmanhoz folyamodni;
- jogosultak az EU hivatalos nyelveinek valamelyikén az EU bármelyik intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez fordulni és ugyanazon a nyelven választ kapni;
- a Lisszaboni Szerződés óta európai polgári kezdeményezést benyújtani.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Carlos CLOSA: The Concept of Citizenship in the Treaty of the European Union. *Common Market Law Review*, 1992/6., 1137.

⁴⁴⁸ SZABÓ Marcel: A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonya: félúton vagy tévúton? In GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* Budapest, ORAC, 2023, 17–33.

⁴⁴⁹ Az uniós polgárság értékeléséhez lásd a *German Law Journal* 2014-ben megjelent „EU Citizenship 20 Years On” című különszámát. A hazai szakirodalomból lásd GANCZER Mónika – KNAPP László

Az európai polgárság intézménye túlmutat a belső piac megvalósításának gazdasági megfontolásain: az uniós polgárok nem pusztán munkaerőként, vagyis piaci szereplőként relevánsak az uniós jog szempontjából, hanem önmagukban az uniós polgári státuszuk miatt.⁴⁵⁰ Az, hogy ebben milyen potenciális jogi erő rejlik, az EUB joggyakorlata mutatta meg. E körben a bíróság viszonylag hamar megfogalmazta az uniós polgárság „alapvető státusz” jellegét.

C-184/99 Grzelczyk

ECLI:EU:C:2001:458

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Siegbert Alber

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 6. és 8. cikk (EUMSZ 18. és 20. cikk); a Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.) a diákok tartózkodási jogáról [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről]

Az ügy leírása

A francia állampolgárságú Rudy Grzelczyk 1995-ben kezdte meg tanulmányait a belga katolikus egyetemen. Tanulmányai első három évében saját maga állta megélhetési költségeit, mivel különféle kisebb fizetett tevékenységeket végzett. Tanulmányai utolsó évének megkezdésekor ún. minimex (minimális létfenntartási támogatás) iránti kérelmet nyújtott be az állami szociális ellátóközponthoz (CPAS), amelyet a belga szabályok értelmében a Belgiumban lakóhellyel rendelkező belga állampolgárok, a menekültek, a hontalanok, valamint a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó személyek nyerhettek el.

A CPAS az „egyedülálló” számára járó összegű minimexben részesítette, azonban a belga állam a későbbiekben megvonta tőle a támogatást azzal az indokkal, hogy a minimex nyújtásához megkívánt jogi feltételek nem teljesülnek. Rudy Grzelczyk megtámadta a határozatot a munkaügyi bíróságon, amely előtt a CPAS azzal érvelt, hogy Grzelczyk nem felelt meg a minimex személyi hatálya

(szerk.): *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2022; GYENÉY-SZABÓ (szerk.): i. m. (448. lj.); TÁRNOK Balázs: *Mire elég egymillió aláírás?* Budapest, Ludovika, 2023.

⁴⁵⁰ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az uniós polgárság: Az EUM-Szerződés 20-25. cikkéhez fűzött kommentár. In OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011, 1010.

alá tartozáshoz szükséges összes feltételnek, mivel diák mivolta nem teszi lehetővé, hogy munkavállalónak tekintsék, belgiumi tartózkodása nem a munkavállalók szabad mozgásának elvéből ered.

A munkaügyi bíróság, tekintettel arra a szükséghelyzetre, amelybe a hallgató került, havi húszezer belga frank átalányösszegben részesítette, majd felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az EZB-hez fordult. Arra volt kíváncsi, hogy ellentétes-e a közösségi (uniós) joggal, hogy egy olyan szociális ellátáshoz való jog, mint a minimex, amely nem járulékalapú, kizárólag olyan tagállami állampolgárok számára legyen elismerhető, akikre a munkavállalók szabad mozgásáról szóló rendelet alkalmazandó, ne pedig az EU összes polgárára nézve.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés este áll fenn, ami az alapító szerződések értelmében tilos → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma.*

E következtetés levonásához az EUB-nek először az uniós jog fejlődésére kellett reflektálnia. Ugyanis egy korábbi, 1988-as ügyében a testület azt állapította meg, hogy a diákoknak nyújtott megélhetési és képzési támogatás nem tartozik a közösségi (uniós) jog hatálya alá. Azonban az EUB figyelembe vette, hogy azóta az Európai Unióról szóló szerződés beillesztette az uniós polgárságot az alapító szerződésbe, amelynek a VIII. címében megjelent az oktatásnak és a szakképzésnek szentelt 3. fejezet. Az EUB szerint az így módosított szerződéses rendelkezések fényében az uniós polgár diákok is rendelkeznek a szerződés által az uniós polgárok számára biztosított jogokkal.

Emellett időközben a Tanács is elfogadta a 93/96/EGK irányelvet, amelynek értelmében a tagállamok kötelesek elismerni azon diákok tartózkodási jogát, akik valamelyik tagállam állampolgárai, ha bizonyos feltételeknek megfelelnek. Ez az irányelv nem teremt jogosultságot a külföldi diákok számára a fogadó tagállam által nyújtott szociális ösztöndíjra, de ki sem zárja őket a szociális ellátásokból. Azt írja elő, hogy a külföldi diák nem válhat a fogadó tagállam terhére, és erről a beutazásakor nyilatkozatot kell tennie, biztosítva az illetékes nemzeti hatóságokat arról, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkezik. Ha ugyanis a fogadó állam terhére válik, visszavonhatják tartózkodási jogát, de az ilyen intézkedés semmiképpen sem lehet automatikus következménye annak, ha egy diák a fogadó tagállam szociális támogatásáért folyamodott.

Részletek az ítéletből

[29] Az iratokból kiderül, hogy egy belga állampolgárságú diák, aki az 1612/68 rendelet értelmében nem minősül munkavállalónak, és körülményei megegyeznek R. Grzelczyk körülményeivel, megfelelne a minimex nyújtáshoz szükséges feltételeknek. A minimex nyújtásának egyetlen akadálya az a tény, hogy R. Grzelczyk nem rendelkezik belga állampolgársággal, ezért egyértelmű, hogy egyedül az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésről van szó.

[31] Az uniós polgári jogállásnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül, és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.

[35] Az így módosított Szerződésben semmi sem enged arra következtetni, hogy az uniós polgár diákok, amikor tanulmányaik folytatása céljából egy másik tagállamba utaznak, nem rendelkeznek a Szerződés által az uniós polgárok számára biztosított jogokkal.

[44] A 93/96 irányelv [...] elismeri tehát a fogadó állam állampolgárainak bizonyos pénzügyi szolidaritását a többi tagállam állampolgáraival, különösen, ha a tartózkodási jog kedvezményezettjének nehézségei ideiglenes jellegűek.

6.2. Kettős állampolgárok

Előfordul, hogy egy uniós polgár egy harmadik ország állampolgárságával is rendelkezik. Kérdésként merült fel, hogy ilyen esetben egy másik tagállam korlátozhatja-e az uniós polgárságból fakadó joghatásokat azért, mert az EU-n kívüli ország állampolgárságát tekinti elsődleges állampolgárságnak. A kérdés a hágai Nemzetközi Bíróság Nottebohm-ügyére⁴⁵¹ vezethető vissza, amelyben a bíróság az effektivitás elvére, a tényleges állampolgárság elvére támaszkodott, jelesül arra, hogy kettős állampolgárság esetén annak az államnak az állampolgárságát kell figyelembe venni, amellyel valódi kapcsolata állt fenn a személynek.⁴⁵² Ezzel a nemzetközi közjogban érvényesülő megközelítéssel szemben az EUB válasza az uniós polgárság határozott védelme volt: a kettős állampolgárság megléte nem érintheti hátrányosan az uniós polgárságból fakadó jogokat.

C-369/90 Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria ECLI:EU:C:1992:295

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Giuseppe Tesaro

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 52. cikk (EUMSZ 49. cikk)

Az ügy leírása

Micheletti olasz és argentin kettős állampolgársággal rendelkezett, és Spanyolországban szeretett volna letelepedni és vállalkozást létesíteni. A spanyol oktatási és tudományos minisztérium elismerte egyetemi fogorvosi diplomáját a Spanyolor-

⁴⁵¹ Liechtenstein v Guatemala, International Court of Justice, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955, 20–21.; GANCZER Mónika: Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve. *Állam- és Jogtudomány*, 2012/1., 38.

⁴⁵² GYENEY Laura: „Uniós polgárnak lenni vagy nem lenni?” A minősítés kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/7–8., 308.

szág és Argentína közötti kulturális együttműködési megállapodás alapján, majd Spanyolországban való tartózkodása alatt közösségi tartózkodási kártya iránti kérelmet nyújtott be a spanyol hatóságokhoz olasz útlevelének bemutatásával.

A spanyol szabályok értelmében a kettős állampolgároknál az az állampolgárság bírt elsőbbséggel, ahol az adott személy szokásos tartózkodási helye volt a Spanyolországba való érkezését megelőzően, ami Micheletti esetében az argentin állampolgárság. A kérdés tehát az volt, hogy sérti-e az uniós jogot a spanyol szabályozás, amely az elsőbbség elvének alkalmazásával nem veszi figyelembe Micheletti olasz állampolgárságát, vagyis közvetett módon korlátozza az uniós polgári státusz érvényesülését.

A bíróság döntése

A még az uniós polgárság intézményének bevezetését megelőzően eldöntött ügyben az EUB úgy foglalt állást, hogy kiegészítő feltétel előírásával nem tagadható meg a kettős állampolgártól az uniós polgársággal járó jogok gyakorlása. Ha a tagállamok előírhatnának ilyen kiegészítő feltételeket, az azzal járna, hogy a letelepedés szabadsága tagállamonként másként érvényesülne, miközben az alapító szerződés vonatkozó rendelkezése egyedül a tagállami állampolgárság meglétéhez köti a letelepedés szabadságának érvényesíthetőségét.

Részletek az ítéletből

[9] E kérdés megválaszolásakor figyelembe kell venni, hogy a Szerződés 52. cikke a letelepedés szabadságát „valamely tagállam állampolgárai” számára biztosítja.

[10] A nemzetközi jog szerint az egyes tagállamok feladata, hogy a közösségi jog figyelembevételével megállapítsák az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit. Nem megengedett azonban, hogy valamely tagállam jogszabályai korlátozzák egy másik tagállam állampolgárságának megadásából eredő joghatásokat azáltal, hogy a Szerződésben előírt alapvető szabadságok gyakorlására tekintettel az állampolgárság elismerésének további feltételét írják elő.

[12] Ezt a következtetést erősíti az a tény, hogy egy ilyen lehetőség megengedésének az lenne a következménye, hogy a letelepedés szabadságára vonatkozó közösségi szabályok hatálya alá tartozó személyek köre tagállamonként eltérő lenne.

[14] Így, miután az érintett személyek a 73/148 irányelvben említett dokumentumok valamelyikét bemutatták annak érdekében, hogy megállapítsák valamely tagállami állampolgári jogállásukat, a többi tagállam nem jogosult e jogállást azon az alapon vitatni, hogy az érintett személyek esetleg egy harmadik ország állampolgárságával is rendelkeznek, amely a fogadó tagállam jogszabályai szerint felülírja a tagállamét.

6.3. Megfosztás az állampolgárságtól

Az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik → III.4.3.1. *Kompetencia*. Ezt tükrözi az állampolgárságról szóló európai egyezmény is, amelynek 3. cikk (1) bekezdése értelmé-

ben minden állam a saját joga szerint határozza meg a nemzeti állampolgárság jogi feltételeit.⁴⁵³ Ez azonban nem akadályozza annak, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak az uniós jogot is tiszteletben kell tartaniuk: mivel a tagállami állampolgárság megadása vagy az attól való megfosztás járulékosan érinti az uniós polgári jogállást és az abból fakadó jogok gyakorlását is, a tagállamoknak az állampolgárság meghatározására vonatkozó szabadsága nem korlátlan.

Ennek megfelelően az EUB az állampolgársági kérdésekkel kapcsolatos határozataiban rendre nyilvánvalóvá teszi, hogy továbbra is a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel az állampolgárság elvesztésének és megszerzésének szabályozására. Mindazonáltal tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot az állampolgársággal kapcsolatos hatáskör gyakorlása során. Ebből következik, hogy a tagállami aktusok jogszerűsége az uniós jog alapján is megítélendővé válik, hiszen az érinti a nemzeti állampolgárságra rátapadó uniós polgárságot és az uniós jog hatékony érvényesülését is, ezért mind a tagállami állampolgárság megszerzésének körülményeivel, mind annak megszűnésével kapcsolatban felmerülhetnek uniós jogi problémák. A tagállami állampolgárság megszerzése körében felmerülő dilemmák csak a 2020-as években kerültek az EUB elé,⁴⁵⁴ és a körül a kérdés körül forogtak, hogy a pénzért megváltható tagállami állampolgárság valójában az egész Európai Unióra vonatkozó jogosultságokkal jár, ami így az uniós polgárság politikai státusát valójában gazdasági termékékké konvertálja.⁴⁵⁵ Ezzel szemben a járulékos jellegű uniós polgárság elvesztésével is járó állampolgárságtól való megfosztás kérdései már több ízben a testület elé kerültek.⁴⁵⁶

⁴⁵³ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény (European Convention on Nationality) kihirdetéséről.

⁴⁵⁴ C-181/23 Bizottság kontra Málta (Citoyenneté par investissement), ECLI:EU:C:2025:283. Simon Cox: The EU Free Market Does Not Extend to Citizenship. *Verfassungsblog*, 2025. április 30., <https://bit.ly/3F7VPA0>.

⁴⁵⁵ Luke Dimitrios SPIEKER: Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta. *Verfassungsblog*, 2024. október 9., <https://bit.ly/4jQm2C1>; HORVÁTHY Balázs: Befektetői állampolgársági programok és az uniós polgárság intézménye. In GANCZER–KNAPP (szerk.): i. m. (449. lj.) 61–80.

⁴⁵⁶ Ehhez hasonlóan C-221/17 Tjebbes és társai, ECLI:EU:C:2019:189 [34]–[42].

C-135/08 Rottmann

ECLI:EU:C:2010:104

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás**Főtanácsnok:** Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro**A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok:** EKSZ 17. cikk (EUMSZ 20. cikk)**Az ügy leírása**

Janko Rottmann Grazban született 1956-ban, az osztrák állampolgárságot születéssel szerezte meg. Ausztriának az Európai Unióhoz való 1995. január 1-jei csatlakozásával egyúttal uniós polgár is lett. A grazi szövetségi rendőrpáncsnokság súlyos, üzletszerűen elkövetett csalás gyanúja miatt nyomozást indított ellene, majd 1995 júliusában a grazi Landesgericht für Strafsachen (büntetőbírság) vádlottként kihallgatta.

Ezt követően Münchenben létesített lakóhelyet, és 1998 februárjában német állampolgárként történő honosítás iránti kérelmet nyújtott be. Az e célra használt formanyomtatványon elhallgatta, hogy Ausztriában büntetőeljárás indult ellene. 1999-ben már át is vehette a honosítási okiratot, és a német állampolgárság megszerzése következményeként az állampolgárságról szóló osztrák törvénynek megfelelően elvesztette osztrák állampolgárságát.

A német hatóságok később visszavonták a honosítási okiratot. Az ügy perré alakult és az EUB elé került. Előkérdésként merült fel, hogy mennyiben tekinthető uniós jogi relevanciájúnak az ügy, mivel alapvetően belső német jogi kérdésről van szó: a korábban megszerzett német állampolgárság visszavonásáról.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy az állampolgárság elvesztése az uniós polgári státuszt is érinti, ezért a tagállamoknak az állampolgársággal kapcsolatos hatáskörüket az uniós jogra tekintettel kell gyakorolniuk. Ezen túlmenően az ügy érdemét érintően az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem ellentétes az uniós joggal, ha egy tagállam visszavonja az uniós polgártól a honosítás útján megszerzett állampolgárságát, ha azt csalárd módon szerezte meg, feltéve, hogy a visszavonásra irányuló határozat tiszteletben tartja az arányosság elvét. Tehát a tagállami bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az érintett személy egyedi körülményei alapján az állampolgárság elvesztése aránytalan jogkövetkezményre vezet-e, és ha igen, akkor a megfosztásról szóló aktust jogellenesnek kell nyilvánítania. Az arányosság körében figyelembe kell venni azokat az esetleges következményeket, amelyeket az állampolgárság visszavonásáról szóló határozat idéz elő az érdekelt személy és – adott esetben – családtagjai számára, így meg kell vizsgálni, hogy a jogvesztés indokolt-e az általa elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosításra vonatkozó határozat és a visszavonásra irányuló határozat kö-

zött eltelt időhöz, valamint az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest. Ugyanakkor a tagállam nem köteles pusztán azzal az indokkal tartózkodni a honosítás visszavonásától, hogy az érdekelt személy nem szerezte vissza származási tagállamának állampolgárságát.⁴⁵⁷

Részletek az ítéletből

[41] Mindazonáltal az, hogy valamely kérdés a tagállamok hatáskörébe tartozik, nem akadályozza meg, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk.

[42] Nyilvánvaló, hogy – jellegénél és következményeinél fogva – az uniós jog hatálya alá tartozik a valamely tagállam hatóságai által elfogadott, a honosítás visszavonására irányuló határozattal szembesülő, az alapügy felpereséhez hasonló uniós polgár helyzete, amely határozat őt – az eredetileg általa birtokolt, valamely másik tagállam állampolgárságának elvesztését követően – az EK 17. cikkben biztosított jogállás, valamint az azzal összefüggő jogok elvesztését esetlegesen maga után vonó helyzetbe hozza.

[48] Az a feltétel, amelynek értelmében az uniós jogot figyelembe kell venni, nem érinti a Bíróság által már elismert és a jelen ítélet 39. pontjában felidézett azon nemzetközi jogi elvet, miszerint az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, azonban megállapítja azt az elvet, amelynek értelmében – uniós polgárok esetén – az uniós jogra vonatkozóan működtetett bírói felülvizsgálat alá tartozik e hatáskör gyakorlása, amennyiben az az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint, amint különösen ez a helyzet a honosítás visszavonására vonatkozó, az alapügyben szereplőhöz hasonló határozat esetében.

[58] Mindazonáltal a nemzeti bíróság kötelessége valamennyi releváns körülményre figyelemmel megítélni azt, hogy az arányosság elve megköveteli-e, hogy a honosítás visszavonására irányuló határozat hatálybalépése előtt az érdekelt személy részére észszerű időt biztosítsanak abból a célból, hogy megpróbálja visszaszerezni származási tagállamának állampolgárságát.

6.4. Az uniós polgárt megillető jogok

Az EUMSZ második része egymásra tekintettel szabályozza a megkülönböztetés tilalmát és az uniós polgárság intézményét → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma.*

Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése sorolja fel az uniós polgárság tartalmát adó jogosultságok egy részét, amelyek között elsőként jelenik meg (a munkavállalói státusztól függetlenül biztosítva → IV.2.1. *A munkavállalók*) a szabad mozgás és

⁴⁵⁷ MOHAY Ágoston: A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/2., 50–58.

tartózkodás joga, majd a politikai jogok következnek,⁴⁵⁸ amelyeknek sok esetben szimbolikus jelentőségük is van.⁴⁵⁹

A jogosultságok közül a legnagyobb jelentőségű az uniós polgári státuszon alapuló szabad mozgás és tartózkodás joga. A közvetlenül hatályos EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése értelmében az alapító szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Az EUMSZ 21. cikkére épülő bírósági gyakorlat jelentős mértékben kitágította a szabad mozgás és tartózkodás hatályát,⁴⁶⁰ és egyben a tagállami előírások érvényesülésének korlátját is felállítja. Ez azt jelenti, hogy a tagállami jogszabályi előírások érvényre juttatásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az ne járjon az uniós polgárt megillető jogok gyakorlásába való aránytalan beavatkozással, és minden ilyen ügyben meg kell vizsgálni, hogy a tagállami előírások szerinti jogkorlátozás indokolt-e, és nem okoz-e a szabályozás a célján túlmutató hátrányt az érintetteknek.⁴⁶¹

C-413/99 Baumbast és R

ECLI:EU:C:2002:493

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Leendert A. Geelhoed

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról 10. és 12. cikk; a Tanács 90/364 irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről]

⁴⁵⁸ Részletesen bemutatja BLUTMAN: i. m. (198. lj.) 526–559.

⁴⁵⁹ CSATLÓS Erzsébet: A bajba jutott uniós polgár védelmének rendszere harmadik állam területén. In GANCZER–KNAPP (szerk.): i. m. (449. lj.) 208.

⁴⁶⁰ Az EUB felhívhatónak látta az EUMSZ 21. cikkét akkor is, ha a tagállam intézkedései az ellen hatottak, hogy az uniós polgár éljen a szabad mozgás lehetőségével (C-300/15 Kholi és Kohli-Schlessler, ECLI:EU:C:2016:361), és abban az esetben is, ha szabad mozgás jogával élő uniós polgár gazdasági értelemben nem volt aktív (C-456/02 Trojani, ECLI:EU:C:2004:488). Ugyanakkor a „jóéleti turizmus” ellenében megszorító értelmezést alkalmazott az EUB a gazdaságilag nem aktív személyeknek járó szociális juttatások kérdésében (C-333/13 Dano, ECLI:EU:C:2014:2358 [76]–[80]).

⁴⁶¹ Ehhez hasonlóan lásd C-200/02 Zhu és Chen, ECLI:EU:C:2004:639; C-148/02 Garcia Avello, ECLI:EU:C:2003:539; C-34/09 Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

Az ügy leírása

Baumbast német állampolgár, aki kolumbiai származású feleségével az Egyesült Királyságban kötött házasságot és két gyermeket neveltek. Baumbast elegendő anyagi fedezettel rendelkezett, több éven keresztül jogszerűen dolgozott az Egyesült Királyságban, ezalatt a családja is a fogadó államban tartózkodott, és sem Baumbast, sem családtagjai nem voltak a fogadó állam költségvetése terhére, és az egész család teljes körű egészségbiztosítással rendelkezett.

A család öt évig érvényes tartózkodási engedélyt kapott az Egyesült Királyságban. Baumbast gazdasági helyzete ez idő alatt megváltozott, vállalkozása csődbe ment, ezért Kínában és Lesothóban működő német cégeknél vállalt munkát. Amikor Baumbast felesége a maga és családja többi tagja számára határozatlan időre szóló tartózkodási engedélyért folyamodott, a Secretary of State elutasította kérését. Baumbast a döntés ellen bírósághoz fordult, mivel azzal utasították el a tartózkodási engedély meghosszabbítására irányuló kérelmét, hogy nem volt sem munkavállaló, sem olyan személy, akit a tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK irányelv értelmében általános tartózkodási jog illelne meg.

A másik ügyben szereplő amerikai állampolgár R asszony egy francia állampolgárral kötött házasságot, amelyből két közös gyermekük született. A család az Egyesült Királyságban telepedett le. Utóbb a szülők elváltak, a kiskorú gyermekek R asszony gondozásában maradtak. A volt férj munkavállalóként továbbra is az Egyesült Királyságban maradt. R asszony, aki továbbra is az Egyesült Királyságban tartózkodott, a maga és két lánya nevében határozatlan időre szóló tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a lányai mint bevándorló munkavállaló apa családtagjai megkaptak, azonban a hatóság R asszony kérelmét elutasította arra való hivatkozással, hogy válása miatt már nem jogosult tartózkodási engedélyre. A bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy vannak-e olyan körülmények, amelyek alapján a munkaviszony megszűnését követően tovább élhetnek a munkavállalót az 1612/68/EGK rendelet szerint megillető jogok, vagy a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülőt az a veszély fenyegeti, hogy a munkavállalótól való válása miatt megfoszthatják az országban való tartózkodás lehetőségétől.

Az EUB elé kerülő két ügy felperesei, a Baumbast család és R asszony szerint az irányadó uniós jogosultságokat tágan kell értelmezni, különösen akkor, amikor olyan alapvető jog is érintett, mint a családi élethez való jog, amelyet az EJEE 8. cikke is védelemben részesít → III.5.8.3. *Az alapjogok az uniós jog kiterjesztő értelmezése melletti érvekként.*

A bíróság döntése

Az EUB a két ügy közös metszetét, a gyermekek jogait illetően megállapította, hogy uniós polgár gyermekeiként azért telepedtek le egy tagállamban, mivel valamelyik szülőjük a munkavállalók szabad áramlásának elve alapján gyakorolta tartózkodási jogát, a munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló

1612/68/EGK tanácsi rendelet 12. cikke értelmében jogosultak az általános oktatásban való részvétel céljából a tagállamban tartózkodni. Az a tény, hogy az érintett gyermekek szülei időközben elváltak, valamint hogy csak az egyik szülő uniós polgár, és ez a szülő már nem minősül munkavállalónak a fogadó tagállamban, e tekintetben nem releváns.

Márpedig ha a gyermekeket megilleti a tartózkodási jog a fogadó tagállamban annak érdekében, hogy ott általános oktatásban vegyenek részt, ezt a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy a gyermekek felügyeletét ténylegesen ellátó szülőnek – az állampolgárságától függetlenül – lehetősége kell legyen a gyermekeivel együtt a fogadó államban tartózkodni és segíteni az oktatáshoz kapcsolódó jog gyakorlását.

Az EUB szerint az az uniós polgár, akit a fogadó tagállamban munkavállalóként már nem illet meg a tartózkodási jog, az alapító szerződés uniós polgárságot rögzítő cikke alapján rendelkezik tartózkodási joggal. E jog gyakorlása meghatározott korlátozásoktól és feltételektől függ, de az illetékes hatóságoknak és a nemzeti bíróságoknak ügyelniük kell arra, hogy a korlátozásokat és feltételeket a közösségi jog általános elveinek és különösen az arányosság elvének tiszteletben tartásával alkalmazzák.

Részletek az ítélethől

[83] [A]z Európai Unióról szóló szerződés nem követeli meg, hogy az uniós polgár munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként szakmai vagy kereskedelmi tevékenységet végezzen ahhoz, hogy megillessék az EK-Szerződés második részében az uniós polgárságra vonatkozóan biztosított jogok. Az említett Szerződés szövegében továbbá semmi nem enged arra következtetni, hogy azokat az uniós polgárokat, akik munkavállalás céljából telepednek le egy másik tagállamban, tevékenységük befejezését követően ne illették meg a számukra az EK-Szerződés által uniós polgárságuk alapján biztosított jogok.

[84] [A]z EK 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott, a tagállamok területén történő tartózkodáshoz való jog az EK-Szerződés rendelkezése alapján minden uniós polgárt közvetlenül megillet. Pusztán tagállami állampolgár jogállása és ebből eredő uniós polgári jogállása alapján joga van tehát Baumbast úrnak, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdésére hivatkozzon.

[93] E körülmények között a Baumbast urat az EK 18. cikk (1) bekezdése alapján megillető tartózkodási jog gyakorlásának a 90/364 irányelv rendelkezései alapján, azaz az indokkal való megtagadása, hogy egészségbiztosítása nem fedezi a fogadó tagállamban végrehajtott sürgősségi kezeléseket, az említett jog gyakorlásába történő aránytalan beavatkozásnak minősül. E jog gyakorlása az e rendelkezésben meghatározott korlátozásoktól és feltételektől függ, de az illetékes hatóságoknak és adott esetben a nemzeti bíróságoknak ügyelniük kell arra, hogy e korlátozásokat és feltételeket a közösségi jog általános elveinek és különösen az arányosság elvének tiszteletben tartásával alkalmazzák.

6.5. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs jogai

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve – amelynek elődje a 1612/68/EGK tanácsi rendelet volt – rendelkezik az EU polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról. A rendelet értelmében valamennyi uniós polgárt megilleti három hónapig a tartózkodás joga egy másik tagállam területén. Ennek feltétele az érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél, egyéb külön feltételt vagy más formai követelményt nem kell teljesíteniük.

Ezen túlmenően az irányelv 7. cikke értelmében valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra is, ha

- munkavállaló vagy önálló vállalkozó a fogadó tagállamban; vagy
- elegendő forrásokkal rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek; vagy
- tanulmányok folytatásának fő céljából beiratkoztak egy magán- vagy közoktatási intézménybe (ideértve a szakképzést is), amelyet a fogadó tagállam akkreditált vagy tart fenn jogszabályai vagy közigazgatási gyakorlata alapján, és teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó tagállamban, továbbá nyilatkozattal vagy választásuk szerint azzal egyenértékű más eszközzel bizonyítják a megfelelő nemzeti hatóságnál, hogy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy tartózkodásuk időtartama alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

Az e feltételek valamelyikét teljesítő uniós polgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagok szintén jogosultak három hónapot meghaladó időtartamban az EU másik tagállamában tartózkodni. Sőt a rendelkezés a valamelyik tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagokra is érvényes, ha az általuk kísért uniós polgár megfelel a fent felsorolt feltételeknek.

A rendelet 2. cikk (2) bekezdése értelmében családtagnak minősül

- a házastárs,
- a regisztrált élettárs,
- az uniós polgár házastársa vagy regisztrált élettársa egyenesági leszármazottai, akik a 21. életévüket nem töltötték be vagy eltartottak, valamint
- az uniós polgár házastársa vagy regisztrált élettársa által eltartott egyenesági felmenők.

Kérdés ugyanakkor, hogy önmagában a házasság vagy a regisztrált élettársi kapcsolat meglétének formai vizsgálata elegendő-e az uniós polgárt megillető jogok átszármaztatásához.

C-109/01 Akrich

ECLI:EU:C:2003:491

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás**Főtanácsnok:** Leendert A. Geelhoed

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 39. cikk (EUMSZ 45. cikk); a Tanács 1612/68/EGK rendelete a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről]

Az ügy leírása

Hacene Akrich marokkói állampolgár 1989-ben lépett először az Egyesült Királyság területére. Tanulmányok folytatása címén kérelmezte további ott-tartózkodásának engedélyezését, amit a hatóságok elutasítottak, majd különböző bűncselekmények elkövetése miatt ki is utasították Algériába. 1992-ben hamis francia személyi igazolvánnyal ismét visszatért, ekkor ugyancsak kiutasították, ennek ellenére rövid időn belül illegálisan ismét visszautazott az Egyesült Királyság területére. Illegális tartózkodásának ideje alatt, 1996-ban feleségül vette Helina Jazdzewska brit állampolgárt, majd mint brit állampolgár házastársa, ismét tartózkodási engedélyért folyamodott. Ezt ismét elutasították, és 1997-ben előzetes letartóztatásba került, ahonnan kérésének megfelelően Dublinba utasították ki, ahol házastársa időközben letelepedett.

A feleség pár hónapot dolgozott Írországbán, majd visszatértek az Egyesült Királyságba, ahol a férj ismét tartózkodási engedélyért folyamodott a hatóságokhoz, amit a Secretary of State ismét elutasított a kiutasító végzés visszavonására irányuló kérelemmel együtt. A házaspár sikeresen fellebbezett, amivel szemben a Secretary of State szintén fellebbezést nyújtott be, mivel álláspontja szerint a feleség, Helina Akrich nem gyakorolta ténylegesen a közösségi jog által más tagállambeli munkavállalóként őt megillető jogokat, továbbá házasságkötésük és dublini tevékenységük célja nem volt más, mint az Egyesült Királyság nemzeti jogszabályainak megkerülése.

A bíróság döntése

A döntésben az EUB elsősorban a jogszerű tartózkodás követelményét fogalmazta meg a harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező házastársak kapcsán. Eszerint az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának ahhoz, hogy a munkavállalók az Európai Közösségen (EU-n) belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet 10. cikkében fog-

lalt jogokban részesüljön, jogszerűen kell valamelyik tagállamban tartózkodnia abban az időpontban, amikor az abba a tagállamba való beutazására sor kerül, amelybe az uniós polgár költözik vagy költözött.⁴⁶²

Ezt a főszabályt két irányban is értelmezte az EUB. Egyrészt megszorítóan: a jogszerűség ellenére sem illetik meg a házastársat az 1612/68/EGK rendelet 10. cikke szerinti jogok, ha érdekházasságot kötöttek annak érdekében, hogy megkerüljék a harmadik államok polgárainak belépésére és tartózkodására vonatkozó rendelkezéseket. Másrészt kiterjesztően: a valódi házasságok esetében még ha nem is teljesül a jogszerű tartózkodás előfeltétele, a tagállam területére való beutazás és ott-tartózkodás iránti kérelem értékelése során a tagállami hatóságok kötelesek figyelembe venni az EJEE 8. cikkében foglalt, a családi élet tiszteletben tartásához való jogot → III.5.8.3. *Az alapjogok az uniós jog kiterjesztő értelmezése melletti érvekként.*

Tehát az EUB határozata szerint nem használható a közösségi (uniós) jog a tartózkodás hivatalossá tételére, de a valódi házasságok alapjogi védelemben részesülhetnek, aminek eseti megítélése a tagállami bíróság feladata.

Részletek az ítéletből

[50] Az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának ahhoz, hogy az 1612/68 rendelet 10. cikkében foglalt jogokban részesüljön, az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben jogszerűen valamely tagállamban kell tartózkodnia abban az időpontban, amikor az azon más tagállamba való beutazására sor kerül, amelybe az uniós polgár költözik vagy költözött.

[58] Ha a házasság valódi, és ha az uniós polgárnak az állampolgársága szerinti tagállamba való visszatéréskor a harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa, akivel együtt élt abban a tagállamban, amelyből elköltözik, egyik tagállamban sem tartózkodhat jogszerűen, figyelembe kell venni az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt Európai Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkében foglalt, a családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Ez a jog azon alapvető jogok közé tartozik, amelyek – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében, illetve ahogyan az Egységes Európai Okmány preambulumban és az EU 6. cikk (2) bekezdésében is megerősítésre került – a közösségi jogrend védelme alatt állnak.

7. Diszkriminációtilalom

Az Európai Unió jogfejlődésében a diszkrimináció tilalma a kezdetekben instrumentális jellegű volt: a belső piac kiépítésében volt jelentősége. Ezt a megközelí-

⁴⁶² Az előzetes jogszerű tartózkodás követelményét az EUB később felülírta a 2004/38/EK irányelv hatálybalépését követően, amely egyértelműen kimondta, hogy az irányelvben foglalt jogok az uniós polgárokat kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagokat is megilletik, a házastársnak a fogadó államba való érkezése körülményeitől függetlenül. KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest, ELTE Eötvös, 2012, 145.

tést mind a mai napig jelzi a diszkriminációtílalomnak az uniós polgár státuszhoz való kötése, amit az EUMSZ 18. cikke rögzít. Ennek értelmében az alapító szerződések alkalmazási körében tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.

Idővel azonban az egyenlő bánásmód elve túllépett a piaci logikán, és az 1970-es évektől kezdve a nemek közötti egyenlőségre való törekvés kapott központi szerepet, mindenekelőtt a fizetések egyenlőségén keresztül. E korai jogfejlődés terén kiemelendő, hogy míg egyes más alapjogi jogosultságoknál adott esetben vita tárgyát képezi azok közvetett vagy közvetlen horizontális érvényesülése, a diszkrimináció esetében ez a kihatás inherens módon vetődött fel, hiszen aki hátrányos helyzetben érzi magát, annak összehasonlítható helyzetben kell lennie egy másik személlyel vagy egy csoport tagjaival.⁴⁶³

Az alapító szerződésben foglalt nemi diszkriminációs tilalmon felül az egyenlő bánásmód elvét több irányelv hivatott érvényre juttatni, amelyek így elsősorban az állammal és a közhatalmi szervekkel szemben érvényesíthetők → III.1.3. *Az irányelvek közvetlen hatálya.* Ezek közül az egyik első a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv volt, egy másik pedig a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 1975. február 10-i 75/117 tanácsi irányelv.⁴⁶⁴

Mindemellett a 20. század végére a diszkrimináció tilalma behatolt a magánszférába is: már nem pusztán a jog (jogalkotás, jogalkalmazás) előtti egyenlőség követelményét jelenti, hanem az államnak aktív fellépéssel kell biztosítania a piac szereplői közti jogegyenlőséget, és ennek keretében egyre több, a magánszféra részét képező megkülönböztetési ok vált elfogadhatatlanná. Ez a társadalmi és jogi fejlődés vezetett oda, hogy a tagállamok az Amszterdami Szerződés elfogadásával kiterjesztették az EU antidiszkriminációs fellépési lehetőségeit. Így ma már az EUMSZ 19. cikke a nemen, faji vagy etnikai száрма-

⁴⁶³ Elise MUIR: *EU Equality Law – The First Fundamental Rights Policy of the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁴⁶⁴ Ezeket 2009-ben felváltotta az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról. Emellett fontos megemlíteni a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló 79/7 tanácsi irányelvet (1978. december 19.), a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2004/113 tanácsi irányelvet (2004. december 13.), az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2010/41/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2010. július 7.), valamint a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló 92/85/EK tanácsi irányelvet (1992. október 19.), és a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158 európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2019. június 20.).

záson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére vonatkozó intézkedésekről rendelkezik, amely alapján a Tanács két irányelvet is elfogadott: a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelvet, valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelvet.⁴⁶⁵

Végül a későbbi szerződésmódosítások alkotmányos szintűre emelték a diszkriminációtilalom jelentőségét: ⁴⁶⁶ az EUSZ 2. cikke az egyenlőséget és a kisebbségekhez tartozó személyek jogait már alapvető értékként nevesíti, az EUSZ 3. cikke célként fogalmazza meg az EU küzdelmét a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, az Alapjogi Charta 20. cikke rögzíti a törvény előtti egyenlőséget, a 21. cikke pedig „minden megkülönböztetést” tilosnak nyilvánít.⁴⁶⁷

7.1. Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma

Az alkotmányos demokráciákban elterjedt diszkriminációtilalmi szabályok ún. védett tulajdonság alapján definiálják – állampolgárságtól függetlenül – a sérülékeny csoportokat. Az uniós joganyagban van ugyanakkor egy ennél plasztikusabb diszkriminációtilalmi szabálya: az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma. Ez az uniós polgárokat megillető egyenlő státusszal áll kongruens viszonyban,⁴⁶⁸ amelynek gyökerei még az uniós polgárságot megelőző időkre visszanyúló gazdaságpolitikai okokkal magyarázhatók, hiszen az állampolgársági diszkrimináció az egységes piac kialakulása előtt álló nemzetállami protecionista akadályok ideáltipikus esete. Ennek megfelelően számos piacvédő szabályozás érvényesült a tagállamokban, amelyek egyes jogosultságokat állampolgársági feltételhez kötöttek, és akadályozták a személyek szabad áramlását az azzal együtt járó piaci lehetőségek kiaknázásával együtt.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ Paul SKIDMORE: European Development. EC Framework Directive on Equal Treatment in Employment: Towards a Comprehensive Community Anti-Discrimination Policy? *Industrial Law Journal*, 2001/1., 126–132.

⁴⁶⁶ Mark BELL: EU Anti-Discrimination Law: Navigating Sameness and Difference. In CRAIG – DE BÚRCA (szerk.): i. m. (98. lj.) 651.

⁴⁶⁷ A két rendelkezés egymáshoz való viszonyához lásd C-356/12 Glatzel, ECLI:EU:C:2014:350 [43].

⁴⁶⁸ Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma nem vonatkozik tehát a harmadik államokból származó személyekre, lásd T-452/15 Petrov és társai kontra Parlament, ECLI:EU:T:2017:822 [39].

⁴⁶⁹ Monika BATOR-BRYLA: Prohibition of Discrimination on Ground of Nationality in the Freedom of Movement of Persons within the EU in the Light of Case Law of the Court of Justice of the European Union. *Review of European and Comparative Law*, 2021/3., 189–218.

186/87 Cowan kontra Trésor public

ECLI:EU:C:1989:47

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás**Főtanácsnok:** Carl Otto Lenz**A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok:** EGK-szerződés 7. cikk (EUMSZ 18. cikk)**Az ügy leírása**

Ian William Cowan franciaországi tartózkodása során erőszakos bűncselekmény érte egy metró kijáratánál. Mivel a tetteseket nem sikerült azonosítani, Cowan a franciaországi bűncselekmények áldozatainak kártérítési bizottságához fordult, amely azonban úgy ítélte meg a helyzetet, hogy ő nem felel meg a kártérítés feltételeinek.

Igaz ugyan, hogy a büntetőeljárásról szóló francia törvény 706-3. cikke lehetővé tette, hogy az államtól kártérítést kapjon testi sérülést okozó és meghatározott súlyosságú következményekkel járó erőszakos cselekmény áldozata abban az esetben, ha semmilyen jogcímen nem tud tényleges és megfelelő kártérítéshez jutni. Ugyanakkor a törvény 15. cikke szerint ilyen kártérítésben csak francia állampolgárok részesülhetnek, vagy olyan külföldi állampolgárok, akik tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, vagy igazolják, hogy olyan állam állampolgárai, amely Franciaországgal a kártérítési rendelkezések alkalmazására vonatkozóan viszonyossági megállapodást kötött.

Cowan az EGK-szerződés 7. cikkében megfogalmazott megkülönböztetésmentességre hivatkozva fellebbezést nyújtott be a döntés ellen, azzal érvelve, hogy a francia törvényben foglalt feltételek diszkriminatívak, és akadályozzák a turistákat abban, hogy egy másik tagállamba szabadon beutazzanak azért, hogy ott szolgáltatásokat vegyenek igénybe.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy az alapító EGK-szerződés 7. cikke az állampolgárság alapján történő „bármely megkülönböztetés” tilalmával a közösségi (uniós) jog által szabályozott helyzetben lévő személyekre vonatkozóan a tagállam állampolgáraival teljes mértékben egyenlő bánásmódot követel meg. Márpedig a turisták a „közösségi jog által szabályozott helyzetben” vannak: a szolgáltatásnyújtás szabadsága hatálya alá tartoznak, hiszen az magában foglalja a szolgáltatást igénybe vevő személyek szabadságát arra, hogy másik tagállamba utazzanak azért, hogy ott szolgáltatásban részesüljenek. Mivel tehát a megkülönböztetésmentesség elve vonatkozik az alapító szerződés értelmében vett szolgáltatást igénybe vevőkre, ezért az a turistákra is kiterjed → IV.3.3.2. *Határon átnyúló jelleg a szolgáltatást igénybe vevő oldalán.*

Ebből adódóan az EUB arra a következtetésre jutott, hogy ellentétes az EGK-szerződés 7. cikkével, ha egy tagállam a testi sérüléssel járó erőszakos cselekményt szenvedett áldozatok sérelmének helyreállítására szolgáló kártérítést tartózkodási engedély meglététől vagy állampolgárságtól teszi függővé.

Részletek az ítéletből

[17] [...] Ha a közösségi jog biztosítja egy természetes személy számára a másik tagállamba való szabad beutazás szabadságát, akkor a szabad mozgásból következik, hogy a szóban forgó személyt az adott tagállamban az ott tartózkodó állampolgárokkal és személyekkel azonos alapon védik a károkozással szemben. Ebből következik, hogy a megkülönböztetés tilalma a Szerződés értelmében vett szolgáltatások igénybevevőire is alkalmazandó a bántalmazás veszélye elleni védelem és a nemzeti jog által előírt pénzügyi kártérítéshez való jog tekintetében, ha ez a veszély megvalósul. Az a tény, hogy a szóban forgó kártérítést az államkincstár finanszírozza, nem változtathat a Szerződés által biztosított jogok védelmére vonatkozó szabályokon.

[19] Noha a büntetőjogi szabályok és a büntetőeljárás szabályai, amelyek közé a kérdéses nemzeti szabályozás is tartozik, a tagállamok hatáskörébe tartoznak, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában kimondta, [...] hogy a közösségi jog a tagállamok e hatásköreivel kapcsolatban is bizonyos korlátokat szab. Az ilyen jogszabályi rendelkezések nem valósíthatnak meg megkülönböztetést azon személyek tekintetében, akik számára a közösségi jog biztosítja az egyenlő bánásmódhoz való jogot, és nem korlátozhatják a közösségi jog által biztosított alapvető szabadságokat.

7.2. Férfiak és nők

A diszkrimináció mögött megannyi irracionális ok fellelhető, amelyek gazdasági szempontból – versenyellenességük okán – nem hatékony megoldásokat eredményeznek. Ennek egyik kiemelt típusa a munkaerőpiaci diszkrimináció, azon belül pedig a nem alapján történő diszkrimináció, amely az állampolgárságon alapuló diszkriminációhoz hasonlóan viszonylag korán megjelent az uniós jogban.

A férfiak és nők közti diszkrimináció tilalmának esélykiegyenlítő okai voltak, mivel a női munkavállalók piaci helyzete tipikusan rosszabb, mint a férfiaké.⁴⁷⁰ A diszkriminációs helyzetek lent bemutatott négy aspektusa közül érdemes kiemelni a fizetések különbségét, ami a mai napig aktuális munkaerőpiaci kihívásnak minősül: kutatások szerint 2016-ban a nemek közti átlagos bérszakadék 16,3% volt.⁴⁷¹ Ez a jövedelmi viszonyokon túlmutató társadalmi következményekkel is jár, hiszen kizsákmányoló jelleget hordoz magában és marginalizálódáshoz vezet. E helyzetre tekintettel az EUMSZ 157. cikke rögzíti a tagállamok azon kötelezettségét, hogy biztosítsák, a férfiak és a nők egyenlő díjazást kapja-

⁴⁷⁰ Mára a nők és a férfiak közötti egyenlőség a diszkrimináció általános tilalmán felül külön nevesítetten is megjelenik az EU értékeit felsoroló EUSZ 2. cikkben.

⁴⁷¹ BELL: i. m. (466. lj.) 656.

nak egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért.⁴⁷² E rendelkezést, amely mögött tehát egyszerre van jelen gazdasági és társadalmi vonatkozású cél is, mind vertikális, mind horizontális jogvitákban fel lehet hívni a nemzeti bíróságok előtt.

7.2.1. Nem alapján történő diszkrimináció

222/84 Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary ECLI:EU:C:1986:206

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Marco Darmon

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 76/207/EKG irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

Marguerite Johnston az észak-írországi rendőri szervek (Royal Ulster Constabulary) készenléti tagja volt, amelybe az alperes, a Chief Constable hatóság nevezte ki. Az így létrejövő szerződéseket hároméves időtartamra kötötték és megújíthatók voltak. Johnstontól azonban megtagadták a szerződés megújítását és ezzel párhuzamosan a lőfegyverek kezelésére és használatára vonatkozó képzésben való részvételét. Ennek hátterében az állt, hogy 1980-ban a területi rendőrfőparancsnok úgy döntött, hogy a közbiztonság akkori állapota miatt az Egyesült Királyságban minden rendőrt lőfegyver viselésére kötelez. E döntést követően

⁴⁷² Az EUB gyakorlatában sok kapcsolódó ügy szerepel. Egy esetben a megsemmisített személyzeti szabályzat alapján egy közösségi alkalmazottól, ha megházasodott, visszavonhatták a külföldi munkavégzés után járó juttatást, azonban a rendelkezés másként érintette a nőket, mint a férfiakat (20/71 Bertoni kontra Parlament, ECLI:EU:C:1972:48). Egy következő ügyben Smith asszony rak-tárvezetőként kevesebb fizetést kapott, mint a négy hónappal korábban munkaviszonyát megszüntető férfi kollégája. Az EUB megállapította, hogy a munka azonos jellegének megállapításához nincs szükség arra, hogy egy időben legyenek munkaviszonyban az eltérő bérrel fizetett férfiak és nők (129/79 McCrthys kontra Smith, ECLI:EU:C:1980:103). Egy további esetben a logopédus felpéres fizetésének mértékét kollektív szerződés határozta meg, csakúgy, mint a szakszervezet által a fizioterapeuták és a gyógyszerészek számára megkötött másik kollektív szerződés. Csakhogy miközben a logopédusok döntő többsége nő volt, számukra lényegesen kedvezőtlenebb feltételeket alkudott ki a szakszervezet. Az EUB megállapította, hogy nem lehet ugyanannál a munkáltatónál és ugyanannál a szakszervezetnél bérezés szempontjából eltérően kezelni a többségében nők alkot-ta csoportot (C-127/92 Enderby kontra Frenchay Health Authority és Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:1993:859).

azonban – egy esetet kivéve – egyáltalán nem ajánlottak szerződést nőknek és nem újították meg a szerződésüket.

Marguerite Johnston keresetet nyújtott be, amelyben ellenezte az új politika alkalmazását, kérte szerződésének megújítását és a löfegyverek kezelésére és használatára vonatkozó képzés biztosítását, arra hivatkozva, hogy jogtalan hátrányos megkülönböztetés áldozata volt. Ezzel szemben az Egyesült Királyság azaz érvelt, hogy a tagállamok diszkrecionális jogkörrel bírnak annak megállapítása terén, hogy az állambiztonság, a közbiztonság és a közrend követelményei alapján a rendőrségnél a szakmai tevékenység gyakorlásának feltételeivel ellentétes-e az, hogy ezt a tevékenységet löfegyvert viselő nő végezze. A kormány szerint a tagállamok figyelembe vehetnek e téren olyan szempontokat, mint a fizikai erő különbsége, a közvélemény várható reakciója a fegyvert viselő rendőrök feltűnésére és az ellenük irányuló esetleges merényletek.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmódnak a 76/207/EGK irányelvben előírt elvére a munkáltatóként eljáró állami hatósággal szemben, és a tagállamoknak meg kell teremteniük az egyenlő bánásmódot sértő helyzetek vonatkozásában a teljes körű bírói felülvizsgálatot.

Az előzetes döntéshozatali eljárást követően a nemzeti bírónak az irányelvet akként kell alkalmaznia, hogy megvizsgálja, a nemi hovatartozás meghatározó tényezőnek minősül-e a rendőri tevékenység gyakorlásának körülményeiből adódóan a tagállami közbiztonság védelmének követelményeit figyelembe véve. Ugyanakkor az EUB arra is felhívta a figyelmet, hogy a nők védelmében elfogadható megkülönböztetés mögötti indokok nem ölelhetik fel azokat a kockázatokot és veszélyeket, amelyeknek minden fegyveres rendőr ki van téve, vagyis ezek nem kifejezetten a nőket érintik.

Részletek az ítéletből

[33] E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy amennyiben az Észak-Írországban a rendőrség vonatkozásában hatáskörrel rendelkező hatóságok a közbiztonság védelmének követelményei miatt úgy határoztak, hogy a továbbiakban eltérnek attól az Egyesült Királyság többi részében általában alkalmazott szabálytól, amely szerint a mindennapi feladatok ellátásakor nem fegyverzik fel a rendőrséget, ez a határozat önmagában semmilyen megkülönböztetést nem jelent a férfiak és a nők között, tehát az egyenlő bánásmód elvének alkalmazási körén kívül esik. Az intézkedéseknek az irányelv rendelkezéseinek fényében való vizsgálata csak a Chief Constable azon határozata tekintetében merül fel, hogy a nőket nem látják el löfegyverrel, és használatukra sem képezik ki őket, valamint hogy a rendőrség általános feladatait ettől kezdve fegyvert viselő férfiak látják el, és nem újítják meg az RUC Full-time Reserve-nél az olyan nők szerződéseit, mint M. I. Johnston, akik korábban általános rendőrségi feladatokat látták el.

[37] [B]izonyos rendőrségi tevékenységek gyakorlásának körülményei lehetnek olyanok, hogy gyakorlásuknál a nem meghatározó tényezőnek minősül. Ekkor a tagállam a férfiak részére tarthatja fenn e feladatokat és az ehhez szükséges képzést. Ilyen esetben a tagállamok – mint ahogy ez az irányelv 9. cikkének (2) bekezdéséből következik – kötelesek a kérdéses tevékenységeket időszakosan felülvizsgálni annak eldöntése érdekében, hogy a társadalmi fejlődés tükrében indokolt-e az irányelv általános szabályaitól eltérő kivételek további fenntartása.

[39] [A] nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy azon indokok, amelyekre a Chief Constable alapozta döntését, ténylegesen megalapozottak-e, és igazolják-e az M. I. Johnston esetében meghozott konkrét intézkedést. Ugyancsak a nemzeti bíróság feladata az arányosság elve tiszteletben tartásának felügyelete, és annak ellenőrzése, hogy nem lehetett-e volna elkerülni M. I. Johnston szerződése megújításának elutasítását olyan feladatoknak a nők részére történő kiosztásával, amelyeket az elérni kívánt célok veszélyeztetése nélkül, fegyver nélkül is el lehet látni.

[44] A terhesség és az anyaság kifejezett említéséből adódik, hogy az irányelv egyrészről a nők biológiai állapotának védelmét, másrészről az anya és gyermeke közötti különleges kapcsolatot kívánja biztosítani. Az irányelv e rendelkezése tehát nem teszi lehetővé, hogy a nőket egy állásból azért zárják ki, mert a közvélemény azt igényli, hogy a nőket a férfiaknál jobban védjék olyan kockázatok ellen, amelyek a férfiakat és nőket egyaránt érintik, és amelyek eltérnek a nők védelmének azon szükséges elemeitől, amelyek kifejezetten említésre kerülnek.

7.2.2. Egyenlő értékű munkért egyenlő bér

C-262/88 Barber (Peinado Guitart)

ECLI:EU:C:1990:209

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EK-szerződés 119. cikk (EUMSZ 157. cikk); a Tanács 75/117 irányelve (1975. február 10.) a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

Douglas Harvey Barber a Guardian által létrehozott nyugdíjalap tagja volt, amely teljes egészében a munkáltató által finanszírozott rendszert alkalmazott. Ebben a rendszerben a tagok lemondtak az állami nyugdíjrendszer keresethez kötött részéről, azt a létrehozott alap helyettesítette. A rendszer tagjai az állami alapba csak csökkentett járulékot fizettek, ami egy keresettől független átalánynyugdíjnak felelt meg.

A Guardian nyugdíjrendszerében a rendes nyugdíjkorhatár férfiak esetében 62 év, nők esetében 57 év volt. A kettő közti különbség megegyezett az állami társadalombiztosítási rendszerben fennálló különbséggel, ami 65 és 60 év volt. Elbocsátás esetén a nyugdíjalap tagjai azonnali nyugdíjra voltak jogosultak, amennyiben a férfiak betöltötték az 55., a nők pedig az 50. életévüket, akik pedig nem teljesítették ezt a feltételt, azok a szolgálati éveik alapján kiszámított pénzbeli juttatásokban részesültek.

Barbert 52 éves korában bocsátották el, ennek megfelelően a végkielégítési feltételekben előírt pénzbeli juttatásban részesült, amit diszkriminatívnak tartott a női munkavállalók hasonló helyzetéhez képest, akik 52 évesen azonnali nyugdíjra jogosultak, ezért bírósághoz fordult. Barber időközben meghalt, és özvegye lépett a helyére a perben.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy a folyósítandó nyugdíj az EK-szerződés 119. cikke (EUMSZ 157. cikk) értelmében vett „bérnek” minősül, és mivel a cikk közvetlenül hatályos, ezért lehet rá hivatkozni a nemzeti bíróságok előtt.

A konkrét kérdést illetően az EUB arra jutott, hogy a hivatkozott cikkel ellentétes, hogy az elbocsátott férfi csak a rendes nyugdíjkorhatár elérésekor fizetendő halasztott nyugdíj igénylésére jogosult, miközben egy ugyanolyan korú női kérelmező azonnali öregségi nyugdíjra lenne jogosult. Az EUB álláspontja szerint az egyenlő bérezés elvének alkalmazását a díjazás minden egyes eleménél biztosítani kell, ezért nem fogadható el a nemi hovatartozástól függő életkori feltétel a nyugdíjalap vonatkozásában sem.

Részletek az ítéletből

[32] Az így megfogalmazott két kérdés közül az első esetében elegendő rámutatni arra, hogy a 119. cikk tiltja a férfiak és nők közötti bármilyen megkülönböztetést a munkabér tekintetében, függetlenül attól, hogy milyen rendszerből ered ez az egyenlőtlenség. Ennek megfelelően ellentétes a 119. cikkel, ha a szerződéses rendszer keretében folyósított nyugdíjak tekintetében nemenként eltérő életkori feltételt írnak elő, még akkor is, ha a férfiak és a nők nyugdíjkorhatára közötti különbség a nemzeti törvényes rendszerben előírt életkoron alapul.

[34] Ami az egyenlő díjazás elvének betartását ellenőrző eszközöket illeti, meg kell állapítani, hogy ha a nemzeti bíróságok kötelesek lennének értékelni és összehasonlítani a férfiaknak és nőknek a körülményeknek megfelelően nyújtott különböző típusú ellenszolgáltatásokat, a bírósági felülvizsgálat nehézségekbe ütközne, és ennek következtében a 119. cikk hatékonysága csökkenne. Ebből következik, hogy a tényleges átláthatóság, amely lehetővé teszi a hatékony felülvizsgálatot, csak akkor biztosítható, ha az egyenlő díjazás elve a férfiaknak vagy nőknek nyújtott díjazás minden egyes elemére vonatkozik.

7.2.3. Terhesség

C-32/93 Webb kontra EMO Air Cargo

ECLI:EU:C:1994:300

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Giuseppe Tesaurò

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 76/207/EGK irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

Az EMO Air Cargo 16 főt foglalkoztatott, akik egyike várandós lett, ezért a cég úgy döntött, hogy nem várja meg a szülési szabadságra való távozását, hanem mielőbb helyettesítőt alkalmaz, hogy a kieső munkatárs a szabadságra vonulását megelőzően be tudja őt tanítani. Webbet tehát helyettesítési céllal vették fel, de úgy tervezték, hogy a gyermeket váró munkatárs visszatérését követően is a cégnél marad. Két héttel foglalkoztatásának kezdetét követően azonban Webb is terhes lett, amit informálisan közölt a munkáltatójával, aki emiatt elbocsátotta. Webb bírósághoz fordult.

A bíróság döntése

Az EUB szerint a határozatlan időre felvett terhes nő elbocsátása nem indokolható azzal, hogy a nő nem képes teljesíteni a munkaszerződésében foglalt alapvető feltételt, ahogy azzal sem menthető ki, hogy másik terhes nő helyettesítésére vetették volna fel. A közösségi (uniós) jog által egy nőnek a terhesség alatt és a szülés után nyújtott védelem ugyanis nem függhet attól, hogy a terhessége alatt a munkahelyen való jelenléte elengedhetetlen-e annak a vállalkozásnak a megfelelő működéséhez, amelyben foglalkoztatják. Webb szerződésének a terhesség miatti felmondása tehát nem igazolható azzal, hogy a nő ideiglenesen akadályoztatva van abban, hogy elvégezze a munkát, amelyre felvették.⁴⁷³

⁴⁷³ A bemutatott ügygel párhuzamosan a Tanács elfogadta a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló 92/85/EGK irányelvet (1992. október 19.), amelyet a tagállamoknak 1994. november 24-ig kellett átültetniük. Az irányelv, amely minimumkövetelményeket rögzít azért, hogy különösen a munkakörnyezet tekintetében javításokat ösztönözzön a munkavállalók biztonsága és egészsége védelmének érdekében, a 10. cikkben az elbocsátás tilalmáról is rendelkezik.

Részletek az ítéletből

[20] [A]záltal, hogy a 76/207 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése fenntartja a tagállamok számára a jogot, hogy a „terhességgel és anyasággal” kapcsolatban a nők védelmét szolgáló rendelkezéseket hatályban tartsák vagy bevezessék, az egyenlő bánásmód elve alapján elismeri egyrészt a nő biológiai állapotának a terhesség alatti és utáni védelmének, másrészt a nő és gyermeke közötti különleges kapcsolat védelmének jogosságát a terhességet és a szülést követő időszakban.

7.2.4. Nemátalakítás

C-13/94 P kontra S és Cornwall County Council

ECLI:EU:C:1996:170

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Giuseppe Tesaro

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 76/207/EGK irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

P a területileg illetékes közigazgatási hatóság által működtetett oktatási intézményben dolgozott vezetőként. 1992. április elején P tájékoztatta S-t, az intézmény tanulmányi igazgatóját arról a szándékáról, hogy nemét meg kívánja változtatni. Ennek érdekében P először nőként öltözködött és viselkedett, majd a műtét következett, amelynek révén P női fizikai tulajdonságokat szerzett.

1992. szeptember elején, miután kisebb műtéti beavatkozásokon esett át, P-t három hónapos felmondási idővel elbocsátották, ezért keresetet nyújtott be a munkaügyi bírósághoz azon az alapon, hogy nemi megkülönböztetés áldozata lett.

A bíróság döntése

Az EUB az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatára utalással mindenekelőtt a „transzszexuális” személyekkel foglalkozott. Megállapította, hogy a kifejezést azokra alkalmazzák, akiknek testi jellemzőik nem vágnak egybe a pszichológiai természetükkel → III.5.3. *Alapjogvédelem az Emberi Jogok Európai Egyezményére utalással.* Ezek a személyek bár fizikailag az egyik nemhez tartoznak, meg vannak győződve arról, hogy valójában a másik nemhez tartoznak, és ezért gyakran igyekeznek egyértelműbb identitást elérni azáltal, hogy orvosi kezelésnek és műtéti beavatkozásoknak vetik alá magukat annak érdekében, hogy testi jellemzőiket pszichológiai természetükhöz igazítsák.

Az EUB szerint a felhívott 76/207/EGK tanácsi irányelv az egyenlőség alapvető elvének kifejezése. Ennek részeként a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy a nemi identitáson alapuló semmiféle hátrányos megkülönböztetésnek nem lehet helye. Az EUB ebből teleologikus értelmezéssel arra következtetett, hogy az irányelv által kitűzött céllal ellentétes lenne, ha a hatálya pusztán az egyik nemhez való tartozáson alapuló megkülönböztetésre korlátozódna, ezért a transzszexuális személy nemi átalakulással összefüggő okból történő elbocsátása is sérti az irányelvet → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve.*

Részletek az ítéletből

[20] Ennek megfelelően az irányelv hatálya nem korlátozódhat pusztán arra a megkülönböztetésre, amely azon a tényen alapul, hogy egy személy az egyik vagy a másik nemhez tartozik. Céljára és az általa biztosítani kívánt jogok jellegére tekintettel az irányelv hatálya kiterjed az érintett személy nemi átalakulásából eredő megkülönböztetésre is, miként az a jelen ügyben történt.

[21] Az ilyen megkülönböztetés alapvetően, ha nem is kizárólagosan, de az érintett személy nemén alapul. Ha valakit azért bocsátanak el, mert nemi átalakításon kíván átesni vagy már átesett rajta, hátrányos bánásmódban részesül azon nemhez tartozó személyekkel összehasonlítva, akiknek a neméhez tartozott a nemi átalakítás előtt.

7.3. A foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem

Az uniós antidiszkriminációs joganyag az Amszterdami Szerződés elfogadását követően vett lendületet. A megkülönböztetés elleni fellépés érdekében az uniós jogalkotó elfogadta a 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelvet, amelynek célja a valláson, meggyőződésen, fogyatékosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel.

Az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy nem szabad semmiféle közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést tenni a jogalanyok között, az újabban elfogadott irányelvek pedig tiltják a zaklatást és a megkülönböztetésre való utasítást is.

Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről beszélünk egy olyan rendelkezés vagy döntés esetében, amelynek eredményeként egy személy vélt vagy valós tulajdonsága miatt kedvezőtlen bánásmódban részesül. A kedvezőtlen bánásmódnak tehát ok-okozati összefüggésben kell állnia a védett tulajdonsággal, ugyanakkor nem szükségszerű, hogy az áldozat valóban rendelkezzen ezzel a tulajdonsággal, elégséges az, ha az elkövető ezt vélelmezi róla és emiatt hozza őt diszkriminatív helyzetbe. Másrészt közvetett hátrányos megkülönböztetés valószínűleg akkor, ha egy rendelkezés elfogulatlannak tűnik, vagyis látszólag megfelel az egyenlő bánásmód követelményének, de tényleges hatását tekintve egyes

vélt vagy valós tulajdonsággal rendelkező személyeket jelentősen nagyobb arányban hoz hátrányosabb helyzetbe, mint más, velük összehasonlítható helyzetben lévő, de a védett tulajdonsággal nem rendelkező személyeket. A zaklatás pedig olyan nemkívánatos magatartás, amely valamely védett tulajdonságra tekintettel sérti egy személy méltóságát, és megfélemlítő, ellenséges, lekicsinylő, megalázó vagy sértő környezetet teremt.⁴⁷⁴

Az eltérő bánásmód abban az esetben igazolható, ha objektív és észszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll a szóban forgó szabályozás által jogszerűen elérni kívánt céllal, valamint arányos az ilyen bánásmód által elérni kívánt céllal.⁴⁷⁵

A 2000/78/EK irányelv öt különféle védett tulajdonságot jelöl meg, amelyek közül a fejezet kettővel foglalkozik részletesebben: az életkor és a szexuális orientáció szerinti megkülönböztetéssel. Ezek közül az életkor szerinti diszkrimináció⁴⁷⁶ már a nemi alapú diszkrimináció klasszikus esetében, a Defrenne kontra SABENA ügyben is jelen volt: a belga légitársaság utaskísérője azért fordult a bírósághoz, mert munkájának abbahagyására kényszerült 17 év után, mivel munkaszerződése rögzítette, hogy a 40. életévét betöltő összes női alkalmazott köteles munkaviszonyának megszüntetésére. A férfiakra ugyanez a korlátozás nem vonatkozott, így miután ők negyvenéves koruk után is dolgozhattak, bérelőnyt élveztek.⁴⁷⁷

7.3.1. Életkor

C-144/04 Mangold ECLI:EU:C:2005:709

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Antonio Tizzano

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

Az ügy leírása

2003. június 26-án az akkor 56 éves Werner Mangold munkaszerződést kötött Rüdiger Helmmel. A szerződés 2003. július 1-jétől 2004. február 28-ig szólt, mivel Németország 1996-ban módosította az idősebb munkavállalók foglalkoztatá-

⁴⁷⁴ C-303/06 Coleman, ECLI:EU:C:2008:415.

⁴⁷⁵ A diszkrimináció igazolhatóságára lásd Evelyn ELLIS – Philippa WATSON: *EU Anti-Discrimination Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013, 9. fejezet.

⁴⁷⁶ A kor proxyként működik, azaz információt szolgáltat az adott munkaerő várható hatékonysága vonatkozásában, ezért a munkáltatók sok esetben hajlanak a „fiatalítás” gondolatára. Catarina VIEIRA PERES: *EU Case Law Developments on Age Discrimination. Market and Competition Law Review*, 2018/2., 151–180.

⁴⁷⁷ Az életkor szerinti diszkrimináció jelentős hazai vonatkozású ügyben is megjelent, lásd a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos döntést (C-286/12 Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2012:687).

sának elősegítéséről szóló törvényt. Ennek eredményeként a szabályozás lépcsőzetesen 52 éves életkorig csökkentette azt a határt, amely fölött kétéves, megújítható, határozott idejű szerződés keretében lehetett foglalkoztatni az idősebb munkavállalókat, kivéve, ha szoros kapcsolat állt fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi munkaszerződéssel. E szoros kapcsolat fennállását vélelmezni kell, ha a két munkaszerződés között eltelt idő kevesebb, mint négy hónap.

Időközben a Tanács elfogadta a 2000/78/EK irányelvet, amely az életkori alapú hátrányos megkülönböztetés megszüntetését is tartalmazza. Ez alapján 2003-ig minden EU-tagállamban meg kellett hozni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek az irányelvnek való megfeleléshez. Mangold az irányelvre hivatkozással megtámadta a munkaszerződést, a német bíróság pedig több kérdést is előzetes döntéshozatalra terjesztett az EUB elé.

A bíróság döntése

Az EUB elismerte, hogy a német szabályozás célja az idősebb munkanélküli munkavállalók szakmai beilleszkedésének támogatása, mivel ők jelentős nehézségekkel szembesülnek, amikor új munkahelyet keresnek. Márpedig az irányelv szerint az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha a nemzeti jog keretein belül egy törvényes cél által objektíven és észszerűen igazolt, és ha a cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek.

Az EUB úgy ítélte meg, hogy a munkaerőpiaci reintegráció objektíven és észszerűen igazolja az idősekre vonatkozó eltérést, de a második feltétel nem teljesül. A német állam ugyanis elmulasztotta bizonyítani azt, hogy a korhatár megállapítása önmagában – függetlenül az adott munkaerőpiac szerkezetéhez és az érintettek személyes helyzetéhez kötődő megfontolásoktól – megfelelő és szükséges a cél eléréséhez. Vagyis a német szabályozás túlságosan általános jellegű volt, amikor kvázi korlátozás nélkül tette lehetővé az idősek határozott idejű foglalkoztatását, és csupán a „szoros kapcsolat elve” alapján engedett kivételt alóla.

Külön elvi jelentőségű kérdésként merült fel azonban az, hogy az irányelv egyáltalán alkalmazható-e itt, mivel a munkaszerződés megkötésének időpontjában annak átültetési határideje még nem járt le. E vonatkozásban az EUB azt állapította meg, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma a közösségi jog általános elvének is tekintendő → III.4.1.2. *Az uniós jog általános jogelvei*,⁴⁷⁸ ezért érvényesítése – az elsődleges jog részeként – nem függhet annak a határidőnek a lejártától, amely a tagállamok számára azért áll nyitva, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek meghatározását célzó irányelvet átültessék.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Marlene SCHMIDT: The Principle of Non-discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment. *German Law Journal*, 2006/5., 518.

⁴⁷⁹ Az ügy utóéletéhez tartozó érdekesség, hogy az EUB döntésének merituma *ultra vires* kérdésként eljutott a német szövetségi alkotmánybíróság és a dán legfelső bíróság elé is, a két testület pedig

Részletek az ítéletből

[64] Mindenesetre, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság is megállapította, az alap-eljárásban érintetthez hasonló nemzeti szabályozás alkalmazása ahhoz vezet, hogy minden 52. életévét betöltött munkavállalónak – arra vonatkozó különbségtétel nélkül, hogy a szerződés megkötése előtt munkanélküli volt-e, és ha igen, mennyi ideig – azon életkorig, amikor öregségi nyugdíjra való jogosultságát érvényesítheti, korlátlan alkalommal meghosszabbítható, határozott ideig tartó munkaszerződés kínálható fel. A munkavállalók e nagy, kizárólag életkor alapján meghatározott csoportja azzal a kockázattal szembesül, hogy szakmai előmenetelük egy jelentős részében nem részesülhetnek a munkahely stabilitásának előnyeiből, amely fontos részét képezi a munkavállalók védelmének, amint az a keretszerződésből is következik.

[65] Az ilyen szabályozást, amely a határozott ideig tartó munkaszerződés alkalmazásának kizárólagos feltételeként az érintett munkavállaló életkorát írja elő – függetlenül a kérdéses munkaerőpiac szerkezetéhez és az érintettek személyes helyzetéhez kötődő megfontolásoktól –, annak bizonyítása nélkül, hogy a korhatár megállapítása objektív módon szükséges az idősebb munkanélküli munkavállalók szakmai beilleszkedésének elősegítéséhez, úgy kell tekinteni, mint amely meghaladja azt a szintet, amely megfelelő és szükséges a kitűzött cél eléréshez. Az arányosság elvének tiszteletben tartása ugyanis azt jelenti, hogy az egyéni jogoktól való eltérés esetén a lehető legnagyobb mértékben össze kell egyeztetni az egyenlő bánásmód elvének és a kitűzött célnak a követelményeit.

7.3.2. Szexuális orientáció

C-267/06 Maruko
ECLI:EU:C:2008:179

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

Az ügy leírása

Tadao Maruko regisztrált élettársi kapcsolatban élt egy színházi jelmeztervezővel, aki elhunyt, ezért Maruko a német színházak ellátóintézményéhez (Versor-

eltérő eredményre jutott. Miközben a német alkotmánybíróság éppen a Mangold-ügy apropóján finomította az *ultra vires* tesztjét, és annak megállapíthatóságához a „nyilvánvaló hatáskörtúllépés” (*offensichtliche Kompetenzüberschreitung*) követelményét fűzte, valamint azt, hogy a hatáskör túllépésének a tagállamok hátrányára történő strukturális eltolódást kell jelentenie (BVerfGE 126, 286), addig a dán bíróság nem követte az EUB által a C-441/14 DI ügyben (ECLI:EU:C:2016:278) adott értelmezést (15/2014. Ajos, 2016. december 6.). Helle KRUNKE – Sune KLINGE: The Danish Ajos Case: The Missing Case from Maastricht and Lisbon. *European Papers*, 2018/1., 159–162.; Matthias CORNILS: BVerfGE 89, 155 – Maastricht. Gerichtskooperation im Staatenverbund: Das wächteramt des BVerfG über die Kompetenzen der Europäischen Union. In Jörg MENZEL – Ralf MÜLLER-TERPITZ (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, 542.

gungsanstalt der deutschen Bühnen) fordult özvegyi nyugdíj folyósítása céljából. Az intézmény azonban arra hivatkozással, hogy nem házasságban éltek, megtagadta a túlélő hozzátartozónak járó ellátás folyósítását, annak ellenére, hogy a német szövetségi jogalkotó 2005. január 1-jén a törvényes élettársi kapcsolatot egyenrangúnak ismerte el a házassággal.

Maruko bírósághoz fordult, és arra hivatkozott, hogy a törvényes élettárs szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetését jelentené, ha élettársa halála után nem részesülne a túlélő hozzátartozónak járó olyan ellátásokban, mint amilyenekben a házastársak részesülnek.

A bíróság döntése

Az ügy megoldásához azt kellett eldönteni, hogy a német színházi foglalkozási ág ellátást nyújtó rendszere által a túlélő hozzátartozónak nyújtott ellátás „díjazásnak” minősül-e. A 2000/78/EK irányelv hatálya ugyanis nem terjed ki azokra a szociális biztonsági és szociális védelmi rendszerekre, amelyek juttatásai nem feleltethetők meg a „díjazás” alapító szerződés szerinti fogalmának, sem pedig bármilyen olyan jellegű állami kifizetésnek, amelynek célja a munkához jutás vagy a munkaviszony fenntartása.

E tekintetben az EUB megvizsgálta a folyósítandó támogatást, és megállapította, hogy az ellátásra való jogosultság elismerésének az a feltétele, hogy az ellátás jogosultjának a házastársa a halála előtt egy adott színházi intézmény tagja volt. A tagság a német színházakban alkalmazott művészeti személyzet esetében kötelező volt, ráadásul a rendszert kizárólag az adott ágazat munkavállalói és munkáltatói finanszírozták, minden állami pénzügyi beavatkozás nélkül. Sőt a színházi személyzetnek lehetősége volt arra, hogy a munkában töltött időszakokon túl is tagja maradjon az ellátórendszernek önkéntes tagdíjfizetés révén. E szempontokra tekintettel az EUB arra jutott, hogy az ellátóintézményből származó későbbi kifizetések Maruko élettársának munkaviszonyán alapulnak, ezért azt „díjazásnak” kell tekinteni.

Mivel a kifizetés az irányelv hatálya alá tartozik, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a túlélő élettárs a túlélő hozzátartozónak járó ellátásban részesülő házastárssal összehasonlítható helyzetben van-e, amennyiben pedig igen, úgy a szabályozás szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

Részletek az ítéletből

[59] Kétségtelen, hogy a családi állapot és az azon alapuló ellátások tagállami hatáskörbe tartoznak, és a közösségi jog nem sérti a tagállamoknak e hatáskörét. Emlékeztetni kell azonban arra, hogy e hatáskör gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogot, többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére vonatkozó rendelkezéseket.

[72] Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság úgy határoz, hogy a túlélő házastárs és a túlélő élettárs az említett túlélő hozzátartozónak járó ellátás tekintetében hasonló helyzetben van, akkor az alapügyben szereplőhöz hasonló szabályozás úgy tekintendő, hogy az a 2000/78 irányelv 1. cikke és 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében a szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

7.4. Pozitív diszkrimináció

Végül érdemes kitérni a társadalomban létező strukturális hátrányok csökkentésére kialakított gyakorlatra, a pozitív diszkriminációra (*affirmative action*). Ez abban áll, hogy a hátrányos társadalmi helyzetben lévő csoport tagjait előnyben részesítik azokkal szemben, akik nem rendelkeznek az adott társadalmi csoportot meghatározó ismervvel.⁴⁸⁰

Ennek első uniós jogi megfogalmazása a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 1976. február 9-i 76/207/EK tanácsi irányelvben volt olvasható, amelynek 2. cikk (4) bekezdése rögzítette, hogy az irányelv nem érinti a férfiak és a nők esélyegyenlőségét elősegítő intézkedéseket, különösen, ha azokat a fennálló egyenlőtlenségeket szüntetik meg, amelyek a nők lehetőségeit érintik.

A pozitív diszkrimináció célja, hogy megközelítőleg azonos esélyeket teremtsenek a társadalom sérülékeny csoportjaihoz tartozók számára annak érdekében, hogy jogaikat gyakorolni tudják. Ebbe a körbe illeszkedik a bizonyos tulajdonságon alapuló (például női) kvóták bevezetésének gondolata, vagy a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelv 5. cikke, amely lehetővé teszi a tagállamok számára olyan különleges intézkedések fenntartását és elfogadását, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.

Ehhez hasonlóan a 2000/78/EK irányelv 7. cikke akként fogalmaz, hogy tekintettel a teljes egyenlőség gyakorlati biztosítására, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozhatja meg egyik tagállamot sem abban, hogy ez egyes védett tulajdonságokkal járó hátrányok megakadályozását vagy kompenzálását célzó külön intézkedéseket tartson fenn vagy fogadjon el.

⁴⁸⁰ EUMSZ 157. cikk (4) bekezdés; Alapjogi Charta 23. cikk.

C-409/95 Marschall kontra Land Nordrhein-Westfalen
ECLI:EU:C:1997:533

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Francis Geoffrey Jacobs

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 76/207/EGK irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról [az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról]

Az ügy leírása

Észak-Rajna–Vesztfália tartományban a köztisztviselőkre vonatkozó törvénybe beiktatták azt a szabályt, hogy ha az előmenetel szempontjából hatáskörrel rendelkező hatóság ágazatában a beosztások szintjén a nők száma a férfiaké alatt van, a nőket elsőbbség illeti meg az előmenetel terén azonos szakmai alkalmasság, szakértelem és szakmai tapasztalatok mellett, „kivéve, ha a másik [férfi] jelölt személyéhez kapcsolódó indokok ez utóbbi felé billentik a mérleget”. Az új szabály célja tehát a nők hátrányára fennálló egyenlőtlenségek ellensúlyozása volt.

Hellmut Marschall tanárként dolgozott Észak-Rajna–Vesztfália tartomány alkalmazásában, és pályázatot nyújtott be magasabb beosztás elnyerése érdekében. A hatóság azonban arról tájékoztatta, hogy női pályázót kíván kinevezni a beosztásra, ezért Marschall panaszt nyújtott be. Miután a panaszt elutasították azzal az indokolással, hogy a kiválasztott női pályázót a fent ismertetett új rendelkezés alapján kötelezően elő kellett léptetni (a női pályázó és Marschall azonos képesítéssel rendelkezett, és az álláshirdetés megjelenésekor az adott besorolási fokozatban kevesebb nő dolgozott, mint férfi), Marschall bírósághoz fordult. Keresetében azt kérte, hogy a bíróság kötelezze a tartományt arra, hogy az adott beosztásba őt léptessék elő.

A bíróság döntése

Az EUB a társadalomban létező sztereotípiákra utalással rögzítette: az a tény, hogy két különböző nemű pályázó azonos képesítéssel rendelkezik, nem jelenti azt, hogy egyenlő esélyeik vannak. Ezért a tagállamok igenis hozhatnak esélyki-egyenlítő intézkedéseket, ha azok nem automatikus jelleggel működnek. E téren az EUB utalt a saját korábbi gyakorlatára, mivel a Kalanke-ügyben⁴⁸¹ már megállapította: az olyan nemzeti szabály, amely előírja, hogy a női pályázót automa-

⁴⁸¹ C-450/93 Kalanke kontra Freie Hansestadt Bremen, ECLI:EU:C:1995:322.

tikusan előnyben kell részesíteni, nemen alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

A jelen ügyben vitatott rendelkezésben azonban szerepelt az a kikötés, hogy a nőket nem volt kötelező előnyben részesíteni, ha a férfi pályázó személyéhez kapcsolódó indokok ez utóbbi felé billentették a mérleget, ezért az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nemzeti bíróság jogszerűnek fogadhatja el az ügyben szereplő esélykiegyenlítő rendszert, amennyiben úgy látja, hogy valóban megvalósul a jelöltek objektív értékelése.

Részletek az ítéletből

[28] Amint azt a Tanács a nők helyzetének javítását szolgáló támogató intézkedésekről szóló, 1984. december 13-i 84/635/EGK tanácsi ajánlás (HL L 331., 34. o.) harmadik preambulumbekzdésében meghatározta, „az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogszabályok, amelyek célja jogokat biztosítani az egyének számára, nem elegendőek ahhoz, hogy az egyenlőtlenség valamennyi formáját megszüntessék, ha ezzel párhuzamosan a kormányok, a szociális partnerek és más érintett szervezetek nem tesznek lépéseket annak érdekében, hogy ellensúlyozzák a dolgozó nőket érő, a társadalom hozzáállásából, viselkedéséből és szerkezetéből adódó hátrányos hatásokat.

[33] [A]z alapeljárásban szereplőhöz hasonlóan nyitva állási kikötést tartalmazó nemzeti szabályozás nem lépi át [az uniós jogban meghatározott szempontokat], ha minden egyedi esetben biztosítja a női pályázókkal azonos képesítéssel rendelkező férfi pályázók számára, hogy a pályázat olyan objektív elbírálásban részesüljön, amely figyelembe veszi a jelöltek személyéhez fűződő valamennyi szempontot, és kizárja a női pályázók számára biztosított előnyt, amennyiben egy vagy több szempont a férfi pályázó felé billenti a mérleget.

IV. A belső piac

Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése az Európai Unió egyik céljaként a belső piac létrehozását jelöli meg. Ezt a célt legelőször az Egységes Európai Okmány nevesítette, amelyben megvalósítandó programként jelent meg a belső piac létrehozása,⁴⁸² ami 1993-ra valósult meg. A belső piac tehát 2023-ban érkezett el fennállása a harmincéves évfordulójához, éppen akkor, amikor maga az Európai Unió is harmincéves lett a Maastrichti Szerződés 1993. november 1-jei hatálybalépése eredményeként.

A belső piac ugyanakkor hosszabb fejlődési ívre tekint vissza: a gazdasági együttműködés különféle formái a kezdetek óta meghatározták az integráció felépülését. Korábban ugyanakkor nem a „belső piac”, hanem a „közös piac” címke jelölte a gazdasági együttműködést. Ez a változás pedig korántsem pusztán szemantikai eltérést jelent: bár mind a közös piac, mind a belső piac alapja a négy alapszabadság, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának megteremtése, a belső piac minőségileg szorosabb integrációt jelent azáltal, hogy belső határok nélküli térség létrehozásával is jár, ahogy azt az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése is rögzíti.

A belső piac egy fejlődési folyamat egyik állomása, amely az országok közt létesíthető gazdasági együttműködési formák sorában helyezhető el.⁴⁸³ Ezek a fokozatok a következők lehetnek:

- szabadkereskedelmi övezet: a tagjai nem alkalmaznak egymással szemben vámokat;⁴⁸⁴
- vámunió: a tagjai nem alkalmaznak egymással szemben vámokat és harmadik országokkal szemben közös vámpolitikát alkalmaznak;⁴⁸⁵
- közös piac: a tagjai a vámunión túlmutatóan megteremtik az egyes termelési tényezők szabad áramlását, és ezeket egyes szakpolitikai együttműködésekkel is támogatják, például közös agrárpolitikával;⁴⁸⁶

⁴⁸² Az Európai Bizottság egyes lépéseket taglaló intézkedési terve 1985-ben jelent meg: *Completing the internal market: White paper from the Commission to the European Council*, <https://bit.ly/4j4fu1B>.

⁴⁸³ Herbert KÜPPER: Beyond Europe: Integrated Markets in Other Parts of the World. *EU Jog online*, 2024/2.

⁴⁸⁴ ASEAN Free Trade Area, United States – Mexiko – Canda Agreement, Greater Arab Free Trade Area, Gulf Cooperation Council, Economic Community of West African States, Common Market for Eastern and Southern Africa, East African Community.

⁴⁸⁵ Union économique et monétaire ouest-africaine, Communauté Économique et Monétaire de l'Afriques Centrale, Mercosur, Comunidad Andina de Naciones.

⁴⁸⁶ Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association, EFTA), Caribbean Community and Common Market, Mercado Común Centro-americano.

- belső piac: a tagjai a közös piacot hatékonyabbá teszik a belső határok lebontásával;
- gazdasági⁴⁸⁷ és monetáris unió: a belső piacon túlmenően a tagállamok közös pénznemet is bevezetnek.⁴⁸⁸

A belső piac létrehozásának alapvetően két technikáját különböztethetjük meg: az ún. negatív integrációt, amely a meglévő kereskedelmi akadályok lebontására irányul, és az ún. pozitív integrációt, amely közös szabályok megalkotását, az egyes nemzeti jogok közelítését, harmonizálását jelenti.⁴⁸⁹

A negatív integráció vonatkozásában a szerződésben foglalt tilalmakra szükséges utalni, amelyek célja a belső piac előtt álló akadályok lebontása. Ennek egyúttal a pozitív integrációra is serkentő hatása volt: a jogszerűtlenné nyilvánított nemzeti standardok helyett szükségessé vált a közös európai standardok létrehozása.⁴⁹⁰ A negatív integráció megvalósulásában kitüntetett jelentősége volt az EUB jogértelmezésének, mivel az egyes jogesetekben kifejtett értelmezések töltötték meg tényleges tartalommal az uniós jogi fogalmakat, és az EUB állapította meg azt is, hogy az alapszabadságokat rögzítő egyes szerződéses rendelkezések közül melyek rendelkeznek közvetlen hatállyal, amelyek így kikényszeríthetővé váltak az uniós polgárok által a nemzeti bíróságok előtt → III.1.1. *Az alapító szerződések rendelkezéseinek közvetlen hatálya.*

A pozitív integráció alapja az EUMSZ 26. cikk (1) bekezdése, amely szerint az EU meghozza a belső piac létrehozásához és működésének biztosításához szükséges intézkedéseket. Ehhez kapcsolódóan a szerződés számos speciális területen rögzít konkrét jogalkotásra való felhatalmazást,⁴⁹¹ amelyek mellett a belső piac vonatkozásában külön ki kell emelni az EUMSZ 114–115. cikkében szereplő horizontális harmonizációs kompetenciákat, amelyek mind a négy alapszabadságra vonatkoznak. E két előírás közül az Egységes Európai Okmány óta a szerződés részét képező 114. cikk a jelentősebb, mivel az minősített többséggel tette lehetővé a belső piac létrehozásához szükséges szabályok megalkotását → III.4.3.1. *Kompetencia* és II.2.2.2.1. *Tagállamok.*

Napjainkban a belső piachoz kötődő szabályozás számos újdonságra is kiterjed, így például a kriptoeszközökre⁴⁹² vagy éppen a mesterséges intelligenciára. Ezenfelül korunk kihívásai számos olyan horizontális szempont érvényesítését

⁴⁸⁷ Herbert Küpper külön kezeli a gazdasági uniókat és a még szorosabb együttműködést megvalósító monetáris uniókat. A gazdasági unió példjaként az Oroszország által életre hívott Eurázsiai Gazdasági Uniót említi, míg monetáris unióként az EU-tól külön kezeli az eurózónát. KÜPPER: i. m. (483. lj.).

⁴⁸⁸ Organisation of Eastern Caribbean States, Európai Unió.

⁴⁸⁹ Fritz W. SCHARPF: The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 2006/4., 854.

⁴⁹⁰ DEHOUSSE: i. m. (31. lj.) 91.

⁴⁹¹ Például az EUMSZ 113. cikke az adóharmonizációra, 116. cikke a versenyjogra, 118. cikke pedig a szellemi alkotásokra.

⁴⁹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1113 rendelete (2023. május 31.) a pénzüntalásokat és egyes kriptoeszköz-átruházásokat kísérő adatokról és az (EU) 2015/849 irányelv módosításáról.

igénylik, amelyek látszólag távolabb esnek a termékekre, a munkaerőre, a szolgáltatások jellemzőire és a tőkére fókuszáló belső piactól. A digitális tér kérdései mellett ilyennek tekinthetők az olyan közérdekű szempontok, mint az alapvető jogok vagy a fenntarthatóság problémája.⁴⁹³ Ahogy Somssich Réka fogalmaz, a belső piac ma már jóval többet jelent a négy szabadság megvalósulásánál: a hangsúly a minőségi aspektusokra helyeződött át, így a fenntarthatóság szempontja egyre markánsabban hatja át a belső piacot.⁴⁹⁴

Mindemellett a belső piac sem jelent korlátlan piacot,⁴⁹⁵ és a fenti tilalmaktól a tagállamok meghatározott feltételek fennállása esetén jogszerűen eltérhetnek. Már maga az EUMSZ is felsorol olyan indokokat, amelyekre hivatkozással a tagállamok korlátozhatják az egyes alapszabadságok érvényesülését. Ezen túlmenően az EUB joggyakorlata további legitim célokat (ún. közérdeken alapuló kényszerítő indokokat, más néven feltétlenül érvényesítendő követelményeket, valamint nyomós közérdekű okokat → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma*) azonosított⁴⁹⁶ és ismert el az egyes alapszabadságok korlátozását igazoló körülményként. E tagállami korlátozások ugyanakkor nem alkalmazhatók egyoldalúan, jogszerűségük pedig az EUB előtt vitatható. Ahhoz, hogy az EUB egy tagállami korlátozást jogszerűnek fogadjon el, az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- a szabályozásnak legitim célt kell követnie: a diszkriminatív korlátozást a szerződésben meghatározott korlátozási jogalaphoz, a nem diszkriminatív jellegű korlátozást közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell igazolnia;
- a korlátozásnak arányosnak kell lennie:⁴⁹⁷ a bevezetett intézkedésnek alkalmasnak kell lennie az általa elérni kívánt legitim cél megvalósítására, és nem léphet túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken;
- a korlátozó intézkedésnek tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat → III.5.8.2. *Az alapvető jogok mint az uniós jog korlátainak korlátai*.

⁴⁹³ Sybe A. DE VRIES: Recent trends in EU internal market legislation. Bringing back the old concept? In Ton VAN DEN BRINK – Virginia PASSALACQUA (szerk.): *Balancing unity and diversity in EU legislation*. London, Edward Elgar, 2024, 28. Idézi SOMSSICH: i. m. (381. l.).

⁴⁹⁴ Uo.

⁴⁹⁵ A belső piac megfelelő működését két hálózati együttműködés segíti. Az első egy belső piaci információs rendszer (Internal Market Information System, IMI), míg a második a tagállamok közigazgatási hatóságai által biztosított problémamegoldó hálózat, a SOLVIT. DÁN Judit: A belső piac működését segítő, határon átnyúló együttműködések. In GOMBOS Katalin – SIMON Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben*. Budapest, Ludovika, 2020, 164–179.; Pablo Meix CERECEDA: Administrative Cooperation and the Internal Market for Services. In Emilie CHEVALIER – Mariolina ELIANTONIO – Rui TAVARES LANCEIROC (szerk.): *Administrative cooperation in the European Space*. Bruxelles, Bruylant, 2025, 57–77.

⁴⁹⁶ A fejezet egységesen a közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalmat használja, ugyanakkor az EUB szóhasználata változatosabb: *mandatory requirements, imperative requirements, overriding requirements relating to the public interest, imperative reasons* stb.

⁴⁹⁷ Gráinne DE BÚRCA: The Principle of Proportionality and its Application in EC Law. *Yearbook of European Law* 1993, 105. és 113. Például 48/75 Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

1. Az áruk szabad mozgása

Az Európai Unió belső piaca a világ legnagyobb egységes piacának tekinthető,⁴⁹⁸ amely 2023-ban a globális bruttó hazai termék (GDP) 17,5%-át tette ki.⁴⁹⁹ Az áruk forgalma vonatkozásában mindez azt jelenti, hogy az EU-n belüli kereskedelem a világkereskedelem jelentős hányadát képezi.

Az áruk szabad mozgását az alapító szerződések több része biztosítja. Egyrészt a vámunió a tagállamok közti vámokat eliminálja. Emellett a szerződéses rendelkezések tiltják a kereskedelmet protekcionista megfontolások alapján korlátozó adópolitika alkalmazását, valamint a tagállamok közti kereskedelem mennyiségi alapú befolyásolását is. E ponton érdemes megemlíteni azt is, hogy a belső piac működésének elősegítése érdekében a Tanács elfogadta az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatos 2679/98/EK rendeletet. Ez előírja, hogy a tagállamoknak minden szükséges és a helyzettel arányban álló intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy területükön biztosítsák az áruk szabad mozgását, és a felmerült akadályokról és az azok leküzdésére tett lépésekről az akadály felmerülésétől számított öt napon belül tájékoztatniuk kell a Bizottságot. A rendelet külön kitér arra, hogy az áruk szabad mozgását nem csupán tevőlegesen lehet akadályozni, hanem „cselekmény elmulasztása” révén is: azaz ha a tagállam illetékes hatóságai magánszemélyek által okozott akadályok megjelenése esetén nem tesznek meg minden szükséges és a helyzettel arányban álló intézkedést az akadály elhárítása és az áruk szabad mozgásának biztosítása érdekében → III.3.5. *A tagállami felelősség megállapíthatósága az állami szervek passzivitása miatt.*

Az alábbi fejezet az áruk szabad áramlásának három nagy területét mutatja be: a vámok tilalmát, a diszkriminatív adók tilalmát és a mennyiségi korlátozások tilalmát.

1.1. Vámunió

A vámunió azt jelenti, hogy a tagállamok egymás közt szabadkereskedelmet érvényesítenek, harmadik államokkal szemben pedig egységes piacvédő intézkedéseket alkalmaznak. A vámunió megteremtése a közös kereskedelempolitika kialakítását is magával hozza.⁵⁰⁰

Az EGK-szerződés a vámunió létrehozását legkésőbb 1970-ig irányozta elő. Ezt megelőzően az EGK-szerződés eredetileg nem abszolút tilalmat tartalmazott, hanem csak arról rendelkezett, hogy a tagállamok tartózkodnak új behozatali vagy kiviteli vámok vagy azokkal azonos hatású díjak bevezetésétől, továbbá

⁴⁹⁸ SZEGEDI László – SZIRBIK Miklós: Belső (egységes) piac. In ÖRDÖGH: i. m. (421. lj.) 107.

⁴⁹⁹ A belső piac az EU tagállamain kívül kiterjed az Európai Gazdasági Térségre (Norvégiára, Izlandra és Lichtensteinre), valamint egyes vonásai egy külön kétoldalú megállapodás révén Svájcra is.

⁵⁰⁰ KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai, 2016, II. fejezet.

attól, hogy az egymással folytatott kereskedelemben már alkalmazott terheket növeljék. Ez az EGK-szerződés 12. cikkében foglalt ún. nyugalmi záradék vagy súlyosítási tilalom (*stand still* klauzula) vezetett el az uniós jog egyik alapvető doktrínáját megalapozó Van Gend & Loos-ügyhöz is → III.1. *Közvetlen hatály*.

A vámunió végül 1968. július 1-jére jött létre. Ennek eredményét jelenleg az EUMSZ 28. cikk (1) bekezdése rögzíti. Eszerint az EU vámuniót alkot, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azokkal azonos hatású díjak tilalmát a tagállamok között, továbbá közös vámtarifa bevezetését harmadik országokkal fenntartott kapcsolataikban. E definíció első elemének megfelelően a közvetlenül hatályos⁵⁰¹ EUMSZ 30. cikke tiltja a tagállamok között a behozatali vagy kiviteli vámok és azzal azonos hatású díjak alkalmazását.

A vámunió hatálya kiterjed a harmadik országból származó árura is, amennyiben azt az EU piacán szabad forgalomba hozták. Vagyis miután a vámunió kívülről érkező áruk eleget tesznek a behozatal alaki követelményeinek, azok a későbbiekben a tagállami termékekkel esnek egy tekintet alá, vagyis akkor sem lehet további vámokat kivetni, ha egyes termékeket továbbszállítanak egyik tagállamból a másikba.⁵⁰²

A definíció második részét, a vámunió külső aspektusát a közös vámtarifa és az egységes vámeljárás jelenti. Az EUMSZ 31. cikke alapján a közös vámtarifa vámtételeit a Tanács a Bizottság javaslata alapján állapítja meg.⁵⁰³ Az EU tagállamai tehát azonos mértékű vámokat vetnek ki a harmadik országokból származó termékekre, függetlenül attól, hogy azok melyik tagállamban lépnek a belső piac területére. A beszedett vámok a közös költségvetés ún. saját forrását képezik.⁵⁰⁴

1.1.1. Az áru fogalma

Az áruk szabad mozgására vonatkozó szabályok tárgyi hatályát az áru fogalmának jelentése határozza meg, amelyre az EUMSZ nem újít útmutatást. Ebből adódóan az áru fogalmának meghatározása az EUB-re maradt, amelyet a testület egy vámunióval kapcsolatos ügyben, az „olasz műkincs” ügyben fejtett ki.

⁵⁰¹ 2/69 és 3/69 Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders kontra Brachfeld és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1969:30.

⁵⁰² SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió alapszabályai 2010*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Európa Központ, 2010.

⁵⁰³ Az EU vámtarifája vonatkozásában lásd a vám- és a statisztikai nomenklatúráról, valamint a Közös Vámtarifáról szóló 2658/87/EGK rendeletet, az uniós vámkódex tekintetében pedig lásd a létrehozásáról szóló 952/2013/EU rendeletet.

⁵⁰⁴ KENGYEL (szerk.): i. m. (500. l.) XV. fejezet.

7/68 Bizottság kontra Olaszország
ECLI:EU:C:1968:51

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 16. cikk (EUMSZ 30. cikk)

Az ügy leírása

Olaszország egy 1939-es törvény alapján progresszív díjat vetett ki az országból más tagállamba kivinni szándékozott művészeti, történelmi, régészeti vagy népművészeti értékkel bíró tárgyak után. Az Európai Bizottság szerint ez sértette az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket, mivel a vitatott díj a kiviteli vámmal azonos hatású díjnak minősül, és ezért azt az alapító szerződés 16. cikke értelmében legkésőbb a közös piac első szakaszának végéig, azaz 1962. január 1-jétől el kellett volna törölni → IV.1.1.2. *A vámmal azonos hatású díj fogalma.*

Ezzel szemben Olaszország azzal érvelt, hogy a szóban forgó javak nem minősülnek árunak, mivel nem fogyasztási vagy általános használati jellegűek, ezért nem is vonatkoznak rájuk az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezések.

A bíróság döntése

Az EUB az áru fogalmát funkcionális oldalról közelítette meg döntésében, és kifejtette, hogy áru alatt azokat a pénzben kifejezhető értékkel rendelkező termékeket kell érteni, amelyek alkalmasak arra, hogy kereskedelmi ügyletek tárgyát képezzék. Mivel a konkrét esetben az exportőr olyan műkincseket vitt ki Olaszországból, amelyek piaci értéke meghatározható volt és kereskedelmi forgalomban eladhatók voltak, így azok is árunak minősültek az alapító szerződés rendelkezései értelmében. Mindezt az olasz szabályozás is alátámasztotta, hiszen a határon fizetendő díj mértéke a műkincsek pénzben kifejezett értékéhez volt kötve. A vitatott díj tehát olyan pénzügyi teher volt, amely az exportált áruk árát növelte a határ átlépése okán.

Az EUB a döntésében azt is hangsúlyozta, hogy az alapító szerződések a tagállamok egymást közti kereskedelme során alkalmazandó bármiféle vámtételt tiltanak, függetlenül azok esetleges céljától.

Részletek az ítéletből

[1] A Szerződés 9. cikke szerint a közösség vámunióra épül, „amely az összes áruforgalomra kiterjed”. E rendelkezés értelmében áruk alatt pénzben értékelhető termékeket kell érteni, amelyek mint ilyenek kereskedelmi ügyletek tárgyát képezhetik.

[2] A Szerződés 16. cikke tiltja a tagállamok közötti kereskedelemben a kiviteli vámok és az azzal azonos hatású díjak beszedését, azaz minden olyan díj beszedését, amely az exportált áru árának megváltoztatásával ugyanolyan korlátozó hatással van

az áru szabad forgalmára, mint a vám. Ez a rendelkezés nem tesz különbséget azon vámok és díjak célja alapján, amelyek eltörlését előírja.

1.1.2. A vámmal azonos hatású díj fogalma

A vám fogalma nem szorul értelmezésre, mivel minden államban ugyanazt jelenti: a vám az a pénzügyi teher, amelyet akkor kell megfizetni, amikor az áru átlépi a vámhatárt. A vám előírásának alapvetően három funkciója van.⁵⁰⁵ Egyrészt árnyó-velő hatású, hiszen költségként épül be a termékek árába, így közvetett módon befo-lyásolhatja a behozatal volumenét. Másrészt az állami költségvetés bevételeként fis-kális célokat szolgál. Végül védelmi funkciója van, amikor eseti fellépésekre ad lehetőséget a behozatal közvetlen szabályozása által; a védelmi cél szerint pedig kü-lönbféle megnevezései lehetnek.⁵⁰⁶ Erre az utolsó szerepre is tekintettel a vámok alkal-mazásának ma már elsősorban az EUMSZ 207. cikkének megfelelően az EU közös kereskedelempolitikájában van jelentősége mint a belső piac védelmi eszközének.

Ezzel szemben az EU-n belül, a belső piacon a vámok alkalmazásának tilalma már 1968 után általánossá vált. Ezt követően a tagállamok adott esetben más név alatt igyekeztek „vámszerű” fizetési kötelezettséget terhelni a kereskedőkre, ezért a vámunió létrejöttét követően a „vámmal azonos hatású díj” fogalmának értelmezése vált az EUB gyakorlatának központi fogalmává.

24/68 Bizottság kontra Olaszország ECLI:EU:C:1969:29

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 16. cikk (EUMSZ 30. cikk)

Az ügy leírása

Olaszország alacsony mértékű ún. statisztikai illetéket vetett ki a többi tagál-lamba kivitt vagy onnan behozott árucikkekre. A Bizottság kötelezettségszegé-

⁵⁰⁵ KOLLÁRIK Ferenc: Vámpolitika. In ÖRDÖGH: i. m. (421. lj.) 42–43.

⁵⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1036 rendelete (2016. június 8.) az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozatallal szembeni védelemről; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1037 rendelete (2016. június 8.) az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező támogatott behozatallal szembeni védelemről (kodifikált szöveg); az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/478 rendelete (2015. március 11.) a behozatalra vonatkozó közös szabályokról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1843 rendelete (2015. október 6.) a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján az Uniót megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelempolitika területén követendő uniós eljárások megállapításáról.

si eljárást indított, mert a kivetett illetéket „vámval azonos hatású díjnak” ítélte. Olaszország ugyanakkor azzal védekezett, hogy a kivetett illeték nem protekcionista jellegű intézkedés, mivel nem diszkriminatív, vagyis az olasz termékekre ugyanúgy vonatkozik, mint a többi uniós tagállamból származó termékekre. Ezenkívül érvként felhozta azt is, hogy az illetékért cserébe a statisztikai kimutatók létrehozásával ellenszolgáltatást nyújt, hiszen a statisztika hasznos információt szolgáltat a piaci helyzet esetleges változásáról, ami előnyös a kereskedőknek.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy akár minimális összegű díjfizetési kötelezettség is a vámmal azonos hatású díjnak minősül, ha azt a tagállamok egyoldalúan vetik ki az árura a határ átlépésének tényéhez kapcsolódóan. E tekintetben nincs jelentősége a díjazás elnevezésének vagy alkalmazási módjának sem: a vámok és a vámokkal azonos hatású díjak általános tilalma nemcsak a védelmi jellegű intézkedéseket zárja ki, hanem éppen ellenkezőleg, céljuktól függetlenül tiltja meg azok alkalmazását.

Az EUB a készülő statisztika mint szolgáltatás érvre is reagált. Elvi szinten elfogadhatónak tartotta a határon nyújtott szolgáltatás ellenértékének beszédését, de kifejtette, hogy a szolgáltatásból származó előny nem lehet túlságosan általános. E szempont miatt a konkrét esetben sem tartotta elegendőnek azt, hogy a gazdaság egésze számára hasznos információs adatbázis keletkezik a statisztikák révén. Ehelyett arra lenne szükség, hogy a fizetendő összeg egy ténylegesen nyújtott, konkrét gazdasági előny fedezetét szolgálja, amely a díjat megfizető személy számára előnyös.⁵⁰⁷

Részletek az ítéletből

[7] [A] vámok bevezetésük céljának és a belőlük származó bevétel rendeltetésének figyelembevételétől függetlenül tilosak. [...] [A]z áruk mozgásának akadályát képezi minden olyan – akármilyen csekély mértékű – pénzbeli teher, amelyet az árukra azért vetnek ki, mert azok átlépik a határt.

[8] A vámok tilalmának kiterjesztése az azonos hatású díjakra azt a célt szolgálja, hogy a vámok által a kereskedelembe létrehozott akadályok elleni tilalmat kiegészítse annak hatékonyságának növelésével.

[9] [E]gy olyan, akár minimális összegű pénzügyi teher, amelyet egyoldalúan vetnek ki – bármi legyen is az elnevezése és alkalmazásának módja –, s amely a határ átlépésének tényéből eredően sújtja a nemzeti vagy külföldi árukat, amennyiben nem minősül a szó szoros értelmében vett vámnak, a Szerződés 9., 12., 13. és 16. cikkének

⁵⁰⁷ Nem fogadta el az EUB a kivetett díjak megalapozottságát, ha túl általános közérdek indokolta (87/75 Bresciani kontra Állami Pénzügyi Igazgatóság, ECLI:EU:C:1976:18), ha nem volt kötelező a határon végzett ellenőrzés bevezetése (132/82 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:1983:135), ha hatását tekintve piaccellenes volt (2/62 & 3/62 az EGK Bizottsága kontra Luxemburg és Belgium egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1962:45), és akkor sem, ha a kirótt díj mértékje túlságosan magas, tehát aránytalan volt (46/76 Bauhuis, ECLI:EU:C:1977:6).

értelmében vett azonos hatású díjnak minősül még akkor is, ha azt nem az állam javára vetik ki, nincs semmiféle megkülönböztető vagy védelmi jellege és a pénzügyi teherrel sújtott áru nem áll versenyben egyetlen nemzeti termékkel sem.

1.1.3. A vámmal azonos hatású díj kivételes elfogadhatósága

Az EUMSZ 30. cikke nem enged eltérést a vámok tilalma alól, nincsenek ún. szerződéses kimentési lehetőségek, mint az EUMSZ 34. cikke, a mennyiségi korlátozások tilalmánál → IV.1.3.2. *A mennyiségi korlátozások tilalma alóli kivételek*. Teljesen mindegy tehát, milyen célból szednek be kisebb vagy nagyobb összeget az egyes áruk határon történő átlépésekor. Ennek megfelelően az sem teszi lehetővé a díjbeszedést, ha az nem az állam javára történik,⁵⁰⁸ és mint a fenti olasz ügyben is látható volt, az EUB nem fogadja el a kivetett díjat azon az alapon sem, hogy a kereskedők valamilyen elvont jellegű szolgáltatást kapnak cserébe.

Az EUB ugyanakkor szűk körben mégis megállapított kivételeket a határon kivetett díjak elfogadhatóságához. Ennek értelmében a díj nem minősül a vámmal azonos hatásúnak, ha a belsőilletékek általános rendszeréhez kapcsolódik, amelyet szisztematikusan és ugyanazon kritériumok alapján alkalmaznak a belföldi és az importált termékekre egyaránt.⁵⁰⁹ További feltétel, hogy az árukereskedőknek kézzelfogható előnyben kell részesülniük a kapott szolgáltatással arányos összegű díjazásért,⁵¹⁰ vagy a díj megfizetésének az uniós jogból fakadó kötelezettségek teljesítéséhez kell kapcsolódnia.⁵¹¹

18/87 Bizottság kontra Németország

ECLI:EU:C:1988:453

Az eljárás típusa: kötelezettségsegzési eljárás

Főtanácsnok: G. Federico Mancini

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 9. és 12. cikk (EUMSZ 28. és 30. cikk)

Az ügy leírása

Az állatok nemzetközi szállítás közbeni védelméről szóló irányelvi rendelkezésekkel összhangban Bréma, Hessen, Alsó-Szászország, Észak-Rajna–Vesztfália és Rajna-vidék-Pfalz tartomány hatóságai az élő állatok behozatala és átszállítása után díjat vetett ki az egyszer elvégzendő hatósági állatorvosi vizsgálatok költségeinek fedezésére. A Bizottság szerint a díj „vámmal azonos hatású díjnak” mi-

⁵⁰⁸ 2/69 és 3/69 Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders kontra Brachfeld és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1969:30.

⁵⁰⁹ 132/78 Denkavit Loire, ECLI:EU:C:1979:139.

⁵¹⁰ 158/82 Bizottság kontra Dánia, ECLI:EU:C:1983:317.

⁵¹¹ 46/76 Bauhuis, ECLI:EU:C:1977:6.

nőszült, s mint ilyen, az alapító szerződés fényében tilos, ezért kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Németországgal szemben.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt felidézte irányadó gyakorlatát, amely szerint a vámok és az azokkal azonos hatású díjak tilalmának indokoltsága abban rejlik, hogy az árukra a határ átlépése miatt kirótt bármely – akármilyen csekély – pénzbeli teher az áruk mozgásának akadályát képezi, amit az ebből eredő adminisztratív formalitások csak súlyosbítanak.

Az EUB azt is megállapította, hogy a vitatott díj nem tekinthető a belső illetékek általános rendszeréhez tartozónak, és nem minősül a gazdasági szereplő számára nyújtott szolgáltatás ellenértékének sem, mivel a nemzetközi szállításban részt vevő állatok ellenőrzése a közérdeket szolgálja és nem valamilyen konkrét előny ellenértéke. Mindazonáltal a vitatott díjat az uniós rendelkezés alapján végzett ellenőrzésekkel kapcsolatban számították fel, ami négy – az ítéletből vett lenti idézetben részletezett – feltétel teljesülése mellett elfogadható lehet. Ezek számbavételét követően az EUB a keresetet elutasította, mivel az irányelv alapján kirótt fizetési kötelezettség az összes tagállamra egyenlő mértékben irányadó és indokolt ellenőrzési kötelezettség ellentételezésére szolgált, ezért az nem tekinthető a vámmal egyenértékű díjnak.

Részletek az ítéletből

[8] Mivel a vitatott díjat közösségi rendelkezés alapján végzett ellenőrzésekkel kapcsolatban számították fel [...] az ilyen díjak nem minősíthetők vámmal azonos hatású díjnak, ha a következő feltételek teljesülnek:

- (a) nem haladják meg azon ellenőrzések tényleges költségeit, amelyekkel kapcsolatban ezeket felszámítják;
- (b) a szóban forgó vizsgálatok kötelezőek és egységesek a Közösségben az összes érintett termékre vonatkozóan;
- (c) azokat a közösségi jog a Közösség általános érdekében írja elő;
- (d) elősegítik az áruk szabad mozgását, különösen azáltal, hogy semlegesítik azokat az akadályokat, amelyek a Szerződés 36. cikkével összhangban elfogadott egyoldalú ellenőrzési intézkedésekből adódhatnak.

1.2. A belső adók útján történő diszkrimináció tilalma

Egy terméket nem csupán a határ átlépése során alkalmazott vám vagy vámmal azonos hatású díj hozhat hátrányos helyzetbe a tagállam piacán. A szabad árumozgásnak az ún. belső adók is korlátját képezhetik, ezért az EUMSZ 110. cikkének két bekezdése azt a célt szolgálja, hogy a tagállamok által alkalmazott adórendszer ne legyen diszkriminatív, ne hozza hátrányosabb helyzetbe a más tagállamból érkező termékeket a saját területükön előállított termékekhez képest, vagyis ún. nemzeti elbánást biztosítson minden termék számára.

1.2.1. Az adó fogalma

Az EUMSZ 110. cikkében foglalt szabályozás tiltja a diszkriminatív adóztatást. Ugyanakkor, mint annyi más fogalom esetében, az alapító szerződések az adók definícióját sem adják meg, így annak értelmezése is az EUB-re maradt. A bíróság a fogalmat tágan értelmezte, és arra jutott, hogy bármilyen fizetési kötelezettség adónak minősülhet, ha az hozzáadódik az áru árához. E szempontból nem lényeges az adó megnevezés használata, ahogy az sem, hogy eseti vagy rendszeresen fizetendő díjról van-e szó. Mindazonáltal kérdés lehet, hogyan különböztethetjük meg a belső adókat a vámmal azonos hatású díjaktól, ami az alábbi ügyben is felmerült.

90/79 Bizottság kontra Franciaország

ECLI:EU:C:1981:27

Az eljárás típusa: kötelezettségzegési eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontlából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 9., 12–13. és 95. cikk (EUMSZ 28., 30. és 110. cikk)

Az ügy leírása

Az 1975. december 30-án elfogadott francia pénzügyi törvény bevezette a reprográfiai használatra kivetett illetéknek nevezett adót, amely 3%-os adókulccsal terhelte a reprográfiai gépek gyártását és behozatalát, valamint a könyvkiadásra is kivetett egy 0,2%-os illetéket, amelyet a kiadóknak kellett megfizetniük a könyvek értékesítése után. Az ezekből befolyt összegek a francia nemzeti könyvvalap bevételeit képezték, amelyet egyes minőségi művek kiadásának támogatására, francia és külföldi könyvek könyvtárak általi megvásárlására, valamint külföldi művek francia nyelvre fordítására költöttek.

Az ügyben nem volt vitatott, hogy a reprográfia széles körű alkalmazása miatt a szerzők és a kiadók jelentős pénzbeli hasznot veszítenek el, ezért maga a Bizottság is egy közleményében amellet foglalt állást, hogy a reprográfiai berendezések és a működtetésükhöz használt anyagok eladási árába bele kellett volna foglalni egy összeget a szerzők és a kiadók által jogosan elvárt díjazás garantálása érdekében. Ennek megfelelően a francia kormány is arra hivatkozott, hogy az általa bevezetett illeték éppen ilyen, egyfajta kollektív kompenzációt szolgál. A konkrét esetben azonban a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a francia reprográfiai berendezések gyártása elenyésző a behozatalhoz képest, ezért az illeték gyakorlatilag csak az importált termékeket sújtja, ami miatt a kivetett adó valójában vámmal azonos hatású díjnak minősül.

A bíróság döntése

Az EUB arra a következtetésre jutott, hogy ha bizonyos esetekben alacsony a hazai termelés vagy nincs is, ez akkor sem jelenti szükségszerűen azt, hogy a szóban forgó termékre kivetett díjat vámmal azonos hatású díjnak kellene tekinteni. Különösen akkor nem lehet annak tekinteni, ha az illeték a belső általános adórendszer része, amelyet szisztematikusan alkalmaznak az adott termékkategóriákra.⁵¹² Márpedig a konkrét esetben a szóban forgó illetéket az általános belső illetékrendszer részeként fogadták el, és célja a szerzői jogok védelme körében a sokszorosító eljárások használatának növekedése miatt bekövetkező bevételcsökkenés közvetett kompenzálása volt, függetlenül az egyes termékek eredetétől. Ezért az EUB objektív kritérium alapján kivetett adónak tekintette a reprográfiai díjat, a Bizottság keresetét pedig elutasította.

Részletek az ítéletből

[13] A vámmal azonos hatású díjnak a belső adótól megkülönböztető lényeges jellemzője tehát abban rejlik, hogy az előbbit kizárólag az importált termék mint olyan viseli, míg az utóbbit az importált és a belföldi termékek egyaránt.

[14] A Bíróság azonban elismerte, hogy még egy olyan díj is, amelyet egy másik tagállamból behozott termék visel, ha nincs azonos vagy hasonló belföldi termék, nem minősül a szerződés 95. cikke értelmében vett azonos hatású díjnak, hanem belső adónak, ha az a termékek származásától függetlenül, objektív kritériumok alapján a termékkategóriákra szisztematikusan alkalmazott általános belső adórendszerhez kapcsolódik.

1.2.2. A hasonló jellegű hazai termék fogalma

Az EUMSZ 110. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok sem közvetlenül, sem közvetve nem vethetnek ki más tagállamok termékeire a hasonló jellegű hazai termékre közvetlenül vagy közvetve kivetett adónál magasabb belső adót. E diszkriminációs szabály kulcskérdése, hogy mi minősül „hasonló jellegű terméknek”. E körben rengeteg olyan ügy került az EUB elé, amelyben különféle alkoholos termékeket vagy dohányárúkat kellett összehasonlítani, és megállapítani, hogy azok „hasonló jellegűek” vagy sem.⁵¹³

Fontos kiemelni továbbá, hogy az EUMSZ 110. cikk (1) bekezdése nem pusztán a közvetlen diszkriminációt, hanem annak közvetett formáját is tiltja. Ez utóbbról akkor beszélünk, amikor az adórendszer látszólag semleges viszonyul a termékekhez, és nem a termékek eredete, hanem valamilyen más ismérv

⁵¹² C-90/94 Haahr Petroleum kontra Åbenrå Havn és társai, ECLI:EU:C:1997:368.

⁵¹³ Felmerült például, hogy hasonló jellegű terméknek minősül-e a szőlőbor és a gyümölcsbor (168/78 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1980:51), a sötét és a világos dohányáru (C-302/00 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:2001:449), valamint a gyümölcsből készült likőr és a whisky (243/84 Walker kontra Ministeriet for Skatter og Afgifter, ECLI:EU:C:1986:100).

alapján különbözteti meg azokat, azonban az így kialakított adórendszer a hatását tekintve mégis a többi tagállamból behozott terméket érinti hátrányosan.⁵¹⁴

112/84 Humblot kontra Directeur des services fiscaux
ECLI:EU:C:1985:185

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Pieter Verloren van Themaat

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 95. cikk [EUMSZ 110. cikk (1) bekezdés]

Az ügy leírása

Franciaországban két adótípus létezett a gépjárművekre vonatkozóan 1984-ben, így külön rezsim alatt álltak a 16 lóerő alatti vagy azzal egyenlő teljesítményű gépkocsik, valamint a 16 lóerő fölöttiek. Az előbbiekre differenciált adómérték érvényesült, amelynek összege progresszívan nőtt a gépkocsi teljesítményének függvényében, az utóbbiak után pedig egy jóval magasabb, fix összegű adót kellett megfizetni. Így amikor Michel Humblot vásárolt egy 36 lóerő teljesítményű autót, a forgalomba helyezéséhez meg kellett fizetnie az 5000 francia frank összegű különleges adót. Emiatt Humblot az adóhatóságnál panaszt nyújtott be, amelyet az elutasított, ezért bírósághoz fordult.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a különleges adó rögzített összege közel ötször magasabb, mint a 16 lóerős teljesítmény alatti autók esetében alkalmazott differenciális adó maximuma. A rendszer nem tartalmazott megkülönböztetést a termékek származása szerint, hiszen az autók teljesítményén mint látszólag objektív tényezőn alapult a különbségtétel.

Ennek ellenére az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a kialakított adórendszer az EUMSZ 110. cikkével ellentétes diszkriminatív vonásokat mutat, mivel Franciaországban nem gyártottak 16 lóerő teljesítmény fölötti járműveket. A különleges adó tehát csak az importált gépkocsikat terhelte, míg az összes hazai gyártású gépkocsi – kisebb teljesítményük okán – a differenciális adó előnyösebb rendszerébe tartozott. Mindez tehát azt jelenti, hogy az adómegállapítás szempontjából figyelembe veendő teljesítmény mértékét olyan szinten rögzítették, hogy az kedvezőbb elbánásban részesítette a hazai gyártmányú autókat a nagyobb teljesítményű import autókhoz képest. Ez a szabály tehát közvetett

⁵¹⁴ A tagállamok ugyanakkor kimenthetik a diszkriminációs helyzetet, ha objektív körülményekkel képesek igazolni a hasonló termékek eltérő kezelését: 140/79 Chemical Farmaceutici, ECLI:EU:C:1981:1; 196/85 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1987:182 [10].

diszkriminációt valósított meg⁵¹⁵ → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma.*

Részletek az ítéletből

[12] Először is helyénvaló hangsúlyozni, hogy a közösségi jog jelenlegi állása szerint a tagállamoknak jogukban áll olyan termékeket, mint például a személygépkocsik, olyan közúti adórendszer alá vonni, amelynek összege fokozatosan emelkedik egy objektív kritériumtól függően, mint például az adózási célú teljesítményértékelés, amelyet különböző módon lehet meghatározni.

[15] A különadó összegére vonatkozó megfontolások hiányában a méret, a kényelem, a tényleges teljesítmény, a karbantartási költségek, a tartósság, az üzemanyag-fogyasztás és az ár tekintetében összehasonlítható gépkocsikat kereső fogyasztók természetesen a francia törvényben meghatározott kritikus teljesítményhatár feletti és alatti gépkocsik közül választanak. A különadó-kötelezettség azonban sokkal nagyobb adóemelési jelent, mint az egyik gépjárműkategóriából a másikba való átlépés egy olyan progresszív, kiegyensúlyozott különbségeket tartalmazó adórendszerben, mint amilyen a differenciális adó alapját képező rendszer. Az ebből eredő többletadóztatás kiolthatja azokat az előnyöket, amelyeket egyes más tagállamokból importált autók a fogyasztók szemében a hasonló, hazai gyártású autókkal szemben élvezhetnek, különösen mivel a különadó több éven keresztül továbbra is fizetendő. E tekintetben a különadó csökkenti a versenyt, amelynek a belföldi gyártású gépkocsik ki vannak téve, és ezért ellentétes a semlegesség elvével, amelynek a belföldi adózásnak meg kell felelnie.

1.2.3. *A versenyhelyzetben lévő termék védelme*

Az EUMSZ 110. cikk (2) bekezdése bonyolultabb, mint az (1) bekezdés: arra az esetre vonatkozik, amikor két termék nem hasonlít ugyan egymásra (ha így lenne, akkor az első bekezdés hatálya alatt állnának), hanem egyszerűen egymás helyettesítő termékeinek tekinthetők. Erről az esetről az EUMSZ 110. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a tagállamok nem vethetnek ki más tagállamok termékeire olyan természetű belső adót, amely más termékek közvetett védelmét szolgálhatja. E közgazdaságtani megfontolású megközelítés arra keresi a választ, hogy két termék vajon ugyanazt a fogyasztói igényt elégíti-e ki, és amennyiben igen, úgy adóztatásuk eltérő-e, és ha igen, az protekcionista tagállami szabályozást jelent-e. Ha a vizsgálat arra jut, hogy az adórendszer a hazai terméket preferálja a más tagállamból származó rovására, akkor a tagállami szabályozás az EUMSZ 110. cikk (2) bekezdésébe fog ütközni.⁵¹⁶

⁵¹⁵ Kerültek ügyek az EUB elé a külföldről behozott autókra kivetett regisztrációs adó kapcsán is: C-74/06 Bizottság kontra Görögország, ECLI:EU:C:2007:534; C-290/05 és C-333/05 Nádasi ügyesített ügyek, ECLI:EU:C:2006:652.

⁵¹⁶ Felmerült, hogy ha a gyümölcsből készült likőr és a whisky nem hasonló jellegű, akkor versenyben vannak-e egymással (243/84 Walker kontra Ministeriet for Skatter og Afgifter, ECLI:EU:C:1986:100). Ehhez hasonlóan merült fel a banán és más gyümölcsök versenyhelyzete (184/85 Bizottság kontra

356/85 Bizottság kontra Belgium ECLI:EU:C:1987:113

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: José Luís Da Cruz Vilaça

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 95. cikk [EUMSZ 110. cikk (2) bekezdés]

Az ügy leírása

A belga szabályozás 6%-kal magasabb áfakulcsot alkalmazott a borra, mint a sörre, ezért a Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett arra való tekintettel, hogy a bor a belga piacon elsősorban importból származik, szemben a sörrel, amelyet a hazai piacon állítanak elő. A Bizottság szerint a sörre alkalmazott kedvezőbb adókulcs célja, hogy a sört előnyösebb piaci helyzetbe juttassa az importált borokhoz képest.

A bíróság döntése

A termékeket megvizsgálva az EUB úgy ítélte meg, hogy a bor és a sör bizonyos mértékig azonos szükségletek kielégítésére alkalmas, így a két termék között bizonyos fokú helyettesíthetőség áll fenn. Tekintettel azonban a borok minőségében és árában fennálló lényeges különbségekre, a sörrel mint népszerű és széles körben fogyasztott itallal csak az általánosan fogyasztott olcsóbb borok állnak versenyben.

E versenyhelyzet ellenére az EUB úgy látta, a Bizottság nem tudta bebizonyítani, hogy a csupán 6%-os áfakülönbség a belföldi fogyasztásra szánt sörnek kedvező védőhatást eredményezett volna. Sőt a sör- és borfogyasztás tendenciáit összehasonlító statisztikák sem utaltak semmilyen védőhatás meglétére: a belgiumi sörfogyasztás 1973-ban érte el csúcspontját, és azóta csökkenő tendenciát mutatott, ezzel szemben a borfogyasztás az elmúlt húsz év alatt megháromszorozódott, majd egyensúlyba került.

Részletek az ítéletből

[7] [A] 95. cikk második bekezdése konkrétan arra irányul, hogy megakadályozza a közvetett adóprotekciónizmus minden olyan formáját, amely olyan importált termékeket érint, amelyek bár a 95. cikk első bekezdése értelmében nem hasonlók a hazai termékekhez, mégis versenyhelyzetben állnak azok egy részével, még ha csak részben, közvetve vagy potenciálisan is.

[15] [E]gy adott adónak a 95. cikk második bekezdésével való összeegyeztethetőségének értékelésénél figyelembe kell venni az adónak az érintett termékek közötti versenyhelyzetre gyakorolt hatását. A lényeges kérdés tehát az, hogy az adó olyan jellegű-e, hogy a szóban forgó piacon az importált termékek potenciális fogyasztásának csökkentését eredményezi-e a versenyző hazai termékek javára.

Olaszország, ECLI:EU:C:1987:207), valamint a boré és a söré (170/78 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:1983:202 [27]).

1.3. A mennyiségi korlátozás tilalma

A mennyiségi korlátozások tilalma az áruk szabad mozgásának nem tarifális korlátozását jelenti. A szerződésben rögzített tilalom kiterjed a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra vonatkozó teljes vagy részleges korlátozásokra, valamint az azonos hatású terhekre is. Ezt az EUMSZ 34. és 35. cikke rögzíti: az előbbi a behozatalra (importra), az utóbbi a kivitelre (exportra) fogalmaz meg analóg jellegű tilalmakat.⁵¹⁷

A szerződésben rögzített tilalom a tagállamokat érinti, a magánszemélyekre nem vonatkozik, azonban határesetekkel is találkozhatunk: így ha a nemzeti termékek preferálására felszólító kampányt magáncégek valósítják meg, de azt az állam rendelte meg, akkor a magáncégek tevékenysége az államnak lesz betudható, és a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek fog minősülni⁵¹⁸ → III.1.4.2. *Az állam fogalmának kiterjesztő értelmezése.*

Amint a felidézett eset is előrevetíti, a szerződéses cikkekben megfogalmazott tiltó rendelkezés legnagyobb értelmezési kérdéseit nem a sima mennyiségi korlátok, vagyis a kvóták jelentik,⁵¹⁹ hanem „a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedés” fogalma (például törvényi előírások, szakpolitikák, közigazgatási gyakorlatok), amelynek gazdag esetjoga alakult ki.⁵²⁰

A fogalom értelmezését segítő, a Bizottság 1969. december 22-én elfogadta a behozatal mennyiségi korlátozásai azonos hatású intézkedések megszüntetéséről szóló 70/50/EGK irányelvet. A jogszabály a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések két típusát határozta meg: azokat, amelyek megkülönböztetéssel alkalmazandók (2. cikk), azaz amelyek csak az importált termékekre vonatkoznak, valamint az egységesen alkalmazandó intézkedéseket (3. cikk), amelyek azonban csak akkor minősülnek a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseknek, ha a behozatalban érintett termékekre gyakorolt hatásuk aránytalanul nagyobb.

Az irányelv hatálya alá tehát elsősorban azok az intézkedések tartoztak, amelyek a behozatalt vagy a behozott termékek értékesítését a kereskedelmi folyamat bármely szakaszában olyan feltételhez kötik, amelyet csak a behozott termékekre írnak elő, vagy amely eltér a hazai termékekre előírt feltételtől és annál nehezebben teljesíthető. Szintén a hatálya alá tartoznak azok az intézkedések, amelyek előnyben részesítik a hazai termékeket vagy a támogatástól eltérő egyéb kedvez-

⁵¹⁷ Az exportra vonatkozó jogesetek köréből lásd például 15/79 Groenveld, ECLI:EU:C:1979:253; C-205/07 Gysbrechts és Santurel Inter, ECLI:EU:C:2008:730.

⁵¹⁸ 249/81 Bizottság kontra Írország, ECLI:EU:C:1982:402.

⁵¹⁹ 2/73 Geddo kontra Ente Nazionale Risi, ECLI:EU:C:1973:89.

⁵²⁰ 113/80 Bizottság kontra Írország, ECLI:EU:C:1981:139; 42/82 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1983:88; 45/87 Bizottság kontra Írország, ECLI:EU:C:1988:435; 207/83 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:1985:161; C-325/00 Bizottság kontra Németország, ECLI:EU:C:2002:633; C-265/95 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1997:595 → III.3.5. *A tagállami felelősség megállapíthatósága az állami szervek passzivitása miatt.*

ményt biztosítanak számukra, függetlenül attól, hogy ezt feltételhez kötik-e vagy sem. Ehhez képest az egységesen alkalmazandó intézkedések közül csak az olyanok tartoznak az irányelv hatálya alá, amelyek főleg a formával, a mérettel, a súllyal, az összetétellel, a külső megjelenéssel, az azonosítással vagy a kiszerezéssel foglalkoznak. Ezek ugyan egyformán vonatkoznak a hazai és a behozott termékekre is, de az ilyen intézkedéseknek az áruk szabad mozgására gyakorolt korlátozó hatása túlléphet a kereskedelmi szabályozással járó hatások keretein.⁵²¹

Az irányelv tehát elsősorban abból indult ki, hogy az importált árukra olyan kiegészítő követelmények vonatkozhatnak, amelyek az áruk forgalmazásának korlátozásával járnak, az egységesen alkalmazandó intézkedések azonban főszabály szerint nem ilyenek.⁵²² E megközelítést az EUB joggyakorlata két fontos ponton is érintette. Egyrészt az EUB megközelítésében az egységesen alkalmazandó intézkedések ugyanúgy automatikusan bekerültek a kimentésre szoruló mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések fogalma alá. Másrészt mivel a legtöbb kereskedelmi előírás nem szándékosan diszkriminatív és nem is szándékosan protekcionista, hanem egyszerűen a jogharmonizáció hiánya miatt merült fel, ezért az EUB a kölcsönös elismerés elvével igyekezett megerősíteni az áruk szabad áramlását.

A mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés fogalmának jelentősége három kiemelt ügyön keresztül világítható meg.

1.3.1. A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedés fogalma

1.3.1.1. A Dassonville-formula

A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedés fogalmának definíciója az ún. Dassonville-formulaként híresült el. Ennek értelmében a tagállamok által elfogadott minden olyan kereskedelmi szabály, amely képes – közvetlen vagy közvetett módon, ténylegesen vagy potenciálisan – akadályozni a Közösségen belüli kereskedelmet, a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek tekintendő. E tág megfogalmazás nem alkalmazza tehát a fenti irányelv két kategóriáját: nem különbözteti meg a minden termékre egyformán vagy nem egyformán alkalmazandó előírásokat. Az EUB által kidolgozott formula értelmében bármilyen előírás a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés lehet, ha nem menthető ki észszerűségi alapon.

⁵²¹ A Bizottság 70/50/EGK irányelve (1969. december 22.) a 33. cikk (7) bekezdésének rendelkezései alapján a behozatal mennyiségi korlátozásaival azonos hatású és az EGK-Szerződés értelmében elfogadott egyéb rendelkezések hatálya alá nem tartozó intézkedések megszüntetéséről, <https://bit.ly/3GKF26v>.

⁵²² Az irányelv kilencedik preambulumbekzdésének megfogalmazásában: „mivel a termékek értékesítésével kapcsolatos, valamint a hazai és a behozott termékekre egyformán vonatkozó intézkedéseknek az áruk szabad mozgására gyakorolt hatásai általában nem egyeznek meg a mennyiségi korlátozások hatásaival, mivel az ilyen hatások rendszerint a tagállamok által e tekintetben alkalmazott szabályok közötti különbségek velejárói.”

8/74 Dassonville
ECLI:EU:C:1974:82

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Alberto Trabucchi

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 30. cikk (EUMSZ 34. cikk)

Az ügy leírása

Belgiumban a kereskedők rendszeresen vásároltak a Franciaországban szabad forgalomban lévő skót whiskyből. Ezeket anélkül importálták Belgiumba, hogy rendelkeztek volna a brit vámhivatal eredetiségigazolásával, amelynek meglétét a belga jogszabályok előírták. Ennek beszerzése azonban komoly nehézséget jelentett volna azokkal az importőrökkel szemben, akik a terméket közvetlenül az előállító országból hozták be. A kereskedők ellen azonban büntetőeljárások indultak a származási bizonyítvány nélküli import miatt. Egy ilyen eljárásban fordult a belga bíróság az EUB-hez, azt kérdezve, hogy a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül-e az, ha a nemzeti rendelkezés az exportáló ország kormánya által kiállított, az áru eredetét igazoló hivatalos dokumentum hiányában megtiltja az eredetmegjelöléssel egyébként rendelkező áruk importját.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a termék eredetének igazolására megkövetelt alakiságok olyan követelményt jelentenek, amelyet komolyabb nehézség nélkül kizárólag a közvetlen importőrök tudnak teljesíteni. Márpedig az eredetiségigazolás nehezebben hozzáférhető egy másik tagállamban szabad kereskedelmi forgalomban lévő áru importőre számára, mint a közvetlenül az előállító országból érkező terméket importáló számára, ezért az ilyen előírás a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez. Az előírás ugyanis közvetett módon megkülönbözteti a kereskedőket annak függvényében, hogy melyik tagállamból szerzik be ugyanazt az eredeti terméket, ezért az előírás összeegyeztethetetlen az alapító szerződéssel.

Részletek az ítéletből

[4] [E]gy tagállam azzal a feltétellel hozhat intézkedéseket a tisztességtelen gyakorlat megelőzése érdekében, hogy ezek az intézkedések észszerűek, valamint a bizonyítási eszközöknek nincs a tagállamok közötti kereskedelmet akadályozó hatása, a tagállamok minden állampolgára számára hozzáférhetőek.

[5] A tagállamok minden olyan kereskedelmi szabályozását, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni.

[6] Amíg nem hoznak létre a fogyasztók számára a termékek eredet-megjelölésének valódiságát biztosító közösségi rendszert, egy tagállam azzal a feltétellel hozhat intézkedéseket a tisztességtelen gyakorlat megelőzésére e vonatkozásban, hogy ezek az intézkedések észszerűek, és hogy a megkívánt bizonyítási eszközöknek nincs a tagállamok közötti kereskedelmet akadályozó hatása, valamint következésképpen azok a tagállamok minden állampolgára számára hozzáférhetőek.

1.3.1.2. A kölcsönös elismerés elve

Nem minden áru vonatkozásában léteznek uniós standardok, így az egyes termékekre teljesen természetes módon más és más nemzeti szabványok lehetnek érvényesek. Ezek az előírások a tagállamok nézőpontjából mindenféle termékre alkalmazandók, úgy a hazai, mint a többi tagállamból érkező termékekre. Ennek a rendszernek a fenntartása azonban nagyban megnehezíti a tagállamok közti kereskedelmet, ezért az EUB a kölcsönös elismerés elvének megfogalmazásával igyekezett lebontani a jogharmonizáció hiányából eredő piaci akadályokat.⁵²³ Ennek értelmében a tagállamoknak el kell fogadniuk a többi tagállamban jogszerűen előállított és forgalmazott termékeket,⁵²⁴ és amennyiben nemzeti szabványt akarnak érvényesíteni, akkor azt közérdeken alapuló kényszerítő indokkal és az arányosság elvének érvényesítésével kell alátámasztaniuk.

120/78 Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ECLI:EU:C:1979:42

Eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Francesco Capotorti

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 30. cikk (EUMSZ 34. cikk)

Az ügy leírása

A felperes Rewe-Zentral AG egy rakomány francia eredetű Cassis de Dijont szeretett volna importálni Németországba, ezért a szeszes italok szövetségi monopóliumhivatalához fordult annak érdekében, hogy megszerezze a termékre vonatkozó behozatali engedélyt. A hivatal azonban arról tájékoztatta, hogy a termék alkoholtartalma túlságosan alacsony, a német jogszabályok értelmében a likőrök minimális alkoholtartalma 25%, míg Franciaországban 15–20% között van.

A felperes bírósághoz fordult, mert szerinte a monopóliumhivatal által kibocsátott állásfoglalás korlátozta az áruk szabad mozgását. Úgy vélte ugyanis, hogy amennyiben a német jogszabályokban alkalmazott minimális alkoholtartalom

⁵²³ Christine JANSSENS: *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013, Part I.

⁵²⁴ További híres jogeset: 178/84 Bizottság kontra Németország, ECLI:EU:C:1987:126.

meghatározásának az a következménye, hogy a más tagállamokból származó szeszes italok nem hozhatók fogalomba Németországban, akkor a rendelkezés a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek kell minősülni.

A bíróság döntése

Döntésében az EUB elismerte, hogy az italok alkoholtartalmára vonatkozó határértékek meghatározása a fogyasztóknak szóló ajánlatok nagyobb átláthatóságát és a termékek szabványosítását biztosítja. Mindazonáltal a minimális alkoholtartalom kötelező előírása nem tekinthető a kereskedelmi ügyletek tisztességessége alapvető garanciájának, mivel a vevők megfelelő tájékoztatása a származásnak és az alkoholtartalomnak a termékek csomagolásán való feltüntetése előírásával megfelelően biztosítható.

A bíróság elismerte, hogy elképzelhetők olyan közérdekű célok, amelyek indokolhatják az áruk szabad mozgásának korlátozását. Ugyanakkor ha egy tagállamban speciális előírások vonatkoznak egyes termékekre – még ha azok egyaránt érvényesek a hazai és az exportált termékekre is –, azokat valamilyen észszerűségi szempontnak igazolnia kell → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma.*

A konkrét ügyben szereplő minimális alkoholtartalom előírása mögött nem volt beazonosítható az EUB által elvárt észszerűségi szabály, ezért a testület úgy látta, hogy a nemzeti előírás valójában a más tagállamokból származó termékeknek a nemzeti piactól való távoltartását szolgálta. Az EUB szerint a közös piacon éppen ellenkező logikának kell érvényesülnie: ha egy tagállamban jogszerűen előállítanak és forgalmazznak egy terméket, akkor azt a többi tagállamban is jogszerűen forgalomba lehessen hozni.

Részletek az ítéletből

[8] El kell fogadni a Közösségen belüli mozgásnak [az alkohol és az alkoholtartalmú italok] forgalmazására vonatkozó nemzeti jogszabályok különbségeiből eredő akadályait, amennyiben elismerhető, hogy ezek az előírások olyan feltétlenül érvényesítendő követelményeknek való megfelelés érdekében szükségesek, mint amilyen különösen az adóellenőrzés hatékonysága, a közegészség védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztességessége vagy a fogyasztóvédelem.

[14] Nincs [...] olyan elfogadható indok, amely alapján meg lehetne akadályozni, hogy a tagállamok bármelyikében jogszerűen előállított és forgalmazott szeszes italokat bármely másik tagállam piacára bevezessék anélkül, hogy e termékek mozgását a nemzeti jogszabályok által meghatározott határértéknél alacsonyabb alkoholtartalmú italok forgalmazásának törvényi tilalmával megakadályoznák.

1.3.1.3. *A forgalmazás kérdésköre, avagy a Keck-formula*

A Dassonville-formula nagyon tágra fogalmazta meg azokat az intézkedéseket, amelyek az áruk szabad mozgásának mennyiségi korlátozását jelenthetik: min-

den olyan intézkedés a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek minősülhet, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a tagállamok közti kereskedelmet. E tág definíciót a Keck-formula igyekezett kissé visszaszorítani azáltal, hogy az értékesítés feltételeire vonatkozó előírásokat kivette az EUMSZ 34. cikkének hatálya alól, amennyiben az értékesítés szabályozása egységesen vonatkozik a hazai és a más tagállamokból származó termékekre is.

A Keck-döntést követően tehát meg kell különböztetni az áruk értékesítésére vonatkozó kereskedelmi előírásokat a magára az árura vonatkozó szabályoktól.⁵²⁵ Tiltott, a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek az árukra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos szabályok minősülhetnek (például a formára, méretre, összetételre, csomagolásra vonatkozó előírások). Ugyanakkor az értékesítés egyes módjait szabályozó, korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok – például a reklámokra⁵²⁶ vagy a nyitvatartási időre vonatkozó előírások⁵²⁷ – nem alkalmasak az EU-n belüli kereskedelem akadályozására, kivéve, ha bizonyítható, hogy az értékesítés módja megkülönbözteti a termékeket a származási helyük alapján.⁵²⁸

C-267/91 és C-268/91 Keck és Mithouard egyesített ügyek

ECLI:EU:C:1993:905

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 30. cikk (EUMSZ 34. cikk)

Az ügy leírása

Bernard Keck és Daniel Mithouard ellen büntetőeljárás indult, mivel a francia törvények előírásait megsértve egyes termékeket olcsóbban adtak el azok beszerzési áránál. A vádlottak védekezésül az EGK-szerződés 30. cikkére hivatkoztak, mivel szerintük a veszteséges viszonteladás általános tilalma összeegyeztethetetlen az áruk szabad mozgásával és a szabad versennyel.

⁵²⁵ Panos KOUTRAKOS: On groceries, alcohol and olive oil: more on free movement of goods after Keck. *European Law Review*, 2001/26., 391–407.

⁵²⁶ C-405/98 Gourmet International Products, ECLI:EU:C:2001:135.

⁵²⁷ C-145/88 Torfaen Borough Council kontra B & Q PLC, ECLI:EU:C:1989:593.

⁵²⁸ Nem fogadta el az EUB a Keck-formulára való hivatkozást az alábbi osztrák ügyben: C-368/95 Vereinigte Familienapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH kontra Bauer Verlag, ECLI:EU:C:1997:325.

A bíróság döntése

Az EUB döntésében különválasztotta a termékekre és az értékesítésükre irányadó szabályozást. Megállapította, hogy a veszteséges viszonteladást általánosságban tiltó nemzeti rendelkezésnek nem célja a tagállamok közötti kereskedelem szabályozása: csökkentheti ugyan a más tagállamokból érkező termékek értékesítésének mennyiségét, de ez a hatás esetleges, és általában véve az értékesítések mennyiségének csökkentését eredményezi. Az értékesítésre irányadó ilyen előírások, amennyiben minden érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak és ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását, nem minősülnek a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek, ezért nem tartoznak az alapító szerződés hatálya alá.

Részletek az ítéletből

[15] [A] 30. cikk által tiltott, azonos hatású intézkedésnek számítanak az áruk szabad mozgásának olyan akadályai, amelyek a jogszabályok harmonizálásának hiányában az árukra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos szabályok (mint amilyenek a megnevezésre, a formára, a méretre, a súlyra, az összetételre, a kiserelésre, a címkézésre, a csomagolásra vonatkozó szabályok) más tagállamokból származó, ott jogszerűen előállított és forgalmazott árukra történő alkalmazásából erednek, még akkor is, ha e szabályok megkülönböztetés nélkül minden termékre vonatkoznak, amennyiben e követelmények előírását nem igazolja olyan közérdekű cél, amely előbbre való az áruk szabad mozgásának követelményénél.

[16] Ugyanakkor a korábban ítétekkel ellentétben az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem alkalmas a Közösségen belüli kereskedelemnek a Dassonville-ítélet [...] értelmében vett közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy potenciális akadályozására, amennyiben e jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását.

1.3.2. A mennyiségi korlátozások tilalma alóli kivételek

1.3.2.1. A közerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme

Az EUMSZ 36. cikke értelmében a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra a tagállamok bevezethetnek olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezekre a legitim célokra hivatkozással a tagállamok jogszerűen kor-

látozhatják az áruk szabad mozgását, ugyanakkor a korlátozást lehetővé tevő szabályokat megszorítóan kell értelmezni,⁵²⁹ és az EUB előtti eljárásban bizonyítani kell tudni azt, hogy a bevezetett intézkedés valóban alkalmas a kívánt cél elérésére, megfelel az arányosság elvének (a feltétlenül szükséges mértéken felül nem akadályozza jobban a tagállamok közti kereskedelmet), alkalmazása pedig nem önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszköze.⁵³⁰

34/79 Henn és Darby
ECLI:EU:C:1979:295

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Jean-Pierre Warner

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 36. cikk (EUMSZ 36. cikke)

Az ügy leírása

Hennt és Darbyt több bűncselekmény miatt elítélték, többek között azért, mert a hatóságok szerint szándékosan részt vettek az egyes obszcén tárgyak behozatalára vonatkozó nagy-britanniai tilalom csalárd módon történő kijátszásában. Az obszcén filmeket és magazinokat tartalmazó dobozokat, amelyekre a panaszosok elleni vádak vonatkoztak, 1974. október 14-én hozták be az Egyesült Királyságba egy Rotterdamból komphajón érkezett teherautóval. Ezek hat filmet és hét magazint szállítottak, amelyek mind dán eredetűek voltak.

A panaszosok fellebbezésükben azzal érveltek, hogy az Egyesült Királyságban nincs következetes közerkölcs-politika az illetlen és obszcén cikkekre vonatkozóan, és az Egyesült Királyság különböző részein alkalmazott jogszabályok között különbségek fedezhetők fel. Továbbá azzal érveltek, hogy az ilyen tárgyak behozatalára szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint az országon belül alkalmazott szabályok, ami önkényes megkülönböztetésnek minősül. Az Egyesült Királyság az alapító szerződés 36. cikkében szereplő közerkölcs védelmére alapított védekezését.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy az alapító szerződések értelmében „a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozások és

⁵²⁹ 46/76 Bauhuis, ECLI:EU:C:1977:6 [12]. Ehhez hasonlóan → IV.2.1.1. *A munkavállaló fogalma.*

⁵³⁰ Néhány további híresebb jogeset: 121/85 Conegate kontra HM Customs & Excise, ECLI:EU:C:1986:114 (közerkölcs); 40/82 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:1982:285 (az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme); 72/83 Campus Oil, ECLI:EU:C:1984:256 (közbiztonság).

minden azonos hatású intézkedés”, ami egyértelműen magában foglalja a teljes behozatali tilalmat mint a korlátozás legszélsőségebb formáját. Mindazonáltal a 36. cikk első mondata lehetővé teszi, hogy egy tagállam jogszerűen megtiltsa a nemzeti joga értelmében illetlen vagy obszcén tárgyak bármely más tagállamból történő behozatalát. E tilalom azonban jogszerűen úgy alkalmazható, ha a kereskedelmi korlátozás nem a más tagállamokból származó áruk hátrányos megkülönböztetésére vagy egyes nemzeti termékek közvetett védelmére irányul.

A konkrét ügyet megvizsgálva az EUB arra jutott, hogy az Egyesült Királyság jogszerűen hivatkozott a közkerölcs védelmére: a szóban forgó szabályozás nem a hazai forgalmazókat védte. Való igaz, hogy az Egyesült Királyságban a kérdéses tárgyak pusztá birtoklását nem üldözte a büntetőjog, de az azokkal való kereskedést igen. A jogszabályok célja tehát beazonosítható módon arra irányult, hogy megtiltsák és visszaszorítsák az illetlen vagy szeméremsértő jellegű tárgyak vagy kiadványok előállítását és forgalmazását, a bevezetett intézkedések pedig nem különböztették meg önkényesen az Egyesült Királyságban előállított termékeket a más tagállamban előállítottaktól.

Részletek az ítéletből

[15] A Szerződés 36. cikke értelmében az áruk közösségen belüli szabad mozgására vonatkozó rendelkezések nem zárják ki az olyan behozatali tilalmakat, amelyeket többek között „közkerölcsökkel” indokoltak. Elvileg minden tagállamnak a saját értékrendje szerint és az általa választott formában kell meghatározni a közkerölcs követelményeit a területén. [...]

[22] [H]a az áruk behozatalára vonatkozó tilalom közkerölcsökkel indokolható, és ha e céllal írják elő, e tilalom végrehajtása – mivel az érintett tagállamban ugyanezen áruknak nincs jogszerű kereskedelme – nem képezheti az önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelemnek a 36. cikkel ellentétes rejtett korlátozását.

1.3.2.2. A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma

Az áruk szabad mozgása minden tagállamot arra kötelez, hogy arra alkalmas intézkedések révén biztosítsa az áruk behozatalát, kivitelét vagy egyszerű átmenő forgalmát, a tagállamok azonban az EUMSZ 36. cikkében foglalt szerződési kivételekre hivatkozva korlátozhatják az alapszabadság érvényesülését.

Az EUB előtti eljárásokban a felek ugyanakkor rendre hivatkoztak az EUMSZ 36. cikkének felsorolásában nem szereplő esetkörökre is. Ezeket az EUB eseti jelleggel mérlegeli, és a Cassis de Dijon ügy óta elismeri és elfogadja az ún. közérdeken alapuló kényszerítő indokokat,⁵³¹ amelyek alapján szintén korlátozhatók

⁵³¹ A Cassis de Dijon ügyben az EUB az adóellenőrzés hatékonyságát, a közegészség védelmét, a kereskedelmi ügyletek tisztességességét és a fogyasztóvédelmet említette példaként (120/78 Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECLI:EU:C:1979:42). Később a lista újabb elemekkel bővült, például a környezetvédelemmel (302/86 Bizottság kontra Dánia, ECLI:EU:C:1988:421), a közlekedésbiztonsággal (C-54/05 Bizottság kontra Finnország, ECLI:EU:C:2007:168), a sajtó sokszínűségének fenntartásával (C-368/95 Vereinigte Familiapress

a szerződésben foglalt alapszabadságok. Ezek az észszerűségi indokok a megkülönböztetés nélkül alkalmazott korlátozásokat menthetik ki, mégpedig abban az esetben, ha megfelelnek az arányossági tesztnek is, amit a rájuk hivatkozó tagállamoknak kell bizonyítaniuk az EUB előtti eljárásban → IV.1.3.1.2. *A kölcsönös elismerés elve.*

C-112/00 Schmidberger

ECLI:EU:C:2003:333

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Francis Geoffrey Jacobs

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 30. és 36. (módosítást követően 28. és 30.) cikk (EUMSZ 34. és 36. cikk)

Az ügy leírása

Ausztria illetékes hatóságai egy környezetvédelmi célú egyesület számára hallgatólagos engedélyt adtak a Brenner (A13-as) autópályán tartandó rendezvényük megszervezésére, amely közel harminc órán keresztül teljességgel gátolta az autópálya forgalmát, így az áruk szabad áramlását is.

A Schmidberger nemzetközi fuvarozó vállalat keresetet nyújtott be, amelyben kérte, hogy a bíróság kötelezze kártérítés megfizetésére az osztrák államot, mivel őt kamionja nem vehette igénybe a Brenner autópályát. Kérelmét azzal támasztotta alá, hogy a rendezvényt az osztrák hatóságok nem tiltották be, és ezzel elmulasztották a közlekedési főútvonal eltorlaszolásának megakadályozását → III.3.5. *A tagállami felelősség megállapíthatósága az állami szervek passzivitása miatt.* Ez az akadályozás Schmidberger szerint nem igazolható a tüntetők véleménynyilvánítási szabadságával és gyülekezési jogával, sérti a közösségi (uniós) jogot, ennélfogva az érintett tagállam felelősségének megállapításához vezet.

A bíróság döntése

Mivel jelen ügyben az áruknak az alapító szerződések által biztosított szabad mozgását a tüntetés, vagyis a gyülekezési szabadsága gyakorlása korlátozta, az EUB mindenekelőtt felidézte, hogy az alapvető jogok védelme az uniós jog általános jogelvei részét képezik, amelyek tiszteletben tartását az EUB biztosítja → III.5.1. *Az alapjogok védelme mint az uniós jog általános elve.*

Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH kontra Bauer Verlag, ECLI:EU:C:1997:325), a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyával (C-120/95 Decker kontra Caisse de maladie des employés privés, ECLI:EU:C:1998:167), a kulturális javak védelmével (60/84 és 61/84 Cinéthèque kontra Fédération nationale des cinémas français egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1985:329), fogyasztóvédelmi és versenyjogi megfontolásokkal (286/81 Oosthoek, ECLI:EU:C:1982:438), alapjogvédelemmel (C-112/00 Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333) → III.5.8.1. *Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként.*

Az EUB emlékeztetett arra is, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében az áruk szabad mozgása részben az EKSZ 36. cikkében felsorolt okokból, részben pedig az EUB állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően elismert ún. közérdeken alapuló közérdekű indokból korlátozható. Mivel az alapvető jogok tiszteletben tartása mind az integráció, mind a tagállamok kötelezettsége, az EUB arra jutott, hogy e jogok védelme olyan jogos érdeket képez, amely főszabály szerint igazolhatja a közösségi jog által megállapított jogosultságok korlátozását → III.5.8.1. *Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként.*

Az alapjogok védelme tehát legitim korlátját képezheti az áruk szabad mozgásának, amennyiben a korlátozás mértéke megfelel az arányosság követelményének. Márpedig a konkrét esetben időben behatárolt volt a gyülekezési jog érvényesülése, így az áruk szabad mozgásának korlátozására arányos mértékben került sor.

Részletek az ítéletből

[59] A Szerződés 30. és 34. cikke következőképpen nem csak azt írja elő a tagállamok számára, hogy ők maguk ne tegyenek olyan lépéseket vagy ne tanúsítsanak olyan magatartást, amelyek akadályozhatják a kereskedelmet, hanem – ugyanezen Szerződés 5. cikkével együtt – azt is, hogy hozzanak meg minden megfelelő és szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a területükön biztosítsák ezen alapvető szabadság tiszteletben tartását.

[64] [A]z, hogy valamely tagállam illetékes hatóságai nem tiltottak be egy olyan rendezvényt, amely megszakítás nélkül közel 30 órán keresztül teljesen lezárt egy olyan fontos közlekedési útvonalat, mint amilyen a Brenner-autópálya, korlátozhatja a Közösségen belüli árukereskedelmet, ennél fogva – a Szerződés (annak 5. cikkével összefüggésben értelmezett) 30. és 34. cikkéből eredő közösségi jogi kötelezettségekkel főszabály szerint összeegyeztethetetlen – mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek minősül, hacsak a tilalom e hiánya objektív módon nem igazolható.

[90] A kérdéses rendezvény helyszínére (pl. a Brenner-autópálya pereme), illetve (mindössze néhány órára korlátozott) időtartamára vonatkozó szigorúbb feltételek előírását az ezen akciót terjedelme alapvető részétől megfosztó jellegű, túlzott megszorításnak lehetett volna tekinteni. Noha az illetékes nemzeti hatóságoknak kötelessége a közúton szervezett tüntetések által a mozgás szabadságára gyakorolt hatások lehető legkisebb mértékűre való korlátozása, ezt olyan módon kell tenniük, hogy ezen érdeket egyensúlyba hozzák a tüntetők érdekével, amely nem más, mint a közvélemény figyelmének akciójuk céljaira való ráirányítása.

1.4. Állami monopóliumok

Az áruk szabad áramlása körében az EUMSZ 37. cikke az állami monopóliumokra vonatkozik. Állami monopólium alatt minden olyan szervet érteni kell, amelyen keresztül a tagállam jogilag vagy ténylegesen, közvetlenül vagy közvetve ellenőrzi, irányítja vagy érzékelhetően befolyásolja a tagállamok közötti behozatalt vagy kivittelt. Állami monopóliumok tehát létezhetnek, ugyanakkor vala-

milyen közérdeknek (például közegészségügyi megfontolásoknak) kell igazolnia az adott gazdasági szektor monopol irányítását. Az ilyen esetek tipikusan az alkoholos italok és a dohányáru termékek forgalmazásával kapcsolatosak.⁵³²

Az állami monopolhelyzet az export- és importjogosultságok exkluzivitását is jelentheti, ezzel összefüggésben azonban a szerződés a tagállamok feladatává teszi a diszkriminációmentesség megvalósulását: minden kereskedelmi jellegű állami monopóliumot oly módon kell szabályozni, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételeire vonatkozóan a tagállamok állampolgárai között ne álljon fenn megkülönböztetés.

119/78 Peureux
ECLI:EU:C:1979:66

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 37. cikk (EUMSZ 37. cikk)

Az ügy leírása

Franciaországban az etilalkohol előállítására állami monopóliumi engedélyeztetési rendszer érvényesült. Ez azt jelentette, hogy bizonyos alkoholok termelői az alkohol termelését a francia hatóságok által meghatározott éves kvóták szerint végezheték, és termékeiket kizárólag a monopóliumnak adhatták át hatóságilag meghatározott áron. Az illetékes francia hatóság tehát évente meghatározta a megtermelhető és a monopóliumnak beszállítandó alkohol mennyiségét.

Ebben a jogszabályi keretben a felperes társaság arról tájékoztatta az illetékes francia közigazgatási hatóságot, hogy alkohollal átitatott narancsot szeretne desztillálás céljából Olaszországból importálni. A hatóság azt válaszolta, hogy a behozatalnak semmi akadálya, de a lepárlásra nem adnak engedélyt, mivel az ellentétes az irányadó francia szabályozással, amely megtiltja minden importált nyersanyag lepárlását az almától, a körtétől és a szőlőtől eltérő friss gyümölcsök kivételével.

A bíróság döntése

Döntésében az EUB rámutatott, hogy az EUMSZ 37. cikke nem a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok megszüntetését, hanem azok kiigazítását célozza az esetleges származáson alapuló diszkriminációs helyzetek felszámolása érdekében → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma.*

⁵³² A svédországi alkoholt forgalmazó nemzeti boltlánc vonatkozásában lásd C-189/95 Franzén, ECLI:EU:C:1997:504.

Márpedig a konkrét esetben a nyersanyagok lepárlására vonatkozó francia monopólium diszkriminatív szabályozás alapján működött, amikor megtiltotta a más államból importált nyersanyagok felhasználását. Az EUB szerint mindez nem csupán az EUMSZ 37. cikk (1) bekezdésében szereplő diszkriminációtílatmat sérti, hanem mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek is minősül.

Részletek az ítéletből

[30] A tagállamok állampolgárai közötti, az áruk beszerzésének és forgalmazásának feltételei tekintetében történő bármilyen megkülönböztetés tilalma azonban megakadályozza, hogy különbséget tegyenek az azonos típusú, nemzeti előállítású alkohol között aszerint, hogy azt nemzeti nyersanyag lepárlásával, vagy éppen ellenkezőleg, más tagállamból származó nyersanyag lepárlásával nyerték-e.

2. A személyek szabad mozgása

A belső piac kialakításának és ennek részeként a személyek szabad mozgása megteremtésének gazdasági okai voltak, ahogy mindez tisztán ki is olvasható az Európai Uniót létrehozó szerződések szövegéből. A munkaerőpiac vonatkozásában ennek hátterében az a klasszikus makroökonómiai megközelítés rejlik, amely szerint ha az emberek egyik államból egy másik államba vándorolnak jobb élet vagy magasabb bérek reményében, akkor a küldő államban a lecsökkenő munkaerő-mennyiség a bérek növekedését, míg a fogadó államban a megjelenő új munkaerő-kínálat pedig a bérek csökkenését vonja maga után.

Mindazonáltal a migrációnak a bérkülönbségeken kívül számos más mozgatórugója lehet, és ennek fényében megannyi migrációs típust is megkülönböztethetünk (állandó-ideiglenes, legális-illegális, önkéntes-kényszerített stb.). A mérlegelendő szempontok klasszikusan az ún. húzó és toló (*push* és *pull*) faktorok használatával írhatók le, amelyekhez további két elemként hozzátehetjük a maradás és a bizonyos helytől való távolmaradás mellett szóló elemek (*stay* és a *stay away*) halmazát is. Így erős vonzó faktor lehet egy felkínált jól fizető munkahely, az államok közti „lábbal szavazást” indukálhatják a célország jobb minőségű közjavai,⁵³³ valamint toló faktor, ha valaki számára már egyáltalán nem marasztaló egy bizonyos társadalmi légkör. Uniós kontextusban az előbbiek közül mindeképpen kiemelendők a *stay* halmazban szereplő okok, amelyek körébe a kivándorlás költségei is beletartoznak. Ezek a költségek (például adminisztrációs akadályok, a képesítések elismerése, a családtagok státusza) ugyanis a származási állambeli helyzet és a fogadó államban várható kilátás közé ékelődnek, és jelentősen megdrágíthatják a származási ország elhagyását. Ezeknek az ún.

⁵³³ Charles TIEBOUT: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 1956/5., 416–424.

tranzakciós költségeknek a jelentős csökkentését eredményezi a személyek szabad áramlása, a belső piacon „olcsóbbá téve”, megkönnyítve az egyik tagállamból a másikba költözést.

Ez a jogászok mellett szociológusok⁵³⁴ és közgazdászok⁵³⁵ által is behatóan vizsgált keretrendszer egy új típusú migrációt hozott létre, amelyet célszerű a mobilitás szóval elhatárolni a klasszikus migráció jelenségétől.⁵³⁶ Minderre tökéletes kísérleti terepet nyújtottak a 2004-es és az azt követő bővítések is, hiszen olyan tagállamok állampolgárai váltak európai polgárokká, amelyeket a korábbi klasszikus migrációs irodalom is vizsgált az ún. kelet-nyugati migrációs hullámok körében.⁵³⁷ Esetükben, így Magyarország esetében is, az uniós munkaerőpiac megnyitása több lépésben történt az ún. 2 + 3 + 2 formula alapján. Ennek értelmében 2004-ben az EU régi tagállamai szabadon eldönthették, hogy azonnal megnyitják-e a munkaerőpiacukat, vagy csupán a későbbiekben, extrém esetben pedig a hazai munkaerőpiac torzulásának veszélyére hivatkozva ezt egészen 2011-ig késleltethették. Ennek megfelelően 2004-ben az Egyesült Királyság, Írország és Svédország volt az első három tagállam, amely a teljes nyitás mellett döntött, míg Németország és Ausztria védte a leghosszabb ideig munkaerőpiacát az új tagállamokkal szemben.⁵³⁸

A személyek szabad mozgását az uniós szerződések szövegében több ponton is nyomon követhetjük. Egyrészt megjelenik a munkavállalók szabad mozgása, másrészt ide kapcsolódik a letelepedés szabadsága, harmadikként pedig a szolgáltatásnyújtás szabadsága. Az EU-n belüli mozgásszabadság szempontjából ezek elhatárolása az ideiglenes jelleg (szolgáltatásnyújtás) – állandó jelleg (letelepedés), valamint a küldő államból történő ellenőrzés (szolgáltatásnyújtás) – a fogadó államban történő ellenőrzés (munkavállalás) dichotómiákon keresztül lehetséges.⁵³⁹ Mindazonáltal a személyek szabad mozgása a gazdasági célon is túlmutató karriert futott be, és a kérdéskör szabályozása még bonyolultabbá vált az uniós polgárság bevezetésével → III.6. *Uniós polgárság*.

Ez a fejezet a személyek szabad mozgása témakörben a munkavállalókkal és a letelepedő személyekkel foglalkozik. Mindkét kategória esetében rögzíti az ala-

⁵³⁴ HÁRS Ágnes: A nemzetközi migráció néhány problémájáról. Szakirodalmi áttekintés. *Szociológiai Szemle*, 1992/2., 123–137.; Douglas S. MASSEY et al.: Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 1993/3., 431–466.; SIK Endre: *A migráció szociológiája*. Budapest, ELTE TáTK, 2012, <https://bit.ly/3YIDZKh>.

⁵³⁵ ÖRN B. BODVARSSON – Hendrik VAN DEN BERG: *The Economics of Immigration*. New York, Springer, 2009.

⁵³⁶ Christina BOSWELL – Andrew GEDDES: *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

⁵³⁷ Philip REES et al. (szerk.): *Population Migration in the European Union*. Chichester, J.Wiley & Sons, 1996, 13–37.

⁵³⁸ A 2007-ben csatlakozók közül csupán Finnország és Svédország nyitotta meg munkaerőpiacát a csatlakozás évében.

⁵³⁹ Herbert BRÜCKER – Thomas EGER: The law and economics of the free movement persons in the European Union. In EGER–SCHÄFER (szerk.): i. m. (357. lj.).

pító szerződés, hogy a fogadó tagállamok nem korlátozhatják a személyek szabad áramlását, ugyanakkor az EUB ezt kiterjesztette a származási államokra is: ők sem tehetik kevésbé vonzóvá az alapszabadsággal való élést.⁵⁴⁰

A különféle jogosultságok végrehajtására az évtizedek alatt rengeteg jogi aktust kibocsátottak, amelyeket végül az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004. április 29-i 2004/38/EK irányelv vont össze. Emellett továbbra is léteznek egyes speciális munkaerőpiaci akadályokat lebontó egyéb jogszabályok, amelyek közül különösen jelentős a 2005/36/EK irányelv a szakmai képesítések elismeréséről. Ez utóbbi lényegében az áruk szabad mozgásához kapcsolódó Cassis de Dijon ügyben kimondott elvet, a kölcsönös bizalom elvéből következő kölcsönös elismerést terjesztette ki a személyek szabad mozgására is⁵⁴¹ → IV.1.3.1.2. *A kölcsönös elismerés elve.*

A 2004/38/EK irányelv elődje a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK irányelv volt, amely rendre előkerül az alábbi ügyekben. Ezenkívül fontos még ehelyütt ráirányítani a figyelmet a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendeletre, valamint a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről szóló 2014/54/EU irányelvre.⁵⁴²

⁵⁴⁰ 115/78 Knoors kontra Staatssecretaris van Economische Zaken, ECLI:EU:C:1979:31; C-419/92 Scholz kontra Opera Universitaria di Cagliari és Cinzia Porcedda, ECLI:EU:C:1994:62; C-109/04 Kranemann, ECLI:EU:C:2005:187. Hazai vonatkozású jogkérdéshez lásd LÁNCOS Petra Lea: A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből. *Pázmány Law Working Paper*, 2011/39.

⁵⁴¹ Ennek jelentőségére a migráció iskolázottság szerinti mérése hívta fel a figyelmet, valamint annak a felismerése, hogy a képzettség elismerésének hiánya eltérítőleg hathat a migrációs szándékokra, ráadásul a potenciális alulfoglalkoztatottság révén negatív termelékenységi következményei lehetnek (*brain waste*). George J. BORJAS: Self-selection and the earnings of immigrants. *American Economic Review*, 1987/4., 531–553.

⁵⁴² Külön szabályozási rezsím vonatkozik a nem uniós polgároknak, tehát harmadik országból származó személyeknek az Európai Unióba történő belépési és munkavállalási feltételeire. Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1883 irányelve (2021. október 20.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való beutazásának és tartózkodásának feltételeiről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok időnymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről. Ismerteti Ildikó BARTHA: *EU Internal Market Law*. Debrecen, University of Debrecen, 2022, 40–45.

2.1. A munkavállalók

Az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése szerint az EU-n belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását. Ez jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy

- tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;
- e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;
- munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;
- egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.⁵⁴³

Ezekhez további járulékos jogosultságok kapcsolódnak. Ilyen a szabad mozgáshoz való jogosultság, amelynek értelmében a fogadó államoknak lehetővé kell tenniük az uniós polgárok számára a személyi igazolvánnyal vagy útlevéllel történő be- és kiutazást.⁵⁴⁴ További jelentős előírás a diszkrimináció tilalma, amihez kapcsolódóan EUMSZ 18. cikke rögzíti az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés tilalmát. A 45. cikk (2) bekezdése pedig megismétli a 18. cikk rendelkezését a munkavállalók szabad mozgása vonatkozásában, kijelentve, hogy az magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás,⁵⁴⁵ a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek terén.⁵⁴⁶ Ez azt jelenti, hogy az egyenlő bánásmód követelményének a munkaviszony fennállása idején is érvényesülnie kell, és kiterjed a munkabéren felül az újrafoglalkoztatást segítő intézkedésekre, így különösen a szociális juttatásokra és kedvezményekre is.⁵⁴⁷ Végül további jelentős járulékos jogosultság a munkavállalók családtagjainak joga a munkavállalók kíséréséhez.⁵⁴⁸

⁵⁴³ A munkavállalók olyan személyek, akik elhagyják a saját államukat, hogy a fogadó államban vállaljanak munkát. Ettől az esettől meg kell különböztetni az ún. kiküldött munkavállalókat, akik olyan személyek, akik a saját államukban dolgoznak, de a munkáltatójuk ideiglenesen külföldre küldi őket dolgozni. Lásd 113/89 Rush Portuguesa kontra Office national d'immigration, ECLI:EU:C:1990:142. Utóbbiak helyzetét jelenleg a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (1996. december 16.) szabályozza.

⁵⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 4. és 5. cikk.

⁵⁴⁵ Nem lehet kvótákat alkalmazni: 167/73 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1974:35.

⁵⁴⁶ A személyzet szolgálati idejének meghatározásakor figyelembe kell venni a Németországon kívül töltött szolgálati időt is: 15/69 Württembergische Milchverwertung Südmilch AG kontra Ugliola, ECLI:EU:C:1969:46; 152/73 Sotgiu kontra Deutsche Bundespost, ECLI:EU:C:1974:13; 32/75 Cristini kontra S.N.C.F., ECLI:EU:C:1975:120; 197/86 Brown kontra Secretary of State for Scotland, ECLI:EU:C:1988:323.

⁵⁴⁷ 492/2011/EU rendelet 7. cikk (2) bekezdés.

⁵⁴⁸ A 2004/38/EK irányelv 2. cikk (2) bekezdése határozza meg a családtag fogalmát. Emellett a 492/2011/EU rendeletnek a munkavállalók családjáról szóló 10. cikk előírja, hogy a foglalkozta-

A rendelkezések személyi hatálya a munkavállalókra terjed ki, így az alapszabadság első kérdése, hogy ki minősül munkavállalónak és mi minősül munkának. Mivel a szerződés erre nem ad definíciót, ezért az EUB-re maradt, hogy a 267. cikk alapján eléje kerülő kérdések megválaszolása révén tisztázza a fogalom uniós szintű jelentését⁵⁴⁹ → II.1.3. *Az autonóm értelmezés elve.*

2.1.1. A munkavállaló fogalma

139/85 Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie

ECLI:EU:C:1986:223

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Sir Gordon Slynn

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 48. cikk [EUMSZ 45. cikk (1) bekezdés]

Az ügy leírása

A német állampolgárságú Kempf úr heti 12 órában dolgozott zenetanárként Hollandiában, amiért havonta egy kisebb összegű fizetést kapott. Emellé a holland munkanélküli segélyről szóló törvény alapján kiegészítő ellátás iránt nyújtott be kérelmet, majd egy betegséget követően, mivel nem tudott dolgozni, szociális ellátást is kért a holland egészségbiztosítási törvény alapján. Ezt követően amikor hollandiai tartózkodási engedélyt kért, azt nem kapta meg, azzal az indokkal, hogy nem tudta magát eltartani a tevékenységéből és állami segélyért folyamodott. A bírósági eljárás alakult jogvitában az a kérdés került az EUB elé, hogy amennyiben egy személy valós és tényleges tevékenységet folytat, alkalmazhatók-e rá a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó közösségi (uniós) rendelkezések abban az esetben is, ha állami juttatásokat kér bevételei kiegészítésére.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt azt hangsúlyozta döntésében, hogy az olyan fogalmak meghatározása, mint a munkavállaló vagy a keresőtevékenység, a közösségi, vagyis az uniós jogra tartozik, így annak tartalma nem függhet az egyes nemzeti jogrendszerek megítélésétől → II.1.3. *Az autonóm értelmezés elve.*

Az EUB emlékeztetett arra is, hogy a munkaerő szabad áramlásáról szóló rendelkezéseket tágan, míg a munkavállalók szabad mozgásának alapelve alóli kivé-

tott vagy alkalmazásban álló állampolgár gyermekei, ha a gyermekek a fogadó állam területén rendelkeznek lakóhellyel, az állam saját állampolgáraiéval azonos feltételekkel nyerne felvételt általános oktatási intézménybe, szakmunkás- és egyéb szakképzésre.

⁵⁴⁹ Például 53/81 Levin kontra Staatssecretaris van Justitie, ECLI:EU:C:1982:105.; 66/85 Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1986:284; 75/63 Unger kontra Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, ECLI:EU:C:1964:19 [184]; 196/87 Steyermann kontra Staatssecretaris van Justitie, ECLI:EU:C:1988:475; C-292/89 The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80; C-138/02 Collins, ECLI:EU:C:2004:172.

teleket szűken kell értelmezni annak érdekében, hogy azok a lehető legnagyobb mértékben a szabad mozgásnak kedvezzenek. Ehhez kapcsolódóan az EUB megállapította, hogy a munkavállalói státusz csupán a végzett tevékenység jellegétől függ,⁵⁵⁰ vagyis annak megítélését nem befolyásolja az abból származó bevétel mértéke. Ebből adódóan a részmunkaidőben dolgozók is munkavállalóknak minősülnek az alapító szerződés értelmében, ha a tevékenységük tényleges és valós jellegű. Ez utóbbi minősítés ugyanakkor nem vész el pusztán azért, mert a munkavállaló személy állami juttatásokat kér jövedelmének kiegészítésére. Ebből adódóan bár Kempf úr csak heti 12 órát dolgozott egy másik tagállam területén, a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket kell rá alkalmazni mindaddig, amíg a tevékenysége valós és tényleges.

Részletek az ítéletből

[13] A Bíróság következetesen úgy ítélte meg, hogy a munkavállalók szabad mozgása a Közösség egyik alapját képezi. Az ezen alapvető szabadságot megállapító rendelkezéseket és különösen az e szabadságok alkalmazási körét meghatározó „munkavállaló” és „munkavállalói tevékenység” fogalmakat e tekintetben tágan kell értelmezni, míg a munkavállalók szabad mozgásának elve alóli kivételeket és eltéréseket megszorítóan kell értelmezni.

[14] Ebből következik, hogy az e témakörre vonatkozó szabályokat úgy kell értelmezni, hogy a ténylegesen és valóban részmunkaidőben foglalkoztatott személy nem zárható ki azok alkalmazási köréből pusztán azért, mert az ebből származó jövedelme nem éri el a létminimum szintjét, és azt más törvényes megélhetési eszközökkel igyekszik kiegészíteni. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy ezek a kiegészítő megélhetési eszközök vagyonból vagy a családtagja foglalkoztatásából származnak-e, mint a Levin ügyben, vagy pedig, mint a jelen esetben, a lakóhelye szerinti tagállam közpénzéből származó pénzügyi támogatásból származnak, feltéve, hogy megállapítható a tényleges és valós munkavégzés jellege.

2.1.2. A munka valós és tényleges jellege

C-456/02 Trojani

ECLI:EU:2004:488

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Leendert A. Geelhoed

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 18. és 39. cikk (1) és (3) bekezdés [EUMSZ 18. cikk és 45. cikk (1) és (3) bekezdés]

Az ügy leírása

Mint a fenti ügyben látható volt, a munkavállalói státusz elismerésének feltétele, hogy a végzett tevékenység valós és tényleges legyen. Ennek értelmezése merült

⁵⁵⁰ 53/81 Levin kontra Staatssecretaris van Justitie, ECLI:EU:C:1982:105.

fel egy francia állampolgár, Michel Trojani ügyében, aki 2001 decemberében Brüsszelbe költözött egy ifjúsági szállóra, majd 2002-ben átköltözött a belga Üdvhadsereg szállójára, ahol részt vett egy szociális és szakmai beilleszkedési programban.

A program keretében heti 30 órát dolgozott, amiért ellátást és zsebpénzt kapott. Mivel más önálló keresete nem volt, ezért segélyért, ún. minimexért (létfenntartási támogatásért) fordult a belga szociális ellátórendszer intézményéhez, a CPAS-hez. Az azonban megtagadta a támogatás megítélését, mert Trojani nem volt belga állampolgár, és az 1612/68/EGK rendelet hatálya alá sem tartozott. Trojani ezért munkaügyi pert kezdeményezett, amely az EUB elé került.

A bíróság döntése

Az EUB először arra utalt döntésében, hogy a munkaviszony tipikus (Trojani esetében is fennálló) jellemzője, hogy valaki egyrészt más javára és más irányítása alatt, másrészt pedig díjazás ellenében tevékenykedik.⁵⁵¹ Ezek detektálásán túl a munkavállalói státusz elismerése érdekében azt kell megvizsgálni, hogy az adott személy valós és tényleges gazdasági tevékenységet végez-e, nem pedig csekély mértékűt és járulékos jellegűt. Ezt különböző kritériumokkal lehet alátámasztani, így figyelembe vehető a munkát adó intézmény jogállása és gyakorlata, a konkrét tevékenység, vagyis a társadalmi beilleszkedést elősegítő program tartalma, valamint a szolgáltatás teljesítésének jellege és módja.

Az EUB hangsúlyozta, hogy amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jutna, hogy Trojani a fentiek mérlegelése alapján nem munkavállaló, akkor jogszerűen Belgiumban tartózkodó személyként az uniós polgári státuszára hivatkozhat. A szerződés ugyanis rögzíti az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalmát, márpedig az EUB szerint megkülönböztetést valósít meg a tagállam, ha a szociális biztonsági rendszerében elérhető ellátást nem biztosítja a tagállam területén jogszerűen tartózkodó, a tagállam állampolgárságával nem rendelkező uniós polgároknak, miközben azok teljesítik a tagállam állampolgáraitól megkövetelt feltételeket → III.6.1. *Az uniós polgárság „alapvető státusz” jellege.*

Részletek az ítéletből

[15] Amint azt a Bíróság kimondta, a „munkavállaló” fogalma az EK 39. cikk értelmében közösségi tartalommal bír, és nem értelmezhető megszorítóan. „Munkavállalónak” kell tekinteni minden személyt, aki valós és tényleges munkát végez, kizárva az olyan egyszerűbb tevékenységeket, amelyek jelentősége kifejezetten csekély, és kiegészítő jellegűek. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint a munkaviszonynak jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és más irányítása alatt, díjazás ellenében szolgáltatást nyújt.

⁵⁵¹ 66/85 Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1986:284 [17].

[16] Emellett sem a munkaviszonynak a nemzeti jogban való sui generis jellege, sem az érintett személy magasabb vagy alacsonyabb termelékenysége, sem a jövedelem anyagi fedezetének forrása vagy a jövedelem alacsony szintje nem lehet következménnyel a közösségi jogi értelmében vett munkavállalói minőségre.

[17] A valós és tényleges gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó feltétel vizsgálata tekintetében a kérdést előterjesztő bíróságnak objektív kritériumokra kell támaszkodnia, és az ügy valamennyi körülményét összességében kell értékelnie mind az érintett tevékenység, mind a munkaviszony jellegére vonatkozóan.

[24] A kérdést előterjesztő bíróságnak különösen azt kell megvizsgálnia, hogy a M. Trojani által ténylegesen teljesített szolgáltatások a munkaerőpiacon szokásos szolgáltatásnak tekinthetők-e. E tekintetben figyelembe vehető a fogadó intézmény jogállása és gyakorlata, a társadalmi beilleszkedést elősegítő program tartalma, valamint a szolgáltatás teljesítésének jellege és módja.

2.1.3. A munkavállalók szabad mozgásának korlátozhatósága

Az EUMSZ 18. és 45. cikke értelmében a munkavállalókra vonatkozó legfontosabb tilalmi rendelkezés a diszkriminációhoz kapcsolódik. Tiltott diszkriminációnak minősül mind a közvetlen, mind a közvetett diszkrimináció. Az előbbiről van szó akkor, ha hasonló jellegű tényállásokat a jogi előírások eltérően kezelnek, míg az utóbbiról akkor beszélünk, ha az eltérő tényállásokat azonos módon ítélik meg, kivéve, ha az alkalmazott bánásmód bizonyítható valamilyen objektív indokkal → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalama.*

Ez a rendelkezés nem pusztán az egyéni szintű diszkriminációt tiltja, hanem – az árukra vonatkozó mennyiségi korlátozásokhoz hasonlóan – kizárja a kvóták alkalmazását is, vagyis a tagállamok nem írhatják elő, hogy az álláshelyek bizonyos százalékát a saját állampolgáraiknak tartják fenn.⁵⁵²

Egy fontos terület ugyanakkor nem tartozik a munkavállalók szabad áramlásának elve körébe, ez pedig a közszolgálati álláshelyeket jelenti: az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése kiveszi azokat a piaci szabadság hatálya alól, kijelentve, hogy a 45. cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra.⁵⁵³

Ezen túlmenően a 45. cikk (3) bekezdésében szereplő jogosultságok az esetleges közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolható korlátozásokra tekintettel illetik meg a munkavállalókat. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok indokolt esetben legitim módon hivatkozhatnak a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy hármásának valamelyik elemére, amikor korlátozó intézkedéseket vezetnek be. Ennek feltétele ugyanakkor, hogy a bevezetett intézkedésnek meg kell felelnie az arányossági tesztnek, és nem vezethet önkényes diszkriminációhoz.

⁵⁵² 167/73 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1974:35.

⁵⁵³ 149/79 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:1980:297; 307/84 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1986:222; C-4/91 Bleis kontra Ministère de l'Éducation nationale, ECLI:EU:C:1991:448.

Ezen túlmenően a 2004/38/EK irányelv 27–33. cikke az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására vonatkozóan állapít meg az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal azonos korlátozási lehetőségeket. Így tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatják a munkavállalókon felül általában véve az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását és tartózkodását. E korlátozásoknak – az áruk szabad mozgásánál tapasztaltakhoz hasonlóan – meg kell felelniük az arányosság elvének, valamint az irányelv 27. cikk (2) bekezdése szerint a korlátozással érintett személy személyes magatartásán kell alapulnia az indokolásnak.⁵⁵⁴

Végül fontos kiemelni, hogy a munkavállalás terén találkozunk néhány speciális korlátozási lehetőséggel is. Így a munkáltatók bizonyos nyelvtudáshoz köthetik az egyes álláshelyek betöltését. Ennek alapját a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet 3. cikke képezi, amely szerint a betölthető állás jellege miatt előírhatók nyelvismerettel kapcsolatos feltételek. Mindazonáltal a nyelvtudás igazolása nem jelenthet aránytalan terhet és nem valósíthat meg közvetett diszkriminációt, vagyis a nyelvi követelmény érvényesítésén keresztül a tagállamok nem alkalmazhatnak bújtatott diszkriminációt.⁵⁵⁵

2.1.3.1. Diszkriminációtilalom

33/88 Allué és társai kontra Università degli studi di Venezia

ECLI:EU:C:1989:222

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Carl Otto Lenz

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 48. cikk (2) bekezdés [EUMSZ 45. cikk (2) bekezdés]

Az ügy leírása

A spanyol Pilar Allué és a brit Carmel Mary Coonan a Velencei Egyetemen idegen nyelvi lektorként dolgoztak 1980 és 1986 között. Az 1986/87-es tanév elején az egyetem közölte velük, hogy egy 1980. július 11-i köztársasági elnöki rendelet előírása miatt nem tudja meghosszabbítani a szerződésüket, ezért bírósághoz fordultak többek közt annak érdekében, hogy az módosítsa a fennálló szerződésüket határozatlan idejűre. A probléma gyökere abban állt, hogy Olaszországban az idegen nyelvi lektorok kizárólag határozott idejű munkaszerződést köthettek az őket foglalkoztató egyetemekkel, amíg más tanárok határozatlan idejű munkaviszony keretében dolgoztak.

⁵⁵⁴ 41/74 Van Duyn kontra Home Office, ECLI:EU:C:1974:133; 115/81 és 116/81 Adoui és Cornuaille kontra belga állam egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1982:183; 36/75 Rutili kontra Ministre de l'intérieur, ECLI:EU:C:1975:137; 30/77 Regina kontra Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172; 67/74 Bonsignore kontra Oberstadtdirektor der Stadt Köln, ECLI:EU:C:1975:34.

⁵⁵⁵ C-281/98 Angonese, ECLI:EU:C:2000:296.

A bíróság az eljárást felfüggesztette, és azzal a kérdéssel fordult az EUB-hez, hogy az uniós jogba ütközik-e az olyan nemzeti jog alkalmazása, amely az egyetemeken dolgozó idegen nyelvi lektorok munkaviszonyának időtartamát korlátozza, miközben más munkavállalók esetében ilyen korlátozás nem létezik.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a kérdéses nemzeti rendelkezés látszólag az érintett munkavállalók állampolgárságától függetlenül alkalmazandó. Ezzel együtt a szabályozás mégis alapvetően a más tagállambeli állampolgár munkavállalókra vonatkozik, mivel az olasz kormány által szolgáltatott statisztikák szerint az idegen nyelvi lektoroknak csak a 25%-a olasz állampolgár. Az előírás védelme érdekében az olasz kormány több érvet is felvonultatott, de az EUB azok egyikét sem találta meggyőzőnek. Ebből adódóan az EUB arra jutott, hogy az uniós joggal ellentétes az olasz jog előírása, amely az egyetemek és az idegen nyelvi lektorok közt létesíthető munkaviszony időtartamát korlátozta, míg a többi munkavállaló tekintetében ilyen korlátozást nem ismert.

Részletek az ítéletből

[11] Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítéletei szerint az egyenlő bánásmód elve, amelyet a 48. cikk (2) bekezdése is megfogalmaz, nemcsak az állampolgárságon alapuló nyílt megkülönböztetést tiltja, hanem a megkülönböztetés minden olyan rejtett formáját is, amely más megkülönböztető szempontok alkalmazásával valójában ugyanazt az eredményt éri el.

2.1.3.2. A közszolgálat mint a munkavállalók szabad mozgása alóli kivétel

C-473/93 Bizottság kontra Luxemburg

ECLI:EU:C:1996:263

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Henri Mayras

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 48. cikk (4) bekezdés [EUMSZ 45. cikk (4) bekezdés]

Az ügy leírása

Az Európai Bizottság azért idézte az EUB elé a Luxemburgi Nagyhercegséget, mert álláspontja szerint a munkavállalók szabad áramlását korlátozó szabályozást alkalmazott azáltal, hogy a kutatás, az oktatás, az egészségügy, a belföldi közlekedés, a posta és a távközlés, valamint a víz-, gáz- és villamosenergia-elosztás területén bizonyos munkakörök betöltését luxemburgi állampolgársághoz kötötte azok közszolgálati jellegére hivatkozással. Luxemburg többek közt arra hivatkozott, hogy például a tanárok a tradicionális értékek közvetítői, és mint ilyenek, állami közérdek megvalósításában vesznek részt, az ország mérete és földrajzi elhelyezkedése pedig azt indokolja, hogy ők luxemburgi állampolgárok legyenek.

A bíróság döntése

Az EUB döntésében utalt fennálló gyakorlatára, amely szerint a közszolgálati kivétel elfogadása szigorú feltételekhez kötött,⁵⁵⁶ így a beosztásnak közvetlen vagy közvetett módon kapcsolódnia kell a közhatalom gyakorlásához, továbbá az állam vagy más hivatalos szerve érdekeinek védelmét szolgáló kötelezettségnek kell kapcsolódnia a munkakörhöz.

Az ügyben az alperes tagállam hivatkozott a nemzeti identitás védelmére is, amit az EUB elfogadott a korlátozás lehetséges indokaként → III.2.4. *A közös uniós identitás elsődlegessége*. Ezzel együtt a testület úgy ítélte meg, hogy Luxemburg más, kevésbé korlátozó intézkedéseket is alkalmazhat céljának elérése érdekében, például nyelvi követelmények előírását egyes álláshelyek esetében → IV.2.1.3.4. *Nyelvi követelmény előírása*.

Részletek az ítéletből

[27] Annak megállapítása érdekében tehát, hogy az álláshelyek a Szerződés 48. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartoznak-e, azt kell megvizsgálni, hogy a szóban forgó álláshelyek a közszolgálat sajátos tevékenységét jellemzik-e, azaz a közjog által ráruházott hatásköröket gyakorolják, és az állam vagy más közjogi szervek általános érdekeinek védelméért felelősek. Ezért a Szerződés 48. cikke (4) bekezdése alkalmazhatóságának meghatározására szolgáló kritériumnak funkcionálisnak kell lennie, és figyelembe kell vennie a tisztséggel járó feladatok és felelősség jellegét annak érdekében, hogy a Szerződésnek a munkavállalók szabad mozgására és a valamennyi tagállam állampolgárait megillető egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseinek hatékonyságát és hatályát ne korlátozzák a közszolgálat fogalmának olyan, kizárólag a belső jogon alapuló értelmezései, amelyek akadályoznák a közösségi szabályok alkalmazását.

[46] A fenti megfontolásokból következik, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség az érintett területeken nem köthet általánosságban minden álláshelyet állampolgársági feltételhez anélkül, hogy a Szerződés 48. cikkének (4) bekezdésében előírt kivétel határait túllépne.

[47] Az a tény, hogy az említett területeken található egyes álláshelyek bizonyos körülmények között a Szerződés 48. cikkének (4) bekezdésének hatálya alá tartozhatnak, nem indokolhatja az ilyen általános tilalmat.

⁵⁵⁶ 149/79 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:1980:297.

2.1.3.3. Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból történő korlátozás

C-503/03 Bizottság kontra Spanyolország **ECLI:EU:C:2006:74**

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Juliane Kokott

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek [közrend], közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról 1–3. cikk [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 1. és 27. cikk]

Az ügy leírása

Belgium, Hollandia, Luxemburg, Németország és Franciaország kormánya 1985. június 14-én írta alá Schengenben a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodást. Ennek konkretizálására 1990-ben egy végrehajtási egyezményt is aláírtak, amely a szerződő felek területének védelmét célzó együttműködési intézkedéseket írt elő, így szabályozta a külföldi személyek belépését a schengeni megállapodásban részes államok területére. Spanyolország 1991-ben csatlakozott e jogi instrumentumokhoz.

A jelen ügy alapját képező tényállás szerint két algériai állampolgár egy-egy spanyol állampolgár házastársaként élt az Egyesült Királyságban, valamint Írországban. Amikor Spanyolországba kívántak utazni, egyikük esetében a barcelonai repülőtéren tagadták meg a schengeni térségbe való beutazást, másikuknak pedig a schengeni térségbe való beutazáshoz szükséges vízum iránti kérelmét utasították el. Mindkét esetben azonos indok merült fel: a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, ezért a hatóságok a közrend védelmére hivatkozással megtagadták a beutazást.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy az uniós alapszabadság korlátozását lehetővé tevő közrendi kitétel és a schengeni vívmányokban használt közrendi kitétel eltérő jelentéstartalmú, ami azzal járhat, hogy a 64/221/EGK irányelv hatálya alá tartozó személyt megfoszthatják az irányelvben előírt védelemtől. Éppen ezt megelő-

zendő, az 1996. április 18-i nyilatkozatban a szerződő államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy csak a közösségi jogban megkövetelt feltételek fennállása esetén adnak ki beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést a közösségi jog kedvezményezettjével szemben → II.1.4. *A rendszertani értelmezés elve*.

Az EUB ismét hangsúlyozta, hogy a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérést szolgáló közrendi kifogást megszorítóan kell értelmezni, ami azt jelenti, hogy a Spanyol Királyságnak a Schengeni Információs Rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzését követően meg kellett volna vizsgálnia, hogy a kérdéses személyek jelenléte olyan valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.⁵⁵⁷ Ez utóbbi adott esetben azzal jár, hogy a spanyol hatóságoknak fel kellett volna venniük a kapcsolatot a német hatóságokkal annak kiderítése érdekében, hogy miért adtak le figyelmeztető jelzést a SIS-ben a két algír állampolgárra. Mivel erre nem került sor, Spanyolország nem teljesítette a 64/221/EGK tanácsi irányelv 1–3. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Részletek az ítéletből

[43] A tagállami állampolgárok és házastársaiknak valamely másik tagállam területére való beutazáshoz és ott tartózkodáshoz való joga azonban nem feltétlen. A közösségi jog által előírt vagy megengedett korlátozások egyikeként a 64/221 irányelv 2. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok közrendi vagy közbiztonsági okból megtagadják a többi tagállam állampolgárai vagy ezek harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársuk felségterületükre való beléptetését.

[44] A közösségi jogalkotó azonban szigorú korlátok közé szorította az ilyen indokokra való tagállami hivatkozást. A 64/221 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak. A (2) bekezdésben az áll továbbá, hogy az érintett személlyel szemben korábban hozott büntetőítéletek önmagukban nem szolgálhatnak alapul ilyen intézkedésekhez. Az érintett személlyel szemben korábban hozott büntetőítéletet csak akkor lehet figyelembe venni, ha az ítéletet megalapozó körülmények olyan személyes magatartásra utalnak, amely az elbírálás időpontjában is veszélyezteti a közrendet.

[56] E vizsgálat keretében kiemelendő, hogy bár a jóhiszemű együttműködés elve, amely a schengeni vívmányok alapját képezi, megköveteli, hogy a SIS-t lekérdező állam megfelelően vegye figyelembe a figyelmeztető jelzést kiadó állam által rendelkezésre bocsátott adatokat, az említett elv azzal is jár, hogy a figyelmeztetést kiadó államnak kötelessége a SIS-t lekérdező állam rendelkezésére bocsátani azokat a kiegészítő információkat, amelyek lehetővé teszik ez utóbbi számára a figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személy által megtestesített fenyegetés jelentőségének konkrét megítélését.

⁵⁵⁷ 36/75 Rutili kontra Ministre de l'intérieur, ECLI:EU:C:1975:137.

2.1.3.4. Nyelvi követelmény előírása

379/87 Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin
Vocational Educational Committee
ECLI:EU:C:1989:599

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Marco Darmon

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról 3. cikk (1) bekezdés [az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról 3. cikk (1) bekezdés]

Az ügy leírása

A holland állampolgárságú Anita Groener egy ír művészeti középiskolában akart állandó, teljes munkaidős állást vállalni, ahol a művészeti oktatás kizárólag angol nyelven folyt. A kialakult jogvita oka az volt, hogy a miniszter megtagadta Groener kinevezését a művészeti tanári állására, miután megbukott az ír nyelvtudását felmérő vizsgán.

A bíróság döntése

Az ügyben az EUB elismerte a tagállamok jogát a nemzeti nyelv védelmére irányuló politikájuk érvényesítésére. Ehhez döntésében tekintettel volt az ír alkotmány 8. cikkére, amely szerint a tagállam első hivatalos nyelve az ír, valamint arra is, hogy bár az ír nyelvet nem beszéli az ír lakosság egésze, az ír kormányok által sok éven át követett politika célja az ír nyelv használatának előmozdítása volt. Az EUB értékelése szerint az állami szakképző iskolák oktatóinak az ír nyelv bizonyos szintű ismeretére vonatkozó kötelezettsége az ír kormány által e politika előmozdítása érdekében elfogadott intézkedések egyike. Hangsúlyozta továbbá, hogy el kell ismerni az oktatás jelentőségét egy ilyen politika megvalósításában, a tanárok szerepe ugyanis alapvető az iskola mindennapi életében való részvételük és a diákokkal való kiváltságos kapcsolatuk révén, ezért ilyen körülmények között nem észszerűtlen megkövetelni tőlük az első nemzeti nyelv bizonyos szintű ismeretét.⁵⁵⁸

Részletek az ítéletből

[19] Az EKG-Szerződés nem tiltja, hogy valamely tagállam olyan nyelvének védelmére és ápolására irányuló politikát fogadjanak el, amely egyszerre nemzeti nyelv és első hivatalos nyelv. Az ilyen politika végrehajtása azonban nem sérthet olyan alapvető sza-

⁵⁵⁸ További ügyek a nyelvi követelmény alkalmazásával összefüggésben: C-317/14 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:2015:63; C-202/11 Las, ECLI:EU:C:2013:239.

badságot, mint a munkavállalók szabad mozgása. Ezért az ilyen politika végrehajtására irányuló intézkedésekből eredő követelmények semmilyen körülmények között nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célhoz képest, és alkalmazásuk módja nem eredményezhet más tagállamok állampolgárainak hátrányos megkülönböztetését.

[24] Következésképpen a második kérdésre az a válasz adandó, hogy a közoktatási intézményekben a teljes munkaidőben betöltött állandó tanári állás olyan jellegű állás, amely az 1612/68/EGK tanácsi rendelet 3. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében a nyelvtudás követelményét igazolja, feltéve, hogy a szóban forgó nyelvi követelményt a nemzeti nyelv, amely egyúttal az első hivatalos nyelv is, ápolására irányuló politika részeként írják elő, és feltéve, hogy e követelményt arányosan és megkülönböztetéstől mentesen alkalmazzák.

2.1.3.5. Közérdeken alapuló kényszerítő indok

**C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association és társai
kontra Bosman és társai**
ECLI:EU:C:1995:463

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Carl Otto Lenz

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 48. cikk [EUMSZ 45. cikk (1) bekezdés]

Az ügy leírása

Jean-Marc Bosman belga labdarúgó a belga RCL klub alkalmazásában állt. Szerződése 1990-ben lejárt, majd felkerült a klub átigazolható játékosainak listájára. Az URBSFA, a belga nemzeti labdarúgó-egyesület szabályzata értelmében a Bosmant leszerződtetni kívánó új klubnak ún. képzési költségértítést kellett fizetnie a játékos korábbi klubja részére, amelynek kiszámítása a játékos éves bruttó jövedelmének a játékos életkora szerinti, 2–14 közötti együtthatóval történő megszorzásával történik. Bosman esetében ezt 11 743 000 belga frank összegben állapították meg.

Miközben az RCL és a francia Dunkerque klub egyéves időtartamra szerződést kötött Bosman ideiglenes átigazolása tárgyában, Bosman keresetet indított az RCL ellen és ideiglenes intézkedés iránti kérelmet is előterjesztett, amely elsősorban arra irányult, hogy a bíróság kötelezze az URBSFA-t és az RCL-t havi 100 000 belga frank megfizetésére mindaddig, amíg új munkáltatót nem talál, valamint másodszorban tiltsa meg az alpereseknek, hogy a pénzösszeg megfizetésének megkövetelésével megakadályozzák az elhelyezkedését.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy a tagállamok között a személyek szabad mozgásával kapcsolatos akadályok megszüntetését veszélyeztetné, ha

az állami eredetű akadályok lebontását semlegesíthetnék a sportegyesületek és egyéb szervezetek autonómiájának gyakorlásából eredő jogi akadályok, ezért a munkavállalásra irányadó szabályokat a sportegyesületekre is alkalmazni kell.

Az EUB megállapította továbbá, hogy a munkavállalás szabadsága felől nézve nem csupán a fogadó országok által alkalmazott korlátok képezhetik a szabad mozgás akadályát, hanem azok a rendelkezések is, amelyek a származási tagállam állampolgárát visszatartják attól, hogy elhagyja tagállamát. Ilyen korlátnak minősült a jelen ügyben vizsgált szabály is, amelynek értelmében a hivatásos labdarúgót az új klubja addig nem alkalmazhatja, amíg az a volt klub részére meg nem fizeti az átigazolási díjat.

Ezen túlmenően a vitatott szabályozás korlátozás jellegét nem mentesíti az a körülmény sem, hogy az előírás nem diszkriminatív jellegű, vagyis az átigazolási díjat a tagállamon belüli különböző klubok közötti átigazolások esetében is meg kell fizetni. Mivel az egységesen alkalmazandó szabályozás egyúttal meghatározza a játékosoknak a másik tagállambeli munkaerőpiacra történő bejutásuk lehetőségét is, ezért az csak akkor alkalmazható jogszerűen, ha észszerű indokok által igazolható és megfelel az arányosság elvének.

E gondolatmenetnek megfelelően a korlátozás igazolásaként az URBSFA, az UEFA, valamint az ügybe beavatkozó francia és az olasz kormány arra hivatkozott, hogy az átigazolásra vonatkozó szabályok alkalmazását a klubok között a pénzügyi és a sporttal kapcsolatos szempontok egyensúlyának megteremtése, valamint a tehetségek felkutatásának és a fiatal labdarúgók nevelésének támogatására irányuló törekvés igazolja. Bár e célkitűzések jogszerűségét az EUB elismerte, az alkalmazott szabályt nem tartotta megfelelő eszköznek a célok elérésére.

Részletek az ítéletből

[87] [A] Szerződés 48. cikkét alkalmazni kell azokra a szabályokra, amelyeket olyan sportegyesületek hoznak meg, mint az URBSFA, a FIFA vagy az UEFA, és amelyek munkavállalói tevékenység hivatásos sportolók általi gyakorlásának feltételeit határozzák meg.

[96] Az olyan rendelkezések, amelyek megakadályozzák valamely tagállam állampolgárait abban vagy visszatartják attól, hogy a szabad mozgásra vonatkozó jogukat gyakorolva elhagyják származási országukat, e szabadság akadályait képezik, még abban az esetben is, ha a munkavállalók állampolgárságától függetlenül alkalmazandók.

[104] Az átigazolásokra vonatkozó szabályok a munkavállalók szabad mozgásának a Szerződés 48. cikke által főszabály szerint tiltott akadályait képezik. Ez csak akkor lenne másként, ha e szabályok a Szerződéssel összeegyeztethető jogszerű célt szolgálnának, és azokat közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolnák. De még ebben az esetben is szükséges volna, hogy az említett szabályok alkalmazása alkalmas legyen az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és hogy ne lépjenek túl e cél megvalósításához szükséges mértéken.

2.2. A letelepedés szabadsága

Nem csak munkavállalóként lehet átmenni egy másik tagállamba és ott bekapcsolódni a fogadó ország gazdasági életébe. Fokozatilag egy további lépés, amikor a polgárok nem mások irányítása alatt vállalnak munkát, hanem önálló vállalkozásba kezdenek. Ezt biztosítja a letelepedés szabadsága, amely magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, valamint vállalkozások, így különösen társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáiraire előírt feltételek szerint.

Ehhez kapcsolódóan az EUMSZ 49. cikke általános jelleggel rögzíti, hogy tilos egy tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a tiltó rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamelyik tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak. Az EUMSZ alapján tehát a tagállamoknak ugyanolyan elbánásban kell részesíteniük a többi tagállam állampolgárait, mint amilyet a saját állampolgárainak biztosít.

Ahogyan a többi alapszabadsággal kapcsolatban, úgy ezen a területen is megannyi másodlagos jogforrás született. A munkavállalók jogaihoz hasonlóan ezen a téren is kiemelt jelentősége van az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelvnek. Ennek 7. cikk (1) bekezdése rögzíti az uniós polgár három hónapot meghaladó tartózkodási jogát, amennyiben önálló vállalkozóként tevékenykedik a fogadó tagállamban. Emellett az elfogadott irányelvek köréből külön ki kell emelni a diplomák és képesítések kölcsönös elismerését és egyenértékűségét célzó joganyag növekedését, amelynek fontos állomása volt a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv elfogadása.

Ezen túlmenően a letelepedés szabadsága nemcsak az önálló vállalkozókat, vagyis a természetes személyeket, hanem a gazdasági társaságokat, a jogi személyeket is megilleti, ezért a kötet az alábbiakban e két alanyi kör mentén tárgyalja a letelepedés szabadságának egyes kérdéseit.

2.2.1. Természetes személyek

2.2.1.1. Diplomák és szakmai képesítések elismerése

A letelepedés szabadsága szempontjából kiemelt jelentősége van a diplomák és képesítések elismerésének, ezért számos szakma vonatkozásában irányelvek születtek a képesítések nemzeti szabályozásainak harmonizálása érdekében. Ezt a későbbiekben horizontális megközelítésű irányelvek követték, mint a felsőoktatási diplomák, valamint a három évnél rövidebb képzést igénylő végzettségek

elismeréséről szóló irányelvek.⁵⁵⁹ Ezek főszabályként az automatikus elismerést alkalmazták, de ha jelentős különbségek voltak a két tagállamban nyújtott képzések között, akkor a hatóságok ún. adaptációs időszakot vagy alkalmassági vizsgát írhattak elő.

A jelenleg hatályos, a szakmai képzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv, amely képzési minimumkövetelményeken alapuló, feltétel nélküli elismerést ír elő, rendelkezik a képzés elvégzését tanúsító okiratok elismerésének általános rendszeréről és a szakmai tapasztalatok elismeréséről. Az irányelv központi fogalma az ún. szabályozott szakma. Ez olyan szakmai tevékenységet jelent, amelynek a megkezdése, a gyakorlása vagy annak módja, közvetlenül vagy közvetve törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által meghatározott szakmai képzéssel való rendelkezéshez kötött. Az irányelv szerint egyes szakmáknál (például orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek) a tagállamok kötelesek elismerni a képzést követően megszerzett okiratokat. Más szakmák esetében szintén a kölcsönös elismerés elve a főszabály, ugyanakkor a fogadó állam – a képzésekben érvényesülő lényegesen eltérő tantárgyi struktúrák miatt – előírhat egy maximum hároméves adaptációs időszakot vagy alkalmassági vizsga letételét. Emellett arra is lehetőség van, hogy az elismerés a már megszerzett szakmai tapasztalat figyelembevételével történjen meg.

Az irányelvet később módosította a 2013/55/EU irányelv, bevezetve az európai szakmai kártyát, amelyet a tagállami hatóságoknak kell kérelemre kibocsátaniuk a szakmai képzéssel rendelkezők részére.

Ezt követően az Európai Parlament és a Tanács 2018/958 irányelve egészítette ki a szabályozott szakmákra vonatkozó uniós szabályozást. Ennek értelmében a tagállamoknak az egyes szakmákra irányadó új szabályozásuk elfogadását megelőzően arányossági tesztet kell lefolytatniuk annak érdekében, hogy előzetes jelleggel ki lehessen szűrni a piaci működést aránytalanul korlátozó intézkedéseket. A tagállamok által bevezetni tervezett rendelkezéseket közérdekű célokra kell indokolniuk, valamint alkalmasnak kell lenniük az elérni kívánt cél elérésére, és nem léphetik túl az adott cél eléréséhez szükséges mértéket.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ A felsőoktatásban szerzett diplomák elismerésének általános rendszeréről szóló 89/48/EGK tanácsi irányelv (1988. december 21.); a kevésbé magas szintű oktatást igénylő képzések elismeréséről szóló 92/51/EGK tanácsi irányelv (1992. június 18.).

⁵⁶⁰ A szakmai képzések elismerésével kapcsolatos szabályozás részletes bemutatására lásd VÁRNAY–PAPP: i. m. (201. lj.) 537–541.

C-340/89 Vlassopoulou kontra Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europa-angelegenheiten Baden-Württemberg
ECLI:EU:C:1991:193

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 52. cikk (EUMSZ 49. cikk)

Az ügy leírása

Irene Vlassopoulou görög állampolgárságú ügyvéd Németországban kívánt letelepedni és ügyvédként dolgozni. Oklevelét Görögországban szerezte, majd Németországban PhD-fokozatot szerzett és öt évig gyakornokoskodott. Vlassopoulou a német Igazságügyi Minisztériumhoz fordult, hogy őt ügyvédként (*Recht-sanwältin*) regisztrálják. A minisztérium azzal az indokkal utasította el a kérelmét, hogy nem teljesíti a vonatkozó német jogszabályokban az ügyvédi hivatás gyakorlásához szükséges feltételeket. A minisztérium emellett azt is megállapította, hogy az EGK-szerződés 52. cikke nem jogosítja fel Vlassopoulout arra, hogy a Görögországban szerzett szakképzettsége alapján Németországban gyakorolja hivatását. Az elutasító határozat ellen Vlassopoulou fellebbezéssel élt, majd a szövetségi legfelső bírósághoz folyamodott felülvizsgálatért, amely az ügyet az EUB elé utalta.

A bíróság döntése

Az ügyben született ítélet később a Vlassopoulou-elv megfogalmazásaként vált ismertté. Ennek értelmében a fogadó állam hatóságainak kötelessége megvizsgálni, hogy a fogadó állam követelményeit kielégíti-e a másik tagállamban szerzett diplomával igazolt tudás és szakmai tapasztalat. Ennek során a hatóságoknak mérlegelniük kell a fogadó államban szerzett tudást és/vagy tapasztalatot is. Az így meghozott döntést a hatóságoknak indokolniuk kell, és a tagállamoknak jogorvoslati lehetőséget kell biztosítaniuk ellene.

Részletek az ítéletből

[16] [A]z a tagállam, amelyhez olyan szakma gyakorlására irányuló kérelem érkezik, amelynek gyakorlása a nemzeti jog szerint oklevél vagy szakmai képesítés birtoklásától függ, köteles figyelembe venni azokat az okleveleket, bizonyítványokat és egyéb képesítéseket igazoló okmányokat, amelyeket az érintett személy ugyanezen szakma gyakorlása céljából egy másik tagállamban szerzett, összehasonlítva az ezen oklevelek által igazolt szakismereteket és képességeket a nemzeti szabályozás által megkövetelt ismeretekkel és képesitésekkel.

[19] Ha az oklevelek összehasonlító vizsgálata azt eredményezi, hogy a külföldi oklevél által tanúsított ismeretek és képesítések megfelelnek a nemzeti rendelkezések által megköveteltnek, a tagállamnak el kell ismernie ezt az oklevelet úgy, mint amely

megfelel a nemzeti rendelkezéseiben meghatározott követelményeknek. Ha viszont az összehasonlítás azt mutatja, hogy a külföldi oklevél által tanúsított ismeretek és képesítések és a nemzeti rendelkezések által megköveteltek csak részben felelnek meg, a fogadó tagállam jogosult az érintett személytől annak igazolását kérni, hogy a hiányzó ismereteket és képesítéseket megszerezte.

[20] E tekintetben az illetékes nemzeti hatóságoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a fogadó tagállamban akár a tanulmányok során, akár gyakorlati tapasztalat útján megszerzett ismeretek elegendőek-e a hiányzó ismeretek birtoklásának bizonyítására.

2.2.1.2. Az ügyvédi hivatás gyakorolhatósága

Vannak olyan szakmák, amelyeknél nem nehéz belátni az egyes tagállamok képzései közti, mondhatni, természetsszerűleg fennálló különbségeket. Ilyen például a jogász szakma, amelynek más tagállamban történő gyakorolhatóságát a 98/5/EK irányelv szabályozza. Ennek értelmében az ügyvédi hivatás kétféleképpen gyakorolható egy másik tagállamban. Egyrészt előfordulhat, hogy az ügyvédi hivatást a saját tagállama szerinti cím alatt gyakorolja a jogász; másrészt lehetséges, hogy a fogadó államban használt címet kívánja használni és integrálódik a fogadó állam ügyvédei sorába → IV.3.2.1. *Elhatárolás a letelepedés szabadságától*.

Az első eset jóval egyszerűbb, csupán nyilvántartásba vételhez kötött, azzal a feltétellel, hogy a származási államban is nyilvántartásba vették mint ügyvédet. Ennek „ára” az, hogy a tagállamok korlátozhatják a más tagállam ügyvédi címe alatt eljáró jogászok tevékenységi körét azáltal, hogy egyes tevékenységtípusok ellátását (például a peres képviseletet, az ingatlanátruházással kapcsolatos tevékenységet) a hazai ügyvédekre korlátozhatják. A második esetkör, a fogadó ország ügyvédi címe használatára való jogosultság megszerzése bonyolultabb folyamat:⁵⁶¹ az ügyvédnek vagy három év gyakorlatot kell felmutatnia a fogadó ország jogával kapcsolatosan, vagy tanfolyamok és szemináriumok elvégzése révén kell bizonyítania megfelelő szakmai jártasságát.⁵⁶²

⁵⁶¹ Hazai vonatkozású ügy: C-359/09 Ebert, ECLI:EU:C:2011:44. Egyéb ügyek: 2/74 Reyners kontra belga állam, ECLI:EU:C:1974:68; 71/76 Thieffrey kontra Conseil a l'ordre des avocats a la Cour de Paris, ECLI:EU:C:1977:65; 107/83 Ordre des avocats au barreau de Paris kontra Klopp, ECLI:EU:C:1984:270; C-55/94 Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori de Milano, ECLI:EU:C:1995:411.

⁵⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 98/5/EK irányelve (1998. február 16.) az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről 10. cikk.

C-58/13 és C-59/13 Torresi egyesített ügyek
ECLI:EU:C:2014:2088

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Nils Wahl

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: az Európai Parlament és a Tanács 98/5/EK irányelve (1998. február 16.) az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről 3. cikk

Az ügy leírása

Angelo Alberto Torresi és Pierfrancesco Torresi, miután Olaszországban egyetemi jogi diplomát szereztek, később Spanyolországban is megszerezték ezt a képesítést, amelynek eredményeképpen bejegyezték őket Santa Cruz de Tenerife ügyvédi kamarájának névjegyzékébe 2011. december 1-jén. Ezt követően 2012. március 17-én kérelmet nyújtottak be az olaszországi maceratai kamarai tanácshoz az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban megszerzett szakmai címmel rendelkező és az Olaszországban letelepedett ügyvédek tartalmazó külön tagozatba való bejegyzés iránt. Az olasz kamarai tanács 30 napon belül nem határozott a kérelemről, ezért Torresiék az országos ügyvédi kamara tanácsához fordultak, hogy bírálja el a kérelmüket. A tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy visszaélésnek minősülhet annak a személynek a helyzete, aki egy tagállamban megszerez egy diplomát, majd egy másik tagállamban is megszerez egy ugyanilyen diplomát, ezután pedig visszatér az előbbi tagállamba, hogy ott gyakorolja szakmai tevékenységét. A Consiglio Nazionale Forensének tehát kétségei voltak, ezért előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

Az EUB először is megállapította, hogy a Consiglio Nazionale Forense jogosult előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére → II.2.3.4. *A nemzeti bíróság fogalma*. Ezt követően az EUB utalt arra, hogy az ügyre irányadó 98/5/EK irányelv 1. cikk (1) bekezdése értelmében az irányelv célja az ügyvédi hivatás folyamatos gyakorlásának megkönnyítése az ügyvédi minősítés megszerzése országától eltérő másik tagállamban az ügyvédek szakmai címeinek kölcsönös elismerésére vonatkozó mechanizmus létrehozása révén. Az irányelv az általa biztosított letelepedési jog igénybevétele előzetes feltételeinek teljes harmonizációját hajtja végre annak előírásával, hogy a tevékenységét a szakmai képesítésének megszerzése szerinti tagállamtól eltérő tagállamban gyakorolni kívánó ügyvédnek e tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságánál be kell jegyeztetnie magát, és e bejegyzésnek egyetlen feltétele van: az ügyvédnek be kell mutatnia a saját tagállama hatáskörrel rendelkező hatóságánál történt bejegyzését bizonyító igazolást. Az EUB hangsúlyozta, hogy nem lehet az uniós jogi normákra csalárd módon

vagy visszaélésszerűen hivatkozni, ennek megfelelően az alapügyben eljáró ügyvédek is csupán az irányelvben lefektetett jogosultsággal kívántak élni, ezért a kezdeményezésük nem minősülhet visszaélésszerű magatartásnak → III.6.5. *A harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs jogai.*

Részletek az ítéletből

[48] E tekintetben meg kell állapítani, hogy valamely tagállam állampolgárainak azon joga, hogy megválaszthassák egyrészt azt a tagállamot, amelyben a szakmai képesítésüket meg akarják szerezni, és másrészt azt a tagállamot, ahol a szakmájukat gyakorolni kívánják, a Szerződések által biztosított alapvető szabadságok egységes piacon belüli gyakorlásának velejárója.

[49] Így az, hogy valamely tagállam olyan állampolgára, aki e tagállamban egyetemi diplomát szerzett, valamely más tagállamba távozik annak érdekében, hogy ott megszerezze az ügyvédi szakmai képesítést, majd ezt követően visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba abból a célból, hogy ott az ügyvédi szakmát a szakmai képesítés helye szerinti tagállamban megszerzett szakmai címmel gyakorolja, az olyan esetek egyikének minősül, amelyekben a 98/5 irányelv célja teljesül, és önmagában az nem minősülhet a 98/5 irányelv 3. cikkéből következő letelepedési jog visszaélésszerű igénybevételének.

[50] [A]z a körülmény, hogy valamely tagállam állampolgára azt választotta, hogy a szakmai képesítését az illetősége szerintitől eltérő tagállamban szerzi meg annak érdekében, hogy ott kedvezőbb szabályozásban részesüljön, önmagában nem teszi lehetővé annak a megállapítását, hogy joggal való visszaélés áll fenn.

2.2.2. Jogi személyek

Fontos kiemelni, hogy a letelepedés szabadsága nem pusztán a magánszemélyeket, hanem a jogi személyeket is megilleti. Az EUMSZ 54. cikke értelmében egy bármelyik tagállam jogszabályai alapján létrehozott társaság, amelynek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az EU területén van, ugyanolyan elbánásban részesül, mint azok a természetes személyek, akik a tagállamok állampolgárai.

Az uniós alapszabadsághoz kapcsolódva társaságnak minősülnek a polgári vagy kereskedelmi jog alapján létrejött társaságok, beleértve a szövetkezeteket és a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó más jogi személyeket, kivéve a non-profit szervezeteket. A társaságok vonatkozásában⁵⁶³ az uniós jogalkotó több jogközelítést célzó irányelvet is elfogadott,⁵⁶⁴ valamint önálló európai gazdasági

⁵⁶³ PAPP Tekla: A társasági jog európai dimenziói. In FARKAS Csaba et al. (szerk.): *Társasági jog*. Szeged, Lectum, 2011, 608–632.

⁵⁶⁴ Kiemelendő az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1132 irányelve (2017. június 14.) a társasági jog egyes vonatkozásairól; az Európai Parlament és a Tanács 2004/25/EK irányelve (2004. április 21.) a nyilvános vételi ajánlatról; az Európai Parlament és a Tanács 2007/36/EK irányelve (2007. július 11.) az egyes részvényesi jogok gyakorlásáról a tőzsdén jegyzett társaságokban; az Európai Parlament és a Tanács 2009/102/EK irányelve (2009. szeptember 16.) a társasági jog területén az egyszemélyes korlátozott felelősségű társaságokról.

társasági formákat (európai gazdasági egyesülés, európai szövetkezet, európai részvénytársaság) is létrehozott.⁵⁶⁵

A jogi személyek letelepedési szabadsága tekintetében fontos különbséget tenni az ún. elsődleges és másodlagos letelepedés között. Elsődleges letelepedésről akkor beszélünk, amikor a jogi személy elhagyja az egyik tagállamot és egy másik tagállamba helyezi át a székhelyét.⁵⁶⁶ Ehhez képest a másodlagos letelepedés akkor valósul meg, ha valaki úgy kezd vállalkozásba, úgy nyit egy leányvállalatot vagy fióktelepet egy másik tagállamban, hogy megtartsa az első tagállamban gyakorolt tevékenységét, fő vállalkozását. A másodlagos letelepedés esetében nem lehet akadályokat támasztani a szabadság gyakorlásával szemben: a fogadó állam nem kényszerítheti arra a társaságot, hogy a gazdasági tevékenysége keretében új társaságot hozzon létre. Ehhez képest az elsődleges letelepedés – székhelyáthelyezés az eredeti jogi személyiség megtartása mellett – sokkal bonyolultabb természetű jogi problémákat vet fel.

2.2.2.1. Másodlagos letelepedés

C-212/97 Centros
ECLI:EU:C:1999:126

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Antonio Mario La Pergola

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 52. és 58. cikk (EUMSZ 49. és 54. cikk)

Az ügy leírása

A Torresi-ügyhöz hasonlóan a jelen ügyben érintett dán bíróság is a nemzeti rendelkezések feltételezett kijátszása miatt fordult az EUB-hez. Dániában ugyanis a szabályozás bizonyos társasági formák esetében minimális tőkét írt elő, ezért egy dán házaspár a Centros nevű társaságot az Egyesült Királyságban alapította meg és jegyeztette be, majd Dániában pusztán az angol társaság egy fióktelepének bejegyzését kérték az illetékes kereskedelmi és társasági tanácstól. Ez utóbbi cégbejegyzést a dán hatóság megtagadta, mivel arra jutott, hogy a Centros Ltd. tényleges tevékenységet nem folytatott az Egyesült Királyságban, a dániai fióktelep alapításával pedig csupán a törzstőkére vonatkozó szigorúbb dániai szabá-

⁵⁶⁵ A Tanács 2137/85/EGK rendelete (1985. július 25.) az európai gazdasági egyesülésről; a Tanács 1435/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az európai szövetkezet (SCE) statútumáról; a Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról.

⁵⁶⁶ E ponton érdemes megjegyezni, hogy az elsődleges letelepedés mint többes letelepedés a természetes személyek esetében is értelmezhető. Így az EUB megállapította, hogy az egyes foglalkozások gyakorolhatósági szabályai fényében (például ügyvédek esetében) a letelepedés szabadsága nem korlátozható azzal, hogy a tagállam szabályozása a foglalkozás gyakorolhatóságát csak egy országban teszi lehetővé (107/83 Ordre des avocats au barreau de Paris kontra Klopp, ECLI:EU:C:1984:270).

lyozást kívánta megkerülni. A cégbejegyzési ügy perré alakult, amelyben a Centros letelepedési szabadságának megsértésére hivatkozott.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy a letelepedés szabadsága kiterjed arra, hogy a jogosultak szabadon válasszák meg a cégük számára legkedvezőbb törzstőkefeltételeket előíró székhelyállamot. Emellett hangsúlyozta azt is, hogy minden olyan eset, amelyben egy adott tagállamban székhellyel rendelkező, a tagállam jogszabályaival összhangban alapított társaság egy másik tagállamban fióktelepet kíván létrehozni, a közösségi jog hatálya alá tartozik.

A tagállamok megfelelő intézkedéseket fogadhatnak el annak érdekében, hogy megakadályozzák a közösségi joggal való visszaéléseket, azonban sem az nem valósít meg joggal való visszaélést, ha a társaság nem végez gazdasági tevékenységet a székhelye szerinti országban, sem az, ha él a letelepedés szabadságából fakadó jogosultságokkal és fióktelepet kíván létrehozni egy másik, akár az alapítók állampolgársága szerinti tagállamban.

Részletek az ítéletből

[17] [A] közösségi jog hatálya alá tartozik az a tényállás, amelyben az olyan társaság, amelyet a székhelye szerinti tagállam jogával összhangban hoztak létre, más tagállamban kíván fióktelepet alapítani. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a társaságot az első tagállamban csak azért hozták létre, hogy a második tagállamban letelepüljön, és ott végezze gazdasági tevékenységének túlnyomó részét, vagy akár egészét.

[27] [N]em tekinthető a letelepedési joggal való visszaélésnek önmagában az, ha a tagállam állampolgára, aki társaságot akar alapítani, azt a tagállamot választja, amelynek társasági jogi szabályai számára a legkevésbé szigorúnak tűnnek, és más tagállamban alapít fióktelepet. Ugyanis az a jog, hogy valamely tagállam jogszabályaival összhangban társaságot lehessen létrehozni, valamint valamely másik tagállamban fióktelepet lehessen alapítani, szerves része az egységes piacon a Szerződés által biztosított letelepedési szabadság gyakorlásának.

[38] [A]z a tény, hogy a székhelye szerinti tagállam jogszabályainak megfelelően létrehozott társaság fióktelepének bejegyzését egy másik tagállam nem tagadhatja meg, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ez a tagállam megfelelő intézkedéseket hozzon a csalások megelőzésére vagy szankcionálására, akár a társaság vonatkozásában – adott esetben a létrehozásának helye szerinti tagállammal együttműködve –, akár a tagok vonatkozásában, akikről megállapítást nyert, hogy a társaság létrehozásával valójában az érintett tagállam területén a magán- vagy közhitelezőkkel szembeni kötelezettségeik alól akarnak mentesülni. Mindenesetre a csalás elleni küzdelem nem igazolhatja azt a gyakorlatot, hogy megtagadják a másik tagállamban székhellyel rendelkező fióktelep bejegyzését.

2.2.2.2. Elsődleges letelepedés

C-208/00 Überseering

ECLI:EU:C:2002:632

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 43. és 48. cikk (EUMSZ 49. és 54. cikk)

Az ügy leírása

A társaságok jogképességére vonatkozóan alapvetően két elmélet létezik: a székhelyelmélet szerint a tényleges székhely szerinti tagállam joga alapján, míg az alapítási elmélet szerint a jogképességet annak az államnak a joga alapján állapítják meg, amelyben a társaság létrejött. A német bírósági gyakorlat a székhelyelméletet alkalmazta a jogképesség megállapítására abban az esetben is, ha egy társaság más tagállamban, annak jogszabályai szerint jött létre, és tényleges székhelyét később Németországba helyezte át.

E perképeségi kérdés merült fel a holland jog szerint alapított Überseering esetében, amelynek a teljes társasági részesedését két düsseldorfi lakóhellyel rendelkező német állampolgár szerezte meg. Az eredetileg Hollandia jogszabályai szerint létrejött és az amszterdami és haarlemi kereskedelmi jegyzékben szereplő társaság Düsseldorfban megszerzett egy telket, amelyet gazdasági tevékenysége céljaira használt, majd fővállalkozói szerződést kötött az NCC nevű vállalattal a telekre épült garázs és motel felújítására.

A teljesítést követően az Überseering kifogásolta a festési munkák nyomán felmerült hibákat, és miután eredménytelenül kérte azok kijavítását, keresetet indított a hibák kijavítási költségei és az azokból származó kár megtérítése jogcímén. A bíróság a keresetet elutasította, mert úgy ítélte meg, hogy a társaság tulajdonának a két német állampolgár általi megszerzése folytán az Überseering Düsseldorfba helyezte át tényleges székhelyét, ezért a holland jog szerint alapított társaság Németországban nem volt jogképes. Az ügy a szövetségi bíróság elé került, amely az EUB elé utalta az ügyet.

A bíróság döntése

Az EUB felidézte, hogy a tagállamoknak lehetőségük van korlátozásokat megállapítani a jogszabályaik szerint létrehozott társaságok tényleges székhelyének olyan áthelyezése feltételeként, amelynek során e társaság megőrzi a származási tagállam joga szerinti jogi személyiségét. E tagállami hatáskör ellenére az Überseering jogosult volt a letelepedés szabadságára hivatkozni annak érdekében, hogy vitassa a jogképessége elismerésének a német jog általi megtagadását.

E tekintetben az EUB megállapította, hogy az irányadó német jog szerint a Németországon kívüli tagállam jogszabályai szerint létrehozott és székhelyével ez utóbbi tagállamban rendelkező társaságnak, amennyiben a jogait német bíróság előtt peres úton szeretné érvényesíteni, nincsen más választása, mint Németországban újraalakulni, ami egyenértékű magának a letelepedés szabadságának a tagadásával. A letelepedési szabadság ilyen súlyú korlátozását nyomós közérdekek alátámaszthatják ugyan, de nem önmagában a perképesség elvitatásának indokaként. Ebből következően a letelepedési szabadság arra kötelezi Németországot, hogy tartsa tiszteletben a létesítés szerinti állam, vagyis Hollandia joga alapján a társaságnak biztosított jogképességet és perképességet.

Részletek az ítéletből

[82] [A] letelepedés szabadságának az EK 43. és EK 48. cikkel alapvetően ellentétes korlátozását jelenti, ha valamely tagállam nem ismeri el a másik tagállam joga szerint alapított – létesítő okiratban megjelölt székhelyével ugyanott rendelkező – társaság jogképességét különösen arra hivatkozva, hogy a társaság annak folytán helyezte át tényleges székhelyét az adott tagállamba, hogy valamennyi társasági részesedését az adott tagállamban lakó állampolgárok szerezték meg, ami azzal a következménnyel jár, hogy a társaság a fogadó tagállamban csak akkor indíthat keresetet a bíróság előtt szerződésből eredő jogai védelmében, ha az e tagállam joga alapján történő újraalakulása mellett dönt.

[92] [N]em zárható ki, hogy nyomós közérdek, mint például a hitelezők, a kisebbségi részvényesek, a munkavállalók vagy akár az adóhatóság érdekeinek védelme bizonyos körülmények között és meghatározott feltételek figyelembevételével igazolhatja a letelepedés szabadságának korlátozását.

[93] Hasonló célok azonban nem igazolhatják, hogy megtagadják a jogképességet és ezzel a perképességet azon társaságtól, amely más tagállam jogszabályai alapján jött létre, és ott rendelkezik létesítő okirat szerinti székhelyével. Az ilyen intézkedés ugyanis egyenlő az EK 43. és az EK 48. cikkben a társaságok számára elismert letelepedési szabadság tagadásával.

2.2.3. A letelepedés szabadságának korlátozhatósága

A letelepedés szabadságának korlátozása a személyek szabad mozgásánál leírtakkal rokon: a diszkriminációtítilalom⁵⁶⁷ általános követelményén túlmenően az EUMSZ 51. cikke – a munkavállalók esetében alkalmazott közszolgálati kivétellel analóg módon – kiveszi a letelepedés szabadsága hatálya alól a „közhatalom gyakorlásához tartósan vagy ideiglenesen kapcsolódó” tevékenységeket.⁵⁶⁸ Emellett az EUMSZ 52. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok közrendi, köz-

⁵⁶⁷ 197/84 Steinhauser kontra Ville de Biarritz, ECLI:EU:C:1985:260; C-446/03 Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2005:763. Ugyanakkor a Gebhard-ügyből az is kiderül, hogy nemcsak diszkriminatív eszközök minősülhetnek jogszerűtlen korlátozásnak, hanem az általánosan alkalmazandók is → IV.3.2.1. *Elhatárolás a letelepedés szabadságától*.

⁵⁶⁸ 2/74 Reyners kontra belga állam, ECLI:EU:C:1974:68.

biztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írjanak elő a letelepedés szabadsága körében is a külföldi állampolgárookra és a külföldi honosságu jogi személyekre nézve. Végül az EUB joggyakorlata a letelepedés szabadsága körében is alkalmazza a közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalmát.

2.2.3.1. *Diszkriminációtilalom*

**C-221/89 The Queen kontra Secretary of State for Transport,
ex parte Factortame**
ECLI:EU:C:1991:320

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Jean Mischo

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 52. cikk (EUMSZ 49. cikk)

Az ügy leírása

A közös halászati politika alapvető elemei az ún. halászati kvóták, amelyek meghatározzák a tagállamonként kifogható halmennyiséget, ezzel segítve a halpopuláció fenntarthatóságát. Spanyolország uniós csatlakozását követően rengeteg spanyol halászati vállalkozás jegyeztette be hajóját az Egyesült Királyságban, amelyek így az angol kvóta terhére halásztak. A helyzet kezelésére az Egyesült Királyság új hajózási törvényt fogadott el, amely csak abban az esetben tette lehetővé egy hajónak az angol regiszterbe történő felvételét, ha

- a hajó tulajdonosa(i) angol társaság(ok) vagy legalább 75%-ban angol állampolgár(ok);
- a hajót az Egyesült Királyságban tartották fenn, működését onnan irányítják, és
- a hajó bérlője, működtetője angol állampolgár vagy társaság.

Az új szabályozás következtében több kereskedőt megfosztottak halászati joguktól, így ők bírósághoz fordultak.

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy letelepedésnek minősül a gazdasági tevékenység tényleges és határozatlan időre történő folytatása egy másik tagállamban regisztrált hajón. E tekintetben a tagállamok szabadon állapíthatják meg, milyen feltételeknek kell megfelelni ahhoz, hogy egy hajó az adott állam lobogója alatt hajózhasson, de a feltételek meghatározása során a tagállamok nem sérthetik meg a közösségi (uniós) jogot, így egyebek között az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát sem → III.7.1. *Az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalma*.

Márpedig a hajó tulajdonosai vagy működtetői esetében előírt állampolgársági feltétel közvetlen diszkriminációnak minősül, és ellentétes a letelepedés szabadságát rögzítő szerződéses előírásokkal, amelyek szerint a tagállamok kötelesek nemzeti elbánást biztosítani más tagállamok állampolgárai számára a társaságokban és vállalkozásokban való részvétel szempontjából.

Részletek az ítéletből

[28] Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, amelyet különösen a letelepedési jog tekintetében a Szerződés 52. cikke tartalmaz, a tagállamok állampolgárainak minősülő természetes személyek és az 58. cikk alapján az ilyen személyekkel azonos bánásmódban részesülő társaságok közötti eltérő bánásmódra vonatkozik.

[29] Következésképpen, amikor az egyes tagállamok a hajó „állampolgárságának” megadására vonatkozó feltételek meghatározása céljából gyakorolják hatáskörüket, minden tagállamnak tiszteletben kell tartania a tagállamok állampolgáraival szemben állampolgárságuk alapján történő megkülönböztetés tilalmát.

[30] A fentiekből következik, hogy az alapügyben szóban forgó típusú olyan feltétel, amely előírja, hogy amennyiben egy hajó tulajdonosa vagy bérlője természetes személy, akkor annak egy bizonyos állampolgársággal kell rendelkeznie, amennyiben pedig tulajdonosa vagy bérlője társaság, akkor a részvényeseknek és a vezetőknek is e nemzetiségűeknek kell lenniük, ellentétes a Szerződés 52. cikkével.

2.2.3.2. *A közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységek mint kivétel*

C-51/08 Bizottság kontra Luxemburg

ECLI:EU:C:2011:336

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Pedro Cruz Villalón

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 43. és 45. cikk (EUMSZ 49. és 51. cikk)

Az ügy leírása

A Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Luxemburg ellen, mivel Luxemburg a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte, és nem ültette át a 2001. május 14-i 2001/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a legalább hároméves szakoktatást és szakképzést lezáró felsőfokú oklevelek elismerésének általános rendszeréről szóló, 1988. december 21-i 89/48/EGK tanácsi irányelvet.

A bíróság döntése

Az EUB hangsúlyozta, hogy a letelepedés szabadságának célja, hogy bármelyik tagállam polgárának, aki egy másik tagállamban valamilyen önálló vállalkozói

tevékenység gyakorlása végett letelepszik, a belföldiekkel azonos bánásmódot biztosítson, ezért megtiltja a tagállami szabályozásból eredő, az állampolgárságon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetést.

Az alapszabadság alóli kivételt, a közhatalom gyakorlása fogalmat azokra a tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek, vagyis ellenőrizni kell, hogy a luxemburgi jogrendben a közjegyzőkre bízott tevékenységek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt jelentenek-e.

E tekintetben az EUB arra jutott, hogy Luxemburgban a közjegyzők által végzett tevékenységek (okiratok vagy megállapodások hitelesítése, az ingatlanfoglalással kapcsolatos tevékenysége, a hagyatéki, vagyonközösségi vagy osztatlan közös tulajdoni leltár elkészítésével, valamint a pecséték elhelyezésével és eltávolításával kapcsolatos tevékenysége stb.) nem minősülnek közhatalmi tevékenységnek, hanem a közhatalom gyakorlása valójában a tevékenységek jogszerűségének ellenőrzésén keresztül a bíróságoknál jelenik meg. Ebből adódóan a luxemburgi szabályozás sértette a letelepedés szabadságát az állampolgársági feltétel előírásával.

Részletek az ítélethől

[85] [A] Bíróság több alkalommal kiemelte, hogy az EK 45. cikk első bekezdésében előírt kivételt azon tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek.

[86] E tekintetben a Bíróságnak lehetősége nyílt kimondani, hogy nem tartoznak az EK 45. cikk első bekezdésében előírt kivétel hatálya alá bizonyos, a közhatalom gyakorlásához képest kiegészítő vagy előkészítő jellegű tevékenységek [...], vagy bizonyos olyan tevékenységek, amelyek – bár gyakorlásuk a bírósági vagy közigazgatási hatóságokkal való akár rendszeres és szerves kapcsolattal, sőt a velük való akár kötelező együttműködéssel jár együtt – működésüket tekintve érintetlenül hagyják az említett hatóságok mérlegelési és döntési jogkörét [...] továbbá bizonyos olyan tevékenységek, amelyek nem járnak döntési jogkör gyakorlásával [...], kényszerítő jogkör gyakorlásával [...] vagy kényszer alkalmazására vonatkozó jogkör gyakorlásával.

2.2.3.3. *Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból történő korlátozás*

C-171/07 Apothekerkammer des Saarlandes és társai

ECLI:EU:C:2009:316

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 43. cikk (EUMSZ 49. cikk); az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről

Az ügy leírása

A DocMorris NV Hollandiában bejegyzett részvénytársaság, amelynek fő tevékenysége gyógyszerek távértékesítése volt. A német igazságügyi, egészségügyi és szociális minisztérium megadta részére az engedélyt egy gyógyszertár fiók-gyógyszertárként való működtetésére Saarbrückenben azzal a feltétellel, hogy a cég vállalja, hogy olyan gyógyszerészt alkalmaz, aki személyesen, saját felelősségére vezeti a szóban forgó gyógyszertárat. Az Apothekerkammer des Saarlandes és mások megtámadták ezt a határozatot, mondván, hogy az ellentétes az irányadó német joggal, amely a gyógyszertárak tulajdonjogát és üzemeltetésének jogát kizárólag gyógyszerészek számára tartja fenn.

A minisztérium ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a német jogszabály rendelkezései nem alkalmazhatók az ügyben, mivel sértik a letelepedés szabadságát: egy másik tagállamban jogszerűen gyógyszertárat üzemeltető társaságoknak a német jogszabály alkalmazása mellett nincs lehetőségük részt venni a gyógyszertárak működtetésében a német piacon.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt utalt a 2005/36/EK irányelvre, amelynek (26) preambulumbekezdése kimondja: „Ez az irányelv nem hangolja össze a gyógyszerészeti tevékenységek megkezdésének és folytatásának valamennyi feltételét. Különösen, a gyógyszertárak földrajzi elosztásáról és a gyógyszerek kiadásának monopóliumáról továbbra is a tagállamok döntenek. Ez az irányelv érintetlenül hagyja a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit, amelyek tiltják bizonyos gyógyszerészeti tevékenységek cégek általi gyakorlását, vagy az ilyen tevékenységek végzését bizonyos feltételekhez kötik.”

Az EUB szerint ebből az következik, hogy az uniós jog nem érinti a tagállamok hatáskörét a gyógyszertári szolgáltatások megszervezésére vonatkozó rendelkezések meghozatala terén. Mindazonáltal e hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, így a letelepedési sza-

badságnak az egészségügyi ellátások terén történő gyakorlásával szemben a tagállamok nem írhatnak elő nem igazolt korlátozásokat.

Márpedig a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők német jog szerinti kizárása a letelepedési szabadság korlátozását jelenti, mivel megfosztja a gyógyszerészeken kívüli gazdasági szereplőket attól, hogy önálló vállalkozóként gyógyszerészeti tevékenységet végezzenek. Ezt a korlátozást azonban a közegészség védelme indokolhatja, mivel az az olyan indokok közé tartozik, amelyek igazolhatják az alapító szerződés által biztosított szabadságok korlátozását.

E téren az EUB utalt arra, hogy a tagállamok mérlegelési mozgásterük keretein belül dönthetnek úgy, hogy a gyógyszertárak gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező általi üzemeltetése kockázatot jelent a közegészségügy vonatkozásában, különösen a gyógyszer-kiskereskedelem megbízhatóságát és minőségét illetően. E kockázatok kezelésére a vitatott német szabályozás alkalmas megoldásnak tűnik, ráadásul nem ismert más, a letelepedési szabadságot kevésbé korlátozó intézkedés. Ebből adódóan az EUB úgy döntött, hogy nem ellentétes a letelepedési szabadsággal a németországihoz hasonló nemzeti szabályozás, amely megakadályozza, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező személyek gyógyszertárak tulajdonjogát megszerezhessék és gyógyszertárat üzemeltethessenek.

Részletek az ítélethől

[22] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 43. cikkel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a letelepedés Szerződés által biztosított szabadságának a közösségi állampolgárok általi gyakorlását.

[23] Az EK 43. cikk értelmében vett korlátozásnak minősül különösen az olyan szabályozás, amely a más tagállambeli gazdasági szereplőnek a fogadó tagállamban való letelepedését olyan előzetes engedélyhez köti, amely valamely önálló vállalkozóként végzett tevékenység gyakorlásának jogát kizárólag azon gazdasági szereplők részére tartja fenn, akik megfelelnek az említett engedély megadásához szükséges, előzetesen meghatározott feltételeknek. Az ilyen szabályozás más tagállamok gazdasági szereplőit eltántorítja attól, sőt megakadályozza abban, hogy tevékenységeiket állandó telephelyen keresztül a fogadó tagállam területén gyakorolják

[30] [A]mikor bizonytalanság áll fenn a közegészséget érintő kockázatok fennállását vagy azok jelentőségét illetően, akkor a tagállam annak bevárása nélkül meghozhassa a védőintézkedéseket, hogy e kockázatok ténylegessége teljes mértékben bizonyításra került volna. Egyébiránt a tagállamok meghozhatják azokat az intézkedéseket, amelyek amennyire csak lehetséges, csökkentik a közegészségre gyakorolt kockázatot [...] ideértve konkrétabban azt a kockázatot is, ami a lakosság gyógyszerekkel való megbízható és színvonalas ellátása tekintetében jelentkezne.

2.2.3.4. Közérdeken alapuló kényszerítő indok

C-424/97 Haim

ECLI:EU:C:2000:357

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Jean Mischo

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 52. cikk (EUMSZ 49. cikk); a Tanács irányelve (1978. július 25.) a fogorvosi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismeréséről, illetve a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága eredményes gyakorlását elősegítő intézkedésekről [az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről]

Az ügy leírása

Az olasz állampolgárságú Salomone Haim 1946-ban szerzett fogorvosi diplomát Isztambulban, ahol 1980-ig fogorvosként dolgozott. 1981-ben engedélyt kapott arra, hogy Németországban fogorvosként praktizáljon, és 1982-ben a belga hatóságok törökországi diplomáját a belga hivatalos fogorvosi diplomával egyenértékűnek ismerték el. Haim ezt követően Brüsszelben dolgozott, majd a fia németországi fogorvosi rendelőjében szeretett volna a továbbiakban tevékenykedni.

1988-ban Haim kérelmezte az észak-rajnai társadalombiztosítási rendszerek fogorvosainak egyesületénél, vegyék fel a fogorvosok nyilvántartásába, hogy ezt követően jogosult legyen a társadalombiztosítási rendszer keretében fogorvosként történő kinevezésre, de az megtagadta a nyilvántartásba vételét azzal az indokkal, hogy Haim nem teljesítette a német jog által előírt kétéves előkészítő képzési időt. Haim megtámadta ezt a határozatot, és az EUB a C-319/92 Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ügyben hozott ítéletben kimondta, hogy a tagállamok jogszerűen írhatják elő az előkészítő képzési időszak elvégzését, azonban egy másik tagállam olyan állampolgára esetén, aki a praxis gyakorlására engedélyt kapott, meg kell vizsgálni, hogy az általa már megszerzett tapasztalat megfelelő-e, és ha igen, milyen mértékben felel meg a nemzeti jogszabályokban előírt kívánalmaknak.

Ezt az ítéletet követően Haimot 1995. január 4-i határozatával felvették a fogorvosok nyilvántartásába, majd újabb keresetet nyújtott be a fogorvosok egyesülete ellen annak érdekében, hogy kártérítést kapjon azért a keresetkiesésért, amelyet amiatt szenvedett el, hogy 1988 és 1994 között a keresete alacsonyabb volt annál, mint amire akkor számíthatott volna, ha Németországban társadalombiztosítási rendszerben fogorvosként praktizált volna.

A kérdést előterjesztő bíróság részben azért fordult az EUB-hez, hogy megtudja, Haim közvetlenül a uniós jogból eredeztethet-e kártérítési jogot az egyesülettel szemben → III.3. *Tagállami felelősség*, részben pedig azzal az érveléssel kap-

csalatosan várt eligazítást, amely szerint Haim, még ha 1988 óta szerepel is a fogorvosok nyilvántartásában, nem kapta volna meg a fogorvosként való kinevezését, mivel nem rendelkezett megfelelő német nyelvtudással. A kérdés tehát az volt, hogy a nemzeti hatóságok jogosultak-e nyelvi feltételekhez kötni a társadalombiztosítási rendszer keretében történő fogorvosként való kinevezést.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt felidézte a fogorvosokra irányadó uniós jogalkotást. A fogorvosok okleveleinek, bizonyítványainak és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványainak kölcsönös elismeréséről, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlását elősegítő intézkedésekről szóló, 1978. július 25-i 78/686/EGK tanácsi irányelv 2. cikke úgy rendelkezik, hogy minden tagállam elismeri az irányelv 3. cikkében kimerítően felsorolt, a többi tagállam által kiadott fogorvosi okleveleket, bizonyítványokat és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványokat azáltal, hogy a fogorvosi tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó jog tekintetében a területén ugyanolyan hatályúvá teszi ezeket a képesítéseket, mint azokat, amelyeket maga a tagállam ad ki → IV.2.2.1.1. *Diplomák és szakmai képesítések elismerése*. Az irányelv 18. cikk (3) bekezdése azt is rögzítette, hogy a tagállamok gondoskodnak arról, hogy adott esetben az érintett személyek a saját és a betegek érdekében megszerezzék a fogadó tagállamban a szakmájuk gyakorlásához szükséges nyelvtudást.

Mivel Haim nem rendelkezett tagállam által kiadott képesítéssel, hanem csak egy harmadik országból, Törökországból származó oklevéllel, nem tartozott az irányelv hatálya alá. Így a nyelvi követelményt nem az irányelv fenti előírása, hanem mint a letelepedési szabadság előtt álló akadályt kellett elbírálni. Az EUB ezzel összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy egy tagállam illetékes hatóságai a társadalombiztosítási rendszer fogorvosává történő kinevezést függővé tehetik attól a feltételtől, hogy a kérelmező a letelepedés helye szerinti tagállamban a szakma gyakorlásához szükséges nyelvtudással rendelkezik-e. Ez ugyanis alátámasztható a fogorvosnak a betegével, a közigazgatási hatóságokkal és a szakmai szervekkel folytatott kommunikációja megbízhatóságával mint a közérdeken alapuló kényszerítő indokkal.

Részletek az ítéletből

[57] A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását korlátozó nemzeti intézkedések csak akkor igazolhatók, ha négy feltételnek megfelelnek: megkülönböztetéstől mentes módon kell alkalmazni őket; a közérdeken alapuló kényszerítő okoknak kell igazolniuk; alkalmasnak kell lenniük az általuk kitűzött cél elérésének biztosítására; és nem léphetik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

[59] Amint azt a főtanácsnok indítványának 105-113. pontjában megállapítja, a fogorvosnak a betegével, valamint a közigazgatási hatóságokkal és a szakmai szervezetekkel való kommunikációjának megbízhatósága olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot jelent, amely indokoltta teszi, hogy a szociális biztonsági rendszer keretében fogorvosként történő kinevezést nyelvi követelményekhez kössék. A betegekkel folytatott párbeszéd, a szakmai magatartási szabályok és a letelepedés helye szerinti tagállam fogorvosi tevékenységére vonatkozó jogszabályok betartása, valamint az igazgatási feladatok ellátása megköveteli az adott állam nyelvének megfelelő ismeretét.

3. A szolgáltatásnyújtás szabadsága

A szolgáltatásnyújtás szabadsága nagyon sokféle tevékenységet ölel fel, és mint közismert, a szolgáltatások teszik ki a gazdasági teljesítmény (GDP) és a foglalkoztatottság legnagyobb hányadát.⁵⁶⁹

A szolgáltatások szabad áramlását a többi alapszabadsághoz hasonlóan részben a negatív integráció, vagyis a tagállamok közti akadályok lebontása, részben pedig a pozitív integráció, vagyis a jogszabályok közelítése valósítja meg. A területre vonatkozóan számos másodlagos jogalkotási aktus létezik, amelyek szektorspecifikusan érvényesítik a kölcsönös elismerés elvét, valamint az egyes szakmák képzésére és gyakorlására vonatkozó előírásokat. Ilyen másodlagos aktus például a 2006/48/EK irányelv a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról vagy a 2010/13/EU irányelv a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról.

A jogi aktusok köréből külön kiemелendő a 2006/123/EK irányelv, az ún. szolgáltatási irányelv, amely horizontálisan szabályoz több eljárási kérdést a belső piacon. Az irányelv (3) preambulumbekzdése rögzíti, hogy a Bizottságnak „A szolgáltatások belső piacának helyzetéről” című jelentése számos akadályt tárt fel, amelyek lassítják vagy gátolják a szolgáltatások fejlődését, különösen a kis- és középvállalkozások esetében: „A felsorolt akadályok a szolgáltatások számos különböző területén a szolgáltatók tevékenységének valamennyi szakaszát érintik, és számos közös jellemzővel rendelkeznek, beleértve különösen azt a tényt, hogy az akadályok gyakran adminisztratív terhekből, a határokon átnyúló tevékenységgel kapcsolatos jogi bizonytalanságból és a tagállamok közötti kölcsönös bizalom hiányából fakadnak.” A szolgáltatási irányelv ezért a közigazgatási eljárások egyszerűsítését, az egyablakos ügyintézési pontok felállítását, a fogyasztók és vállalkozások jogainak erősítését és a tagállamok közötti együttműködés fokozását tűzte ki célul számos szolgáltatási területen. Ez utóbbiak

⁵⁶⁹ A szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény szerint a szolgáltatási szektor gazdaságon belüli aránya 65%. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról. Partnerség a szolgáltatások új növekedéséért 2012–2015, <https://bit.ly/4md24D8>.

közé tartoznak például a forgalmazási szakmák, beleértve a kiskereskedelmet, valamint az áruk és szolgáltatások nagykereskedelmét; a legtöbb szabályozott szakma, például a jogi és adótanácsadók, építészek, mérnökök, könyvelők vagy földmérők tevékenysége; az építőipari szolgáltatások és kézművesség; az üzleti szolgáltatások, mint például irodai karbantartás, vezetési tanácsadás, rendezvények szervezése és lebonyolítása, szervezése, az adósságbehajtás, a reklám és toborzás; az idegenforgalmi szolgáltatások, szabadidős szolgáltatások, mint például sportközpontok és vidámparkok, berendezések telepítése és karbantartása; az információs társadalmi szolgáltatások, mint például nyomtatott és internetes könyvkiadás, hírügynökségek, számítógépes programozás; a szálláshely-szolgáltatás és étkeztetés, például szállodák, éttermek és vendéglátóhelyek; a képzési és oktatási szolgáltatások; a bérbeadás és lízing, beleértve a gépkocsik bérbeadását stb.

A szolgáltatási irányelv 16. cikke az EUMSZ 56. cikkéhez hasonló elveket fogalmaz meg, és felsorolja a szolgáltatásnyújtás tiltott korlátozásainak egyes eseteit, különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmára. Mindazonáltal az irányelv meghatározza azokat a követelményeket is, amelyek indokolhatják a szolgáltatásnyújtás korlátozását: a jogszabály megismétli az EUMSZ-ben rögzített közcélú korlátozási szempontokat (közrend, közbiztonság, közegészségügy), és joganyag részévé teszi az EUB által kifejlesztett közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalmát is.⁵⁷⁰

3.1. A szolgáltatás fogalma

Az EUMSZ 56. cikke értelmében tilos az Európai Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságát illető minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgáira vonatkozóan, akik nem abban a tagállamban telepedettek le, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. A szolgáltatásnyújtás szabadságának tehát definíciós eleme a „határon átnyúló jelleg”, vagyis a szolgáltatást nyújtó személy és az azt igénybe vevő illetőségének más-más tagállamhoz kell kapcsolódnia.

A szerződés példákat hoz a szolgáltatásokra: ipari jellegű, kereskedelmi jellegű tevékenységek, kézműipari tevékenységek és szabadfoglalkozásuként végzett tevékenységek. Ezen túlmenően a szerződés kiemel néhány sajátos szolgáltatást, amely nem a szolgáltatás szabadsága alá, hanem az alapító szerződés más címe alá tartozik, ilyenek a közlekedési és a banki, valamint a biztosítási szolgáltatások.

A szerződés egy további tulajdonságát is meghatározza a szolgáltatásnak: az időben behatárolt, ideiglenes jellegű tevékenység. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatás nyújtása főszabály szerint akként valósul meg, hogy a szolgáltatást nyújtó személy a tevékenységét ideiglenesen egy másik, a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban folytatja. Mint az később látható lesz, a bírósági gyakorlat

⁵⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 4. cikk 8. pont.

ezt kiterjesztette, és azt az esetkört is a szolgáltatásnyújtás fogalma alá vonta, amikor a szolgáltatás igénybe vevője megy át ideiglenesen egy másik tagállamba, a szolgáltatást nyújtó személy államába és veszi igénybe a szolgáltatást. Sőt az alapszabadságra vonatkozó bírói gyakorlat felöleli azt az esetet is, amikor senki nem mozog, csak a szolgáltatás lépi át a határokat, továbbá azt az esetkört is, amikor a szolgáltatásnyújtó és az igénybe vevő bár egy tagállamban van, de a konkrét szolgáltatásnyújtásra egy másik tagállamban kerül sor.⁵⁷¹

Egy további definíciós elemet tartalmaz az EUMSZ 57. cikke. Eszerint szolgáltatás alatt díjazás ellenében nyújtott szolgáltatást kell érteni. A szolgáltatásért tehát ellenszolgáltatás jár. Közömbös, hogy a szolgáltatást egy vállalkozás, az állam vagy egy nonprofit szervezet nyújtja, ahogy annak sincs jelentősége, hogy azt ki fizeti meg: közvetlenül az igénybe vevő vagy valaki más. Így például a televíziós műsor sugárzása szolgáltatásnak minősül akkor is, ha azt nem a nézők előfizetéséből, hanem hirdetésekkel finanszírozzák, a lényeg tehát, hogy a nyújtott szolgáltatásért valaki fizet, azaz gazdasági tevékenységről van szó.⁵⁷² A sporttevékenységek – különösen a nemzetközi versenyek – számos olyan különálló, de szorosan összefüggő szolgáltatást foglalnak magukban, amelyek felhívhatók a szolgáltatásnyújtás szabadságát.⁵⁷³ Nem tartozik ugyanakkor a hatálya alá gazdasági vetület híján a közoktatás⁵⁷⁴ vagy a lenti jogesetben szereplő nonprofit jellegű civil tevékenység.

C-159/90 Society for the Protection of Unborn Children Ireland kontra

Grogan és társai

ECLI:EU:C:1991:378

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Walter Van Gerven

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 59. cikk (EUMSZ 56. cikk)

Az ügy leírása

1983-ban egy népszavazáson elfogadott alkotmánymódosítás az ír alkotmány 40. cikk 3. szakaszába illesztett egy harmadik bekezdést a következő szöveggel: „Az állam elismeri a meg nem született gyermekek élethez való jogát, és – az anya élethez való egyenlő jogának kellő figyelembevételével – törvényben garantálja a jog tiszteletben tartását, és amennyire lehetséges, törvényei által megvédi azt.” Az ír alkotmány tehát tiltotta a terhességmegszakítást, ezért nagyon sok ír nő má-

⁵⁷¹ C-198/89 Bizottság kontra Görögország, ECLI:EU:C:1991:79.

⁵⁷² KIRÁLY (szerk.): i. m. (462. lj.) 167.

⁵⁷³ C-191/97 Deliège, ECLI:EU:C:2000:199.

⁵⁷⁴ 263/86 Belga állam kontra Humbel és Edel, ECLI:EU:C:1988:451.

sik tagállamban végeztetett abortuszt. Ehhez kapcsolódóan ír diákszervezetek tájékoztató kampányt indítottak az Egyesült Királyságban elérhető terhesség-megszakításról, ami miatt egy magzati élet védelmét szolgáló ír egyesület, a SPUC (Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd.) bírósági eljárást kezdeményezett a diákszervezet tizenöt tagja ellen annak érdekében, hogy megtiltsa számukra ezt a tevékenységet. Az eljárás során az alperes diákszervezet az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozott, továbbá arra, hogy tájékoztatási tevékenységének megtiltása sértené a szolgáltatások szabad áramlását.

A bíróság döntése

Az EUB ítéletében megállapította, hogy a terhesség megszakítására irányuló orvosi eljárás, amennyiben egy tagállamban azt jogszerűen végre lehet hajtani, valóban szolgáltatásnak minősül. Ezzel együtt a konkrét esetben a diákszervezet mégsem hivatkozhatott sikerrel a szolgáltatásnyújtás szabadságára, mivel semmiféle gazdasági kapcsolat nem volt a tájékoztatóban bemutatott klinikák és a diákszervezet között. A diákszervezet csupán társadalmi munka jelleggel informálta az ír diákokat arról, hogy egyébként milyen klinikák léteznek az Egyesült Királyságban, és az általa végzett tájékoztatásért semmiféle díjazást nem kapott. Az adott tényállás tehát nem tartozott a szolgáltatásnyújtás szabadsága alá, így az EUB arra a következtetésre jutott, hogy nem rendelkezik hatáskörrel az ügy tényállását illetően, még akkor sem, ha egyébként felmerült a diákszervezet tagjainak véleménynyilvánítási szabadságának sérelme →III.5. *Alapjogvédelem*.

Részletek az ítéletből

[26] A nemzeti bíróság által hivatkozott információkat nem egy másik tagállamban letelepedett gazdasági szereplő nevében terjesztik. Éppen ellenkezőleg, ez az információ a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint az információközlés és -fogadás szabadságának megnyilvánulása, amely független a más tagállamban letelepedett klinikák által folytatott gazdasági tevékenységtől.

[27] Ebből következik, hogy mindenesetre az olyan körülmények között, mint amilyenek az alapügy tárgyát képezik, az információ terjesztésének tilalma nem tekinthető a Szerződés 59. cikke értelmében vett korlátozásnak.

[32] A nemzeti bíróság második és harmadik kérdésére tehát azt kell válaszolni, hogy nem ellentétes a közösségi joggal, ha az a tagállam, amelyben tilos a terhesség orvosi úton történő megszakítása, megtiltja a hallgatói egyesületeknek, hogy információkat terjesszenek egy másik tagállamban található, és ott a terhesség önkéntes megszakítását jogszerűen végző klinikák kitérőiről és helyéről, valamint az e klinikákkal való kapcsolattartás módjáról, amennyiben a szóban forgó klinikák nem vesznek részt az említett információk terjesztésében.

3.2. A szolgáltatásnyújtás szabadságának szubszidiárius jellege

Az EUMSZ 57. cikke nem csupán a gazdasági jelleget emeli ki a szolgáltatások jellemzőjeként, hanem arról is rendelkezik, hogy olyan szolgáltatások esetében alkalmazandó a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó joganyag, amelyek nem tartoznak az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Ez azt jelenti, hogy ha felmerülne, hogy egy adott gazdasági tevékenység melyik alapvető szabadság körébe tartozik, először ki kell zárni, hogy biztosan nem tartozik a másik három szabadság hatálya alá, és csak ezt követően, mintegy másodlagos jelleggel lehet alkalmazni a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Egy példával élve: a nyújtott szolgáltatás nem végezhető munkaszerződés keretében; habár a munkavállalói megállapodás részeként is nyújtható szolgáltatás, amelyért ellenérték (munkabér) jár, az a tevékenység nem a szolgáltatásnyújtás, hanem a munkavállalók szabadsága körébe tartozik.⁵⁷⁵

3.2.1. Elhatárolás a letelepedés szabadságától

**C-55/94 Gebhard kontra Consiglio dell’Ordine degli Avvocati
e Procuratori di Milano**
ECLI:EU:C:1995:411

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Philippe Léger

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 52. és 59–60. cikk (EUMSZ 49. és 56–57. cikk)

Az ügy leírása

A német állampolgársággal rendelkező Reinhard Gebhard számára engedélyezték, hogy 1977-től Németországban jogászként (*Rechtsanwalt*) tevékenykedjen. Gebhard 1978-ban Olaszországba költözött, ahol egy milánói ügyvédi irodában először munkatársként, majd tagként dolgozott. Végül 1989-ben ügyvédi irodát alapított Olaszországban, amikor már tizenegy éve működött ott → IV.2.2.1.2. *Az ügyvédi hivatás gyakorolhatósága.*

Volt munkatársai ekkor panaszt tettek a milánói ügyvédi kamaránál, mert jogszerűtlennek ítélték azt, hogy Gebhard az olasz *avvocato* cím alatt tevékenykedik. Fegyelmi eljárás indult ellene, és a milánói ügyvédi kamara eltiltotta a jogász cím használatától, mert szerinte megszegte az ügyvédek szolgáltatásnyújtási szabadságáról szóló rendelkezések alapján rá háruló kötelezettségeket. Gebhard a hatá-

⁵⁷⁵ Kevésbé gyakran, de előfordul, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát az áruk szabad áramlásától kell megkülönböztetni. Így például az a tevékenység, amely abban állt, hogy harmadik személyek számára ellenérték fejében és bizonyos feltételek mellett halászati jogosultságot bocsátottak rendelkezésre, szolgáltatásnyújtásnak minősült (C-97/98 Jägerskiöld, ECLI:EU:C:1999:515).

rozat ellen fellebbezést terjesztett Consiglio Nazionale Forense elé, amely az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy Gebhard esetére, aki német állampolgárként Olaszországban dolgozott és onnan nyújtott olasz állampolgároknak szolgáltatást, a letelepedés vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága joganyagát kell-e alkalmazni. Ennek az volt a tétje, hogy amennyiben a letelepedés szabadsága az irányadó, úgy szigorúbb szabályokat írhatnak elő a tagállamok a foglalkozás gyakorolhatóságához.

Márpedig az EUB úgy döntött, hogy Gebhard esetére a letelepedés szabadsága vonatkozik, mivel annak fogalma foglalja magában azt a lehetőséget, hogy egy tagállam állampolgára állandó és folyamatos jelleggel vesz részt a saját államtól eltérő másik tagállam gazdasági életében. Ehhez képest a szolgáltatásnyújtás szabadsága ideiglenes jellegű, megítélése függ a tevékenység tartamától, rendszerességétől, visszatérő jellegzetességétől és folyamatosságától. Önmagában az iroda bérlése, a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges infrastruktúra megteremtése nem zárna ki, hogy ideiglenesnek minősüljön a tevékenysége, így a szolgáltatásnyújtás szabadsága körébe tartozzon, tehát a körülmények szélesebb körét szükséges mérlegelni ahhoz, hogy konkluzív jelleggel lehessen döntést hozni a tevékenység ideiglenes vagy állandó jellegéről.⁵⁷⁶

Részletek az ítéletből

[20] Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy annak a közösségi tagállami állampolgárnak a helyzetére, aki azért utazik egy másik tagállamba, hogy ott gazdasági tevékenységet végezzen, a Szerződésnek vagy a munkavállalók szabad mozgására, vagy a letelepedési jogra, vagy a szolgáltatásokra vonatkozó fejezete vonatkozik, amelyek egymást kizárják.

[26] [A]mikor a szolgáltatást nyújtó személy egy másik tagállam területére utazik, a Szerződésnek a szolgáltatásokra vonatkozó fejezete, és különösen a 60. cikk harmadik bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szolgáltatás nyújtója ideiglenes jelleggel folytathatja tevékenységét.

[27] Ahogyan erre a főtanácsnok is rámutatott, a szóban forgó tevékenységek ideiglenes jellegét nemcsak a szolgáltatás időtartama alapján, hanem annak gyakorisága, ismétlődő vagy folyamatos jellege alapján kell elbírálni. A Szerződés értelmében a szolgáltatásnyújtás ideiglenes jellege nem zárja ki a szolgáltatást nyújtó számára annak lehetőségét, hogy a fogadó tagállamban bizonyos infrastruktúrát teremtsen

⁵⁷⁶ Az ügy további jelentőségét adja, hogy a szakirodalomban Gebhard-tesztként maradt fenn a belső piaci szabadságjogok korlátozására az ügyben összefoglalt teszt. Eszerint azoknak a nemzeti rendelkezéseknek, amelyek az alapító szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását akadályozhatják vagy kevésbé vonzóvá tehetik, négy feltételnek kell megfelelniük: alkalmazásuk nem járhat hátrányos megkülönböztetéssel, a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell igazolnia őket, alkalmasak kell legyenek az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem léphetnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken.

(akár iroda, dolgozószoza, vagy fogadóhelyiség formájában), amennyiben ez az infrastruktúra a szóban forgó szolgáltatás elvégzéséhez szükséges.

[28] Ezt a helyzetet azonban meg kell különböztetni R. Gebhard esetétől, aki valamely közösségi tagállam állampolgáraként állandó és folyamatos jelleggel folytat szakmai tevékenységet egy másik tagállamban, ahol egy telephelyről nyújt többek között e másik tagállam állampolgárai számára szolgáltatást. Ezen állampolgárra a letelepedés szabadságára vonatkozó, és nem a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

3.2.2. Elhatárolás a tőkeáramlás szabadságától

**286/82 és 26/83 Luisi és Carbone kontra Ministero del Tesoro
egyesített ügyek
ECLI:EU:C:1984:35**

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: G. Federico Mancini

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 59. és 67. cikk (EUMSZ 56. és 63. cikk)

Az ügy leírása

Graziana Luisi olasz állampolgárságú felperes 2015-ben 24 906 393 olasz líra, 1976-ban pedig további 8 464 440 líra értékben kapott külföldi valutát több banktól, amelyet külföldre kívánt vinni annak érdekében, hogy Franciaországban és Németországban orvosi kezelésen vegyen részt. Az olasz törvények azonban évi 500 000 líra értékben maximalizálták a devizakivitelt, ezért a hatóságok a kivitt és a megengedett összeg közötti különbözetnek megfelelő összegű bírsággal sújtották. Hasonló helyzetbe került egy másik olasz állampolgár, Giuseppe Carbone is mintegy 13 millió líra értékű fizetőeszköz miatt.

A felperesek bírósághoz fordultak és azzal érveltek, hogy az integráció egyik célja a szolgáltatásokra vonatkozó tilalmak és akadályok eltörlése, aminek az előfeltétele az azokhoz kapcsolódó transzferek liberalizálása. Az ügyben eljáró olasz bíróság előtt elsősorban az a kérdés merült fel, hogy az ügy tényállását képező devizakivitel a szolgáltatásnyújtás szabadsága vagy a tőkemozgások kategóriájába tartozik-e. Ennek azért volt jelentősége, mert a szerződés akkor hatályos rendelkezései nem írták elő a devizakivitelt korlátozó rendelkezések eltörlését.

A bíróság döntése

Az EUB szerint a szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja azoknak a személyeknek a mozgását is, akik a szolgáltatás igénybe vevői. Ennek értelmében mind a turisták, mind az orvosi kezelés, tanulmányok folytatása vagy üzleti tevékenység céljából utazó személyek a szolgáltatások igénybe vevőinek minősülnek. Azok a fizetési műveletek tehát, amelyek egy szolgáltatás kifizetésére

irányulnak, a szolgáltatás ellenértékeként a szolgáltatások szabad áramlása alá tartoznak. Ezzel szemben a tőke mozgás szabadsága a pénzeszközök befektetésére vonatkozó pénzügyi műveleteket foglalja magában.

A jelen esetben tehát a fizetési műveletek korlátozása egyben a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását is jelentette, amelyre az uniós jog teljes liberalizációt írt elő. Ezért az olasz devizaszabályokat, mivel a szolgáltatások szabad áramlásához fűződő jogot sértették, félre kellett tenni a konkrét ügyekben → III.2.3. *Az uniós joggal ellentétes nemzeti jog félretétele.*

Részletek az ítéletből

[20] A Szerződés nem határozza meg, hogy mit kell érteni a tőke mozgása alatt. A két fent említett irányelv mellékletei azonban felsorolják a különböző tőke mozgásokat, a nomenklatúrával együtt. Bár a pénzügyi eszközök, különösen a bankjegyek, fizikai átruházása szerepel ebben a felsorolásban, ez nem jelenti azt, hogy minden ilyen átruházást minden körülmények között tőke mozgásnak kell tekinteni.

[21] A [...] folyó fizetések olyan devizautalások, amelyek egy alapügylet keretében az ellenértéket képezik, míg a tőke mozgások olyan pénzügyi műveletek, amelyek alapvetően a szóban forgó pénzeszközök befektetésére vonatkoznak, nem pedig egy szolgáltatás ellenértékére. Ezen okból kifolyólag a tőke mozgások maguk is folyó fizetéseket eredményezhetnek, miként az 67. cikk (2) bekezdésében és a 106. cikk (2) bekezdésében szerepel.

[22] A bankjegyek fizikai átruházása ezért nem minősülhet tőke mozgásnak, ha a szóban forgó átruházás megfelel egy olyan fizetési kötelezettségnek, amely áruk vagy szolgáltatások mozgásával járó ügyletből ered.

3.3. A szolgáltatásnyújtás szabadságának típusai

Mint ahogy már szóba került, a szerződés szó szerinti olvasata értelmében a szolgáltatás nyújtása úgy valósulhat meg, hogy a szolgáltatást nyújtó személy a tevékenységét ideiglenesen egy másik, a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban folytatja⁵⁷⁷ → II.1.1. *A szó szerinti értelmezés elve.*

A bírósági gyakorlat ugyanakkor kiterjesztően értelmezte a vonatkozó előírásokat, és a határon átnyúló elem értelmezésével a szolgáltatás igénybevételének a szabadságát is a szerződés által védett tevékenységek körébe sorolta. Ennek értelmében az az esetkör is a szolgáltatásnyújtás fogalma alá tartozik, amikor a szolgáltatás igénybe vevője megy át ideiglenesen egy másik tagállamba, a szolgáltatást nyújtó személy államába és veszi igénybe a szolgáltatást → II.1.5. *A teleologikus értelmezés elve.*

⁵⁷⁷ A szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja a vállalkozásoknak azt a jogát, hogy másik tagállam területére ideiglenesen kiküldhetik saját munkavállalóikat. Erre a speciális esetre az Európai Parlament és a Tanács megalkotta a 2018/957 irányelvvel módosított 96/71/EK irányelvet a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről. ZACCARIA Márton Leó: A munkavállalók tagállamok közötti kiküldetésének módosított szabályozása a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a munkavállalói alapjogok metszéspontjában. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/4., 156–166.

A technikai fejlődés eredményeként még egy lépéssel továbbfejlődött a bírói gyakorlat, amikor olyan jogesetek kerültek az EUB elé, amelyekben csak a szolgáltatás esetében valósult meg a határon átnyúló jelleg, és mind annak nyújtója, mind az igénybe vevője a saját tagállamában maradt.

3.3.1. Határon átnyúló jelleg a szolgáltató oldalán

**33/74 Van Binsbergen kontra Bestuur an de Bedrijfsvereniging voor
de Metaalnijverheid
ECLI:EU:C:1974:131**

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Henri Mayras

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 59. cikk (EUMSZ 56. cikk)

Az ügy leírása

Van Binsbergen egy holland ügyvédet bízott meg ügyének képviselésével, aki időközben Belgiumba tette át székhelyét. A holland bíróság ezért arról tájékoztatta, hogy a továbbiakban nem jogosult eljárni az ügyben, mivel a holland jog értelmében csak az járhat el jogi képviselőként, aki Hollandiában él. Ez az eljárási végzést követő fellebbezés került az EUB elé, amelyben az a kérdés merült fel tehát, hogy az ügyvéd saját állampolgársága szerinti állama korlátozhatja-e a másik tagállamba áttelepedett személy szolgáltatásnyújtását, vagyis előírhatja jogszerűen olyan feltételt a foglalkozása gyakorlásához, amely eltántorítja attól, hogy éljen az alapító szerződésben foglalt jogaival.

A bíróság döntése

Az EUB egyrészt megállapította, hogy a szolgáltatások szabadságára vonatkozó szerződéses rendelkezés közvetlen hatállyal bír, vagyis lehet arra hivatkozni a nemzeti bíróság előtt →III.1.1. *Az alapító szerződések rendelkezéseinek közvetlen hatálya.*

Ezen túlmenően az EUB megállapította, hogy a szokásos tartózkodási hely követelményként támasztása a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelenti. Ugyanakkor a bíróság tekintetbe vette azt is, hogy az ügyvédek az igazságszolgáltatás előtt tevékenykednek, így elképzelhetőnek tartott olyan szakmai és etikai követelményeket, amelyek indokolhatják, hogy a bíróságok illetékességi területén legyen a lakóhelyük. Mindazonáltal az olyan tevékenységek körében, amelyeknél a saját területén lakó személyekkel szemben sem merülnek fel speciális követelmények, a tagállam nem korlátozhatja jogszerűen a más tagállamban letelepedett szolgáltatók szolgáltatásnyújtását sem.⁵⁷⁸

⁵⁷⁸ Az ítélet 1974-ben nem oldotta meg az ügyvéd kizárását, mivel az ügyvédi hivatás gyakorlásánál az EUB elképzelhetőnek tartotta szigorúbb követelmények előírását. Később azonban az ügyvédi

Részletek az ítéletből

[11] Különösen az a követelmény, hogy a szolgáltatást nyújtó személynek a szolgáltatásnyújtás helye szerinti állam területén kell szokásos tartózkodási hellyel rendelkeznie, a körülményektől függően azt eredményezheti, hogy az 59. cikket megfosztja hatékony érvényesülésétől, tekintettel arra, hogy e cikk kifejezett célja a szolgáltatásnyújtás szabadsága azon személyekre vonatkozó korlátozásainak megszüntetése, akik nem a szolgáltatásnyújtás helye szerinti államban telepedtek le.

[16] Olyan szakmai tevékenységgel kapcsolatban, amelynek gyakorlása egy adott tagállam területén hasonlóan nem korlátozott, az ezen állam területén való lakóhely követelménye a Szerződés 59. és 60. cikkével összeegyeztethetetlen korlátozásnak minősül, ha az igazságszolgáltatás működése kielégítően biztosítható kevésbé korlátozó intézkedésekkel, például a kézbesítési cím megválasztásával.

[27] Ennek megfelelően azt a választ kell adni, hogy az 59. cikk első bekezdésének és a 60. cikk harmadik bekezdésének közvetlen hatálya van, és ezért a nemzeti bíróságok előtt hivatkozni lehet rájuk, legalábbis annyiban, amennyiben azok a szolgáltatást nyújtó személlyel szemben az állampolgárságán alapuló vagy azon a tényen alapuló megkülönböztetés megszüntetésére irányulnak, hogy a szolgáltatás nyújtásának helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik lakóhellyel.

3.3.2. *Határon átnyúló jelleg a szolgáltatást igénybe vevő oldalán*

C-45/93 Bizottság kontra Spanyolország

ECLI:EU:C:1994:101

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Claus Christian Gulmann

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 59. cikk (EUMSZ 56. cikk)

Az ügy leírása

A Bizottság azért kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást Spanyolország ellen, mert a spanyol jogszabályok értelmében kizárólag a spanyol állampolgárok, a Spanyolországban lakóhellyel rendelkező külföldiek és az EGK más tagállamainak 21 év alatti állampolgárai látogathatták ingyenesen a nemzeti múzeumokat, míg más tagállamok 21 évnél idősebb állampolgárai belépődíjat voltak kötelesek fizetni. A Bizottság úgy vélte, e szabályok hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg a spanyol és más tagállamok nem spanyolországi lakóhellyel rendelkező, 21. életévüket betöltött állampolgárai között, ami sérti a szolgáltatás igénybevételének szabadságát.

szolgáltatások szabadságának biztosításáról szóló 77/249/EGK tanácsi irányelv (1977. március 22.) felülírta ezt az álláspontot, és megtiltotta az ügyvédi hivatás gyakorlásának állandó lakóhelyhez kötését → IV.3.2.1. *Elhatárolás a letelepedés szabadságától.*

A bíróság döntése

Az EUB megállapította, hogy a spanyol szabályozás diszkriminatív: a spanyol állampolgárokat korhatártól függetlenül automatikusan mentesítette a belépő fizetésének kötelezettsége alól, míg más tagállamok állampolgárai esetében a kormánynak külön döntést kellett hoznia erről. Márpedig a kormány csak néhány kategóriában engedélyezte a spanyol állampolgárokkal azonos elbánást, ami a más tagállamból származó 21 év feletti turistákat diszkriminatív helyzetbe hozta.⁵⁷⁹

Részletek az ítéletből

[5] A Bizottság a Bíróságnak a Cowan kontra Trésor Publicque ügyben hozott ítéletére hivatkozva [...] emlékeztet arra, hogy a Szerződés 59. cikke által elismert szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja a szolgáltatások igénybevevőinek – köztük a turistáknak – azt a szabadságát, hogy más tagállamba utazhassanak, hogy e szolgáltatásokat annak a saját állampolgáraival azonos feltételek mellett vehessék igénybe. A Bizottság fenntartja, hogy ez a jog nemcsak az EGK-Szerződésben előírt szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozik, hanem minden olyan járulékos előnyre is, amely befolyásolja e szolgáltatások nyújtásának vagy igénybevételének feltételeit.

[6] E tekintetben a Bizottság emlékeztet arra, hogy mivel a múzeumlátogatás az egyik meghatározó oka annak, hogy a turisták, mint a szolgáltatások igénybevevői, egy másik tagállamba utaznak, szoros kapcsolat áll fenn az őket a Szerződés alapján megillető szabad mozgás és a múzeumi belépési feltételek között.

3.3.3. Határon átnyúló jellegű szolgáltatás

C-384/93 Alpine Investments kontra Minister van Financiën

ECLI:EU:C:1995:126

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: F. G. Jacobs

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 59. cikk (EUMSZ 56. cikk)

Az ügy leírása

Az Alpine Investments BV a holland jog alapján létrejött, hollandiai székhelyű társaság volt, amely árutőzsdei határidős ügyletekre specializálódott. Ügyfelei nemcsak Hollandiában voltak, hanem Belgiumban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban is, akiket akként szerzett, hogy telefonon kereste meg őket és tett nekik ajánlatot (ún. *cold calling*). A holland pénzügyminiszter azonban meg-

⁵⁷⁹ A szolgáltatás igénybevétele vonatkozásában rengeteg orvosi ellátással kapcsolatos jogeset létezik: C-158/96 Kohll kontra Union des caisses de maladie, ECLI:EU:C:1998:171; C-157/99 Smits és Peerbooms, ECLI:EU:C:2001:404; C-372/04 Watts, ECLI:EU:C:2006:325. Lásd Éva GELLÉRNÉ LUKÁCS: Prior and Subsequent Authorization of Cross-Border Healthcare under Directive 2011/24/EU. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2023, 50–73.

tiltotta, hogy a lehetséges ügyfelekkel ily módon vegye fel a kapcsolatot, ezért több sikertelen panaszt követően bírósághoz fordult azt kifogásolva, hogy a *cold calling* tilalma összeegyeztethetetlen az EGK-szerződés 59. cikkével. A jogeset tehát két szempontból is érdekes volt: egyrészt sem a szolgáltatás nyújtója, sem annak potenciális igénybe vevője nem ment át fizikailag a másik tagállamba, másrészt nem a szolgáltatás igénybe vevőinek tagállamai, hanem a szolgáltatást nyújtani kívánó cég állama korlátozta a szolgáltatásnyújtás megvalósulását.

A bíróság döntése

Az EUB az ügyben megállapította, hogy az EGK-szerződés 59. cikkének hatálya kiterjed azokra a szolgáltatásokra is, amelyeket a szolgáltatást nyújtó anélkül nyújt, hogy a saját letelepedési helye szerinti tagállamot elhagyná.

Megállapította azt is, hogy az alapszabadság korlátozása valósul meg, ha a tagállam megtiltja a területén letelepedett szolgáltatást nyújtók részére, hogy szolgáltatásaik felajánlásának céljából a más tagállamban letelepedett lehetséges ügyfelekkel telefonon kapcsolatba léphessenek, még abban az esetben is, ha azok előzetesen nem kérték a kapcsolat felvételét. A tilalom ugyanis közvetlenül meghatározza a többi tagállamban a szolgáltatások piacára történő bejutás lehetőségét, ami így alkalmas a szolgáltatások közösségen belüli kereskedelmének akadályozására.

Mindazonáltal a holland kormány úgy érvelt, hogy a *cold calling* tilalma egyrészt a holland pénzügyi piac jó hírének megőrzését, másrészt a befektetők védelmét célozza, ezek pedig olyan közérdeken alapuló kényszerítő okok, amelyek igazolják a tilalmat → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma*. Ezt az érvelést az EUB elfogadta, és azt is megállapította, hogy a holland szabályozás arányosan korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mivel a bevezetett tilalom korlátozott jellegű: először is kizárólag a lehetséges ügyfelekkel történő olyan telefonos vagy személyes kapcsolatfelvételt tiltják, amelyhez az érintett személy előzetesen nem járult hozzá írásban, minden egyéb kapcsolatfelvételi lehetőség továbbra is megengedett; másodsor, az intézkedés nem vonatkozik a már meglévő ügyfelekre; végül az előzetesen nem kért telefonhívások tilalma csupán az árutőzsdei határidős ügyletek piacára volt irányadó.⁵⁸⁰

Részletek az ítéletből

[19] [A] szolgáltatásnyújtás szabadsága illuzórikussá válna, ha a nemzeti szabályok szabadon korlátozhatnák a szolgáltatásnyújtásra irányuló ajánlattételt. A szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezések alkalmazandóságát tehát nem lehet attól függővé tenni, hogy van-e előre meghatározott címzett.

⁵⁸⁰ A digitalizáció előterbe kerülésével számos szolgáltatás kerül online térbe, ami egyre több digitális piachoz kapcsolódó jogesetet eredményez. STRIHÓ Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

[30] A Szerződés 59. cikkének első bekezdése általános jelleggel megtiltja a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását. Ebből következik, hogy ez a rendelkezés nemcsak a fogadó állam, hanem a szolgáltatást nyújtó állama által előírt korlátozásokat is tiltja. Ahogy azt a Bíróság korábban többször megállapította, a szolgáltatásnyújtás szabadságára egy vállalkozás azzal az állammal szemben is hivatkozhat, amelyben letelepedett, ha a szolgáltatásait más tagállambeli személyeknek nyújtja. [46] Amint arra a holland kormány helyesen rámutatott, a „cold-calling” esetében a magánszemélyeknek – mivel általában váratlanul éri őket a hívás – nem áll módjukban sem a részükre ajánlott szolgáltatások jellegéből fakadó kockázatokról tájékozódni, sem a hívó fél szolgáltatásának minőségét és árát a versenytársak ajánlataival összehasonlítani. Mivel az árutőzsdei határidős ügyletek meglehetősen spekulatív jellegűek, és a kevésbé tájékozott befektetők számára alig érthetőek, meg kellett óvni őket a legagresszívabb ügyletfeltoborzási módszerektől.

3.4. A szolgáltatásnyújtás korlátozhatósága

Az EUMSZ 62. cikke a szolgáltatásnyújtás szabadságára is alkalmazni rendeli az EUMSZ 51–54. cikkét. Ez azt jelenti, hogy a letelepedési szabadságnál megismert szabályokhoz hasonlóan a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írhatnak elő a külföldi állampolgárokra nézve, ugyanakkor ezeknek meg kell felelniük az arányosság elvének, nem vezethetnek önkényes diszkriminációhoz,⁵⁸¹ és a korlátozás nem sértheti az alapjogokat sem → III.5.8.2. *Az alapvető jogok mint az uniós jog korlátainak korlátai.*

Emellett az EUB a szolgáltatásnyújtás szabadsága esetén is ismeri a közérdeken alapuló kényszerítő indokokat („nyomós közérdeknek” nevezve azokat), amelyek szintén igazolhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságának tagállami korlátozását → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma.*

3.4.1. Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból történő korlátozás

C-348/96 Calfa

ECLI:EU:C:1999:6

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Antonio Mario La Pergola

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról 3. cikk [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról,

⁵⁸¹ C-268/99 Jany és társai, ECLI:EU:C:2001:616; C-42/02 Lindman, ECLI:EU:C:2003:613.

valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről 27. cikk (2) bekezdés]

Az ügy leírása

Az olasz állampolgárságú Calfa asszonyt kábítószer birtoklása miatt bűncselekmény elkövetésében bűnösnek találták, ezért három hónap börtönbüntetésre ítélték, valamint életfogytiglani jelleggel kiutasították Görögország területéről. A vonatkozó görög szabályozás ugyanis azt írta elő, hogy a más tagállamok állampolgárait, akiket a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény elkövetésében bűnösnek találnak, életfogytiglani hatállyal ki kell utasítani az országból, kivéve, ha kényszerítő okok, különösen családi okok indokolják az ország területén való további tartózkodásukat. E büntetés csak az igazságügyi miniszter mérlegelési jogkörében hozott határozatával volt visszavonható legkésőbb három év elteltével.

A döntéssel szemben Calfa asszony fellebbezést nyújtott be többek között arra hivatkozva, hogy az európai polgárságra vonatkozó rendelkezések, valamint az alapító szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései nem teszik lehetővé, hogy egy tagállam egy másik tagállam állampolgárát életfogytiglani jelleggel kiutasítsa, miközben ugyanilyen intézkedést nem fogadhat el a saját állampolgáraival szemben.

A bíróság döntése

Az EUB hangsúlyozta, hogy az életfogytig tartó kiutasítás büntetése egyértelműen az alapító szerződésben foglalt alapvető szabadságok akadályát képezi. Ugyanakkor arra is utalt, hogy a tagállamok ítélnék úgy, hogy a kábítószer-használat olyan veszélyt jelent a társadalmukra nézve, amely a közrend fenntartása érdekében különleges intézkedéseket indokol → III.5.8.1. *Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként.*

Mindazonáltal a jelen esetben az életfogytig tartó kiutasítás a büntetőjogi elítélést követő automatikus jogkövetkezmény volt, anélkül, hogy mérlegelhető lehetne az elkövető személyes magatartása vagy az a veszély, amelyet a közrend követelményei szempontjából jelent. Márpedig a 64/221/EGK tanácsi irányelv úgy rendelkezett, hogy a közrend vagy a közbiztonság érdekében hozott kiutasító intézkedéseknek kizárólag az érintett személy személyes magatartásán kell alapulniuk. Tehát csak akkor lehetne kiutasítási határozatot hozni, ha a kábítószerrel kapcsolatos jogszabályok szerinti bűncselekmény elkövetésén túlmenően bebizonyosodik, hogy az elkövető személyes magatartása a társadalom valamely alapvető érdekére valós és kellően súlyos veszélyt jelent. Ebből pedig az következett, hogy a görög szabályozás jogszerűtlenül hivatkozott a közrendi kivételre, és ez ellentétes az uniós jogból származó követelményekkel.

Részletek az ítéletből

[16] Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának a Szerződés 59. cikkében rögzített elve, amely a Szerződés egyik alapelve, magában foglalja a szolgáltatások igénybevevőinek azt a szabadságát, hogy korlátozásoktól mentesen egy másik tagállamba utazhassanak, hogy ott szolgáltatást vehessenek igénybe, és hogy a turistákat a szolgáltatások igénybevevőinek kell tekinteni [...].

[18] A jelen ügyben a más tagállamok állampolgáira a saját használatra szánt kábítószerek megszerzése és birtoklása miatt történő elítélés esetén alkalmazandó, életfogytig tartó kiutasítás büntetés egyértelműen a Szerződés 59. cikkében elismert szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát képezi, mivel éppen e szabadságot tagadja meg. Ez a Szerződés 48. és 52. cikkében meghatározott és a nemzeti bíróság által hivatkozott egyéb alapvető szabadságokra is igaz lenne.

[21] A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a közrend fogalmára akkor lehet hivatkozni, ha a közrend követelményeit a társadalom valamely alapvető érdekét érintő valós és kellően súlyos veszély fenyegeti [...].

3.4.2. Közérdeken alapuló kényszerítő indokok

C-275/92 H.M. Customs and Excise kontra Schindler

ECLI:EU:C:1994:119

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Claus Christian Gulmann

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 59. cikk (EUMSZ 56. cikk)

Az ügy leírása

Gerhart és Joerg Schindler a Sueddeutsche Klassenlotterie (SKL), a Németországi Szövetségi Köztársaság négy tartománya nevében lottójátékok szervezésével megbízott állami szerv független ügynökeként működött. Feladatuk a lottójátékok népszerűsítése és a kapcsolódó szelvények értékesítése volt. Ennek részeként leveleket küldtek az Egyesült Királyságba is, amelyben a címzetteket a nyereményjátékban való részvételre hívták fel, és ehhez előre kinyomtatott válaszbórítékot is küldtek.

A bórítékokat a hatóságok a doveri postahivatalban elkobozták, mivel egy 1898-as jogszabály egyes lottójátékok vonatkozásában megtiltotta a sorsolásról szóló vagy azzal kapcsolatos reklámok vagy egyéb értesítések kézbesítését. Gerhart és Schindler vitatta az elkobzás jogosságát, azzal érvelve, hogy a brit jogszabályok sértik az uniós jogot, mivel tiltják a más tagállamban jogszerűen tartott lottójátékokra vonatkozó szelvények, levelek és jelentkezési lapok behozatalát → IV.1.3.1.2. *A kölcsönös elismerés elve.*

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a lottó az áruk vagy a szolgáltatások szabad áramlása körébe tartozik-e, és megállapította, hogy a hirdetések és a szelvények mint fizikai áruk behozatala valamelyik tagállamba csak járulékos eleme a szolgáltatásnyújtás szabadsága alá tartozó lottózásnak, ezért az ügyre a szolgáltatások szabad áramlásának elve az irányadó → IV.3.2. *A szolgáltatásnyújtás szabadságának szubszidiáris jellege.*

Azt is megállapította, hogy az Egyesült Királyság lottójátékokra vonatkozó jogszabálya, amelyek egyes meghatározott kivételektől eltekintve tiltják a lottójátékokat, a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát képezi. A kérdés tehát az volt, hogy a fogyasztók védelme, valamint a társadalmi rend fenntartása mint közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolhatja-e a szolgáltatásnyújtás szabadságának ilyen korlátozását. Az EUB úgy döntött, hogy a lottójátékok sajátos jellegéből adódó megfontolások alkalmasak indokolni olyan korlátozásokat, amelyek akár a lottójátékok valamelyik tagállamban történő betiltása is elmehetnek. Ebből következően az Egyesült Királyság szabályozása nem volt ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szerződéses rendelkezésekkel.⁵⁸²

Részletek az ítéletből

[22] Az alapeljárás alperesei által folytatott tevékenység úgy tűnik, hogy – elismerten – az SKL nevű lottószervező nevében történő hirdetések és jelentkezési lapok, valamint esetleg szelvények küldésére korlátozódik. Ezek a tevékenységek azonban csak a lottó szervezésének vagy működtetésének konkrét lépései, és a Szerződés értelmében nem tekinthetők a lottótól függetlenül magának annak a lottónak, amelyre vonatkoznak. A tárgyak behozatala és forgalmazása nem öncélú. Egyedüli céljuk az, hogy lehetővé tegyék a tárgyak behozatalának és forgalmazásának helye szerinti tagállamok lakosai számára a lottójátékban való részvételt.

[54] Az észrevételeket benyújtó valamennyi kormány úgy véli, hogy a szóban forgóhoz hasonló szabályozás összeegyeztethető a Szerződés 59. cikkével. Azzal érvelnek, hogy a szabályozást a fogyasztóvédelem, a bűnmegelőzés, a közérdekek védelme, a szerencsejátékok iránti kereslet korlátozása és a közérdekű tevékenységek finanszírozása érdekében felmerülő közérdeken alapuló kényszerítő okok által igazoltnak kell tekinteni. Úgy vélik továbbá, hogy az ilyen szabályozás arányos az általa kitűzött célokkal.

[60] Először is, nem lehet minden tagállamban figyelmen kívül hagyni a lottójátékok, miként más szerencsejátékok erkölcsi, vallási vagy kulturális vonatkozásait. A tagál-

⁵⁸² Az EUB számos közérdeken alapuló kényszerítő indokot azonosított a szolgáltatásnyújtás szabadsága területén is, így például a pénzügyi visszaélésekkel szembeni fellépést (C-275/92 H.M. Customs and Excise kontra Schindler, ECLI:EU:C:1994:119), a befektetőknek a hazai pénzpiacba vetett bizalma megőrzését (C-384/93 Alpine Investments kontra Minister van Financiën, ECLI:EU:C:1995:126), a csalás megelőzését (C-275/92 H.M. Customs and Excise kontra Schindler, ECLI:EU:C:1994:119), a fogyasztók védelmét (C-6/01 Anomar és társai, ECLI:EU:C:2003:446) vagy az alapjogok védelmét (C-36/02 Omega, ECLI:EU:C:2004:614) → III.5.8.1. *Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként.*

lamokban általános tendencia az, hogy korlátozzák vagy akár meg is tiltják a szerencsejátékok gyakorlását, és megakadályozzák, hogy a szerencsejáték magánnyereség forrása legyen. Másodszor, a lottójátékok – különösen széleskörű működtetésük esetén – a feltett összegek és a játékosok számára elérhető nyeremények nagysága miatt magas bűnözési és csalási kockázatot rejtenek magukban. Harmadszor, a lottójátékok költsékezésre ösztönöznek, aminek káros egyéni és társadalmi következményei lehetnek. Egy utolsó, nem lényegtelen szempont, bár önmagában nem tekinthető objektív igazolásnak, hogy a lottójátékok jelentősen hozzájárulhatnak az olyan jótékony vagy közérdekű tevékenységek finanszírozásához, mint a szociális, jótékonyági, sport vagy kulturális tevékenységek.

[62] Ha valamely tagállam a területén megtiltja a széleskörű lottójátékok működését, és különösen az ilyen típusú lottójátékok szelvényeinek reklámozását és forgalmazását, az e tagállam állampolgárainak a más tagállamban szervezett ilyen lottójátékokban való részvételét lehetővé tevő anyagok behozatalának tilalma nem tekinthető a szolgáltatásnyújtás szabadságába való indokolatlan beavatkozással járó intézkedésnek. Az ilyen behozatali tilalom ugyanis szükséges része annak a védelemnek, amelyet ez a tagállam a területén a lottójátékokkal kapcsolatban biztosítani kíván.

4. A tőke szabad áramlása

A négy alapszabadság közül utolsóként a tőke szabad áramlása liberalizálódott a Maastrichti Szerződés elfogadásával, ami a Bizottságnak az 1985-ben elfogadott fehér könyvében foglalt szemléletmódját tükrözte.⁵⁸³

A jelenleg irányadó és közvetlenül hatályos⁵⁸⁴ EUMSZ 63. cikke értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke-mozgásra és a fizetési műveletekre vonatkozó minden korlátozás. Ezen általános tilalom főszabálykénti érvényesülése mellett az EMUSZ 65. cikke lehetővé teszi egyes területeken az eltérő szabályozás, a kivételek lehetőségét. Így a tagállamok alkalmazhatnak adójogukban olyan rendelkezéseket, amelyek a lakóhely vagy a tőkebefektetés helye alapján az adózók között különbséget tesznek, továbbá meghozhatják a szükséges intézkedéseket az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, eljárásokat alakíthatnak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, továbbá azokat indokolt esetben korlátozhatják is a közrendre vagy a közbiztonságra hivatkozással.⁵⁸⁵

Ahogy az a korábbi alapszabadságoknál is megfigyelhető volt, az alapító szerződésben foglalt rendelkezések mellett számos másodlagos jogi aktus szabályozza a szabadság működését. A kapcsolódó másodlagos joganyag köréből érdemes kiemelni az Európai Parlament és a Tanács 2002/65/EK irányelvét a fogyasztói

⁵⁸³ Completing the internal market: white paper from the Commission to the European Council, <https://bit.ly/3Zg7aEG>.

⁵⁸⁴ C-163/94 Sanz de Lera és társai, ECLI:EU:C:1995:451 [42].

⁵⁸⁵ A tőkemozgás szabadsága alóli kivételek részletes tárgyalásához lásd ANGyal Zoltán: *Bevezetés az EU belső piacának jogába*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 200–209.

pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról, az Európai Parlament és a Tanács 2015/2366 irányelvét a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1672 rendeletét az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről, amelynek megalkotását a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése motiválta.

4.1. Tőkemozgás

Mint a többi alapszabadság esetében, a tőkeáramlás egyik alapvető kérdése is a tárgyának meghatározása, azaz hogy mi minősül tőkemozgásnak és hogyan lehet elhatárolni az áruk vagy a szolgáltatások szabadságától. E téren különös jelentősége volt a már tárgyalt Luisi és Carbone ügynek, amelyben az EUB már a nyolcvanas évek kezdetén megállapította, hogy amennyiben a pénz kifizetése, átváltása ellenszolgáltatás kiegyenlítését jelenti, akkor a szolgáltatásnyújtás szabadságáról beszélünk, míg tőkemozgás esetén önálló pénzügyi műveletről van szó, amelynek célja a befektetés → IV.3.2.2. *Elhatárolás a tőkeáramlás szabadságától*.

A későbbiekben a kérdéskört segített tisztázni a 88/361/EGK tanácsi irányelv I. melléklete, amely nevesítette a tőkemozgások több típusát is. Ezek terén a tőkemozgás teljes felszabadítása volt a cél. Ebbe a körbe tartoztak egyebek mellett a közvetlen befektetések, az ingatlanbefektetések, az értékpapírügyletek, a folyó- és takarékszámla-ügyletek, kereskedelmi ügyekkel kapcsolatos hitelek, a zálogjog, a személyhez kapcsolódó tőkemozgások vagy egyes fizetőeszközök tényleges mozgása. Ezt az irányelvet az EUB számos ügyben értelmezte, és még hatályon kívül helyezését követően is a bírósági gyakorlat inspirációs forrása maradt.⁵⁸⁶

C-358/93 és C-416/93 Bordessa és társai egyesített ügyek

ECLI:EU:C:1995:54

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Giuseppe Tesouro

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) a Szerződés [EGK-szerződés] 67. cikkének végrehajtásáról 1. és 4. cikk

Az ügy leírása

Egy 1991-es spanyol jogszabály az egymillió peseta fölötti összegek kivitelét bejelentési kötelezettséghez, az ötmillió peseta fölötti kivitel pedig a spanyol ható-

⁵⁸⁶ C-503/99 Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:2002:328 [5].

ságok engedélyéhez kötötte. E szabályokat sértette meg Aldo Bordessa és egy másik ügy alperesei, Mari Mellado és Barbero Maestre 1992 novemberében.

Aldo Bordessa mintegy 50 millió spanyol pesetát próbált meg autójában át-csempészni Spanyolországból Franciaországba, amiért a hatóságok letartóztatták. A büntetőeljárások során Bordessa és társai azzal érveltek, hogy a spanyol hatóságoknak az állami engedélyt megkívánó rendelkezései ellentétesek az európai jog rendelkezéseivel, ezért az eljáró bíróságok az ügyeket előzetes döntéshozatali eljárás keretei között az EUB elé utalták.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt leszögezte, hogy a tőkeáramlásra vonatkozó irányelv a tőkemozgások teljes liberalizációját hozta létre, ennek érdekében az 1. cikk előírta a tagállamok számára, hogy szüntessék meg a tagállamokban illetőséggel rendelkező személyek közötti tőkemozgásokra vonatkozó korlátozásokat. Ugyanakkor az irányelv 4. cikk első bekezdése szerint a tagállamok minden szükséges intézkedést meghozhatnak annak érdekében, hogy megakadályozzák törvényeik és rendeleteik megsértését, többek között az adózás és a pénzügyi intézmények prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat állapítsanak meg a tőkemozgások bejelentésére adminisztratív vagy statisztikai tájékoztatás céljából. Az EUB szerint az irányelvnek ezek a rendelkezései közvetlen hatállyal bírnak, ezért a magánfelek a nemzeti bíróság előtt vitathatják a bevezetett tagállami rendelkezések uniós jognak való megfelelését → III.1. *Közvetlen hatály*.

A bevezetett eszközök vonatkozásában az EUB megállapította, hogy a spanyol állam jogszerűen formál igényt a készpénzmozgások felügyeletére. Ennek hatékony eszköze a bejelentési kötelezettség, ami nem jár a készpénzmozgás ideiglenes korlátozásával, ellenben az ötmillió peseta feletti kivitelnek a spanyol állam engedélyétől való függővé tétele már ellentétes az uniós jognak a tőkemozgás szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel. Az engedélyezési kötelezettség ugyanis mérlegelési jogot ad a tagállami hatóságoknak, ami a tőke szabad áramlásának ellehetetlenülését idézheti elő.

Részletek az ítéletből

[24] Amint arra a főtanácsnok indítványának 17. pontjában rámutatott, az engedélyezés a valutaexport felfüggesztését eredményezi, és azt minden esetben a közigazgatási hatóságok hozzájárulásától teszi függővé, amelyet külön kérelem útján kell kérni.

[25] Egy ilyen jellegű követelmény ugyanis azt eredményezné, hogy a tőke szabad mozgásának gyakorlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörébe kerülne, és így e szabadságot illuzórikussá tenné.[...] Ennek hatása pedig a közösségi jognak megfelelően végrehajtott tőkemozgások akadályozása lenne, amely ellentétes az irányelv 4. cikkének második bekezdésével.

4.2. Az államnak biztosított speciális jogok: az aranyrészvény ügyek

A kapitalista piacgazdaság egyik jellemzőjeként az államok magánkézbe adták, vagyis privatizálták az állami vállalatokat. E folyamat keretében azonban az államok igyekeztek speciális jogosítványokat is megőrizni, fenntartani önmaguk számára, amit az ún. aranyrészvények testesítettek meg. Ezek az állam tulajdonában álló olyan részvények, amelyek különféle speciális jogosultságokat jelenthettek. Így például a kormánynak vétőjogot biztosíthatott a külföldi befektetők részesedésszerzése esetén, egyes vezető tisztségviselők kinevezésénél, vagy a százalékos részesedését meghaladó mértékű beleszólást engedhetett egyes stratégiai jelentőségű társasági döntések meghozatalába.

Az aranyrészvények léte ellentétes a tőke mozgás szabadságával, hiszen általuk a társasággal kapcsolatos egyes jelentős döntések kivonhatóvá válnak a piaci logika működése alól. Ezért az Európai Bizottság már az 1990-es években felszólította a tagállamokat az aranyrészvények kivezetésére, és egyes esetekben kötelezettségszegési eljárások révén igyekezett azok kiiktatását kikényszeríteni. Az ügyek 99%-ában – többek közt Franciaország, Portugália, Spanyolország és az Egyesült Királyság ellen – a Bizottság nyerte ezeket a pereket,⁵⁸⁷ egyetlen esetben azonban az EUB elfogadta az alperes tagállam védekezését.⁵⁸⁸

C-503/99 Bizottság kontra Belgium ECLI:EU:C:2002:328

Az eljárás típusa: kötelezettségszegési eljárás

Főtanácsnok: Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 73B. (módosítást követően 56.) cikk (EUMSZ 63. cikk)

Az ügy leírása

A Bizottság azért nyújtott be kötelezettségszegés megállapítása iránti kérelmet az EUB-hez, mert a belga jogszabályok két társaságban az állam számára különleges jogokat biztosító részvényeket hoztak létre. A két társaság az ország kritikus infrastruktúrájához tartozott: az egyik a nemzeti csővezetékes szállítási társaság, míg a másik a földgázelosztást végző társaság volt, az állam számára létrehozott jogosultságok pedig a közszolgáltatások biztosításához kapcsolódtak egy esetleges válsághelyzet idején. Ennek értelmében a részvények lehetővé tették a csővezetékek és bizonyos egyéb stratégiai eszközök átruházása, biztosítékul történő

⁵⁸⁷ C-483/99 Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:2002:327; C-367/98 Bizottság kontra Portugália, ECLI:EU:C:2002:326; C-463/00 Bizottság kontra Spanyolország, ECLI:EU:C:2003:272; C-98/01 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:2003:273.

⁵⁸⁸ VINCZE Attila: A „lex MOL” és a tőke szabad mozgása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2008/2., 3–9.

lekötése vagy rendeltetése bárminemű megváltoztatása megtiltásának jogát, másfelől bizonyos – az ország energiapolitikájának irányvonalával ellentétesnek vélt – ügyviteli döntések megtiltását.

A bíróság döntése

A belga kormány nem vitatta, hogy a szóban forgó korlátozások a tőke szabad mozgásának hatálya alá tartoznak, ugyanakkor sikeresen érvelt azzal, hogy a Bizottság 1997-es értelmező közleménye az alapító szerződés vonatkozó cikkeivel kivételesen összeegyeztethetőnek tartotta a diszkriminációmentes intézkedéseket, ha azok nyomós közérdekkel igazolhatók és nem sértik az arányosság elvét⁵⁸⁹ → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma.*

Az EUB úgy ítélte meg, hogy a belga szabályozással elérni kívánt cél jogos közérdekből fakadt, mivel a kőolajtermékekkel való minimális ellátás mindenkorri biztosításának célja közbiztonsági kérdés. A közbiztonságra való hivatkozást ugyanakkor szűken kell értelmezni, és csak a társadalom alapvető érdekeit valószínűsítő és komoly veszéllyel fenyegető helyzetek elkerülését mint nyomós közérdekre vonatkozó érvet lehet elfogadni. Mivel a Bizottság nem bizonyította, hogy a belga jogalkotó kevésbé korlátozó intézkedések meghozásával is elérhette volna a közbiztonság védelmét szolgáló célt, a bíróság a keresetet elutasította.

Részletek az ítéletből

[38] [A] 88/361 irányelv I. mellékletében megismételt I. és III. pontja és az ottani fogalom meghatározások mutatják, hogy a vállalkozás részvényével való rendelkezés formájában megvalósuló közvetlen befektetés, valamint a tőkepiacon történő értékpapírszerzés a Szerződés 73B. cikke szerinti tőkemozgásnak minősül. A fogalom meghatározások szerint a közvetlen befektetést többek között a vállalat irányításában, illetve ellenőrzésében való tényleges részvétel lehetősége jellemzi.

[45] Nemzeti szabályozás csak akkor korlátozhatja a tőke szabad mozgását mint a Szerződés alapelvét, ha azt a Szerződés 73D. cikkének (1) bekezdésében meghatározott ok vagy nyomós közérdek igazolja, és ha e szabályozás hatálya kiterjed minden, a befogadó állam területén tevékenységet végző személyre vagy vállalkozásra. Továbbá a nemzeti szabályozás csak akkor igazolható, ha alkalmas az általa követett célok megvalósítására, nem haladja meg az ezen célok eléréséhez szükséges mértéket, és megfelel az arányosság követelményének.

[52] A szóban forgó rendszer tehát objektív és a bíróságok által ellenőrizhető követelmények alapján teszi lehetővé az energiatermékek belföldi szállításának alpinfrastruktúráját képező csővezetékek, valamint a gáz belföldi szállítására és tárolására szolgáló egyéb létesítmények – beleértve a kikötői és határokon átvezető csatlakozási pontokat – tényleges rendelkezésre állásának biztosítását. Így beavatkozási lehetőséget nyújt a tagállamnak, hogy adott helyzetben – a jogbiztonság követelményeinek tiszteletben tartása mellett – biztosítsa az SNTC-t és a Distrigazt terhelő közszolgáltatások teljesítését.

⁵⁸⁹ A Bizottság 1997. július 19-én elfogadta a Közösségen belüli befektetések egyes jogi vonatkozásairól szóló közleményét.

4.3. Ingatlanok

A tőkeáramlás egyik érzékeny kérdésköre a más tagállamokban fekvő ingatlanok megszerzése és hasznosítása. Az ehhez kapcsolódó tőkemozgásokat a tagállamok gyakran próbálják valamiféle korlátozások alá vonni, tekintettel az államok között fennálló gazdasági különbségekre. Ennek megfelelően Magyarországon is a hazai termőföldek tulajdonát biztosító protekcionista szabályozás érvényesült, hiszen a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény megtiltotta a termőföld tulajdonjogának megszerzését a külföldi magánszemélyek, valamint általában véve a jogi személyek számára.⁵⁹⁰ Ezt követően az Európai Unióhoz történő csatlakozás során Magyarország mindösszesen tíz év átmeneti derogációt kapott,⁵⁹¹ amely időszak alatt a magyar termőföldek vonatkozásában nem érvényesült a tőkeáramlás szabadsága, kivéve az olyan uniós polgárookra vonatkozóan, akik már három éve folyamatosan és jogszerűen Magyarországon éltek és ott mezőgazdasági tevékenységet folytattak. Az e csoportba tartozó személyek a csatlakozási szerződés hatálybalépését követő harmadik év végével váltak jogosulttá termőföldtulajdont szerezni.

C-52/16 és C-113/16 SEGRO egyesített ügyek

ECLI:EU:C:2018:157

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Henrik Saugmandsgaard Øe

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EUMSZ 63. cikk (1) bekezdés

Az ügy leírása

A magyar szabályozás szerint külföldi magánszemélyek és jogi személyek nem szerezhettek tulajdonjogot földterületeken, de a szabályozás lehetővé tette haszonbérleti és használati szerződések megkötését, amivel nagyon sok külföldi befektető élt, így az akár több évtizedre megkötött szerződésekkel gyakorlatilag megkerülték a tulajdonszerzési tilalmat. Ez történt a SEGRO nevű magyar társaság (amelynek tagjai németországi lakóhellyel rendelkező személyek) és Günther Horváth osztrák állampolgár esetében is, akik haszonélvezeti joggal rendelkeztek Magyarországon található mezőgazdasági földterületek felett.

A későbbiekben azonban a magyar Országgyűlés elfogadta a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. tör-

⁵⁹⁰ Lásd 1994. évi LV. törvény a termőföldről 6. § (1) bekezdés és 7. § (1) bekezdés.

⁵⁹¹ Lásd a Bizottság 2010/792/EU határozata (2010. december 20.) a magyarországi mezőgazdasági földterületek szerzésére vonatkozó átmeneti időszak meghosszabbításáról.

vényt, amelynek 108. §-a előírta, hogy „a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik”.⁵⁹² E szabályozás eredményeként a magyar hatóságok kártalanítás nélkül törölték az ingatlan-nyilvántartásból a SEGRO és Horváth haszonélvezeti jogát, mivel az új előírások értelmében haszonélvezeti jog már csak az érintett mezőgazdasági földterület tulajdonosának közeli hozzátartozója javára volt létesíthető és fenntartható.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy az ügyet nem a letelepedés szabadsága, hanem a tőke szabad mozgása alapján kell megvizsgálni. A más tagállam területén található ingatlanok megszerzéséhez, hasznosításához és elidegenítéséhez fűződő jog gyakorlása ugyanis tőkemozgást idéz elő, így a letelepedés szabadságának e szabályozásból következő esetleges korlátai csak a tőke szabad mozgása korlátozásának elkerülhetetlen következményei → IV.3.2. *A szolgáltatásnyújtás szabadságának szubszidiárius jellege.*

Az EUB megállapította: az a helyzet, amelyben a Magyarországtól eltérő tagállamok állampolgárait megfosztják azon javaik élvezetétől, amelybe tőkét fektetnek, korlátozza a tőkeáramlás szabadságát. E korlátozó intézkedések csak akkor fogadhatók el, ha azokat közérdeken alapuló nyomós okok igazolják és megfelelnek az arányosság elvének, amely megköveteli, hogy ezek az intézkedések alkalmasak legyenek a jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és ne lépjék túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket → IV.1.3.2.2. *A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalma.*

Magyarország azzal érvelt, hogy a vitatott szabályozást a mezőgazdasági földterületek hasznosításához fűződő közérdekű cél, továbbá a devizagazdálkodás védelme, valamint az irányadó jogszabályokat megkerülő „zsbeszerezések”, vagyis az egyes visszaélések elleni közérdekű küzdelem igazolja. Az EUB egyik érvet sem fogadta el, mivel részben alkalmatlannak találta a magyar szabályozást a kitűzött célok elérésére, részben pedig a túlságosan általános jellege miatt aránytalan beavatkozásnak minősítette a tőkeáramlás szabadságába.⁵⁹³

⁵⁹² SZABÓ Marcel: A termőfölddel kapcsolatos újabb jogi szabályozás az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *EU Jog online*, 2023/3.

⁵⁹³ Mivel az EUB már az arányossági teszt keretében megállapította a tőkeáramlás sérelmét, ezért nem vizsgálta a felterjesztő bíróság által állított alapjogi sérelmeket. Egy évvel később azonban a hasonló tárgyú kötelezettségszegési eljárást lezáró ítéletben az EUMSZ 63. cikkének és az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének együttesen értelmezett rendelkezései sérelmét vezette le az EUB: C-235/17 Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog), ECLI:EU:C:2019:432. A civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok vonatkozásában indított eljárásban pedig kumulatív jelleggel állapította meg egyrészt a tőkeáramlás, másrészt pedig a felhívott alapjogok sérelmét → II.2.1.1. *Az Európai Bizottság mint a szerződések őre: Európai Bizottság kontra tagállam* és III.5.8.1. *Az alapjogok az uniós jog korlátozásának alapjaként.*

Részletek az ítéletből

[63] Ugyanis az említett szabályozás az érdekeltet nem csak azon lehetőségtől fosztja meg, hogy továbbra is élvezhesse az általa megszerzett jogokat, többek között megakadályozva az érintett mezőgazdasági földterületek olyan módon történő hasznosítását, amelyre tekintettel e jogot megszerezték, hanem e jog elidegenítésének lehetőségétől is.

[65] [A]hogyan az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése szerint tiltott, tőkemozgást korlátozó intézkedések azon intézkedéseket foglalják magukban, amelyek alkalmasak arra, hogy eltántorítsák a külföldi illetőségű személyeket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre, vagy ilyen beruházásokat fenntartsanak.

[117] Az arányosság elvének való megfelelés érdekében a kifejezetten a mesterséges megállapodások elleni küzdelmet célzó intézkedésnek [...] lehetővé kellene tennie a nemzeti bíróság számára, hogy az eset sajátosságaira figyelemmel, objektív bizonyítékokat alapul véve esetről esetre vizsgálatot folytasson az érintett személyek visszaélésszerű vagy csalárd magatartásának figyelembevételével.

4.4. A tőkeáramlás korlátozhatósága

4.4.1. Diszkriminációtilalom

C-484/93 Svensson és Gustavsson kontra Ministre du Logement et de l'Urbanisme

ECLI:EU:C:1995:379

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Michael Bendik Elmer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) a Szerződés [EGK-szerződés] 67. cikkének végrehajtásáról

Az ügy leírása

A Luxemburgban letelepedett házaspár bankkölcsönt vett fel egy belga banktól abból a célból, hogy gyermekeik számára lakást építsenek Luxemburgban. Ezt követően támogatásért fordultak a luxemburgi államhoz, mivel a helyi jogszabályok értelmében a lakásépítésre felvett kölcsönök kamataihoz segélyt lehetett kapni az államtól. Mint kiderült azonban, a kamattámogatás csak a luxemburgi illetőségű bankoknál volt alkalmazható, ezért a házaspár kérelmét a hatóságok elutasították. Svenssonék bírósághoz fordultak, mivel úgy vélték, hogy a luxemburgi szabályozás valójában eltántorítja a luxemburgi állampolgárokat attól, hogy lakásépítéseik céljából más tagállamok bankjaitól vegyenek föl kölcsönt, ami sérti a tőkeáramlás szabadságát. Luxemburg azzal védekezett, hogy csak a saját államában letelepedett bankoktól van lehetősége nyereségadót szedni, és ebből tudja biztosítani a Luxemburgban letelepedett személyek lakásépítéseinek finanszírozását.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy a 88/361/EGK irányelv kifejezetten említi a hitelek között a tőkemozgások között, amelyekre vonatkozóan előírta a korlátozások eltörlését. Ebből adódóan az EUB a házaspárral értett egyet, és megállapította, hogy a kamattámogatásnak csak a luxemburgi bankokra való korlátozása ellentétes az uniós joggal, mivel származási hely szerinti diszkriminációt valósít meg.

Részletek az ítéletből

[10] Azok a rendelkezések, amelyek szerint egy banknak valamely tagállamban kell letelepednie ahhoz, hogy a területén lakóhellyel rendelkező hitelfelvevők az állam által közpénzből nyújtott kamattámogatásban részesüljenek, alkalmasak arra, hogy az érintetteket eltántorítsák attól, hogy más tagállamban letelepedett bankokhoz forduljanak, és ezért akadályozzák az olyan tőkemozgásokat, mint a bankkölcsönök.

[12] [A]z a szabály, amely a kamattámogatás nyújtását attól a feltételtől teszi függővé, hogy a kölcsönöket az adott tagállamban engedélyezett cégtől szerezték-e, egyben a más tagállamokban székhellyel rendelkező hitelintézetekkel szembeni hátrányos megkülönböztetést is jelent, amelyet a Szerződés 59. cikkének első bekezdése tilt.

4.4.2. Közrendi vagy közbiztonsági okokból történő korlátozás

C-54/99 Église de Scientologie ECLI:EU:C:2000:124

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Antonio Saggio

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 73B. és 73Dd. cikk [EUMSZ 63. cikk és 65. cikk (1) bekezdés b) pont]

Az ügy leírása

Az Association Église de Scientologie de Paris és a Scientology International Reserves Trust elnevezésű, a brit jog szerint létrehozott tröszt közös kérelemmel fordult a francia miniszterelnökhöz, hogy vizsgálják felül a hatályos francia szabályozást, amely a tőkeberuházásokkal kapcsolatban előzetes engedély megadásától tette függővé a tőkemozgást bizonyos külföldi tőkeberuházások esetén.

A pár héttel később elfogadott új szabályozás azonban fenntartotta az előzetes engedélyezés rendszerét abban az esetben, ha a külföldi tőkeberuházás alkalmas a közrend, a közegészség vagy a közbiztonság veszélyeztetésére. Az új szabályozást a szcientológia egyház a francia Államtanács előtt megtámadta, amely előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EUB-hez.

A bíróság döntése

Az EUB ítéletében visszautalt a Bordessa-ügyben elfoglalt álláspontjára, amelyben úgy ítélte meg, hogy az előzetes engedélyezési rendszer nem volt szükséges ahhoz,

hogy a nemzeti hatóságok a törvényeik és rendeleteik megsértésének megelőzésére irányuló ellenőrzéseket elvégezhessek → IV.4.1. *Tőke mozgás*. Mindazonáltal abban az ügyben nem állította az EUB, hogy az előzetes engedélyezés rendszere soha ne lenne igazolható. Így a jelen ügyben elvi szinten elfogadta, hogy az előzetes engedélyezés követelménye egyes esetekben indokolható lehet a közrendet és a közbiztonságot ténylegesen és kellően komolyan veszélyeztető közvetlen külföldi befektetések esetében. Ezen elvi zöld jelzés ellenére az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a konkrét francia szabályozás ellentétes az uniós joggal, mivel túlságosan általános, ami sérti a jogbiztonság követelményét. A közrend és a közbiztonság veszélyeztetésére alkalmas külföldi tőkeberuházás meghatározásához konkrétabb kritériumokra és szabályozásra van szükség, ellenkező esetben az érintettek bizonytalanságban maradnak jogaik és kötelezettségeik terjedelme felől, hiszen nem tudhatják, mi alapján minősülhetnek veszélyesnek a közrendre.

Részletek az ítéletből

[17] [...] míg a tagállamok elvben továbbra is szabadon határozhatják meg a közrend és a közbiztonság követelményeit nemzeti szükségleteik alapján, ezeket az indokokat közösségi összefüggésben és különösen a tőke szabad mozgásának alapelvétől való eltérésként megszorítóan kell értelmezni, hogy azok hatályát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan, a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül. [...] Így a közrendre és a közbiztonságra csak akkor lehet hivatkozni, ha a társadalom valamely alapvető érdekét valós és kellően súlyos veszély fenyegeti. [...] Továbbá az ilyen eltéréseken alapuló korlátozó intézkedés által érintett személynek jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani.

[21] A jelen ügyben azonban a szóban forgó rendszer lényege az, hogy minden olyan közvetlen külföldi befektetéshez, amely a közrendet [és] a közbiztonságot veszélyezteti, előzetes engedély szükséges, minden részletesebb meghatározás nélkül. Az érintett befektetők tehát semmilyen támpontot nem kapnak arra vonatkozóan, hogy milyen konkrét körülmények között van szükség előzetes engedélyre.

[22] A pontosság ilyen hiánya nem teszi lehetővé, hogy a magánszemélyek tisztában legyenek a Szerződés 73b. cikkéből eredő jogaik és kötelezettségeik terjedelmével. A kialakított rendszer tehát ellentétes a jogbiztonság elvével.

4.4.3. Közérdeken alapuló kényszerítő indokok

C-452/01 Ospelt és Schlössle Weissenberg

ECLI:EU:C:2003:493

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: Leendert A. Geelhoed

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 73B. cikk (EUMSZ 63. cikk)

Az ügy leírása

Margarethe Ospelt az Ausztriában található ingatlanát egy lichtensteini alapítványra kívánta ruházni, amelynek ő maga lett volna a kedvezményezettje.

Az Európai Gazdasági Térségről szóló 1992. május 2-i EGT-megállapodás 40. cikke előírja, hogy a szerződő felek között tilos korlátozni az EK-tagállamokban vagy EFTA-államokban lakóhellyel rendelkező személyek tőkéjének mozgását, és nem lehet megkülönböztetés a felek állampolgársága, lakóhelye vagy a tőke befektetésének helye alapján. Bár Lichtenstein az EGT tagja, a hatóságok megtiltották az ügyletet, mivel az ingatlan Ospelt lakóépületén kívül mezőgazdasági területekből is állt, az osztrák szabályozás szerint pedig mezőgazdasági terület csak akkor szerezhető meg, ha az nem ellentétes a gazdaságilag hatékony, közepes és kis méretű birtokstruktúra fennmaradásával, vagy ha az egy olyan mezőgazdaságból élő közösség fenntartását szolgálja, amely megműveli a területet.

A bíróság döntése

Az EUB elfogadta, hogy mezőgazdasági földterületek megszerzése előzetes engedélyezési rendszerhez köthető, amit indokolhat a mezőgazdaságból élő közösségek megtartása vagy az életképes birtokok létrehozásának védelme, és rámutatott arra, hogy ezek a célok a közös agrárpolitikával is összhangban állnak. E közérdeken alapuló kényszerítő indokok mint legitim célok beazonosítása és elfogadása mellett maga a szabályozás mégis elbukott az arányossági teszten, mivel a szabályozás értelmében az engedélyt minden olyan esetben megtagadták, amikor a megszerző nem maga műveli az érintett földterületet egy gazdaság részeként és nem rendelkezett ott lakóhellyel.⁵⁹⁴

Részletek az ítéletből

[34] Az alapügyben szereplőhöz hasonló intézkedések, amelyek céljuknál fogva a tőke szabad mozgásának korlátozásával járnak [...] megengedhetők, amennyiben egyrészt megkülönböztetéstől mentes módon közérdekű célt szolgálnak, másrészt alkalmasak a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. [...] Továbbá, amennyiben az előzetes engedély megadásáról van szó, az ilyen intézkedéseknek objektív, előre ismert kritériumokon kell alapulniuk, amelyek lehetővé teszik, hogy az ilyen típusú korlátozó intézkedés által érintett valamennyi személy számára jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre.

[38] Másodsor, ami a szóban forgó nemzeti intézkedés céljaira vonatkozó feltételt illeti, nem kétséges, hogy [az osztrák jogszabály] olyan közérdekű célokat követ, amelyek indokolják a tőke szabad mozgásának korlátozását.

[39] Először is, a mezőgazdasági közösségek megőrzése, a földtulajdon olyan megosztásának fenntartása, amely lehetővé teszi az életképes gazdaságok kialakítását, valamint a zöldterületek és a vidék kíméletes kezelését, továbbá a rendelkezésre álló földterület észszerű kihasználásának ösztönzése a földterületre nehezedő nyomásnak való ellenállással, valamint a természeti katasztrófák megelőzése mind társadalmi célok.

⁵⁹⁴ Közérdeken alapuló kényszerítő indokként azonosította és jogszerű kimentési okként elfogadta az EUB az energiaellátás biztonságát a fenti belga aranyrészvény ügyben is → IV.4.2. *Az államnak biztosított speciális jogok: az aranyrészvény ügyek.*

[40] Másodszor, amint azt az osztrák kormány és a Bizottság állítja, e célok összhangban vannak a közös agrárpolitika célkitűzéseivel, amelynek célja az EK-Szerződés 39. cikke (1) bekezdésének b) pontja [...] szerint a mezőgazdasági népesség számára méltányos életszínvonal biztosítása, amelynek kialakítása során a 33. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerint figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenység sajátos jellegét, amely a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből, valamint a különböző mezőgazdasági régiók közötti strukturális és természeti egyenlőtlenségekből ered.

V. Versenyjog

Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdés b) alpontja értelmében az Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítására, vagyis a versenyjogi szabályozás a jól működő belső piac fenntartásának egyik eszköze. Az irányadó rendelkezéseket az EUMSZ 101–109. cikke részletezi azzal, hogy a verseny fenntartása – az alapító szerződésekhez csatolt, a belső piacról és a versenyről szóló (27) számú jegyzőkönyvben foglaltak szerint – szükség esetén az EUMSZ 352. cikke alapján elfogadott intézkedésekkel is elősegítendő → V.3. *Fúziókontroll*.

A piacgazdaság, így az uniós belső piac működésének is az az alapja, hogy a kínálati oldalon jelen lévő termékek találkoznak a fogyasztói kereslettel, és az így létrejövő ügyletek hozzájárulnak a gazdaság növekedéséhez.⁵⁹⁵ Mivel mindkét oldal célja a saját haszna maximalizálása, így a tökéletes piacon elméletileg kialakulhat a legjobb ár-érték arány, ami alacsonyabb árakat és jobb minőségű termékeket fog eredményezni. Ebből adódóan a verseny léte egyszerre több célt szolgál:

- a fogyasztók jólétének növelését;
- allokációt, vagyis hogy a legjobb teljesítményt nyújtó gyártó szerezzé a legtöbb profitot;
- a termelés hatékonyságát, azaz alacsony gyártási költségeket; valamint
- a dinamikus hatékonyságot, ami a termelők innovációra való ösztönzését jelenti.⁵⁹⁶

Az 1970-es évek nagy hatású közgazdaságtani irányzata, a harvardi iskola szerint a piac nem önmagától nyújt jó teljesítményt, ahogy azt a klasszikus Adam Smith-féle láthatatlan kéz teória megfogalmazta,⁵⁹⁷ mivel eleve nem léteznek tökéletes piacok. Ezért inkább a tökéletlen piacokból kell kiindulni, és kormányzati beavatkozásra, szabályozásra van szükség a működő verseny kialakításához.⁵⁹⁸ Ezt a szellemiséget tükrözi az európai versenypolitika is, amely szerint a belső piac megfelelő működéséhez elengedhetetlen olyan versenyszabályok megalkotása és működtetése, amelyek biztosítják a tagállamok közti torzulásmentes versenyt. Ez utóbbit két aktor tudja kikezdeni: a tagállamok egyes protekcionista intézkedések bevezetésével, valamint a verseny főszereplői, a vállalkozások.

⁵⁹⁵ Robert S. PINDYCK – Daniel RUBINFELD: *Microeconomics*. Boston–London, Pearson, 2013, 21.

⁵⁹⁶ Roger J. van den BERGH – Peter D. CAMESASCA: *European Competition Law and Economics. A Comparative Perspective*. London, Sweet & Maxwell, 2006, 16–39.

⁵⁹⁷ Paul A. SAMUELSON – William D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan I. Alapfogalmak és makroökonómia* (ford. FÉBŐ László, ATHÁRI János). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993, 86–87.

⁵⁹⁸ BERGH–CAMESASCA: i. m. (596. l.) 67.

Az uniós versenyjog ezért e két aktor cselekvési terét keretezi, rájuk állapít meg kötelező szabályokat és tilalmakat.

Éppen a protekcionista megközelítésnek tudható be, hogy az 1980-as évek közepéig az európai szintű versenyszabályozás meglehetősen erős nemzeti ellenálásokba ütközött, és egészen Jacques Delors bizottsági elnökségéig, valamint Peter Sutherland versenypolitikáért felelős biztos tevékenységéig az EUB csak töredékesen volt képes alakítani az uniós versenyjog irányát. Ahogy Warlouzet és Witschke megállapítja történeti kutatásuk alapján, az EUB ezen a téren kevésbé tudott az „integráció motorjaként” működni.⁵⁹⁹

Uniós szinten a verseny működését a „szerződések öre”, az Európai Bizottság – a tagállami versenyhatóságok együttműködésével és hathatós közreműködésével⁶⁰⁰ – hivatott biztosítani. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság az EU versenyhatóságként a piac fontos szereplője. Egyrészt döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik, így a versenyszabályok szerinti egyes megállapításokkal kapcsolatban és a mentesítésekért a Bizottsághoz kell fordulni, amely a Versenyjogi Főigazgatósága útján jár el. Másrészt piacsabályozó feladata is van: közleményeket ad ki,⁶⁰¹ amelyek *soft law* jelleggel orientálják a piac résztvevőit, ugyanis eligazítást nyújtanak a Bizottság által követett jogértelmezésről és szempontrendszeréről. Harmadrészt versenyfelügyelőként is jelen van a piacon. A versenyjogi ügyek vizsgálata terén a Bizottság komoly jogosítványokkal rendelkezik, így helyszíni szemlét tarthat, iratokat foglalhat le, rendbírságot szabhat ki. Ugyanakkor a vizsgálat alá vetett vállalkozást is fontos jogosítványok védik, a Bizottságnak ugyanis tiszteletben kell tartania a bizalmas üzleti információkat, megfelelően tájékoztatnia kell a feltételezett versenyjogi aggályokról és lehetőséget kell adnia a vállalkozás véleményének megfelelő kifejtésére → III.4.1.2. *Az uniós jog általános jogelvei*. Végso soron a Bizottság meg is bírságozhatja a versenyjogi szabályok megsértőit, a bírság a vállalat előző üzleti évi bevételének 10%-áig terjedhet.⁶⁰²

A közigazgatási bírságot kiszabó határozatok és a Bizottság egyéb versenyjogi határozatai ellen felülvizsgálat kezdeményezhető a Törvényszéken → II.2.2. *A megsemmisítési és a mulasztási eljárás*. Ezek mellett, vagyis a Bizottság által indított ún. közérdekű jogérvényesítés⁶⁰³ és az arra épülő bírósági felülvizsgálat mellett egy másik fontos útja is van az EUB elé kerülő ügyeknek: a magánjogi jogérvényesítés. Ezek az eljárások, amelyeket magánszemélyek vagy vállalkozá-

⁵⁹⁹ Laurent WARLOUZET – Tobias WITSCHKE: The Difficult Path to an Economic Rule of Law: European Competition Policy, 1950–91. *Contemporary European History*, 2012/3., 437–455.

⁶⁰⁰ BOYTHA Györgyné – TÓTH Tihamér (szerk.): *Versenyjog*. Budapest, Pázmány Press, 2010, 366.

⁶⁰¹ Például a Bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról (97/C 372/03); a Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008/C 95/01); Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01).

⁶⁰² Az eljárási szabályokat a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK tanácsi rendelet (2002. december 16.) tartalmazza.

⁶⁰³ GOMBOS Katalin: Versenypolitika. In ÖRDÖGH: i. m. (421. l.) 62.

sok kezdeményeznek más vállalkozások ellen, előzetes döntéshozatal keretében kerülhetnek az EUB elé.⁶⁰⁴ Ennek eredményeként az uniós versenyjogi joganyag az alapító szerződések, a másodlagos jogi rendelkezések és a Bizottság iránymutatásai mellett a több évtized alatt elfogadott bírósági döntésekből építkezik.⁶⁰⁵

1. A versenykorlátozó megállapodások tilalma

Az oligopolisztikus piacokon, amelyeket kis számú inkumbens cég és magas belépési, piacra lépési küszöb jellemez, a versenytársak közt felmerülhet, hogy a közöttük lévő versenyt együttműködéssel (összejátszással) helyettesítsék.⁶⁰⁶ Ez ugyan kedvező helyzetet eredményez a termelők profitjára nézve, ugyanakkor hátrányos a fogyasztók jóléte és általában véve a társadalmi jólét szempontjából.

E megfigyelésből adódóan az EUMSZ 101. cikke alapján semmises a versenyellenes megállapodások, vagyis bíróság előtt nem kikényszeríthetők. A cikk értelmében tilos minden olyan

- vállalkozások közötti megállapodás,
- vállalkozások társulásai által hozott döntés és
- összehangolt magatartás,

amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.

A tiltott magatartásokra az EUMSZ példálózó felsorolást nyújt. Ilyen, a tagállamok közti kereskedelmet befolyásoló, a belső piacon belüli versenyt akadályozó, korlátozó vagy torzító hatása lehet különösen annak, ha

- a versenytársak rögzítik a beszerzési vagy eladási áraikat,
- megállapodással korlátozzák a termelést, az értékesítést, a műszaki fejlesztést vagy a befektetést,
- felosztják a piacot,
- azonos ügyfelek esetén az üzletfeleiket eltérően kezelik, vagy

⁶⁰⁴ E téren kiemelendő a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (2014. november 26.). Lásd NAGY Csongor István: Kartellkár mint joghatósági ok. *Acta Juridica et Politica*, 2021/3., 287–291.; SELNICEAN László: *21. századi megoldások a versenyjogi jogérvényesítésben*. Budapest, Ludovika, 2025 (megjelenés alatt).

⁶⁰⁵ A versenyjoghoz kapcsolódó további jelentős jogterület a fogyasztóvédelem, amely fogyasztók jogellenes befolyásolásának tilalmán keresztül a versenytársak közti tisztességes versenyt hivatott biztosítani. GOMBOS Katalin: Ezerarcú fogyasztóvédelem. In GOMBOS Katalin (szerk.): *A fogyasztóvédelem aktuális kihívásai*. Budapest, Ludovika, 2024, 16. E téren különösen érdemes kiemelni a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló 2006/114/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2006. december 12.) és a fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2005. május 11.).

⁶⁰⁶ MISKOLCZI BODNÁR Péter: A versenykorlátozó megállapodás, a kartell versenyjogi tilalma és a „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési eljárásban” elnevezésű bűncselekmény. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2., 169–179.

- árukapcsolást alkalmaznak: a szerződéseik megkötését a szerződés tárgyához nem tartozó kiegészítő kötelezettségek vállalásától teszik függővé.

E tilalom alól létezik kivétel: a *de minimis* doktrína,⁶⁰⁷ valamint a mentesítés esete, amely csoportos jellegű és egyedi lehet. A mentesítés feltétele, hogy az egyébként tiltott megállapodás hozzájáruljon az áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához, a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához, lehetővé tegye a fogyasztók méltányos részesedését a belőle származó előnyökből, ne legyen aránytalan, valamint az adott áruk jelentős része vonatkozásában ne szüntesse meg a versenyt.

A csoportmentességek alakulása az elmúlt húsz évben több szempontból megváltozott, és jelenleg azt a mintát követik, hogy nem esnek bejelentési kötelezettség alá, ugyanakkor a csoportmentességi rendeletek tartalmazzak egy feketelistát azokról az esetekről, amelyek sosem mentesíthetők, valamint amelyek korlátozott, de meghosszabbítható érvényességi idővel rendelkeznek. A csoportmentességi rendeleteket a Tanács felhatalmazása alapján⁶⁰⁸ a Bizottság bocsátja ki⁶⁰⁹ → III.4. *Jogalkotás, jogforrások.*

Az EUMSZ vonatkozó rendelkezésének valamennyi eleméhez bőséges ítélkezési gyakorlat tartozik.⁶¹⁰ Ez a helyzet a rendelkezés központi szereplője, a vállalkozás fogalmával is, hiszen azt az alapító szerződések nem határozták meg. Az EUB a fogalmat tágan értelmezte, és funkcionális megközelítést adott neki, így vállalkozásnak minősül minden szervezet, amely gazdasági jellegű tevékenységet végez, akár az állam is.⁶¹¹ E tevékenységen felül az sem szükséges, hogy profitálatlanon működjön az adott vállalat, tehát akár a közszolgálati média is vállalkozásnak minősül versenyjogi szempontból.⁶¹²

⁶⁰⁷ Kívül esnek a 101. cikk alkalmazási körén azok a megállapodások, amelyek jelentéktelen hatással vannak a piacra, mivel a kérdéses árut illetően a megállapodásban részt vevő felek piaci helyzete gyenge, ami a Bizottság iránymutatása szerint horizontális megállapodások főszabályként 10% alatti, vertikális korlátozásoknál 15% alatti piaci részesedést jelent. Lásd a Bizottság közleménye az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (*de minimis*) megállapodásokról (2001/C 368/07).

⁶⁰⁸ A Tanács 19/65/EGK rendelete (1965. március 2.) a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének a megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról; a Tanács 2821/71/EGK rendelete (1971. december 20.) a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének a megállapodások, döntések és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról.

⁶⁰⁹ Például a Bizottság (EU) 2022/720 rendelete (2022. május 10.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról; a Bizottság 461/2010/EU rendelete (2010. május 27.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a gépjármű-ágazatbeli vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról.

⁶¹⁰ Részletesen lásd VÁRNAY–PAPP: i. m. (201. lj.) XIII. fejezet.

⁶¹¹ C-41/90 Höfner és Elser kontra Macrotron, ECLI:EU:C:1991:161 [21]; C-67/96 Albany, ECLI:EU:C:1999:430 [77].

⁶¹² BOYTHA–TÓTH (szerk.): i. m. (600. lj.) 45.

A jogterülethez kapcsolódó számos jogeset közül az alábbi fejezet három fogalom bírósági jogértelmezésén keresztül villantja fel a versenykorlátozó megállapodások tilalmát.

1.1. Horizontális és vertikális megállapodások

A versenykorlátozó megállapodások többfélék lehetnek. Az ún. kőkemény kartellek azok a horizontális megállapodások, amelyekben a piac egymással versenyző résztvevői – a beszállítók, a gyártók vagy kereskedők – egymás között megegyeznek a verseny eliminálásáról.⁶¹³

A vertikális jellegű kartellekben viszont a gyártó a beszállítókkal vagy a forgalmazókkal köt kizárólagossági szerződést. Az alapanyagoktól a termék eladásáig tartó vertikális folyamat különböző szakaszaiban fellépő cégek ugyanis nem egyszerűen az azonnali piaci ügyletekre támaszkodnak, hanem különböző típusú szerződéseket kötnek a tranzakciós költségeik csökkentése, az ellátás stabilitásának garantálása és a tevékenységek jobb összehangolása érdekében. Ilyenek lehetnek például a mennyiségi kedvezmények, a viszonteladási ár fenntartása, a mennyiség rögzítése vagy éppen a kizárólagossági záradékok.⁶¹⁴ Ezek a megállapodások korlátozzák a márkán belüli versenyt (mindig ugyanaz a beszállító hozza az alapanyagot vagy mindig ugyanaz a kereskedő adja el a terméket), de egyúttal racionális megoldásnak is bizonyulhatnak, hiszen nagyobb hatékonyságot eredményezhetnek, ami közvetett módon a termékek közötti versenyt is elősegítheti, növelve egyúttal a fogyasztók jólétét is.

56/65 Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm

ECLI:EU:C:1966:38

Az eljárás típusa: előzetes döntéshozatali eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 85. cikk (EUMSZ 101. cikk)

Az ügy leírása

A német alperes, a Maschinenbau Ulm megállapodást kötött a felperes francia forgalmazóval, és bizonyos bulldózerek vonatkozásában kizárólagos forgalmazási jogot biztosított a francia vállalkozás számára Franciaország területén, amiért cserébe a Société Technique Minière vállalta, hogy más hasonló gépeket csak

⁶¹³ GOMBOS Katalin (szerk.): *Az Európai Unió versenyjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022.

⁶¹⁴ Massimo MOTTA: *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 302.

a német gyártó hozzájárulásával fog árusítani. Egy évvel a szerződés megkötését követően jogvita alakult ki egyes leszállított gépek szerződésszerűsége körül, ami miatt a francia vállalat bírósághoz fordult, a megállapodás semmisségének megállapítását kérve a közösségi versenyjogi szabályok megsértése miatt. A perre alakult ügyet az EUB elé utalták, azzal a fő kérdéssel, hogy a kizárólagossági jogot biztosító vertikális megállapodás sérti-e az uniós jogot. Az ügybe bekapcsolódó Bizottság véleménye az volt, hogy a felmerült kérdésre igennel kell válaszolni.

A bíróság döntése

Az EUB hangsúlyozta az ügyben, hogy nem pusztán a horizontális megállapodások (kartellek) lehetnek tiltottak az uniós szabályozás alapján, hanem adott esetben vertikális megállapodások is. Ugyanakkor nem minden korlátozó elem minősül egyúttal versenykorlátozónak is, így például ha a felek megállapodása olyan elemeket tartalmaz, amelyek az egyik fél piacra lépéséhez szükségesek, akkor a konkrét körülmények mérlegelése alapján előfordulhat, hogy a megállapodás nem esik a versenykorlátozó megállapodások tilalma alá. Ennek megfelelően a kizárólagos eladási jogot biztosító záradékot tartalmazó megállapodás nem *ab ovo* semmis, hanem azt a tényleges kontextusában kell megvizsgálni. Azt, hogy a megállapodás a céljánál vagy a hatásánál fogva tiltottnak tekintendő-e, különösen a megállapodás hatálya alá tartozó termékek jellege és mennyisége, valamint a feleknek az adott termékek piacán való helyzete alapján kell megítélni.

Részletek az ítéletből

Ahhoz, hogy a szerződés 85. cikkének (1) bekezdése értelmében a közös piaccal összeegyeztethetetlen legyen, a vállalkozások közötti megállapodásnak meg kell felelnie bizonyos feltételeknek, amelyek kevésbé a megállapodás jogi természetétől, mint inkább a „tagállamok közötti kereskedelemre” és a „versenyre” gyakorolt hatásától függenek.

Annak érdekében, hogy ezen rendelkezés hatálya alá tartozzon, a vállalkozásoknak megállapodást kell kötniük. A 85. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget aszerint, hogy a felek a gazdaság ugyanazon szintjén (ún. „horizontális” megállapodások), vagy különböző szinteken (ún. „vertikális” megállapodások) helyezkednek el. Ezért egy olyan megállapodás, amely „kizárólagos eladási jogot biztosító” záradékot tartalmaz, megfelelhet ennek a feltételnek.

Ahhoz, hogy [a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás] követelmény teljesüljön, objektív jogi vagy ténybeli tényezők összessége alapján kellő valószínűséggel előre láthatónak kell lennie, hogy a szóban forgó megállapodás közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy potenciális hatást gyakorolhat a tagállamok közötti kereskedelem szerkezetére. Ezért annak megállapításához, hogy egy olyan megállapodás, amely „kizárólagos eladási jogot biztosító záradékot” tartalmaz, a 85. cikk alkalmazási körébe tartozik-e, különösen azt kell megvizsgálni, hogy alkalmas-e arra, hogy

bizonyos termékek piacának a tagállamok közötti felosztását eredményezze, és ezáltal megnehezítse a kereskedelem azon kölcsönös átjárhatóságát, amelyet a Szerződés létrehozni szándékozik.

1.2. A versenyt korlátozó, torzító vagy kizáró cél vagy hatás

A vállalkozások közti megállapodások esetén azt kell vizsgálni alternatív jelleggel, hogy a megállapodásnak célja vagy hatása a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. Ezek alternatív követelmények, amelyek közül először a megállapodásnak a versenybe való beavatkozást előidéző célját kell megvizsgálni, amely a megállapodás valamennyi vagy néhány záradékából is kiderülhet. Ha ez nem vezet eredményre, akkor a megállapodás következményeit kell megvizsgálni, és meg kell állapítani, hogy fennállnak-e azok a tényezők, amelyek azt mutatják, hogy a versenyt ténylegesen megakadályozták, korlátozták vagy jelentős mértékben torzították.

56/64 és 58/64 Consten és Grundig kontra az EGK Bizottsága

egyesített ügyek

ECLI:EU:C:1966:41

Az eljárás típusa: megsemmisítési iránti eljárás

Főtanácsnok: Karl Roemer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 85. cikk (EUMSZ 101. cikk)

Az ügy leírása

A rádiókat és televíziókat gyártó Grundig a francia piac vonatkozásában kizárólagos forgalmazási jogot biztosított a Consten vállalatnak, amely ennek fejében vállalta, hogy más cég termékeit nem fogja forgalmazni, és a terméket nem értékesíti Franciaországon kívül. E megállapodás ellenére egy francia versenytárs beszerezte Németországból a Grundig termékeit és olcsóbban kezdte azokat árusítani Franciaországban.

A Consten beperelte a konkurens vállalkozást, mire az a Bizottsághoz fordult, amely az eljárás lefolytatása eredményeként megállapította, hogy a Consten és a Grundig közt fennálló megállapodás sérti a versenykorlátozó megállapodások tilalmát, ezért semmisnek tekintendő. A Bizottság határozata ellen a két cég az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

A bíróság eljárási okokból részben megsemmisítette a Bizottság határozatát, de elvi tételek szintjén a Bizottság álláspontjával összhangban álló több fontos meg-

állapítást tett. Így egyrészt megállapította, hogy minden olyan megállapodás alkalmas lehet a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan veszélyezteti a tagállamok közötti kereskedelem megvalósulását. Másrészt ha a megállapodás rendelkezéseiből kiolvasható a versenykorlátozó cél, akkor nincs szükség annak vizsgálatára, hogy mi a megállapodás tényleges hatása.

Fontos ugyanakkor, hogy a versenykorlátozó megállapodások esetén csupán azok a szerződéses rendelkezések tekintendők semmisnek, amelyek összefüggésbe hozhatók a versenykorlátozó szándékkal, így a szerződés egyéb rendelkezései hatályban maradhatnak a felek között.

Részletek az ítéletből

A 85. cikk (1) bekezdése értelmében a versenyt nemcsak azok a megállapodások torzítják, amelyek a felek között korlátozzák azt, hanem azok is, amelyek megakadályozzák vagy korlátozzák a kialakuló versenyt e felek egyike és harmadik személy között.

E tekintetben különösen fontos kérdés, hogy a megállapodás alkalmas-e a tagállamok közötti kereskedelem szabadságára akár közvetlen vagy közvetett, akár tényleges vagy potenciális olyan veszélyt jelenteni, amely akadályozhatja az államok közötti egységes piac célkitűzéseinek megvalósítását.

Egyébként egy megállapodás konkrét hatásait a 85. cikk (1) bekezdése alkalmazásának céljából felesleges figyelembe venni, amikor úgy tűnik, hogy annak célja a verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása.

1.3. Az összehangolt magatartás fogalma

A versenykorlátozó megállapodások nem szükségképpen formalizált megállapodások. Sokkal bonyolultabb és nehezebben bizonyíthatók azok az esetek, amikor az egymással egyébként versenyben lévő vállalkozások összehangolják a magatartásaikat. Nehéz ugyanis megkülönböztetni a jogellenes összejátszást és az egymástól független, párhuzamos üzleti magatartást, mert az intenzív oligopolisztikus versenyből is eredhet.

Mindazonáltal a hallgatólagos összejátszás egyre nehezebbé válik a vállalkozások számának növekedésével, a termékek heterogenitásával vagy éppen a vállalatok közötti egyenlőtlenségek miatt. Az ezekből eredő bizonytalanságok miatt több információra van szükség egymás viselkedésének nyomon követéséhez, ami egyben a felderítés esélyét is növelheti.

48/69 ICI kontra Bizottság ECLI:EU:C:1972:70

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 85. cikk (EUMSZ 101. cikk)

Az ügy leírása

Bejelentések alapján a Bizottság vizsgálatot folytatott le mind a hat alapító tagállamban tíz színezékgyártó vállalattal szemben, mivel a cégek több párhuzamos áremelést végrehajtottak, ami felkeltette az összehangolt magatartás gyanúját. A bizottsági vizsgálat eredménye szerint három alkalommal bizonyítható volt a vállalkozások összejátszása, ezért bírságot szabott ki ellenük. Az Imperial Chemical Industries Ltd. keresetet nyújtott be a bizottsági határozat megsemmisítése érdekében.

A bíróság döntése

Az EUB hatályában fenntartotta a Bizottság határozatát és megállapította, hogy a vizsgált áremelések valóban egyeztetett módon mentek végbe, a vállalkozások összejátszása pedig azt célozta, hogy a versenyből eredő kockázataikat mérsékeljék.

Részletek az ítéletből

[65] Az összehangolt magatartás természeténél fogva nem rendelkezik a szerződés valamennyi elemével, hanem többek között a résztvevők magatartásából nyilvánvalóvá váló koordinációból eredhet.

[66] Noha a párhuzamos magatartás önmagában nem azonosítható az összehangolt magatartással, az azonban alapos bizonyíték lehet egy ilyen magatartásra, ha olyan versenyfeltételekhez vezet, amelyek nem felelnek meg a piac szokásos feltételeinek, tekintettel a termékek jellegére, a vállalkozások méretére és számára, valamint az említett piac volumenére.

[67] Ez különösen akkor áll fenn, ha a párhuzamos magatartás lehetővé teszi az érintettek számára, hogy az árakat a versenytől eltérő szinten próbálják stabilizálni, és a kialakult pozíciókat a termékek közös piacon való tényleges szabad mozgásának és a fogyasztók választási szabadságának kárára megszilárdítsák.

[68] Ezért azt a kérdést, hogy a jelen ügyben volt-e összehangolt magatartás, csak akkor lehet helyesen eldönteni, ha a megtámadott határozat alapjául szolgáló bizonyítékokat nem elszigetelten, hanem a szóban forgó termékek piacának sajátosságait figyelembe véve, összességében vizsgálják.

[115] Az árverseny funkciója, hogy az árakat a lehető legalacsonyabb szinten tartsa, és ösztönözze az áruk tagállamok közötti mozgását, ezáltal lehetővé téve a tevékenységek lehető leghatékonyabb elosztását tekintettel a vállalkozások termelékenységére és változáshoz való alkalmazkodóképességére.

2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

Az EUMSZ 102. cikke szerint tilos az egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélés, ha ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

A cikk alkalmazási körét illetően két fontos megállapítást, illetve szűkítést szükséges hangsúlyozni. Egyrészt azt, hogy önmagában az erőfölényes helyzet, vagyis a domináns pozíció nem probléma, csupán az, ha az adott vállalkozás visszaél ezzel a helyzetével. Másrészt az uniós jog szempontjából csupán az a tiltott visszaélés releváns, amelyik hatást gyakorol a tagállamok közti kereskedelemre.

Mindazonáltal sok esetben nehéz megkülönböztetni a versenyellenes üzleti gyakorlatokat a hatékonyságnövelő és egyben a fogyasztók javát szolgáló gyakorlatoktól. A nem szabványos üzleti gyakorlatok helyes értékeléséhez meg kell érteni a mögöttük álló észszerűséget. Általában kétféle visszaélésszerű gyakorlatot különböztethetünk meg: a kizsákmányoló és a kizáró jellegű gyakorlatokat. Kizsákmányoló jellegű például a piacon jelen lévő erős pozícióval rendelkező eladók által alkalmazott túl magas vagy az erős helyzetben lévő vevők által alkalmazott túlságosan alacsony ár. Kizáró gyakorlatnak az az inkumbens piaci szereplő által alkalmazott magatartás minősülhet, amelynek célja a versenytársak elriasztása vagy kiszorítása a piacról, például kiszorító árazással, árukapcsolással vagy a szállítás megtagadása révén.

Ezzel összhangban az EUMSZ példálózó felsorolása szerint ilyen visszaélésnek minősülhet különösen

- a tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak és egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;
- a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;
- diszkriminatív feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben; és
- az árukapcsolás, vagyis a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségek vállalása a másik fél részéről, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

A visszaélés vizsgálatát három lépcsőben lehet megtenni: először meg kell állapítani az „érintett piacot”, azon igazolni szükséges a domináns pozíció meglétét, végül a konkrét visszaélésszerű magatartás detektálását.

2.1. Az érintett piac fogalma

Az érintett piac az olyan termékek és földrajzi területek alapján határozható meg, amelyek versenykorlátozó hatással lehetnek egymásra, vagyis amelyek bizonyos versenykényszert gyakorolnak egymásra.⁶¹⁵ A piaci erő értékelése szempontjából

⁶¹⁵ Uo. 102.

tehát nem elégséges pusztán azokra a termékekre összpontosítani, amelyek bizonyos jellemzők alapján „hasonlítanak” egymásra. A teszt, amely világszerte az érintett piac meghatározásának domináns módszerévé vált, az ún. SSNIP (*Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*) vagy a hipotetikus monopólium teszt.

Mindazonáltal a SSNIP-teszt sem működőképes már kialakult erőfölényes helyzetekben, ahogy azt a híres celofántévedés (*cellophane fallacy*) bizonyítja,⁶¹⁶ amikor a teszt egyetlen nagy piacot jelzett a celofán és más csomagolóanyagok vonatkozásában, miközben a többi csomagolóanyag nem volt valódi helyettesítő terméke a celofánnak.

27/76 United Brands kontra Bizottság ECLI:EU:C:1978:22

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 86. cikk (EUMSZ 102. cikk)

Az ügy leírása

Az amerikai United Brands Company (UBC) a világ banánexportjának mintegy egyharmadáért felelős. Többek közt Európában is jelen volt a vertikálisan erősen integrált vállalati struktúrájával, amelynek révén egyszerre volt érdekelt a banán termesztésében, szállításában, érlelésében és forgalmazásában. Európában egy rotterdami leányvállalata révén szervezte a tagállamok piacainak banánellátását Chiquita márkanév alatt.

A Bizottság az európai banánpiac más szereplőinek bejelentése nyomán eljárást indított a vállalat ellen, és négy okból is arra a következtetésre jutott, hogy az UBC visszaélt piaci helyzetével. Ennek részeként egyrészt megtiltotta vásárlóinak a nyers banán továbbértékesítését, másrészt árdiszkriminációt alkalmazva egyes vevőinek tisztességtelenül magas áron adta a Chiquitát, végül pedig egy dán vásárló kiszolgálását teljes mértékben visszautasította. A bizottsági határozat ellen a cég az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

Az EUB a túlzó árazást leszámítva minden pontban egyetértett a Bizottság határozatával. Ahhoz, hogy meg tudja állapítani, tényleg visszaélt-e a vállalat a piaci helyzetével, először meg kellett vizsgálnia, hogy valóban erőfölényben volt-e, aminek előkérdése az volt, hogy melyik az a releváns piac, ahol az erőfölényes helyzetet értelmezni lehet.

⁶¹⁶ BOYTHA-TÓTH (szerk.): i. m. (600. lj.) 165.

Az érintett piac meghatározása érdekében az EUB megvizsgálta a termékpiacot és a földrajzi piacot. A termékek vonatkozásában megállapította, hogy a banánpiac kellőképpen elkülönül a többi friss gyümölcs piacától, így a többi gyümölcs nem minősül a banán helyettesítő termékének, így azoktól elkülönülten vizsgálendő. A földrajzi vonatkozásokban pedig elfogadta a Bizottság érvelését, amely abból indult ki, hogy az egyes tagállamok banánimporttal kapcsolatos szabályozásai eltérők voltak, ezért a Benelux államok, Dánia és Németország piacait indokolt volt együttesen kezelni.

Részletek az ítéletből

[10] Annak megállapításához, hogy az UBC erőfölényben van-e a banánpiacon, ezt a piacot mind a termék szempontjából, mind pedig földrajzi szempontból meg kell határozni.

[11] A szerződés 86. cikke szerinti verseny lehetőségeit a kérdéses termék sajátosságaira tekintettel kell vizsgálni, valamint egy olyan világosan meghatározott földrajzi területre vonatkozóan, ahol azt forgalmazzák, és ahol a versenyfeltételek kellően homogének ahhoz, hogy az érintett vállalkozás gazdasági erejének hatása értékelhető legyen.

[27] Mivel a banán olyan gyümölcs, amely mindig elegendő mennyiségben áll rendelkezésre, a banán és más friss gyümölcsök közötti verseny mértékének megállapítása érdekében az év egészére vonatkozóan kell meghatározni azt, hogy más gyümölcsökkel helyettesíthető-e.

[28] A banánpiacról készült, a bírósági iratok között szereplő tanulmányok azt mutatják, hogy ezen a piacon nincs jelentős hosszú távú keresztrugalmasság, mint ahogy – mint már említettük – nincs szezonális helyettesíthetőség sem általában a banán és az összes szezonális gyümölcs között, mivel ez csak a banán és két gyümölcs (őszibarack és csemegeszőlő) között áll fenn az érintett földrajzi piac egyik országában (Nyugat-Németországban).

[31] A banánnak vannak bizonyos tulajdonságai, megjelenése, íze, puhasága, magnélkülisége, könnyű kezelhetősége, állandó termelési szintje, amelyek lehetővé teszik, hogy a lakosság egy jelentős részének, a fiataloknak, az időseknek és a betegeknek, az állandó igényeit kielégítse.

[32] Az árak tekintetében két FAO tanulmány azt mutatja, hogy a banánra csak a nyári hónapokban és főként júliusban van hatással a többi gyümölcs (és csak az őszibarack és a csemegeszőlő) ára – az árak csökkenése –, és akkor is csak 20%-ot meg nem haladó mértékben.

[34] Mindezekből a megfontolásokból következik, hogy a banánra állandóan igényt tartó fogyasztók igen nagy számát nem vonja el észrevehetően vagy akár csak érzékelhetően e termék fogyasztásától más friss gyümölcsök piacra lépése, és hogy még az egyéni csúcsidőszakok is csak korlátozott ideig és a helyettesíthetőség szempontjából igen korlátozott mértékben érintik e terméket.

[46] A [banánra vonatkozó] behozatali szabályok tagállamonként jelentősen eltérnek, és az érintett államok sajátos kereskedelempolitikáját tükrözik.

[51] A három piac [Franciaország, Egyesült Királyság és Olaszország] nemzeti szintű szervezésének hatása az, hogy a felperes banánja nem egyenlő feltételek mellett versenyez az ezekben az államokban értékesített, preferenciális rendszerben részesülő más banánnal, és a Bizottság helyesen tette, hogy e három nemzeti piacot kizárta a vizsgált földrajzi piacból.

[52] Másrészt a hat másik állam olyan piac, amely teljesen szabad, bár az alkalmazandó tarifális rendelkezések és szállítási költségek szükségszerűen eltérőek, de nem diszkriminatívak, és amelyen a versenyfeltételek mindenki számára azonosak.

[53] A szabad verseny lehetősége szempontjából ez a hat állam olyan területet alkot, amely kellően homogén ahhoz, hogy teljes egészében figyelembe lehessen venni.

2.2. Erőfölény

Az erőfölényes helyzetet nem definiálja az EUMSZ, így annak meghatározását is a bírósági gyakorlat alakította ki. Ennek értelmében az a vállalat tekinthető erőfölényes helyzetben lévőnek, amely üzleti magatartását és piaci döntéseit a versenytársaitól, az üzleti partnereitől vagy a fogyasztók reakálásától függetlenül vagy jelentős mértékben függetlenül tudja meghatározni. E domináns helyzet megállapításához több tényezőt szükséges figyelembe venni. Ilyen a vállalat piaci részesedése, a versenytársak száma és mérete, az eladási hálózat, a technológiai fejlődés állapota, valamint az érintett piac jellemzői.

85/76 Hoffmann La Roche kontra Bizottság

ECLI:EU:C:1979:36

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EGK-szerződés 86. cikk (EUMSZ 102. cikk)

Az ügy leírása

A Bizottság eljárást indított erőfölénnyel való visszaélés miatt és megbírságolta a Hoffmann La Roche vállalatot, mivel kizárólagos beszerzési kötelezettséget tartalmazó szerződést kötött huszonkét céggel arra vonatkozóan, hogy a társaságok a vitamintermékek iránti keresletük teljes vagy jelentős hányadát csak tőle szerezhetik be. Ezzel a vállalat lényegében kizárta a versenyt tizenhárom vitamin vonatkozásában. A szerződéses partnerek a kizárólagosságért cserébe eltérő mértékű hűségkedvezményben részesültek, továbbá egy ún. angol klauzula értelmében informálhatták a La Roche-t, ha más gyártóktól olcsóbban tudták volna beszerezni a termékeket. Ekkor megvehették a kedvezőbb árú terméket is, de csak akkor, ha a La Roche nem ajánlott ennek tudatában kedvezőbb árat. A Bizottság határozata ellen a vállalat az EUB-hez fordult.

A bíróság döntése

Az EUB mindenekelőtt megállapította, hogy az adott termékek vonatkozásában minden egyes vitamincsoport külön piacot alkot. Az érintett piac fogalma ugyanis azt feltételezi, hogy a piac részét képező termékek között hatékony verseny alakulhat ki, vagyis az ugyanazon piac részét képező termékek között megfelelő mértékű felcserélhetőség áll fenn, márpedig az egyes vitaminok között ilyen felcserélhetőség nem volt megállapítható.

Ezt követően az EUB megállapította a Hoffmann La Roche erőfölényes helyzetét arra tekintettel, hogy a vizsgált időszakban a cég önmagában is ki tudta elégíteni a világpiaci keresletet, és egyetlen vitamint leszámítva elfogadta a Bizottság megállapításait az erőfölénnyel való visszaélés vonatkozásában is, így a bírság mértékének csökkentése mellett a keresetet elutasította.

Részletek az ítéletből

[38] Az [...] erőfölény olyan gazdasági erőpozíciót jelent, amelyet egy vállalkozás élvez, és amely lehetővé teszi számára, hogy megakadályozza a hatékony verseny fenntartását az érintett piacon, mivel lehetővé teszi számára, hogy versenytársaitól, ügyfeleitől és végső soron a fogyasztóktól jelentős mértékben függetlenül viselkedjen.

[39] Az ilyen helyzet nem zárja ki a verseny bizonyos mértékét, szemben a monopólium vagy kvázi monopólium fennállásával, hanem lehetővé teszi az ebből hasznot húzó vállalkozás számára, hogy ha nem is meghatározza, de legalábbis érzékelhető befolyást gyakoroljon az e verseny kialakulásának feltételeire, és minden esetben nagymértékben figyelmen kívül hagyja azt, amíg ezzel a magatartással nem saját magának okoz kárt.

[40] A jelentős piaci részesedés, mint az erőfölény létezésének bizonyítéka, nem állandó tényező, és jelentősége piacról piacra változik e piacok szerkezetének megfelelően, különösen a termelés, a kínálat és a kereslet függvényében.

Noha a vitaminok minden egyes csoportja külön piacot alkot, ezek a különböző piacok – amint az szerkezetük vizsgálatából kiderült – mégis elegendő számú közös jellemzővel rendelkeznek ahhoz, hogy ugyanazokat a kritériumokat lehessen alkalmazni rájuk a piaci részesedések fontossága tekintetében annak megállapítása céljából, hogy van-e erőfölény vagy sem.

[48] [Az] érintett vállalkozás és versenytársai, különösen a következő legnagyobb versenytársak, piaci részesedése közötti kapcsolat, a vállalkozás technológiai előnye versenytársaival szemben, a fejlett értékesítési hálózat megléte és a potenciális verseny hiánya mind releváns tényezők, az első azért, mert lehetővé teszi a szóban forgó vállalkozás versenyerejének értékelését, a második és harmadik azért, mert önmagukban technikai és kereskedelmi előnyöket jelentenek, a negyedik pedig azért, mert az új versenytársak piacra jutását gátló akadályok meglétének következménye.

2.3. Az erőfölénnyel való visszaélés

Miután megállapítást nyert az erőfölényes helyzet az adott releváns piacon, utána azt kell megítélni, hogy a vállalkozás viselkedése visszaélést jelentett-e. Gyakran ugyanakkor nehéz feladat a kizáró jellegű gyakorlatok megkülönböztetése a fogyasztók javát szolgáló versenypolitikai intézkedésektől. Hogyan lehet ugyanis különbséget tenni árcsökkentés és árcsökkentés között? Mikor jelent az a piacra lépéstől való elrettentést célzó versenyellenes stratégiát, és mikor alkalmazzák mint a fogyasztók javát szolgáló versenybarát stratégiát?

Az erőfölénnyel való visszaélés iskolapéldája az ún. kiszorító vagy felfaló árképzés (*predatory pricing*). Széles körben elfogadott definíció szerint az ilyen árazás akkor fordul elő, amikor egy vállalat úgy határozza meg az árakat, hogy az rövid távon a nyereség feláldozásával jár annak érdekében, hogy a versenyt kiküszöbölje és hosszú távon magasabb nyereséget érjen el.⁶¹⁷ Az árháború révén tehát az inkumbens vállalkozás az erős és agresszív versenytárs hírnevét igyekszik megteremteni, hogy elriassza a konkurens cégeket a piacra lépéstől. Ebben az értelemben az általa alkalmazott alacsony ár azt jelzi a potenciális belépők felé, hogy a vele folytatott verseny nem lesz nyereséges.

C-333/94 P Tetra Pak kontra Bizottság

ECLI:EU:C:1996:436

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti és fellebbezési eljárás

Főtanácsnok: Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 86. cikk (EUMSZ 102. cikk)

Az ügy leírása

A Tetra Pak International SA folyékony és félfolyékony élelmiszerek (például tej, gyümölcslevek, bor stb.) kartondobozokba történő csomagolására szolgáló berendezésekre specializálódott. Tevékenysége mind az ún. aszeptikus (fertőtlenített), mind a nem aszeptikus csomagolási ágazatra kiterjedt, amelyek közül az elsőben a pici részesedés 90%-os arányával kvázi monopolhelyzetben volt, míg a másik piacon 50% körüli részesedése mellett több versenytársa akadt. Közülük az Elopak Italia panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a Tetra Pak ellen, arra hivatkozva, hogy visszaélésnek minősülő kereskedelmi gyakorlatot folytatott a kartondobozok felfaló áron történő értékesítésével és az e kartondobozok töltésére szolgáló gépek szállítására vonatkozó tisztességtelen feltételek előírásával.

⁶¹⁷ MOTTA: i. m. (614. lj.) 412.

A felfaló árazás abban állt, hogy míg a Tetra Pak az aszeptikus termékek piacán monopolárat érvényesíthetett, addig a másik piacon alacsony árazást alkalmazott, és a felmerülő veszteségeit a monopolpiacon elért profittal kompenzálta. A Bizottság az eljárás lefolytatását követően bírságot szabott ki a Tetra Pakra, amely azt megtámadta, majd az Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) elutasító döntése ellen fellebbezést nyújtott be.

A bíróság döntése

Az EUB elutasította a vállalat fellebbezését. Megállapította, hogy erőfölénnyel csak azon a piacon lehet visszaélni, ahol egy vállalat erőfölényben van. Ugyanakkor a különálló, de kapcsolódó piacok esetében a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmáról szóló cikk a nem dominált piacon észlelt magatartásra is alkalmazható különleges körülmények esetén. Így az a vállalkozás, amely bizonyos piacokon kvázi monopolhelyzetben van, és a különálló, de ahhoz szorosan kapcsolódó piacon is vezető pozíciót tölt be, olyan helyzetben van, mintha az adott piacok egészen erőfölényben lenne. Az ilyen vállalkozásnak az elkülönült piacon tanúsított magatartása az alapító szerződés hatálya alá tartozhat.

Az EUB felidézte ítélezési gyakorlatát, amelyben fontos szerepe van a közgazdasági elemzésnek. Így megállapította, hogy az átlagos változó költség (*average variable cost*)⁶¹⁸ alatti árképzés mindig felfaló árazásnak tekinthető, ugyanakkor az e fölötti, de szintén hiányt termelő árképzés csak akkor minősül visszaélésszerűnek, ha bizonyítható a versenytársak kizárására irányuló szándék. A visszaélés elleni fellépéshez ugyanakkor nem kell megvárni a versenytársak tényleges kiszorítását, hanem ahhoz elegendő a kiszorítás reális veszélyének a megállapítása.

Részletek az ítéletből

[41] [A Bíróság] két különböző elemzési módszer létezését hagyta jóvá annak megállapítására, hogy egy vállalkozás felfaló árképzést alkalmazott-e. Először is, az átlagos változó költségek alatti árakat mindig visszaélésszerűnek kell tekinteni. Ebben az esetben nem képzelhető el más gazdasági cél, mint a versenytárs kiszorítása, mivel minden egyes előállított és eladott termék veszteséget okoz a vállalkozásnak. Másodszor, az átlagos összköltségek alatti, de az átlagos változó költségek feletti árak csak akkor tekinthetők visszaélésszerűnek, ha bizonyítható a kiszorítási szándék.

[44] Ezen túlmenően a jelen ügy körülményei között nem lenne helyénvaló további bizonyítékokat követelni arra vonatkozóan, hogy a Tetra Paknak reális esélye volt veszteségei megtérülésére. Lehetővé kell tenni a felfaló árképzés szankcionálását, ha fennáll a versenytársak kiszorításának veszélye. Az Elsőfokú Bíróság ítéletének 151. és 191. pontjában megállapította, hogy a jelen ügyben ilyen kockázat áll fenn. A kitűzött cél, vagyis a verseny torzításmentes fenntartása, kizárja, hogy megvárják, amíg egy ilyen stratégia a versenytársak tényleges kiszorításához vezet.

⁶¹⁸ PINDYCK–RUBINFELD: i. m. (595. lj.) 237.

3. Fúziókontroll

Az Európai Bizottság mint az EU versenyhatósága szerepét tovább növelte a Tanács 4064/89/EGK rendelete, amely 1990-ben a Bizottság feladatává tette a „közösségi dimenziójú” koncentrációk előzetes kontrollját. Ez a jogi aktus egyben az általános hatásköri klauzula felhasználására is kiváló példa, hiszen a rendelet egyik jogalapja az EKSZ 235. (jelenleg az EUMSZ 352.) cikke volt → III.4.3.1. *Kompetencia*.

A versenyjogban a fúzió és a koncentráció kifejezést minden olyan esetre használják, amikor két eredeti társaság megszűnik és egy új társaság jön létre, amely a két korábbi társaság vagyonát birtokolja. Jogilag szintén fúziónak minősülnek az ún. felvásárlások, amelyek akkor következnek be, amikor egy vállalat egy másik vállalat részvényeinek vagy eszközeinek egészét vagy egy részét megvásárolja.⁶¹⁹

Fúzió végbemehet horizontálisan és vertikálisan egyaránt. Az előbbi esetben két vagy több korábbi versenytárs egybeolvad, ami költségeik csökkentését és piaci erőfölényük növekedését eredményezheti. Az utóbbi eset a vertikális megállapodások helyettesítője lehet, amikor például a termelési láncban felsőbb szinten elhelyezkedő vállalat felvásárolja az eladással foglalkozó vállalatok egyikét.

A fúziókontroll lényege, hogy a korábban független vállalkozások nem olvadhatnak össze, amíg a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek nem nyilvánította a koncentráció létrejöttét. Ennek célja a 2004-es újraszabályozásig⁶²⁰ az erőfölényes helyzetek kialakulásának megelőzése volt → V.2. *A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma*, amelyet aztán – a chicagói iskola hatására⁶²¹ – a koncentráció összetételét vizsgáló hatásorientált SIEC-teszt (*Significant Impediment of Effective Competition*) váltott fel. A SIEC-teszt bevezetése kompromisszum volt azok között, akik meg akarták tartani az erőfölénytesztet és azok között, akik az SLC-tesztet (*Substantial Lessening of Competition*, a verseny jelentős csökkenése teszt) akarták bevezetni, amelyet az Egyesült Államokban, Kanadában és Ausztráliában alkalmaznak.

A SIEC-teszt kevésbé strukturális és inkább hatásorientált, mint az erőfölényteszt, és lehetővé teszi az összefonódás megtiltását erőfölény megállapítása nélkül is. Sőt a reformok nyomán bevezették a hatékonysági védekezés (*efficiency defence*)⁶²² lehetőségét, amely szerint a Bizottság az előnyök és hátrányok összevetése alapján dönthet úgy, hogy az összefonódás által előidézett hatékonyságnö-

⁶¹⁹ BERGH–CAMESASCA: i. m. (596. l.) 307.

⁶²⁰ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

⁶²¹ Jürgen BASEDOW: Az európai jog versenykorlátozásokra vonatkozó szabályainak fejlődése. A decentralizációtól a közgazdasági megközelítésen át a magánjogi jogérvényesítésig. *Külgazdaság*, 2011/3–4., 39.

⁶²² Uo. 43.

vekedés következtében nincs ok az összefonódásnak a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánítására.

Az összefonódás ellenőrzése három lépésben történik. Először a bizonyos küszöbértékeket meghaladó összefonódásokat be kell jelenteni a Bizottságnak mint versenyhatóságnak. Ezt követi az értékelés, majd a Bizottság dönt az összefonódás megtiltásáról, jóváhagyásáról, vagy feltételek, korrekciós intézkedések teljesítéséhez (például egy üzletág elidegenítéséhez vagy különleges szerződéses megállapodások vállalásához) kötött jóváhagyásáról.⁶²³ Az így elfogadott bizottsági határozatot az érintett vállalkozások a Törvényszék előtt támadhatják meg.⁶²⁴

T-342/99 Airtours kontra Bizottság

ECLI:EU:T:2002:146

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: a Tanács 4064/89/EKG rendelete (1989. december 21.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete)]

Az ügy leírása

Két nagy-britanniai illetőségű utazásszervező iroda fuzionálni szeretett volna. Az Airtours és a First Choice az oligopolisztikus brit piacon a négy vezető társaság közül a harmadik és a negyedik helyet foglalta el 19,4 és 15%-os piaci részesedéssel. Amennyiben a tranzakció végbemegy és az Airtours felvásárolja a versenytársát, piacvezetővé vált volna a 30,7 és a 20,4%-os piaci részesedéssel bíró versenytársakat megelőzve. A Bizottság azonban megtiltotta az összefonódást – összeegyeztethetetlennek nyilvánítva a közös piaccal –, arra hivatkozással, hogy a fúzió növelné a piaci koncentrációt, amelynek szerkezetéből arra következtetett, hogy a piacon maradó három erős vállalkozás közös erőfölényes helyzetbe került volna, vagyis egyféle strukturális erőfölény jönne létre a piacon.

A bíróság döntése

Az Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) szerint a Bizottság hibásan állapította meg, illetve nem bizonyította a kollektív dominancia várható kialakulását, amelynek hatásaként arra következtetett, hogy a verseny jelentősen korlátozódott volna, ezért megsemmisítette a Bizottság elutasító döntését.

⁶²³ MOTTA: i. m. (614. lj.) 265.

⁶²⁴ SZÜCS Anikó Edit: Fúziókontroll az Unióban, avagy emlékeztető bizottsági elutasító határozatok. In GOMBOS (szerk.): i. m. (613. lj.) 65–74.

Az ítéletben a bíróság több ponton nem értett egyet a Bizottsággal. Egyrészt hangsúlyozta, hogy a koncentráció hatásainak értékeléséhez tágabb időbeli dimenziót szükséges vizsgálni, így az értékeléshez a fúzió előtti állapotot (például a korábbi évek keresletváltozással kapcsolatos statisztikáit) kell kiindulópontnak tekinteni. Másrészt úgy vélte, hogy a Bizottság által megállapított közös erőfölény csak fokozott piaci transzparencia esetén valósulhat meg, vagyis akkor, ha a vállalkozások figyelemmel tudják kísérni a többi vállalkozás magatartását, azonban ez az utazásszervezés piacán nem tűnik reális helyzetnek. Végül a bíróság szerint a Bizottság lebecsülte mind a piacon jelen lévő kis vállalatok erejét, mind annak a lehetőségét, hogy más termékpiacon vagy más földrajzi piacon lévő cégek gyorsan és hatékonyan bekapcsolódjanak a versenybe.

Részletek az ítéletből

[20] Az összefonódás által érintett termékpiac meghatározásánál a teljes gazdasági összefüggésrendszert figyelembe kell venni annak érdekében, hogy értékelni lehessen a szóban forgó vállalkozás vagy vállalkozások tényleges gazdasági erejét, ezért először meg kell határozni azokat a termékeket, amelyek nem helyettesíthetők más termékekkel, azonban kellőképpen felcserélhetők a vállalkozás saját termékeivel, mind objektív jellemzőik és a versenyfeltételek, mind pedig a piaci kereslet és kínálat szerkezete szempontjából.

[58] Amikor a Bizottság a 4064/89 rendelet alkalmazása céljából megvizsgál egy esetleges kollektív erőfölényes helyzetet, meg kell állapítania, hogy az összefonódás közvetlen és azonnali hatása-e az olyan jellegű helyzet kialakítása vagy megerősítése, amely jelentősen és tartósan korlátozná a versenyt az érintett piacon. [...] Amennyiben a tényleges versenyt nem éri jelentős módosulás, az összefonódást jóvá kell hagyni.

[59] Az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy „amennyiben állítólagos kollektív erőfölénnyel van szó, a Bizottság [...] köteles, – egy, a referenciapiac jövőbeni fejleményeire irányuló elemzésben – értékelni, hogy az összefonódás, amellyel hozzá fordultak, olyan helyzethez vezetne-e, amelyben az összefonódásban részt vevő felek és egy vagy több külső vállalkozás a szóban forgó piacon a hatékony piaci versenyt együttesen jelentősen korlátozná, méghozzá azáltal, hogy a közöttük fennálló összefüggési tényezők folytán lehetőségük lenne azonos piaci magatartást elfogadni, és érzékelhető függetlenséggel eljárni a többi versenytárstól, az ügyfelektől és a fogyasztóktól.

[82] Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor megállapítja, hogy az egyik olyan kérdés, amellyel az állítólagos kollektív erőfölény kapcsán a Bizottságnak foglalkoznia kell, az, hogy az általa vizsgálandó összefonódás a hatékony verseny jelentős korlátozását eredményezné-e az érintett piacon. [...] Amennyiben a korábban létező verseny szintje nem változik jelentősen, az összefonódást jóvá kell hagyni, mivel nem korlátozza a versenyt (lásd a fenti 58. pontot). Ebből következően az érintett piacon a bejelentés időpontjában fennálló verseny szintje döntő fontosságú tényező annak megállapítása szempontjából, hogy a 4064/89 rendelet alkalmazásában létrejött-e a kollektív erőfölény.

[139] Az Elsőfokú Bíróság előzetesen megállapítja, hogy – ahogy azt a Bizottság is elismeri – a közgazdaságtan a kereslet ingadozását a kollektív erőfölény kialakulását nehezítő tényezőnek tekinti. Ezzel szemben a kevésbé ingadozó, stabil kereslet olyan

releváns tényező, amely kollektív erőfölény fennállására utal, amennyiben a közös politikától való „eltérést” (vagyis a csalást) könnyebben felderíthetővé teszi, lehetővé téve utóbbiak megkülönböztetését az ingadozó piac bővüléséhez, illetve szűküléséhez igazodó kapacitásváltoztatásoktól.

4. Az állami támogatások joga

A piac versenyalapú működését a vállalkozások magatartásán felül a tagállamok is befolyásolhatják, amennyiben egyes vállalkozásokat előnyben részesítenek. Az ilyen állami beavatkozások a tagállamon belüli versenyt is torzítják, ezen túlmenően a belső piacon belüli, vagyis a többi tagállamban tevékenykedő versenytárral szembeni pozícióját is javítják az adott vállalkozásnak. A támogatások hatására a cégek „elkényelmesedhetnek”, miközben nem támogatott versenytársaik a saját hatékonyságuk növelése révén próbálnak fejlődni és versenyben maradni. E negatív hatások eliminálása érdekében született meg az állami támogatások tilalmának főszabálya az Európai Unióban.

Az EUMSZ 107. cikke szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, ha ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Ahhoz, hogy egy támogatás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti tilalom alá kerüljön, az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- a támogatás állami forrásból származik;
- a támogatás valamilyen költségcsökkentő előnnyel jár, például vissza nem térítendő támogatás, kedvező kamat, állami garancia, kedvezményes ingatlan, kezességvállalás, a piaci magánbefektető elvének nem megfelelő tőkeemelés, valamint a piaci magánhitelező elvével ellentétes kedvezmények biztosítása, például halasztott fizetés engedélyezése;⁶²⁵
- a nyújtott előny szelektív jellegű, vagyis csak egyes vállalkozásokat támogat;
- a támogatás hatással van a tagállamok közti kereskedelemre, kivéve a *de minimis* támogatásokat;⁶²⁶
- alkalmas a verseny torzítására, amelynek ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania.

Mindemellett a 107. cikk (2)–(3) bekezdése kivételeket rögzít, amelyek vagy a (2) bekezdés erejénél fogva automatikusan, vagy a Bizottság döntése esetén összeegyeztethetők a belső piaccal. A tagállamnak mindkét esetben előzetesen

⁶²⁵ NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 172.

⁶²⁶ A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról.

engedélyeztetnie kell az Európai Bizottsággal, ha valamilyen támogatást be kíván vezetni.

Az automatikus mentesülés köréből érdemes felidézni a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatásokat – ezt alkalmazták a Covid-járvány idején bevezetett állami támogatásokra is.⁶²⁷ Ezen túlmenően a (3) cikk öt esetet nevesít, amelyek összeegyeztethetőnek minősíthetők a belső piaccal. Ilyen lehet

- az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság;
- egy közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
- az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás;
- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, és a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

A Bizottság engedélyező eljárásnak célja, hogy az elfogadható támogatások a lehető legkisebb torzító hatással járjanak, ezért a támogatás mértéke az arányosság elvének megfelelően nem múlhatja felül a cél eléréséhez szükséges mértéket. Ennek megtartását biztosítja a támogatás maximális intenzitásának meghatározása, vagyis az, hogy az adott projekt megvalósítási költségének maximum hány százalékáig terjedhet az állami támogatás. Ezenfelül az is előfordulhat, hogy a Bizottság feltételeket ír elő a támogatás igénybevételéhez.

Végül fontos megjegyezni, hogy a Bizottság tehermentesítése érdekében a Tanács felhatalmazta a Bizottságot ún. csoportmentességi rendeletek kibocsátására.⁶²⁸ Ezekben olyan általános összeegyeztethetőségi feltételeket határoz meg, amelyek révén egyes támogatások kikerülnek a bejelentési kötelezettség alól. Ilyen csoportmentességi rendelet fogadható el a KKV-szektor, a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés, a foglalkoztatási és képzési támogatások, valamint egyes regionális támogatások esetében.

⁶²⁷ Commission decision C(2020) 2097 final of 31 March 2020 concerning State aid SA.56765 (2020/N) – France – Covid-19 – Deferral of the payment of airline taxes in favour of public air transport undertakings.

⁶²⁸ PAPP Mónika: Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány*, 2018/4., 39.

**T-425/04 és T-444/04 Franciaország és Orange kontra Bizottság
egyesített ügyek
ECLI:EU:T:2010:216**

Az eljárás típusa: megsemmisítés iránti eljárás

Főtanácsnok: –

A jogkérdés szempontjából releváns uniós jogi szabályok: EKSZ 87. cikk [EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés]

Az ügy leírása

A francia állam 56,45%-os részesedéssel rendelkezett a France Télécom vállalatban, amelynek 2001-ben 63,3 milliárd euró nettó adósága és 8,3 milliárd euró vesztesége volt. A francia gazdasági és ipari miniszter már 2002 júliusától emlegette interjúiban a France Télécomot, ugyanakkor kezdetben a magánpiaci befektető elvnek megfelelően akként nyilatkozott, hogy az állam úgy járna el, ahogy piaci körülmények között elfogadható. Ehhez képest 2002 decemberében a francia kormány kiadott egy közleményt, amelyben 9 milliárd eurós hitelkreatet biztosító hitelszerződésre – mint részvényes által nyújtandó kölcsönre – tett ajánlatot a France Télécom részére. Az ajánlatra a cég nem reagált, a Bizottság azonban hivatalos eljárást indított az ügyben. Ennek eredményeként a Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy – bár a kölcsön folyósítására végül nem került sor – a támogatásnyújtásra tett ajánlat megvalósította az állami támogatás feltételeit, mivel szelektíven, csak egy cég irányába érvényesült, és az állam részéről tett kijelentés lényegében egyértelművé tette a piac számára, hogy a francia állam készen áll a kedvezményezett vállalkozás támogatására, ami megnyugtatta a befektetőket.

A Bizottság határozata ellen mind a Francia Köztársaság (T-425/04), mind a France Télécom SA (T-444/04) keresetet nyújtott be. Szintén a Törvényszékhez fordult a Bouygues SA és a Bouygues Télécom SA (T-450/04), továbbá az Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom, T-456/04). E két felperes viszont a bizottsági határozat fenntartása mellett érvelt, mivel álláspontjuk szerint az állami ajánlat versenytorzító előnyben részesítette a France Télécomot, továbbá ezen túlmenően támadták a határozat 2. cikkét, amelyben a Bizottság úgy rendelkezett, hogy a nyújtott támogatás nem visszatérítendő, mivel annak mértékét nem lehetett meghatározni.

A bíróság döntése

A Törvényszék mindenekelőtt felidézte: ahhoz, hogy egy támogatás tiltott állami támogatásnak minősüljön, olyan pénzügyi előnyt kell jelentenie, amely közvetlenül vagy közvetve állami forrásból származik. A Törvényszék szerint nem volt kérdéses, hogy a hitelajánlat pénzügyi előnynek minősül, hiszen javította a vállalkozás piaci megítélését, ugyanakkor nem látta bizonyítottnak a konkrét állami

források felhasználását, ezért megsemmisítette a bizottsági határozatnak a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás megvalósulását megállapító 1. cikkét.⁶²⁹

A Törvényszék szerint ugyanis a francia állam részéről elhangzott kijelentések konkrétumok hiányában bizonytalan jellegűek maradtak, így nem határozták meg az esetleges beavatkozás nagyságát és feltételeit, ezért nem lehet azokat állami garanciavállalásként értékelni. Igaz, hogy a decemberi nyilatkozat egy kilencmilliárdos hitelkeretről szólt, de arra a vállalkozás nem reagált, és a Bizottság sem tudta bizonyítani, hogy önmagában ez a bejelentés állami támogatás átadását valósította volna meg.⁶³⁰

Részletek az ítéletből

[213] Meg kell állapítani továbbá, amint azt az állandó ítélkezési gyakorlat is elismeri, hogy a támogatás fogalma általánosabb, mint a szubvencióé, mivel nemcsak az olyan pozitív juttatásokat foglalja magában, mint maguk a szubvenciók, hanem azon állami beavatkozásokat is, amelyek különböző módon könnyítenek a vállalkozás költségvetésére általában nehezedő terheken, és amelyek ugyanolyan természetűek, és azonos hatásúak, de nem minősülnek a szó szoros értelmében vett szubvenciónak.

[255] [A] Bizottság kizárólag egy adott összegű hitelkeret biztosítására vonatkozó egyoldalú állami ajánlat alapján nem vélelmezhetette, hogy ez az ajánlat előnyös gazdasági hatásokkal jár a kedvezményezett számára, anélkül hogy figyelembe vette volna a szóban forgó hitelszerződés végrehajtására vonatkozó és különösen az említett hitel nyújtásához és visszafizetéséhez támasztott feltételeket, már csak azért sem, mert a kedvezményezett nem fogadta el ezt az ajánlatot, hanem arra szorítkozott, hogy piaci feltételek mellett refinanszírozza magát. Ha ez másképp lenne, akkor még a nyilvánvalóan kedvezőtlen feltételeket, mint például magasabb kamatokat és a piacinál szigorúbb visszafizetési feltételeket tartalmazó hitelszerződést is támogatásnak kellene minősíteni az EK 87. cikk (1) bekezdése alapján, kizárólag azért, mert egy állami hitelező késznek mutatkozik arra, hogy bizonyos összeget a kedvezményezett rendelkezésére bocsásson.

[262] [E]lőnynek állami források átruházásából kell származnia. Ezen, az azonosított előny és az állami források elkötelezése közötti összefüggés követelménye főszabály szerint feltételezi, hogy az említett előny szorosan kötődjön egy annak megfelelő, az állami költségvetést terhelő kiadáshoz, vagy az állam által vállalt, jogilag kötelező erejű kötelezettségek alapján e költségvetést terhelő kellően konkrét gazdasági kockázathoz.

⁶²⁹ Ebből adódóan a határozat 2. cikkében szereplő, a támogatás vissza nem téríttetésére vonatkozó kijelentésről való döntés okafogyottá vált.

⁶³⁰ A Törvényszék ítéletével szemben a Bizottság fellebbezéssel élt az EUB előtt, amelyben a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezését kérte. Az EUB a fellebbezést elutasította (C-486/15 P Orange kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2016:912).

VI. Az Európai Unió Bírósága: legfelső bíróság és/vagy alkotmánybíróság?

1. Bevezetés

Számos szerző próbálta már definiálni az Európai Unió Bírósága jellegét. Akadt, aki az Emberi Jogok Európai Bíróságával⁶³¹ vagy az amerikai Supreme Courttal hasonlította össze,⁶³² annak ellenére, hogy történelmi előzménye, eredendő modellje a francia Államtanács volt. Más szerzők alkotmánybíróságként,⁶³³ legfelső bíróságként⁶³⁴ vagy mindkét funkciót ötvöző speciális bíróságként⁶³⁵ értékelték.

Az EUB tulajdonképpen egyszerre felel meg az alkotmánybírósági és legfelső bírósági jellegnek és veti is le magáról azokat. Egyrészt alkalmazható rá mindkettő, hiszen számos szempontból legfelső bíróságként vagy alkotmánybíróságként viselkedik, döntéseinek következményei azokéhoz hasonlóak. Másrészt viszont az állami szinten kialakult alkotmányjogi fogalmainkkal nem lehet tisztán leírni a *sui generis* EU *sui generis* (vagy hibrid⁶³⁶) bíróságát. Persze ettől függetlenül lehet kísérletezni a nemzeti szintről ismert fogalmak alkalmazásával. Adódhat például olyan értelmezés, amely szerint az EUB az elsődleges jog értelmezése terén inkább alkotmánybíróságként, míg a másodlagos jog értelmezése és érvényessége vizsgálata körében legfelső bíróságként jellemezhető; felmerülhet az is, hogy az érvényességi kérdések normakontroll jellege alkotmánybírósági működést feltételez, míg a pusztán értelmezési feladatok legfelső bírósági jellegűek; de az a magyarázat is lehetséges, hogy az uniós jog horizontális jellege miatt tematikus megközelítésre van szükség, így egyes esetekben (például

⁶³¹ Birgit DAIBER: Court of Justice of the European Union or European Court of Human Rights – Is There a ‘Supreme Court of Europe’? *ICL Journal*, 2024/1., 109–126.

⁶³² Michel ROSENFELD: Comparing constitutional review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court. *International Journal of Constitutional Law*, 2006/4., 618–651.

⁶³³ Alicia HINAREJOS: *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*. Oxford, Oxford University Press, 2010, 4.; Alan DASHWOOD – Angus JOHNSTON: Synthesis of the Debate. In Alan DASHWOOD – Angus JOHNSTON (szerk.): *The Future of the Judicial System of the European Union*. Oxford, Hart, 2001, 59.; DEHOUSSE: i. m. (31. lj.) 81.; Miguel Poiáres MADURO: *We, The Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford, Hart, 1998.

⁶³⁴ Bo VESTERDORF: A Constitutional Court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, 2006/4., 611.; TRIDIMAS: i. m. (237. lj.) 141.

⁶³⁵ Vassilios SKOURIS: The Position of the European Court of Justice in the EU Legal Order and Its Relationship with National Constitutional Courts. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005/3., 327.; LENAERTS: i. m. (213. lj.) 1651.

⁶³⁶ Monica CLAES: *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*. Portland, Hart, 2006, 399.

az alapjogok értelmezése esetén) alkotmánybírósággént, míg más területeken (például az állami támogatások vonatkozásában) legfelső bírósággént működik az EUB.

A kötet záró fejezete azt mutatja be egyrészt, hogy az EUB különféle eljárásaiban és ítéleteiben mennyire érhető tetten az alkotmánybíráskodási és a legfelsőbb bírósági funkció kettőssége, másrészt pedig azt, hogy az uniós jog végrehajtása szempontjából az EUB valóban nem más, mint a legfelső szinten elhelyezkedő bíróság: a tagállami bíróságok együttműködése és az általuk gyakorolt hatáskörök megfelelő működése nélkül az uniós jog végrehajtása és az Európai Unióban biztosított bírói jogvédelem teljessége nem lenne elképzelhető. Végül a fejezet két aktuális jogértelmezési esettanulmányon keresztül érvel amellett, hogy miért tekinthetjük az uniós jogrendet dinamikus, alkotmányos fluxusban lévő jogrendnek.

2. Az EUB karakterológiája

2.1. Az EUB mint nemzetközi bíróság

Mielőtt az EUB legfelső bírósági és alkotmánybírósági jellemzőit vizsgálnánk, érdemes kitérni mindenekelőtt az Európai Unió és a bírósága nemzetközi jogi jellegére. Az EUB-t ugyanis nemzetközi szerződés hozta létre, eredendő feladata a hatásköri bíráskodás volt, és egyik hatásköre *par excellence* nemzetközi bírósági jegyeket tükröz (lásd 1. táblázat). Ez utóbbinak, a tagállamok egymás ellen indítható kötelezettségszegési eljárásának alapja az EUMSZ 259. és 344. cikke, amely szerint a tagállamok vállalták, hogy az alapító szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag az e szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.

A szerződések ezt a nemzetközi bírósági jelleget zárójelbe teszik, hiszen a tagállamok egymás közti vitájának megoldását is elsősorban a „szerződések örére”, a Bizottságra telepítik azzal, hogy a felperesként fellépni szándékozó tagállamnak először a Bizottsághoz kell fordulnia és felkérnie arra, hogy a tagállam helyett kötelezettségszegési eljárásban érvényt szerezzen az általa képviselt pozíciónak.⁶³⁷ Ha a Bizottság nem lát jogsértő helyzetet, akkor a tagállamra száll vissza a lehetőség, hogy az EUB-hez mint nemzetközi bírósághoz forduljon a két tagállam közti jogvita feloldása érdekében.

Mindazonáltal akár egy másik tagállam, akár a Bizottság perli be a tagállamot, a tagállam egységes entitásként jelenik meg az eljárásban, az EUB döntései

⁶³⁷ Lenaerts szerint a Bizottság által indítható kötelezettségszegési eljárás az uniós jogot a nemzetközi jogtól megkülönböztető fontos jellemző, amelynek lényege, hogy a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 60. cikkével ellentétben az uniós jog alapján a tagállamok nem védekezhetnek a reciprocitás hiányával, vagyis azzal, hogy egy másik tagállam is megsértette az adott uniós jogi normát. Lásd LENAERTS: i. m. (213. lj.) 1639.

pedig deklaratív jellegűek lesznek az irányába: az EUB nem fér hozzá közvetlenül a nemzeti jogrendszerhez, hanem a tagállamnak kell orvosolnia a megállapított jogsérelmet a lojalitás elvének a EUMSZ 260. cikk (1) bekezdésében konkretizált kötelezettsége alapján.⁶³⁸

2.2. Az EUB mint legfelső bíróság

A legfelső bíróság általános definíciója szerint egy joghatósági terület legmagasabb szintű bírói testülete, amely végső jogértelmezési és ítélkezési hatáskörrel rendelkezik. A legfelső bíróság tehát a jogrendszer legfőbb fellebbviteli bírósága, amely a jogerős ítéletek ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmeket bírálja el, és biztosítja a jog egységes értelmezését és alkalmazását az adott jogrendszerben.⁶³⁹

A legfelső bíróságok tehát a végső jogi fórum autoritásával rendelkeznek és biztosítják a jog egységes értelmezését. Ezt a funkciót az EUB kétségkívül betölti: az uniós jog minden spektrumából kerülnek elé olyan közjogi és magánjogi jogviták, amelyeket végső fokon eljárva dönt el, joggyakorlatának pedig visszatérő hivatkozási alapjává – Bruno de Witte szóhasználatára szerint vezérmotívumává⁶⁴⁰ – vált az uniós jog egységes alkalmazásának igénye.⁶⁴¹ Ezt példázta az alapjogok horizontális biztosításának kérdése is a kötetben bemutatott Melloni-ügyben, amelyben az uniós jog egységességének igénye felülkerekedett a tagállamok által alkalmazható magasabb alapjogi mércéken.⁶⁴² Ennek fényében nem meglepő, hogy már a FIDE 2004-es koppenhágai konferenciáján az EUB korábbi elnöke, Vassilios Skouris is amellett érvelt, „a bíróság nem emberi jogi bíróság, hanem az Európai Unió Legfelső Bírósága”.⁶⁴³

E legfelső jelleg az EU bírósági rendszerén belül is értelmezhető, hiszen az EU-nak jelenleg kétszintű bírósági rendszere van. Az alapító szerződés alapján háromszintű is lehetne, és háromszintű is volt, amíg működött a Közöszerződési Törvényszék. A legfelső bírósági jelleget erősíti továbbá az EUB által végzett közigazgatási bíráskodás is: ezek az ügyek (így például a kötetben bemutatott egyes versenyjogi kérdések) a Törvényszék elé kerülnek, amelynek döntései ellen csak szűk körben, jogkérdésben lehet jogorvoslatért fordulni az EUB-hez, és további jogorvoslatnak nincs helye.

A fentiek alapján az EUB által betöltött legfelső bírósági funkció körébe lehet sorolni az EU intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott közigazgatási

⁶³⁸ CLAES: i. m. (636. lj.) 400.

⁶³⁹ HINAREJOS: i. m. (633. lj.) 1.

⁶⁴⁰ DE WITTE: i. m. (317. lj.) 104.

⁶⁴¹ Gareth Davies szerint az egységes értelmezés igényének árnyoldala is van: a túlzott centralizáció, valamint ezzel párhuzamosan a nemzeti bíróságok marginalizálódása. Gareth DAVIES: *The Division of Powers between the European Court of Justice and National Courts*. University of Groningen. Faculty of Law, 2005, <https://bit.ly/3Zeqxhk>, 16. és 26.

⁶⁴² C-399/11 Melloni, ECLI:EU:C:2013:107.

⁶⁴³ BESSELINK: i. m. (436. lj.).

döntések ellen benyújtható megsemmisítési eljárást, az intézmények passzivitása miatt indítható mulasztási pert, valamint a Törvényszék döntései ellen benyújtható jogorvoslatokat (lásd *1. táblázat*). Ezek mellett Bo Vesterdorf a legfelső bírósági funkció körébe sorolja a kötelezettségszegési eljárásokat is,⁶⁴⁴ amelyek a normakontroll tevékenység alapján azonban inkább tűnnek az alkotmánybíró-sázkodási funkció megnyilvánulásának. Ugyanakkor ha bekapcsoljuk azt a tartalmi szempontot, mely szerint az egyes kötelezettségszegési eljárások teljesen technikai vagy az alkotmányjog tereumától távol eső kérdésekről szólnak, legitimnek tűnik a kötelezettségszegési eljárások besorolása mindkét funkció alá.

Végül a legfelső bírósági működés legerősebb bizonyítékát az értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás jelenti, amelynek célja a jogegység biztosítása. E ponton ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy eltérő lehet az előzetes döntéshozatali kérdésekben született ítéletek részletessége. Az EUB egyes esetekben egészen pontos iránymutatást ad, máskor viszont általánosabb jellegűen szövegez, és a lényegi döntést, például az arányossági vizsgálat lefolytatását a nemzeti bíróságra bízta.⁶⁴⁵ Takis Tridimas szerint az EUB a feltett kérdésekre háromféle választ kínál:⁶⁴⁶ vannak konkrét megoldást tartalmazó ítéletek (*outcome cases*), amelyekben az EUB pontosan meghatározza az alapul fekvő ügy eldöntésének irányát;⁶⁴⁷ iránymutatást tartalmazó döntések (*guidance cases*), amelyek csak szempontokat tartalmaznak a felterjesztő bíróság számára;⁶⁴⁸ és absztrakt ítéletek (*deference cases*), amelyekben az EUB olyan elvont választ fogalmaz meg, amely nem igazán viszi közelebb a kérdést megfogalmazó bíróságot az alapügy eldöntéséhez.⁶⁴⁹

Mindazonáltal az értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás is fontos átalakuláson ment át, ezért nem sorolhatjuk be az egész eljárást a tisztán leg-

⁶⁴⁴ VESTERDORF: i. m. (634. lj.) 610.

⁶⁴⁵ A hazai tapasztalatokról lásd VÁRNAY Ernő: Az Európai Unió Bírósága visszautal a magyar bírósághoz. *Európai Tükör*, 2019/3., 24–33.

⁶⁴⁶ Takis TRIDIMAS: Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction. *International Journal of Constitutional Law*, 2011/3–4., 737.

⁶⁴⁷ A kötetben bemutatott esetek közül egyértelműen ebbe a körbe tartozik: C-267/91 és C-268/91 Keck és Mithouard egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1993:905; C-144/04 Mangold, ECLI:EU:C:2005:709; C-224/01 Köbler, ECLI:EU:C:2003:513. Ide tartoznak azok az esetek, amikor maga az EUB végzi el az arányossági mérlegelést, például C-36/02 Omega, ECLI:EU:C:2004:614.

⁶⁴⁸ Tipikusan ilyen esetek azok, amikor az EUB az arányossági mérlegelést vagy annak megítélését, hogy az adott cél elérése érdekében rendelkezésre áll-e kevésbé korlátozó eszköz, a tagállami bíróságra hagyja. Ebbe a körbe tartozik továbbá minden olyan eset, amelyben az EUB szerint olyan sajátos körülményeket kell mérlegelni, amelyek tagállamonként eltérhetnek (például a közrend igazolása körében). A kötetben bemutatott esetek közül ide tartozik például a C-171/07 Apothekerkammer des Saarlandes és társai, ECLI:EU:C:2009:316; C-267/06 Maruko, ECLI:EU:C:2008:179; C-188/89 Foster és társai kontra British Gas, ECLI:EU:C:1990:313.

⁶⁴⁹ Takis Tridimas szerint az absztrakt szinten maradó válaszok a döntés kompromisszumos jellegére utalhatnak. TRIDIMAS: i. m. (646. lj.) 753. Mindemellett az általános jellegű válaszokat a felterjesztett kérdések nem megfelelő volta is indokolhatja. Ehhez kapcsolódóan a hazai tapasztalatok összefoglalásához lásd GOMBOS Katalin: 20 év, 20 érv. A magyar előzetes döntéshozatali eljárások magánjogi tapasztalatai. *Európai Jog*, 2024/6., 19–27.

felső bírósági funkció körébe. Ideáltipikus esete valóban arra irányul, és ezt támasztja alá az alapító szerződések szigorúan vett textualista megközelítése is, hogy a nemzeti bírók az uniós joganyag értelmezéséhez iránymutatást kérjenek az EUB-től. A Van Gend & Loos- és a Costa-ítéletet követően azonban az előzetes döntéshozatali eljárásoknak két új típusa emelkedett fel: egyrészt a nemzeti bíróságok akkor is megkeresték az EUB-t, amikor arra voltak kíváncsiak, hogy az előttük hivatkozott uniós norma közvetlen hatállyal bír-e, vagyis a nemzeti bíróságnak ki kell-e azt kényszerítenie. Másrészt az értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárásnak megjelent egy alkotmánybíráskodási funkciót is magán viselő változata, amelyet Bruno de Witte – Pierre Pescatore nyomán – a polgárok kötelezettségszegési eljárásának nevez:⁶⁵⁰ ilyenkor az uniós polgárok, illetve a nemzeti bíróságok *de facto* a tagállami szabályozás uniós jogi megfelelőségét firtatva juttatják az EUB elé az ügyeiket, az EUB ítélete pedig közvetett módon a nemzeti jog uniós jogi megfelelőségét vizsgálja meg, annak uniós jogi normakontrollját végzi el.⁶⁵¹

2.3. Az EUB mint alkotmánybíróság

Az EUB alkotmánybírásgként való értelmezése régóta jelen van a szakirodalomban.⁶⁵² Ennek háttere, hogy az alapjogi bíráskodás elterjedése révén az alkotmányjogiasodás jelensége a modern nemzetközi jog általános jellemzőjévé vált.⁶⁵³ Ez vezetett el a többszintű alkotmányosság elméletéhez,⁶⁵⁴ amely abból a megfigyelésből építkezik, hogy az egyes alapvető alkotmányos értékeket már nem pusztán nemzeti rendelkezések védik, hanem a nemzetközi jog instrumentumai és az Európai Unió joga is. Ezzel párhuzamosan az alkotmányjog nemzetköziesedésének folyamata is végbement, azaz a nemzeti alkotmányjog ma már nem merül ki a nemzeti alkotmányra alapozásban, hanem befolyással vannak rá a nemzetközi jogból és az Európai Unió jogából eredő kötelezettségek és standardok, ezért a hatalomgyakorlás jogi korlátai már nem pusztán az állami szabályozás szintjén találhatók meg.

Az alkotmányjogiasodás fontos következménye, hogy alkotmányos keretokről az államiság lététől függetlenül is beszélhetünk.⁶⁵⁵ Erre kiváló példa az Európai

⁶⁵⁰ DE WITTE: i. m. (97. lj.) 16–17.

⁶⁵¹ Lásd 116. lj.

⁶⁵² Andreas M. DONNER: The Constitutional Powers of the Court of Justice of the European Communities. *Common Market Law Review*, 1974/11., 127.

⁶⁵³ Maurizio ARCARI – Stefania NINATTI: Narratives of Constitutionalization in the European Union Court of Justice and in the European Court of Human Rights' Case Law. *ICL Journal*, 2017/1., 12.

⁶⁵⁴ Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 2002/5., 514.; CHRONOWSKI: i. m. (274. lj.) 68–71.; DRINÓCZI: i. m. (274. lj.) 305.

⁶⁵⁵ Neil WALKER: The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, 2002/3., 317–359., <https://bit.ly/454qKYe>.

Unió, amely államiság nélkül is rengeteg közhatalmat gyakorol,⁶⁵⁶ és ezért szüksége van egy bíróságra, amely örökös a hatalomgyakorlás jogszerűsége felett. E funkció miatt az EUB-t számos szerző kvázi alkotmánybíróságnak tekinti.⁶⁵⁷

A nemzeti jog szerint kialakult alkotmánybíróság fogalmunkat három definíciós elemmel írhatjuk le. Egyrészt az alkotmánybíróság egy olyan testületet jelöl, amelynek elsődleges feladata az alkotmány védelme és érvényesítése.⁶⁵⁸ Másrészt az alkotmánybíróságok hatáskörei jogrendszerenként eltérők lehetnek, és sajátos feladatokat is elláthatnak, így egyes országokban dönthetnek választási jogvitákban, vagy éppen államfői vagy kormányzati hatáskörökkel kapcsolatos kérdésekben is. Az eltéréseket félretéve az alkotmánybíróságoknak létezik egy jellegadó hatáskörük, a normakontroll: ezzel biztosítják a jogszabályok összhangját az alkotmánnyal, amelynek keretében megsemmisíthetik az alkotmánnyal ellentétes jogszabályokat vagy rendelkezéseket.⁶⁵⁹ Harmadrészt az értelmező kéziszótári definíció tartalmi oldalról közelíti meg az alkotmánybíróságokat, és úgy fogalmaz, hogy az alkotmánybíróság „az alkotmányosság kérdéseiben eljáró és döntő legfőbb bírói testület”.⁶⁶⁰

A definíciós elemek közül rögtön az alkotmány feltételezett létével kapcsolatban problémákba ütközünk, hiszen az EU esetében nem beszélhetünk *de jure* alkotmányról. Ugyanakkor ha az EUB-ról mint alkotmánybíróságról beszélünk, akkor az alkotmánybíróságot sem az államrend értelmében vett alkotmánybíróságnak kell felfognunk, hanem funkcióként. Márpedig funkcionális értelemben az alapító szerződések is *de facto* alkotmányos jelentőségű szerepet töltenek be,⁶⁶¹ hiszen ezek hozzák létre magát az EU-t. Ahogy az EUSZ 1. cikke fogalmaz: „E szerződéssel a MAGAS SZERZŐDŐ FELEK egymás között létrehozzák az EURÓPAI UNIÓT (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.” Az Európai Unió alapító szerződesei számos alkotmányos jelentőségű kérdést szabályoznak, például az EU alapértékeit, a tagállami és az uniós szint közötti hatásköri kérdéseket, az alapjogok védelmét, az uniós intézmények hatásköreit, meghatározzák a normahierarchiát és a jogalkotás rendjét, valamint mérceként is szolgálnak a másodlagos jog érvényessége tekintetében. Az alapító szerződések alkotmányos jellegét az EUB joggyakorlata is elismerte a Les Verts-ügyben, amelyben „alkotmányos alapchartaként” hivatkozott az alapító szerződésekre.⁶⁶²

⁶⁵⁶ Joseph H. H. WEILER: The Transformation of Europe Revisited: The Things that Do Not Transform. In Miguel Poiares MADURO – Marlene WIND (szerk.): *The Transformation of Europe: Twenty-Five Years On*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 339.

⁶⁵⁷ Lásd 633. lj.

⁶⁵⁸ CLAES: i. m. (636. lj.) 391.

⁶⁵⁹ Uo. 392. és 399.

⁶⁶⁰ PUSZTAI Ferenc (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémiai, 2009.

⁶⁶¹ FAZEKAS: i. m. (274. lj.) 168.

⁶⁶² 294/83 Les Verts kontra Parlament, ECLI:EU:C:1986:166 [23]. A megjelölés további ügyekben is szerepel: az Európai Gazdasági Térségre vonatkozó 1/91. sz. vélemény, ECLI:EU:C:1991:490 [21];

A definíció második elemét a normakontroll hatáskör jelenti. Ebben a tekintetben egyértelműbb helyzettel állunk szemben. Az alapító szerződések több módját is ismerik az uniós jogi aktusok felülvizsgálatának: ezt szolgálja a megsemmisítési eljárás, az érvényesség vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali eljárás, valamint az EUMSZ 277. cikkében rögzített érvénytelenségi kifogás (*plea of illegality*) is.⁶⁶³ Mi több, az EUB nemcsak az uniós jogi aktusok jogszerűségét vizsgálhatja meg, hanem a tagállami aktusokat is: erre szolgál a Bizottság által kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárás, és közvetett módon ezt teszi lehetővé az értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás is (lásd I. táblázat).

Mindemellett az értelmező kéziszótár által javasolt tartalmi elem, az „alkotmányossági kérdések” eldöntése jelenti azt további a fogódzót, amely miatt az EUB-t alkotmánybírói funkciót betöltő bíróságnak tekinthetjük. Döntései ugyanis sok esetben, még ha a legfelső bírósági funkció szerinti egységes jogértelmezést is nyújtják, alkotmányos jelentőségű kérdésekről szólnak vagy alkotmányos jelentőségű következményekkel járnak. Ebben áll az EUB hibrid jellege: nem alkotmánybíró a kifejezés államjogi értelemben, de a döntéseinek alkotmányjogi rétegei lehetnek, azok sok esetben „alkotmányossági kérdésekről” (is) szólnak.

Ezek az alkotmányossági kérdésekről döntő ítéletek számos területen tetten érhetők, ahogy az is, hogy maga az EUB is tudatában van annak, ha alkotmányos jelentőségű döntést hoz. Ilyennek tekinthetők a bevezető fejezetben is részletesen bemutatott doktrínákról, a közvetlen hatály elvéről és az elsőbbség elvéről szóló döntések, valamint az alapjogvédelmi ítélkezés, annak meghonosítása, továbbá az Alapjogi Charta kötelező jogi erővel való felruházását követően az alapjogvédelem látványos doktrinális fejlődése.⁶⁶⁴

Ugyanígy „alkotmányos kérdésnek” tekinthetők a horizontális és a vertikális hatalommegosztással kapcsolatos kérdések. Az EUB alkotmányjogi jellegű szóhasználatra elsősorban a horizontális jogvitákat eldöntő ügyekben bontakozott ki, így itt jelent meg az „alkotmányos alapcharta” kifejezés is, ahogyan arról az Európai Parlament peresíthetőségének megállapítása vonatkozásában esett már szó.⁶⁶⁵ De ide tartozik az összes olyan ügy, amelyben az EUB az intézményi

C-402/05 P és C-415/05 Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek (nagytanács), ECLI:EU:C:2008:461 [281]; az EJEE-hez való csatlakozásról szóló 2/13. sz. vélemény, ECLI:EU:C:2014:2454 [163]. Ezt megelőzően a „belső alkotmány” megjelölést használta az EUB a bevízi hajókra vonatkozó megállapodástervezetről szóló 1/76. sz. véleményében (ECLI:EU:C:1977:63 [5] és [12]), újabban pedig az „alkotmányos keret” fogalmát az EU–Kana-da megállapodásról szóló 1/17. sz. véleményben (ECLI:EU:C:2019:341 [118]).

⁶⁶³ Az EUMSZ 277. cikke egy kivételes jogorvoslati eszközt biztosít az uniós jogrendszerben. E cikk alapján egy fél egy konkrét ügyben kifogásolhatja egy általános hatályú uniós jogi aktus alkalmazását azzal az indokkal, hogy az jogellenes. Ha a bíróság megállapítja a jogsértést, akkor az adott ügyben nem alkalmazza az érintett jogi aktust, de az uniós jogszabály nem veszíti el hatályát.

⁶⁶⁴ NAGY: i. m. (427. lj.) 155–184.

⁶⁶⁵ CLAES: i. m. (636. lj.) 409.; DEHOUSSE: i. m. (31. lj.) 61.

egyensúly elvét érvényesítette.⁶⁶⁶ Ezeket az ügyeket elsősorban a Bizottság vagy a Parlament kezdeményezte, és a jogalkotási aktusok jogalapjának vitatására irányultak, mivel mindig az alapító szerződésben foglalt jogalap döntötte el, hogy melyik intézmény milyen mértékben vehet részt a döntéshozatalban. Ezek az ügyek tehát rendre az uniós intézmények kompetenciáinak meghatározásáról, így alkotmányos kérdésekről szóltak.⁶⁶⁷

A vertikális hatalommegosztás vonatkozásában az EU és a tagállamok közti hatásköri kérdések érdemelnek figyelmet. Az ebbe a körbe sorolható ügyek eredendően nem voltak konfliktusos jellegűek, hiszen a tagállamok konszenzusos döntéshozatala miatt sokáig eleve nem is lehetett feszültség az uniós döntéshozatal és a tagállami szint között.⁶⁶⁸ Ezzel együtt fontos ügyek sorolhatók a vertikális hatáskörmegosztást érintő ügyek körébe. Így például az EUB azonosította az EU kizárólagos kompetenciáit,⁶⁶⁹ valamint teleologikus értelmezéssel segítette a szabályozási területek közötti *spillover* hatást.⁶⁷⁰ A kötetben bemutatott esetek közül részben a kompetencia és a megfelelő jogalap megléte képezte az egyik központi kérdését a Magyarország által megtámadott kondicionalitási rendelet elleni megsemmisítési eljárásnak is.⁶⁷¹ Továbbá az EUB döntötte el az EU külső hatásköreit érintő kérdést is, mivel az alapító szerződések nem tartalmaztak arra vonatkozó rendelkezést, hogy amennyiben az alapító szerződés alapján az intézmények jogot alkothatnak, akkor vajon köthetnek-e ugyanabban a kérdéskörben nemzetközi szerződést is. Más szóval: jár-e a belső kompetencia mellé külső kompetencia is? Ezt az EUB a beleértett külső hatáskörök, az ún. párhuzamos hatáskörök doktrínájának kifejlesztésével válaszolta meg.⁶⁷²

⁶⁶⁶ 294/83 Les Verts kontra Parlament, ECLI:EU:C:1986:166. Az ügy következő állomásaként az EUB elfogadta az Európai Parlament keresetindítási jogosultságát is, feltéve, hogy a kereset kizárólag a Parlament előjogainak védelmére irányul (C-70/88 Parlament kontra Tanács, ECLI:EU:C:1990:217).

⁶⁶⁷ SKOURIS: i. m. (635. lj.) 325.

⁶⁶⁸ WEILER: i. m. (274. lj.) 2425–2429.

⁶⁶⁹ Az EUB elsőként a közös kereskedelempolitikát (a Bíróság 1/75. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1975:145), másodikként a tengeri biológiai erőforrások megőrzését (804/79 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:1981:93) azonosította kizárólagos hatáskörként.

⁶⁷⁰ Míg a kezdetekben az EUB kompetenciák értelmezése körében az átruházás elvének megszorító jellegű nemzetközi jogi megközelítést nyújtotta (8/55 Fédération charbonnière de Belgique kontra Főhatóság, ECLI:EU:C:1956:7), addig a későbbiekben a teleologikus interpretáció bekapcsolásával az alkotmányjogi jellegű megközelítést alkalmazta: a C-84/94 Egyesült Királyság kontra Tanács (ECLI:EU:C:1996:431) ügyben az volt a kérdés, hogy a munkavállalók egészsége és biztonságáról szóló részbe beletartozik-e a munkaidő olyan szabályozása, amely előírja a tagállamokban érvényesülő minimális pihenőidő hosszát. Az EUB részben megsemmisítette a vitatott irányelvi szabályozást, de tágan értelmezte az egészségre és a biztonságra vonatkozó szabályozási lehetőséget („capable of affecting health and safety” [15]). További példaként – a munkavállalók szabad mozgásának *spillover* hatását az oktatás területére – lásd 9/74 Casagranade kontra Landeshauptstadt München, ECLI:EU:C:1974:74.

⁶⁷¹ C-156/21 Magyarország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:97 [66]–[154].

⁶⁷² 22/70 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:32. A beleértett hatáskörökre vonatkozó doktrínát később megerősítette a Bíróság 1/76. sz. véleménye (ECLI:EU:C:1977:63), a Bíróság 2/91. sz. véleménye (ECLI:EU:C:1993:106), végül pedig az EUMSZ 216. cikke.

Előfordult olyan is, hogy az EUB a tagállamok kompetenciájának védelme érdekében korlátozta az uniós mozgásteret.⁶⁷³ Ez történt, amikor a 114. cikkben található harmonizációs hatáskörre vonatkozó klauzulát azzal a megszorítással értelmezte, hogy az ezen a jogalapon születő jogi aktusnak ténylegesen harmonizáló jellegűnek kell lennie és ténylegesen hozzá kell járulnia a piaci akadályok lebontásához;⁶⁷⁴ nagy hajlandóságot mutatott a közbiztonságra vonatkozó derogációk elfogadására;⁶⁷⁵ a „jóléti turizmus” ellenében megszorító értelmezést alkalmazott az EUB a gazdaságilag nem aktív személyeknek járó szociális juttatások kérdésében;⁶⁷⁶ vagy éppen a főtanácsnoki indítvány dacára nem fogadta el az irányelvek horizontális hatályát.⁶⁷⁷

Más esetekben az EUB a tagállamok mozgásterét korlátozta is az EU jogrendje védelmében. Így például bár a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel az állampolgárság megszerzése és az attól való megfosztás szabályozására, az EUB előírása szerint az állampolgársággal kapcsolatos hatáskörük gyakorlása során is tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot.⁶⁷⁸ Ez a megközelítés gyakorlatilag a tagállamok összes kizárólagos hatáskörébe tartozó területre vonatkozik, így ez köszön vissza az EUSZ 2. cikkének értelmezési irányairól és a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek megszervezéséről szóló jogvitákban is, amiből az következik, hogy a tagállamok uniós jog szerinti kötelezettségei bizonyos értelemben függetlenek az EU tényleges kompetenciáitól.

Az EUB-nek az uniós jogrend és a nemzetközi jog kapcsolatrendszerét illetően is állást kellett foglalnia. Ennek megfelelően az ERTA-ügyben az EUB azt is megállapította, hogy a tagállamok nem köthetnek olyan nemzetközi egyezményt, amellyel aláásnák az uniós jogot, mivel az uniós jog vált a tagállamok nemzetközi fellépésének általános keretévé.⁶⁷⁹ Ezzel összhangban, az EU autonómiáját érintő alkotmányos kérdést döntött el az EUB a Kadi-ügyben is, amelyben a testület úgy foglalt állást, hogy az alapító szerződések alkotmányos magjával, az EU alapértékeivel semmiféle nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítése nem mehet szembe, így az korlátját képezi a tagállamok által kötött korábbi nemzetközi szerződéseknek.⁶⁸⁰ Hasonló nemzetközi vonatkozású hatásköri kérdés merült fel a 352. cikkben található általános hatásköri klauzula értelmezésekor az EJEE-

⁶⁷³ Megjegyzendő azonban, hogy az EU és a tagállamai közti szembeállítás meglehetősen problematikus, hiszen a tagállamoknak számos esetben eltérő érdekeik vannak, így előfordulhat az is, hogy a tagállamok egy csoportja az egyik, míg más tagállamok a másik peres fél oldalán avatkoznak be az EUB előtti eljárásba. TRIDIMAS: i. m. (353. lj.) 201.

⁶⁷⁴ SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 71–73.

⁶⁷⁵ Uo. 201.

⁶⁷⁶ C-333/13 Dano, ECLI:EU:C:2014:2358 [76]–[80].

⁶⁷⁷ C-91/92 Faccini Dori kontra Recreb, ECLI:EU:C:1994:292 [20].

⁶⁷⁸ C-221/17 Tjebbes és társai, ECLI:EU:C:2019:189 [32].

⁶⁷⁹ 22/70 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:32, [46] és [18]. Megerősítette a Bíróság 1/03. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2006:81 [133]; C-114/12 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:2014:2151.

⁶⁸⁰ C-402/05 P és C-415/05 P és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek (nagytanács), ECLI:EU:C:2008:461 [285]. ARCARI–NINATTI: i. m. (653. lj.) 32–34.

hez való csatlakozással kapcsolatos 2/94-es véleményben is, amelyben az EUB úgy döntött, hogy a 352. cikk alapján elfogadott jogi aktusok nem irányulhatnak „alkotmányos jelentőségű” változásokra.⁶⁸¹

Végül arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az EUB-nek az „alkotmányos kérdéseket” eldöntő határozatait részben az alapító szerződések megfogalmazásának nyitott jellege, részben pedig az EUB által alkalmazott teleologikus értelmezési módszer teszi lehetővé. A szerződés ugyanis általános keretet rögzít, amelyet politikai kompromisszumok révén fogadtak el a tagállamok annak érdekében, hogy az EU létrehozásával számos célt elérjenek.⁶⁸² Az aspirációk megfogalmazása kényszerítően hozta magával a teleologikus értelmezési módszer alkalmazását,⁶⁸³ amely az alkotmánybíróságokéhoz hasonló értelmezési eredményekre vezet.⁶⁸⁴ Egyrészt az alkotmánybíróságok a rövid alkotmányos szövegek vizsgálatkor értelemgazdagító tevékenységük révén (szak)politikai vitákat jogiasítanak el.⁶⁸⁵ Másrészt az alkotmánybíróságok az indokolás vagy alkotmányos követelmények megfogalmazása révén sok esetben a jogalkotás területére tévednek, de legalábbis a jogalkotást ösztönző, annak irányát lefektető döntéseket hoznak.

Ilyen, az alkotmánybíróságokéhoz hasonló alkotmányos jelentőségű és egyben jogteremtő vagy policyalakító döntéseket az EUB is számos területen hozott.⁶⁸⁶ Mindenekelőtt ennek köszönhető, hogy az EUB bevezette az alapjogokat az uniós jogrendbe, továbbá befogadta a Parlament által elfogadott aktusok ellen benyújtott megsemmisítési keresetet, majd a Parlamentnek is a többi intézménnyel megegyező perképességet biztosított. E döntések elvi tartalmát a tagállamok a maastrichti és amszterdami felülvizsgálat során rögzítették az alapító szerződésekben is.⁶⁸⁷ Az EUB teremtette meg a tagállamok felelősségét,⁶⁸⁸ valamint versenyjogi területen az EUB döntését követően született meg a fúziókontroll rendelet.⁶⁸⁹ A belső piac megvalósítása érdekében az EUB állapította meg, hogy nemcsak diszkriminatív eszközök minősülhetnek jogszerűtlen korlátozásnak,

⁶⁸¹ A Bíróság 2/94. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1996:140 [35].

⁶⁸² Anthony ARNULL: The European Court and Judicial Objectivity: A Reply to Professor Hartley. *Law Quarterly Review*, 1996. július, 412.; DEHOUSSE: i. m. (31. lj.) 73.

⁶⁸³ Mindez összhangban áll a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 31. cikk 1. bekezdésével, amely szerint a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.

⁶⁸⁴ Anthony ARNULL: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press, 1999, 14. fejezet.

⁶⁸⁵ Alec STONE SWEET: *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1992, 5–6.

⁶⁸⁶ SHAPIRO: i. m. (136. lj.) 50.

⁶⁸⁷ EUSZ 6. cikk, EUMSZ 263. cikk.

⁶⁸⁸ C-6/90 és C-9/90 Francovich és Bonifaci kontra Olaszország egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1991:428.

⁶⁸⁹ 6/72 Europemballage Corporation és Continental Can Company kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1973:22.

hanem az általánosan alkalmazandók is;⁶⁹⁰ nemcsak a fogadó állam képes az alapszabadságok korlátozására, hanem a küldő állam is;⁶⁹¹ nemcsak a szolgáltatót illeti meg szolgáltatásnyújtás szabadsága, hanem a szolgáltatás igénybe vevőjét is;⁶⁹² valamint az EUB dolgozta ki a kölcsönös elismerés elvét és a közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalmát is.⁶⁹³

Nemzetközi bírósági funkció	Legfelső bírósági funkció	Alkotmánybírósági funkció
– a tagállamok által kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárás – a kötelezettségszegési eljárásokban hozott ítéletek deklaratív jellege – a tagállam egységes megjelenése az EUB előtti eljárásokban	– értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás – az EU intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott közigazgatási döntések ellen benyújtható megsemmisítési eljárás – mulasztási per – a Törvényszék döntései ellen benyújtható jogorvoslatok – nem alkotmányos kérdések eldöntésére irányuló kötelezettségszegési eljárás	– megsemmisítési eljárás – jogi aktus érvényességét vitató előzetes döntéshozatali eljárás – az EUMSZ 277. cikke szerinti érvénytelenségi kifogás – a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárás – értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás – „alkotmányos kérdések”: horizontális és vertikális kompetencia viták, alapjogvédelem, az uniós jogrend autonómiája és a nemzetközi jogrend viszonya – bírói jogalkotást megvalósító vagy szakpolitikát alakító döntések

1. táblázat

Az EUB karakterére utaló jellemzők csoportosítása

3. Az EUB és a nemzeti bíróságok szimbiózisa

Az EU-ban érvényesülő bírói jogvédelem szempontjából a kötetben tárgyalt két döntésre érdemes ráirányítani a figyelmet, amelyek a mai napig relevanciával bírnak. Ezek közül az első a jogállamiság elvét rögzítő 1973-as Les Verts-ügy, amely szerint az Európai Unióban minden joghatással bíró jogi aktus esetében biztosítani kell a bírói felülvizsgálat lehetőségét.⁶⁹⁴ A döntés megfogalmazása-

⁶⁹⁰ C-55/94 Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori de Milano, ECLI:EU:C:1995:411.

⁶⁹¹ 115/78 Knoors kontra Staatssecretaris van Economische Zaken, ECLI:EU:C:1979:31.

⁶⁹² 286/82 és 26/83 Luisi és Carbone kontra Ministero del Tesoro egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1984:35.

⁶⁹³ 120/78 Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECLI:EU:C:1979:42.

⁶⁹⁴ A megállapítás előzményének az ERTA-ügy tekinthető: 22/70 Bizottság kontra Tanács, ECLI:EU:C:1971:32 [42].

ban: „az Európai Gazdasági Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek.”⁶⁹⁵

Ahogy az idézet is jelzi, a jogállamiság azt követeli, hogy mind az uniós aktusoknak, mind pedig a tagállamok aktusainak meg kell felelniük az alapító szerződéseknek. Ennek biztosítására pedig „[a] Szerződés [...] teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre”.⁶⁹⁶ Ennek megvalósulása, vagyis az uniós jog kikényszerítése, érvényre juttatása két szinten megy végbe: az EU szintjén – centralizáltan – az EUB előtti közvetlen eljárások segítségével, valamint a tagállamok szintjén – decentralizáltan – a tagállami bíróságok révén. Ezt a szimbiózist tükrözi az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, amely egyrészt kijelöli az EUB alkotmányos szerepét: „Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során”, másrészt pedig a Lisszaboni Szerződés óta külön bekezdést szentel a tagállami bíróságoknak is. Ez utóbbi értelmében, „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

A jogorvoslati lehetőségek megteremtése tekintetében a tagállamokat ún. eljárási autonómia illeti meg, azaz szabadon határozhatják meg a saját bírósági rendszerüket. Erre az uniós jog szempontjából csupán külső korlátok, külső elvárások nehezednek: az egyenértékűség elve és a tényleges érvényesülés elve,⁶⁹⁷ valamint azok a további elvárások, amelyek az EUB-nek az EUSZ 19. cikkére épülő legújabb ítélkezési gyakorlatában láttak napvilágot, közülük is kitüntetetten a bírói függetlenség biztosításának követelménye.⁶⁹⁸

Az EUB és a nemzeti bíróságok közti kapcsolatokat az együttműködés elvének kell jellemeznie, egyébként a rendszer egyik oldala sem tud megfelelően működni.⁶⁹⁹ Ezzel együtt a munkamegosztás hatalommegosztást is jelent, ami a hatalmi versengés és a konfrontáció lehetőségét is magában hordozza,⁷⁰⁰ amint az egyes alkotmánybíróságok és az EUB viszonyában tetten is érhető. E kihívás megoldását az EUB a második kiemelő ügyben, az 1985-ös Foto-Frost-ítéletben rendezte. A döntésben az EUB hivatkozott a jogorvoslati rendszer koherenciájára, amely a konfrontációk elkerülése végett azt követeli meg, hogy „a Bíróság rendelkezzen hatáskörrel [az uniós] jogi aktus érvénytelenségének megállapítására, amennyiben arra valamely nemzeti bíróság előtt hivatkoznak”.⁷⁰¹ Vagyis az EUB szerint a tagállami bíróságoknak nincs hatáskörük az uniós jogi aktusok jogsze-

⁶⁹⁵ 294/83 Les Verts kontra Parlament, ECLI:EU:C:1986:166 [23].

⁶⁹⁶ Uo.

⁶⁹⁷ Lásd GOMBOS: i. m. (7. lj.) 179.; SCHÜTZE: i. m. (229. lj.) 165.

⁶⁹⁸ Ezeknek az elvárásoknak alapjogi támaszuk is van, az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslatihoz fűződő alapjog.

⁶⁹⁹ DASHWOOD–JOHNSTON: i. m. (633. lj.) 58.

⁷⁰⁰ DAVIES: i. m. (641. lj.) 1.; ROSENFELD: i. m. (632. lj.) 634.; CLAES: i. m. (636. lj.) 419.

⁷⁰¹ 314/85 Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452 [17].

rűségének felülvizsgálatára; ha ez felmerülne az eljárásuk során, akkor előzetes döntéshozatali eljárást kötelesek kezdeményezni az EUB-nál.

A fentiek fényében az alábbi módon lehet csoportosítani a Les Verts-ítéletben megfogalmazott igényre, a jogállamiság megvalósítására, a jogi aktusok bírói kontrolljának teljességére irányuló mechanizmusokat:

Az uniós jogi aktusoknak az EUB előtti felülvizsgálatát közvetlen módon a megsemmisítési és a mulasztási perek biztosítják. Ezt egészíti ki az EU szerződésen kívüli felelősségére irányuló kártérítési per, valamint az EUMSZ 277. cikkében szereplő érvénytelenségi kifogás. Mindemellett a tagállami bíróságoknak számos ügyben kell alkalmazniuk és érvényre juttatniuk az uniós jogot. Amennyiben az eljárásuk során felmerül az uniós jogi aktus érvénytelensége, akkor az érvényesség vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali eljárást kell kezdeményezniük az EUB-nál (lásd 2. táblázat).

Ezzel párhuzamosan a tagállami aktusok uniós jogi megfelelőségét is két szinten biztosítják az alapító szerződések. Ilyen, az EUB előtti közvetlen mechanizmusnak tekinthető a kötelezettségszegési eljárás, amely mellett a tagállamok a Maastrichti Szerződésben a pénzbüntetés kiszabásának lehetőségét is intézményesítették az ítéletek kikényszeríthetősége érdekében, ami „forradalmi” jelentőségű újdonságnak számít a nemzetközi bírói szervezetek hatásköreit illetően.⁷⁰²

Közvetett módon, de a tagállami szabályozások felülvizsgálatára nyújt lehetőséget az értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás is, ahogyan azt Bruno de Witte megállapította.⁷⁰³ Ez az eljárás a bírói dialógus intézményesített formája, amely látszólag a kérdező bíróság és az EUB között zajlik, valójában azonban az összes többi tagállam összes bírósága is érintett az egyes ügyek kiemelésében. E döntéseknek ugyanis *erga omnes* hatályuk van,⁷⁰⁴ ha nem így lenne, akkor nem teljesülhetne az előzetes döntéshozatali eljárás *raison d'être*-je, vagyis az egységes jogértelmezés megteremtésének igénye, és a tagállamok bíróságai számtalan párhuzamos, ugyanazt az értelmezési kérdést megfogalmazó felterjesztéssel kereshetnék meg az EUB-t. Az eljárás alapja az együttműködés, amelyet az egységes jogalkalmazás biztosításának igénye két korlát közé szorít. Egyrészt a legutolsó szinten eljáró nemzeti bíróságok kötelesek az EUB-hez fordulni, másrészt a Köbler-doktrína értelmében az együttműködés szellemiségét tudatosan felmondó tagállami bírósági ítéletekkel szemben az államot kártérítési felelősség terheli.⁷⁰⁵

Az uniós jog kikényszerítését és egyúttal a nemzeti szabályozások burkolt normakontrollját lehetővé tevő előzetes döntéshozatali eljárásnak a kötelezettségszegési eljárásokkal szemben két előnye is kiemelendő. Egyrészt az alkalma-

⁷⁰² SKOURIS: i. m. (635. lj.) 324.

⁷⁰³ DE WITTE: i. m. (97. lj.) 16–17.

⁷⁰⁴ LENAERTS: i. m. (213. lj.) 1642.

⁷⁰⁵ Uo. 1640.

zása nem függ a Bizottság erőforrásaitól,⁷⁰⁶ sem a Bizottság és a tagállam közti politikai egyeztetések eredményétől. Másrészt – és ez már továbbvezet a tagállami bíróságok által a nemzeti jogszabályok uniós szempontú felülvizsgálata kapcsán végzett feladathoz – az uniós jog kikényszerítése nagyobb eséllyel valósul meg az előzetes döntéshozatali eljárás révén, mivel az alapul fekvő ügyben a végző döntést a nemzeti bírónak kell meghoznia. Tehát az EUB-nek nem kell konfrontálódnia a tagállammal, és ha a tagállam kormánya nem akarná betartani az EUB döntését, akkor végső soron a saját nemzeti bíróságával találja szemben magát.

Ami a nemzeti bíróság feladatkörét illeti, annak legerősebb eleme az uniós joggal ellentétes nemzeti jog félretétele. Ezt a hatáskört a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali kérelem felterjesztése nélkül is gyakorolhatja, vagyis a nemzeti bíró saját mérlegelése alapján is elvégezheti a tagállami szabályozás uniós jogi szempontú normakontrollját, és amennyiben arra a következtetésre jut, hogy ellentétben áll az irányadó uniós joggal, félre kell azt tennie. Emellett a nemzeti bírónak a közvetett hatály elve értelmében a nemzeti jogot az uniós jog fényében kell értelmeznie. Végül pedig alkalmaznia kell a tagállami felelősségre vonatkozó doktrínát is: ha bebizonyosodik, hogy a tagállami szabályozás sérti az uniós jogot, és ezáltal kár keletkezik, a tagállami bíróság kártérítést állapíthat meg a Francovich-ítélet és az arra épülő ítélkezési gyakorlat szempontjai alapján.

	Uniós jogi aktusok	Tagállami aktusok
Uniós szintű végrehajtás	– megsemmisítési eljárás – mulasztási per – az EUMSZ 277. cikke szerinti érvénytelenség kifogás – kártérítési per	– kötelezettségszegési eljárás – pénzbüntetés alkalmazása – értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás
Tagállami szintű végrehajtás	– az uniós jog alkalmazása – az érvényességre irányuló előzetes döntéshozatali eljárás	– félretételi kötelezettség – a közvetett hatály elve – a tagállami felelősség doktrínája

2. táblázat

A bírói jogvédelem jogorvoslati rendszere az Európai Unióban

⁷⁰⁶ Az előzetes döntéshozatali eljárások száma az 1970-es évek elején hagyta le a kötelezettségszegési eljárások számát, és azóta is az EUB jellegadó eljárásának tekinthető. DEHOUSSE: i. m. (31. l.) 51–52.

4. Az alkotmányos fluxus mint az uniós jogrend állandó jellemzője

Michael Rosenfeld az EUB és az amerikai Supreme Court összehasonlítását nyújtó 2006-os tanulmányában megjegyzi, hogy az európai jogrend alkotmányos fluxusban van.⁷⁰⁷ A folyamatosan átalakuló, dinamikus jelleg mind a mai napig az uniós jogrend sajátja. Az EUB joggyakorlatát számos hatás éri, amelyek közül a legerőteljesebbnek a tagállami jogsértések katalizáló hatása tűnik. Paradox módon minél inkább kihívások elé állítja egy tagállam ellenállása az EU működését, azzal az EUB egyre önvédőbb jellegű döntéseit kényszeríti ki.⁷⁰⁸

A jelenleg zajló jogi folyamatokból, a kortárs alkotmányos fluxus témaköréből két résztémát mutat fel a következő két esettanulmány. Az egyik az Alapjogi Charta alkalmazását érinti, a másik pedig az EUSZ 2. cikkével kapcsolatosan formálódó ítélkezési gyakorlatot, amelyek közös pontja, hogy Magyarország fontos szerepet tölt be az adott uniós jogi normák értelmezésének továbbfejlesztése terén.

4.1. Az Alapjogi Charta

Az Alapjogi Charta alkalmazási körét rögzítő 51. cikk (1) bekezdése értelmében a Charta rendelkezéseinek címzettjei „az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. Ebből adódóan a 2009 óta kötelező jogi erővel bíró Alapjogi Charta alkalmazása más uniós jogi normákhoz kötődik, ami abban az értelmezési kérdésben csúcsosodik ki, hogy mit értünk az uniós jog „végrehajtása” alatt.⁷⁰⁹ Az ehhez kapcsolódó jogértelmezési kérdés, hogy az EUB hogyan hasznosítja az Alapjogi Chartát, annak milyen jogértelmezést gazdagító funkciója van. E téren, úgy tűnik, még nem érkezünk el az Alapjogi Charta körüli értelmezési kérdések végső állomásához, a fluxusjelleg pedig az alábbi három, Magyarországot érintő ügy kiválóan ábrázolja. Az első két ügy az uniós tőkeáramlás szabadságához és az uniós polgárok által korábban megszerzett haszonélvezeti jogok törvény általi megszüntetéséhez kapcsolódik. A kötetben már bemutatott SEGRO egyesített ügyek előzetes döntéshozatali eljárásban kerültek az EUB elé, ugyanakkor az ügyek alapját képező jogi probléma a Bizottságnak is a látókörébe került, így a Bizottság az előzetes döntéshozatali eljárástól függetlenül kötelezettségszegési eljárást is kezdeményezett.

⁷⁰⁷ ROSENFELD: i. m. (632. lj.) 635.

⁷⁰⁸ Endre ORBÁN: The EU-Member State Relationship as a Principal-Agent Problem. *Perspectives on Federalism*, 2021/1., 85.

⁷⁰⁹ NAGY: i. m. (427. lj.) 155.

A 2018. március 6-án közzétett ítélet⁷¹⁰ az ún. harangkötél elvet alkalmazta. Az EUB a magyar jogszabály fölött közvetett normakontrollt gyakorolva az ítéletben megállapította, hogy „az alapügyben szereplőhöz hasonló szabályozás” akadályozza a tőke szabad mozgását, és az arányosság elve alapján ez a korlátozás nem igazolható sem közérdeken alapuló nyomós indokkal, sem pedig az EUMSZ 65. cikkében foglalt kimentési indokok alapján. E megállapítást követően azonban az EUB nem ment tovább a tagállami bíróság által felhívott alapjogi sérelmek vizsgálatára, hanem azt állapította meg, hogy a tőkeáramlás szabadsága sérelmének megállapítását követően „az alapügyben szereplő jogvita megoldásához nem szükséges a Charta 17. és 47. cikkére tekintettel megvizsgálni az említett nemzeti szabályozást”.⁷¹¹

Ehhez képest a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás nyomán megszülető 2019. május 21-i ítéletben az EUB már azt állapította meg, hogy a vizsgált rendelkezések elfogadásával Magyarország „nem teljesítette az EUMSZ 63. cikknek és az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit”.⁷¹²

A fluxus további lépéseként a kötetben bemutatott, a civil szervezetek átláthatóságával kapcsolatos törvény miatti kötelezettségszegési eljárás emelhető ki. 2020. június 18-i döntésében az EUB már nem pusztán az Alapjogi Chartával „együttesen értelmezve” (*in conjunction with*) állapította meg az uniós jog sérelmét, hanem kumulatív döntést hozott: Magyarország a civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető és indokolatlan módon bevezetett korlátozásai révén „megsértette az EUMSZ 63. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 7., 8. és 12. cikke alapján fennálló kötelezettségeit”.⁷¹³

A tőkeáramlás szabadságához kapcsolódó három ügyben tehát három különböző mértékben volt szerepe az Alapjogi Chartának: kezdetben az EUB nem tartotta fontosnak az alapjogi vizsgálat lefolytatását, ezt követően a piaci szabadságot az alapjogok fényében értelmezte, míg az utolsó döntésben külön megállapította a piaci szabadság és a felhívott alapjogok sérelmét is. E változó alkalmazás jelzi, hogy az Alapjogi Chartára vonatkozó joggyakorlat még a kiforrás szakaszában, alkotmányjogi fluxusban van, és megkockáztatható, hogy ma még nem látható az Alapjogi Charta alkalmazásba vételének végső formája. Mindezt jól illusztrálja az is, hogy a harmadik ügyben a főtanácsnok még a kumulatív kötelezettségszegés megállapításánál is radikálisabb indítványt nyújtott be az EUB-nak.⁷¹⁴ Elképzelése szerint ha egy ügyben az Alapjogi Charta rendelkezéseit is vizsgálni szükséges, akkor nem a tőkeáramlás szabadságára irányadó, a szerző-

⁷¹⁰ C-52/16 és C-113/16 SEGRO egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2018:157.

⁷¹¹ Uo. [128].

⁷¹² C-235/17 Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2019:432.

⁷¹³ C-78/18 Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2020:476.

⁷¹⁴ Uo., Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa.

désben foglalt tesztet kell lefolytatni, hanem az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdésében szereplő alapjogi tesztet: ha az állított alapjogkorlátozás nem igazolható, akkor abból automatikusan következnie kell a tőkeáramlás szabadsága sérelmének. Másként fogalmazva: a főtanácsnok szerint abból állapítható meg, hogy a tagállam nem teljesítette a tőkeáramlás szabadságából eredő kötelezettségeit, ha a lefolytatandó teszt alapján bizonyítást nyer az Alapjogi Charta felhívott cikkeinek sérelme.⁷¹⁵

A főtanácsnok által javasolt teszt bár a tőkeáramlás tesztjéhez hasonló arányossági mérlegelést takar, annak elfogadása abban mindenképpen minőségi változást jelentene, hogy az alapjogi kérdések előtérbe helyezése az uniós jogértelmezés további alkotmányosodását, az EUB alkotmánybíróági profiljának további erősödését eredményezné.

4.2. Az értékalapú ítélkezési gyakorlat kialakulása

Ahogy a Robert Lecourt vezette EUB a közvetlen hatály és a primátus elvével vált híressé, úgy válhat az alkotmányjogiasodás újabb hulláma Koen Lenaerts elnökségének védjegyévé.⁷¹⁶ Ez összefüggésben áll azzal, hogy Viviane Reding többek közt éppen Magyarország kapcsán nevesítette az ún. jogállamisági válságot⁷¹⁷ olyan kihívásként, amelyre az Európai Uniónak reagálnia kell, ez a válság pedig később Lengyelországba is begyűrűzött.⁷¹⁸

Az újabb esetjog középpontjában az EUSZ 2. cikkében foglalt értékkatalógus áll, amely szerint „[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Ezeknek az értékeknek a vonatkozásában merült fel az ún. koppenhágai dilemma,⁷¹⁹ amely a csatlakozási feltételeket rögzítő koppenhágai kritériumokról⁷²⁰ kapta elnevezését, és amely a Tavares-jelentés elfogadását követően az Európai Bizottság jogállamisági keretének kidolgozásához vezetett.⁷²¹ A dilemma lényege, hogy a csatlakozást megelőzően a csatlakozni vágyó országoknak telje-

⁷¹⁵ MORIJN: i. m. (219. lj.) 1141–1145.

⁷¹⁶ Bogdandy és Bast az új korszakot az elvi alapú alkotmányosság (*principled constitutionalism*) időszakának nevezi. BAST–BOGDANDY: i. m. (274. lj.) 1471. és 1495.

⁷¹⁷ REDING: i. m. (326. lj.).

⁷¹⁸ E fejezet alapját az alábbi írás képezi: ORBÁN Endre: Európai uniós értékviták és alkotmányos kérdések. *Közjogi Szemle*, 2023/4., 1–11.

⁷¹⁹ „Sürgősen megoldást kell találni az ún. koppenhágai dilemmára, ami abban áll, hogy az EU rendkívül szigorúan megköveteli ugyan a tagjelölt országoktól a közös értékek és normák tiszteletben tartását, a csatlakozásukat követően azonban már nem rendelkezik hatékony ellenőrzési eszközökkel és szankciókkal.” Európai Parlament: Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok, <https://bit.ly/4ddIoL6>, 72. pont.

⁷²⁰ BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI: i. m. (372. lj.) 21–22.

⁷²¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, <https://bit.ly/4kjBUwT>.

síteniük kell az uniós tagság feltételeit, köztük az uniós értékek tiszteletben tartását és érvényesítését, ugyanakkor kérdés, milyen mechanizmusok biztosítják azt, hogy a csatlakozást követően is fennmaradjon az értékek tisztelete.⁷²²

Az alapító szerződések az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek védelmére az ún. 7. cikk szerinti eljárást intézményesítették.⁷²³ Az osztrák politikai válságra⁷²⁴ válaszként létrehívott krízismendzsmen politikai megoldást szült: a tagállamokat képviselő Tanács és a legfőbb politikai aktorokat tömörítő Európai Tanács vált jogosulttá arra, hogy döntsön egyrészt az európai értékeket veszélyeztető, másrészt az azokat súlyosan és tartósan megsértő tagállamok ügyében. Mind Magyarország,⁷²⁵ mind Lengyelország ellen⁷²⁶ megindult az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás, az előbbit az Európai Parlament, az utóbbit az Európai Bizottság kezdeményezte. Mindazonáltal a Bizottság a 2017-ben indított lengyel eljárást 2024 februárjában érdemi döntés nélkül lezárta, míg a Magyarország ellen 2018. szeptember 12-én kezdeményezett 7. cikk szerinti eljárás továbbra is folyamatban van. Mindkét eljárás állapota azt tanúsítja, hogy a 7. cikk szerinti eljárások nem hatékonyak; az EU érintett intézményeinek, úgy tűnik, ez túlságosan új terep, nem áll rendelkezésre bejáratott módszertan és politikai akarat arra vonatkozóan, hogy a klubtagság alapvető szabályait kikényszeríteni hivatott eljárást működtesse.⁷²⁷

A helyzet feloldására a többi uniós intézmény eszköztárában is megjelentek az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek monitorozását célzó eljárások, átlépve így a 7. cikk szerinti eljárás kormányközi, horizontális felépítésű logikáját. Egyrészt a 7. cikk szerinti eljárás előszobájaként megjelent az Európai Bizottság jogállamisági kerete,⁷²⁸ valamint a Bizottság jogállamisági jelentése.⁷²⁹ Emellett az Európai Unió Bírósága egyre intenzívebb értékorientált ítélkezési gyakorlatot alkalmazott az elé kerülő értékorientált ügyekre válaszként. Ennek az egyik ágát az EUB elé utalt kötelezettségszegési eljárások jelentik, amelyekben a bíróság

⁷²² LENAERTS: i. m. (246. lj.) 30–31.

⁷²³ FEKETE: i. m. (205. lj.) 1–11.; Endre ORBÁN: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica*, 2016/1., 119–128.

⁷²⁴ Az 1999-es ausztriai nemzetgyűlési választásokon a Jörg Haider vezette Osztrák Szabadságpárt a második legtöbb szavazatot érte el, majd a néppárti Wolfgang Schüssel vezetésével kormányt alakított. A szélsőjobboldali párt kormányra kerülése széleskörű európai és nemzetközi tiltakozást váltott ki.

⁷²⁵ Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról, <https://bit.ly/3ZclrSQ>.

⁷²⁶ Javaslat. A Tanács határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról, <https://bit.ly/3Zgozgu>.

⁷²⁷ A horizontális kikényszerítés korlátozott működőképességére analóg példaként gondolhatunk az EUMSZ 259. cikke szerinti, a tagállamok által kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárásokra, amilyen szintén nagyon kevés indult.

⁷²⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, <https://bit.ly/4kjBUwT>. Ezzel párhuzamosan, de a pénzügyi válság következményeként indult az igazságügyi eredménytábla. Lásd Európai Bizottság: Az uniós igazságügyi eredménytábla, <https://bit.ly/3S07Km3>.

⁷²⁹ Európai Bizottság: Jogállamisági mechanizmus, <https://bit.ly/3H6iBIM>.

a tagállami aktusok uniós jogi megfelelőségét vizsgálja,⁷³⁰ a másik ágát pedig az előzetes döntéshozatali eljárások képezik. Ezek körében olyan ítélet is született, amely éppen a folyamatban lévő 7. cikk szerinti eljárásra hivatkozással a tagállami bíróságok közti horizontális együttműködés kölcsönös bizalmi viszonyrendszerét teszi megkérdőjelezhetővé, és arra jogosítja fel a tagállami bíróságokat, hogy széles körű vizsgálatot folytassanak le és akadályozzák meg az alapjogok lényeges tartalmának esetleges sérelmét.⁷³¹

A kötetben is bemutatott, a portugál bírakkal kapcsolatos Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyben 2018-ban megjelent ítéletet⁷³² követően sorra születtek a lengyelországi bírósági reformokkal összefüggésben az EUSZ 2. cikkét érintő ítéletek, amelyekben a fő probléma a bírói függetlenség tagállami szintű sérelme volt.⁷³³ E döntések lényege, hogy az EUB az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamisági kritériumot összekötötte az EUSZ 19. cikkével, és arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy a jogállamiság elvét az EUSZ 19. cikke konkretizálja.⁷³⁴ Az értékorientált hangsúlyeltolódást illusztrálják a magyarországi és lengyelországi bírókat érintő kényszernyugdíjazási ügyek. Míg 2012-ben az EUB a Bizottság által indított eljárásban a jogsértést életkori diszkriminációval kapcsolatos ügyként bírálta el, addig a lengyel ügyben 2019-ben már az EUSZ 2. és 19. cikke alapján született meg a döntés.⁷³⁵ Ezt a szakirodalomban „kölcsönös felerősítésként”⁷³⁶ nevesített megoldást az EUB a Republika-ügyben az EU-hoz való csatlakozás feltételeit rögzítő EUSZ 49. cikkére is kiterjesztette. Ebben a jogértelmezésben a szakirodalom a visszalépés tilalmának megfogalmazását látja.⁷³⁷

⁷³⁰ Petra BÁRD – Joelle GROGAN – Laurent PECH: Defending the Open Society against its Enemies: The Court of Justice’s ruling in C-78/18 Commission v Hungary (transparency of associations), *Verfassungsblog*, 2020. június 22., <https://bit.ly/3F2RsGk>. Kochenov és Bárd szerint az EUSZ 2. cikkével kapcsolatos kötelezettségzegések „ideológiai jellegűek”, lásd KOCHENOV–BÁRD: i. m. (249. lj.) 243.

⁷³¹ Pál SONNEVEND: A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Jugment of the CJEU. *Verfassungsblog*, 2018. július 27., <https://bit.ly/4jO4arp>.

⁷³² C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117.

⁷³³ Lásd C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai), ECLI:EU:C:2018:586; C-192/18 Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2019:924; C-619/18 Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2019:924; C-585/18, C-624/18 és C-625/18 A.K. (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2019:982; C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 Euro Box Promotion és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2021:1034; C-430/21 RS (Effet des arrêts d’une cour constitutionnelle), ECLI:EU:C:2022:99. Egyes ügyek bemutatását lásd ORBÁN: i. m. (247. lj.) 3–15.; Katalin GOMBOS: Judicial independence in the case law of the Court of Justice of the European Union. In Kinga BELIZNAI – Zoltán MEGYERI-PÁLFFI (szerk.): *Guarantees of Judicial Independence*. Budapest, Pátria, 2024, 185–202.

⁷³⁴ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS: i. m. (102. lj.) 1715–1717.

⁷³⁵ C-286/12 Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2012:687 és C-619/18 Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2019:924.

⁷³⁶ SPIEKER: i. m. (261. lj.) 1198.

⁷³⁷ C-896/19 Republika, ECLI:EU:C:2021:311. Dimitry Vladimirovich KOCHENOV – Aleksejs DIMITROV: Solving the Copenhagen Dilemma: The Republika Decision of the European Court of Justice. *Verfassungsblog*, 2021. április 28., <https://bit.ly/3S1FxLJ>.

Az alig pár év alatt így megerősödő értékalapú ítélkezési gyakorlatot végül Magyarország és Lengyelország még az elsőbbség elvének kortárs kihívását jelentő alkotmányos identitáshoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlattal is összekötötte. 2021-ben ugyanis mindkét tagállam megtámadta az EU költségvetésének védelme érdekében a jogállamiság elvének egy adott tagállamban való megsértése esetén alkalmazható intézkedésekről szóló rendeletet.⁷³⁸ E döntésben az EUB lényegében magáévá tette az identitás fogalmát, és megállapította, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek valójában az EU identitását⁷³⁹ határozzák meg, ezért azokból normatív kötelezettségek származnak a tagállamok irányába.⁷⁴⁰ Az EUB szerint a „tagállamok meghatározták az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket, és osztoznak bennük. Ezek határozzák meg az Unió mint közös jogrend identitását. Így az Uniónak a Szerződésekben előírt hatáskörein belül képesnek kell lennie arra, hogy megvédje az említett értékeket.”⁷⁴¹ Továbbá az EUB szerint „az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok nyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek [...] az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg.”⁷⁴² Az EUB felidézte, hogy az Európai Unió az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, amiből az következik, hogy a tagállamok a jogállamiság elvének érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek,⁷⁴³ viszont ennek korlátja a közösen vállalt uniós identitás: vagyis az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése nyomán felhívható elemeket az EUSZ 2. cikkével keretezte.⁷⁴⁴

E döntések három szempontból is fontos párhuzamba állíthatók az 1960-as években megszületett alkotmányjogi jelentőségű ügyekkel. Egyrészt a korai ítéletekben az alkotmányjogi réteg a belső piachoz kötődő jogvitákban felterjesztett előzetes döntéshozatali eljárások mellékszálaként jelent meg: a közvetlen hatály, az elsőbbség elve és az alapjogvédelem bevezetése mind a piaci szabadságokkal kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásokban elfogadott ítéletekben fogalma-

⁷³⁸ DETRE i. m. (232. lj.).

⁷³⁹ Az identitás fogalmának uniós szintű említése először 1973-ban történt meg a tagállamok külügyminisztereinek európai identitásról szóló koppenhágai nyilatkozatában: Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), <https://bit.ly/4iS51WJ>.

⁷⁴⁰ A döntést kommentáló szakirodalom már azt is felvetette, hogy az ítélet fényében az alapító szerződések módosításai is bírósági kontroll alá vethetők az alkotmányellenes alkotmánymódosítás doktrínájának megfelelően. Lásd Pablo CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS: European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties. *European Constitutional Law Review*, 2025/4., 1–24.

⁷⁴¹ C-156/21 Magyarország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:97 [127].

⁷⁴² Uo. [232].

⁷⁴³ Uo. [233].

⁷⁴⁴ Ehhez hasonlóan lásd C-204/21 Bizottság kontra Lengyelország (Indépendance et vie privée des juges), ECLI:EU:C:2023:442, 72 [263].

zódott meg. Ezzel szemben a kondicionalitási rendeletet érintő eljárásban hozott ítéletek normakontrollos eljárásban, megsemmisítési eljárásban születtek, amelyekben az alkotmányossági kérdések (az EU jogalkotási kompetenciája, az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság fogalmának értelmezése, az alkotmányos identitások és az uniós jogrend identitásának viszonya) nem járulékos jellegűek, hanem magát az ügy tárgyat képezték, ebből adódóan maga az EUB is alkotmánybírói pozícióban szólalhatott meg.

Másrészt szembeötlő az ítéletek terjedelmében megmutatkozó különbség is. Habár egyszerűen arra is gondolhatnánk, hogy a társadalmi, jogi és technikai fejlődés eredményeként világszintű tendencia az ítéletek egyre hosszabbá válása, az EUB esetében egy speciális tényezőre is fel kell hívni a figyelmet. A stílusbeli változás ugyanis a francia érvelési modelltől való eltávolodásként is értékelhető.⁷⁴⁵ Amíg az uniós bíraskodás hajnalán a szűkszavú, kinyilatkoztató jellegű, a jog autoritására építő francia stílus volt a meghatározó, addig a kondicionalitási mechanizmusról szóló, 364 bekezdésből álló ítéletben a szöveg meggyőző erejére helyeződik a hangsúly. Ennek jelentőségét az olyan egyéb külső tényezők is alátámasztják, mint a teljes ülés általi döntéshozatal, a relatíve gyors döntés, valamint az a tény, hogy az ítélet kihirdetésének hetén más döntést nem kommunikált az EUB.⁷⁴⁶

Harmadrészt megkockáztatható, hogy a kondicionalitási rendelet kapcsán elfogadott döntéseknek az uniós jog és a tagállami jog viszonyát leíró doktrínára, az elsőbbség elvére is elvi jellegű hatása lehet. A korai ítéletek a doktrínát az uniós jog primátusaként jelölték meg. Időközben, látszólag a primátus szinonimájaként, megjelent a szakirodalomban a szupremácia kifejezés is, de a tudatos használat eltérő minőségekre enged következtetni: a primátus elve egy kollíziós norma, azt fejezi ki, hogy az uniós jog és a nemzeti jog összeütközését az előbbi javára kell feloldani, a szupremácia viszont hierarchiát is teremt, és a nemzeti jog fölé emeli az uniós jogot.⁷⁴⁷ E tekintetben a kondicionalitási rendelet megtámadása révén született ítélet – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás fogalmának az EUSZ 2. cikke alá rendelésével – a szupremácia értelmezési tartománya felé tolta az uniós jog elsőbbségét, ezért a döntés az uniós identitás elsődlegességéről szól, ahogy arra a kötet vonatkozó alfejezetének címe is utal.

Végül fontos arra is kitérni, hogy a jövő nagy kérdését az EUSZ 2. cikkének alkalmazási köre és peresíthetősége jelenti. Ami biztos, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Bizottság már önállóan is hivatkozott az EUSZ 2. cikkére a magyar gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos ügyben, amelynek kiemelt jelentőségéről tanúskodik, hogy az ügyben az EUB teljes ülési formáció-

⁷⁴⁵ ROSENFELD: i. m. (632. lj.) 637.

⁷⁴⁶ Seven takeaways from Professor Bogdandy's masterclass on EU law: European society, Republicanism, New Constitutionalism, 2021, <https://bit.ly/4mdCKg6>.

⁷⁴⁷ AVBELJ: i. m. (298. lj.) 24. Az eltérő minőséget az elsőbbség és az elsődlegesség elveként mutatja be a hazai szakirodalomban GOMBOS: i. m. (298. lj.) 33.; KECSKÉS: i. m. (298. lj.) 612–618.

ban jár el, hiszen így tartott meghallgatást 2024 novemberében.⁷⁴⁸ A létező joggyakorlat alapján az is világosan látszik, hogy az EUSZ 2. cikkével kapcsolatos bírósági érvelésben a már korábbi ismert érvelés köszön vissza. Ennek értelmében az uniós jogban, így az EUSZ 2. cikkében foglalt kötelezettségek a nemzeti jog egészére vonatkoznak, beleértve azokat a területeket is, amelyek a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A tagállamok természetesen szabadon gyakorolhatják ezeket a hatásköröket, de azt kötelesek az uniós joggal – beleértve az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel – összhangban tenni.⁷⁴⁹ Ez a kötelezettség elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti identitásával szemben.⁷⁵⁰ A kérdés ettől a ponttól kezdődően az, hogy az EUB hogyan értelmezi az EUSZ 2. cikkére alapítható keresetek elfogadhatóságát, és mennyire szélesre tárja a kaput a jogállamiság, az egyenlőség és a szabadság fogalma körül forgó keresetek elfogadhatósága előtt, amelyek mint ilyenek, *par excellence* alkotmánybíráskodási tevékenységet feltételeznek.

5. Záró gondolatok

Eltérő, külön társadalmakból szerveződő össztársadalomban, mint amilyen az európai társadalom is,⁷⁵¹ kiemelt jelentősége van a bíróságoknak,⁷⁵² hiszen szükség van egy intézményre, amely egységes hangon szólal meg és mindenki számára kötelezően elfogadandó módon eldönti a vitás kérdéseket.

Ennek megfelelően a tagállamoknak szükségük volt egy független intézményre, amely biztosítja az egymással szemben vállalt kötelezettségeik megtartását, valamint a szerződésekben lefektetett közhatalmi helyzet egyensúlyát.⁷⁵³ Ebben az értelemben az EUB alapvető feladata egyszerre horizontális és vertikális jellegű: horizontálisan szavatolnia kell a tagállamok közti viszonyrendszert és a létrehívott uniós konstrukción belül az intézmények közti horizontális viszonyokat, vertikálisan pedig az intézmények és a tagállamok közti viszonyokat is. E hatásköri bíráskodás típusú elképzelés mellé idővel bekapcsolódott a jogosultságalapú bíráskodás, amellyel az EUB az alkotmányos jogosultságok védelmezőjévé lé-

⁷⁴⁸ C-769/22 Bizottság kontra Magyarország (Valeurs de l'Union). Walter BRUNO: Op-Ed: „Three Questions to rule (on) them All: the full Court Hearing in the Case Commission v. Hungary on the Justiciability of EU Values against Member States (C-769/22). *EU Law Live*, 2024. november 25., <https://bit.ly/3FvRQx1>.

⁷⁴⁹ C-619/18 Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2019:531 [52]; C-791/19 Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2021:596 [56]; C-896/19 Republika, ECLI:EU:C:2021:311 [48]; C-157/21 Lengyelország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:98 [269]. Ezt az érvelést más területeken is alkalmazza az EUB, lásd például C-255/09 Bizottság kontra Portugália, ECLI:EU:C:2011:695 [47]–[48]; C-221/17 Tjebbes és társai, ECLI:EU:C:2019:189 [32].

⁷⁵⁰ C-156/21 Magyarország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:97 [233].

⁷⁵¹ Armin von BOGDANDY: On Meaning and Promise of European Society. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, No. 2024/30.

⁷⁵² DAVIES: i. m. (641. lj.) 3.

⁷⁵³ SHAPIRO: i. m. (136. lj.) 4.

pett elő:⁷⁵⁴ az EUB a legfontosabb doktrinális döntéseit az uniós polgárok jogosultságaira alapította, amivel nem egyszerűen az uniós jogrendet erősítette meg a tagállami jogrendekkel szemben, hanem a polgárokat is a saját tagállamukkal szemben.⁷⁵⁵ Ezt az átalakulást részben az EUB formálta a közvetlen hatály doktrínájával, részben pedig a tagállami alkotmánybíróságok kényszerítették ki az alapvető jogok védelmének megkövetelésével.⁷⁵⁶ Ez az utóbbi, a tagállami alkotmánybíróságok felől érkező nyomás a rendszerbe volt kódolva, hiszen az uniós döntéshozatal kívül esett a tagállami bíróságok hatáskörén, és az EUB volt abban a helyzetben, hogy el tudta látni azt a fajta munkát, amelyet a nemzeti bíróságok tagállami szinten.

Mindazonáltal ha az EUB-t stratégiai aktorként⁷⁵⁷ szemléljük, azt is mondhatjuk, hogy a jogosultságra építő nyelvezet hasznos érvelési technikának bizonyult, mert – bár több szerző is aktivizmussal vádolta és rendszeresen elvitatta a legitimitását⁷⁵⁸ – általa a tagállami bíróságok az EUB szövetségeseivé váltak.⁷⁵⁹ Mi több, az EUB által meghozott ítéleteket a tagállamok sem írták felül,⁷⁶⁰ hanem éppen ellenkezőleg, arra törekedtek, hogy minél teljesebb körűvé tegyék a bírói felülvizsgálatot és az uniós jog bírói úton történő kikényszerítését az EU-ban.⁷⁶¹ Ezt jól példázza a Maastrichti Szerződéssel bevezetett bírságotlasi jogkör, valamint a mind a mai napig tartó reformok sora; ezek az ügyteher kezelése érdekében az EUB működőképességét hivatottak biztosítani.

Az EUB kategorizálását számos tényező megnehezíti. Így ha el is fogadjuk azt, hogy az EUB-nek számos „alkotmányos kérdést” kell eldöntenie, az általa eldöntött jogesetek óriási volumene valójában nélkülözi azokat az alkotmányos aspektusokat, amelyekről tagállami szinten az alkotmánybíróságok hivatottak dönteni. Ezen túlmenően még ha alkotmányos alapchartának tekinti is az EUB az alapító szerződéseket, azok számos szabálya biztosan nem szerepelne egy klasszikus értelemben vett alkotmányban.⁷⁶² Ezen túlmenően a kategorizálást különösen megnehezíti az előzetes döntéshozatali eljárás ambivalens jellege, hi-

⁷⁵⁴ HINAREJOS: i. m. (633. lj.) 5.

⁷⁵⁵ ROSENFELD: i. m. (632. lj.) 649.

⁷⁵⁶ DEHOUSSE: i. m. (31. lj.) 66.

⁷⁵⁷ Uo. 179.

⁷⁵⁸ Hjalte RASMUSSEN: *On the Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht, Nijhoff, 1986; Trevor HARTLEY: *The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union*. *Law Quarterly Review*, 1996/12., 95.; Harm SCHEPPEL: *Reconstructing Constitutionalization: Law and Politics in the European Court of Justice*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000/3., 457–468.

⁷⁵⁹ HINAREJOS: i. m. (633. lj.) 7.

⁷⁶⁰ Megjegyzendő, hogy ez nem lenne könnyű feladat: az EUB ítéleteinek felülvizsgálásához az alapító szerződések módosítására van szükség, amennyiben a ítélet az alapító szerződés értelmezését rögzíti. Volt ugyanakkor példa arra, hogy a tagállamok egyértelműsítették az EUB ítéletének időbeli hatályát, lásd a kötetben bemutatott Barber-ügy vonatkozásában a Maastrichti Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyvet.

⁷⁶¹ ARNULL: i. m. (682. lj.) 416.

⁷⁶² DASHWOOD–JOHNSTON: i. m. (633. lj.) 60.; BOGDANDY: i. m. (415. lj.) 232–235.

szen ebben az eljárásban a legfelső bírósági és alkotmánybírósági funkciók egyszerre, egymással párhuzamosan képesek érvényesülni.

Mindezek fényében nem lehet meglepő, hogy az EUB önmagát is olyan fórumként jellemezte, amely csak részben lát el olyan feladatokat, amelyeket a tagállamokban az alkotmánybíróságok.⁷⁶³ E téren fontos ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy az EUB magát az alkotmánybírósági funkciót is csak részben látja el centralizáltan, hiszen a nemzeti jog uniós jogi megfelelőségének vizsgálata sok tekintetben decentralizáltan, a nemzeti bíróságokon keresztül valósul meg. Mindezek miatt az EUB nem írható le tisztán alkotmánybírósággént vagy legfelső bírósággént, helyett hibrid bíróságnak vagy alkotmánybírósági funkciót is ellátó legfelső bíróságnak nevezhető.

⁷⁶³ „A Bíróság tehát olyan feladatokat lát el, amelyek a tagállamok jogrendszereiben az alkotmánybíróságok, az általános hatáskörű bíróságok vagy a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak.” Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union, 1995. május, <https://bit.ly/3YIA0gS2>.

Irodalomjegyzék

- ANGYAL Zoltán: *Bevezetés az EU belső piacának jogába*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017.
- ARCARI, Maurizio – NINATTI, Stefania: Narratives of Constitutionalization in the European Union Court of Justice and in the European Court of Human Rights' Case Law. *ICL Journal*, 2017/1., 11–41.
- ARNULL, Anthony: The European Court and Judicial Objectivity: A Reply to Professor Hartley. *Law Quarterly Review*, 1996. július, 411–423.
- ARNULL, Anthony: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- ARNULL, Anthony: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press, 2006.
- ARNULL, Anthony: The Court of Justice. Then, Now and Tomorrow. In Matthias DERLÉN – Johan LINDHOLM (szerk.): *The European Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Hart, 2020, 1–16.
- ASZTALOS Zsófia: A tagállami felelősség kiterjesztése a legfelsőbb bíróságokra a Köbler-ügy kapcsán. *Európai Tükör*, 2004/3., 85–95.
- AUER Ádám – ORBÁN Endre: Zárókö szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I–II. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/9., 385–397.
- AVBELJ, Matej: Questioning EU Constitutionalism. *German Law Journal*, 2008/1., 1–26.
- AVBEJ, Matej – KOMÁREK, Jan (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford, Hart, 2012.
- BAKÓ Beáta: Uniós alapjogok a tagállamokban. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/1., 179–218.
- BALÁZS Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.
- BALÁZS Zoltán: A kormányzás két arca a magyar politika példáján. *Fundamentum*, 2020/1., 25–31.
- BARAK, Aharon: *Purposive Interpretation in Law*. Oxford, Princeton University Press, 2005.
- BÁRD, Petra: *Rule of Law Sustainability and Mutual Trust in a Transforming Europe*. The Hague, Eleven, 2023.
- BÁRD, Petra et al.: Treaty changes for a better protection of EU values in the Member States. *European Law Journal*, 2024/4., 499–514.

- BÁRD, Petra – GROGAN, Joelle – PECH, Laurent: Defending the Open Society against its Enemies: The Court of Justice's ruling in C-78/18 Commission v Hungary (transparency of associations), *Verfassungsblog*, 2020. június 22., <https://bit.ly/3F2RsGk>.
- BARTHA, Ildikó: *EU Internal Market Law*. Debrecen, University of Debrecen, 2022.
- BASEDOW, Jürgen: Az európai jog versenykorlátozásokra vonatkozó szabályainak fejlődése. A decentralizációtól a közgazdasági megközelítésen át a magánjogi jogérvényesítésig. *Külgazdaság*, 2011/3–4., 31–47.
- BAST, Jürgen – BOGDANDY, Armin von: The Constitutional Core of the Union: On the CJEU's New Constitutionalism. *Common Market Law Review*, 2024/6., 1471–1500.
- BATOR-BRYLA, Monika: Prohibition of Discrimination on Ground of Nationality in the Freedom of Movement of Persons within the EU in the Light of Case Law of the Court of Justice of the European Union. *Review of European and Comparative Law*, 2021/3., 189–218.
- BAULLEUX, Julie: Michel Gaudet, a Law Entrepreneur: The Role of the Legal Service of the European Executives in the Intervention of EC Law and the Birth of the Common Market Law Review. *Common Market Law Review*, 2013/2., 359–367.
- BELIZNAI, Kinga – MEGYERI-PÁLFFI, Zoltán (szerk.): *Guarantees of Judicial Independence*. Budapest, Pátria, 2024.
- BELL, Mark: EU Anti-Discrimination Law: Navigating Sameness and Difference. In Paul CRAIG – Graïenne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2021, 651–677.
- BERGH, Roger J. van den – CAMESASCA, Peter D.: *European Competition Law and Economics. A Comparative Perspective*. London, Sweet & Maxwell, 2006.
- BESSELINK, Leonard F. M.: The ECJ as the European “Supreme Court”: Setting Aside Citizens' Rights for EU Law Supremacy. *Verfassungsblog*, 2014. augusztus 18., <https://bit.ly/4deDIVA>.
- BETLEM, Gerrit: The Principle of Indirect Effect of Community Law. *European Review of Private Law*, 1995/1., 1–20.
- BLUTMAN László: Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság. *Kontroll*, 2003/1., 6–27.
- BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- BLUTMAN László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/6., 261–270.
- BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog*, 2007/2., 3–16.
- BOBEK, Michal: The Court of Justice of the European Union. College of Europe. *Research Papers in Law*, 2014/2.

- BOBEK, Michal: Preliminary Rulings Before the General Court: What Judicial Architecture for the European Union. *Common Market Law Review*, 2023/6., 1515–1550.
- BODVARSSON, Örn B. – VAN DEN BERG, Hendrik: *The Economics of Immigration*. New York, Springer, 2009.
- BOGDANDY, Armin von: A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective. *European Law Journal*, 2000/3., 208–238.
- BOGDANDY, Armin von: The Constitutional Approach to EU Law. From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process. In Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart–Beck, 2010, 1–8.
- BOGDANDY, Armin von: On Meaning and Promise of European Society. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, No. 2024/30.
- BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart–Beck, 2010.
- BOGDANDY, Armin von – GRABENWARTER, Christoph – HUBER, Peter M. (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016.
- BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan: Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011/5., 1417–1453.
- BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- BORJAS, George J.: Self-selection and the earnings of immigrants. *American Economic Review*, 1987/4., 531–553.
- BOSWELL, Christina – GEDDES, Andrew: *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- BOURDIEU, Pierre: A tudomány társadalmi haszna. A tudományos mező klinikai szociológiája (ford. FÁBER Ágoston). *Replika* 67, 2009, 37–63.
- BOYTHA Györgyné – TÓTH Tihamér (szerk.): *Versenyjog*. Budapest, Pázmány Press, 2010.
- BÖTTNER, Robert: The Commission's initiative on the passerelle clauses – Exploring the unused potential of the Lisbon Treaty. *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2020/3., 489–508.
- BROWN, Lionel Neville – KENNEDY, Tom: *The Court of Justice of European Communities*. London, Sweet and Maxwell, 1994.
- BRUNO, Walter: Op-Ed: „Three Questions to rule (on) them All: the full Court Hearing in the Case Commission v. Hungary on the Justiciability of EU Values against Member States (C-769/22). *EU Law Live*, 2024. november 25., <https://bit.ly/3FvRQx1>.

- BRÜCKER, Herbert – EGER, Thomas: The law and economics of the free movement persons in the European Union. In Thomas EGER – Hans-Bernd SCHÄFER (szerk.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012, 146–182.
- BUCHANAN, Camilla: Long Awaited Guidance on the Meaning of ‘Regulatory Act’ for Locus Standi Under the Lisbon Treaty. *European Journal of Risk Regulation*, 2012/1., 115–122.
- BUDAI Péter: A beleértett külső hatáskörök esete. A pragmatizmus története az uniós külkapcsolati jogban. *Európai Tükör*, 2023/1., 47–64.
- BURROWS, Noreen – GREAVES, Rosa: *The Advocate General and EC Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.
- CALLIESS, Christian – VAN DER SCHYFF, Gerhard: *Constitutional identity in a Europe of multilevel constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- CAPPELLETTI, Mauro – SECCOMBE, Monica – WEILER, Joseph H.: *Integration Through Law Europe and the American Federal Experience*. Firenze–Berlin, European University Institute – De Gruyter, 1985.
- CERECEDA, Pablo Meix: Administrative Cooperation and the Internal Market for Services. In Emilie CHEVALIER – Mariolina ELIANTONIO – Rui Tavares LANCEIROC (szerk.): *Administrative cooperation in the European Space*. Bruxelles, Bruylant, 2025, 57–77.
- CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIROC, Rui Tavares (szerk.): *Administrative cooperation in the European Space*. Bruxelles, Bruylant, 2025.
- CHRONOWSKI Nóra: A többszintű alkotmányosság többszintű könyve. *Közjogi Szemle*, 2013/1., 68–71.
- CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban*. Budapest, ELKH TK JTI, 2022.
- CHU, Gary: ‘Playing at Killing.’ Freedom of Movement, Case C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn. *Legal Issues of Economic Integration*, 2006/1., 85–94.
- CLAES, Monica: *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*. Portland, Hart, 2006.
- CLOSA, Carlos: The Concept of Citizenship in the Treaty of the European Union. *Common Market Law Review*, 1992/6., 1137–1169.
- COPPEL, Jason: Rights, Duties and the End of Marshall. *The Modern Law Review*, 1994/6., 859–879.
- CORNILS, Matthias: BVerfGE 89, 155 – Maastricht. Gerichtskooperation im Staatenverbund: Das wächteramt des BVerfG über die Kompetenzen der Europäischen Union. In Jörg MENZEL – Ralf MÜLLER-TERPITZ (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, 535–543.
- COSTA, Marios – PEERS, Steve: *Steiner and Woods EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2023.

- COX, Simon: The EU Free Market Does Not Extend to Citizenship. *Verfassungsblog*, 2025. április 30., <https://bit.ly/3F7VPA0>.
- CRAIG, Paul: Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review*, 2004/3., 323–344.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráienne: *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2020.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Graienne (szerk.): *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2021.
- CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, Pablo: European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties. *European Constitutional Law Review*, 2025/4., 1–24.
- CZINE Ágnes: Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/2., 2–8.
- CSATLÓS Erzsébet: A bajba jutott uniós polgár védelmének rendszere harmadik állam területén. GANCZER Mónika – KNAPP László (szerk.): *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2022, 208–222.
- CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: 2/A. § [Európai Unió]. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009, 238–270.
- DAIBER, Birgit: Court of Justice of the European Union or European Court of Human Rights – Is There a ‘Supreme Court of Europe’? *ICL Journal*, 2024/1., 109–126.
- DÁN Judit: A belső piac működését segítő, határon átnyúló együttműködések. In GOMBOS Katalin – SIMON Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben*. Budapest, Ludovika, 2020, 141–190.
- DASHWOOD, Alan – JOHNSTON, Angus: Synthesis of the Debate. In Alan DASHWOOD – Angus JOHNSTON (szerk.): *The Future of the Judicial System of the European Union*. Oxford, Hart, 2001, 55–83.
- DASHWOOD, Alan – JOHNSTON, Angus (szerk.): *The Future of the Judicial System of the European Union*. Oxford, Hart, 2001.
- DAVIES, Bill: Resistance to European Law and Constitutional Identity in Germany: Herbert Kraus and *Solange* in its Intellectual Context. *European Law Journal*, 2015/4., 434–459.
- DAVIES, Bill: *Internationale Handelsgesellschaft* and the Miscalculation at the Inception of the ECJ’s Human Rights Jurisprudence. In Fernanda NICOLA – Bill DAVIES (szerk.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 157–177.
- DAVIES, Gareth: *The Division of Powers between the European Court of Justice and National Courts*. University of Groningen. Faculty of Law, 2005, <https://bit.ly/3Zeqxhk>.

- DAVIES, Gareth: How the Court's path dependence affects its role as a relational actor. *European Law Open*, 2023/2., 271–283.
- DE BÚRCA, Gráinne: The Principle of Proportionality and its Application in EC Law. *Yearbook of European Law* 1993, 105–150.
- DERLÉN, Matthias – LINDHOLM, Johan (szerk.): *The European Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Hart, 2020.
- DE VRIES, Sybe A.: Recent trends in EU internal market legislation. Bringing back the old concept? In Ton VAN DEN BRINK – Virginia PASSALACQUA (szerk.): *Balancing unity and diversity in EU legislation*. London, Edward Elgar, 2024, 17–41.
- DE WITTE, Bruno: The EU as an international legal experiment. In Joseph H. H. WEILER – Gráinne DE BÚRCA (szerk.): *The Worlds of European Constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 19–56.
- DE WITTE, Bruno: European Union Law: A Unified Academic Discipline? In Bruno DE WITTE – Antoine VAUCHEZ (szerk.): *Lawyering Europe – European law as a transnational social field*. London, Hart, 2013, 101–116.
- DE WITTE, Bruno: The Impact of Van Gend en Loos on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions. In Antonio TIZZANO – Juliane KOKOTT – Sacha PRECHAL (szerk.): *50th Anniversary of the Judgement in Van Gend en Loos, 1963–2013*. Luxembourg, Offices des Publications de l'Union européenne, 2013, 93–102.
- DE WITTE, Bruno: The Preliminary Ruling Dialogue: Three Types of Questions Posed by National Courts. In Bruno DE WITTE et al. (szerk.): *National Courts and EU Law: New Issues, Theories and Methods*. Cheltenham, Edward Elgar, 2016, 15–25.
- DE WITTE, Bruno et al. (szerk.): *National Courts and EU Law: New Issues, Theories and Methods*. Cheltenham, Edward Elgar, 2016.
- DE WITTE, Bruno: Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In Paul CRAIG – Graïenne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2021, 187–227.
- DE WITTE, Bruno – OMAMOVIC, Šejla: Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court. *European Law Review*, 2015/5., 683–705.
- DE WITTE, Bruno – VAUCHEZ, Antoine (szerk.): *Lawyering Europe – European law as a transnational social field*. London, Hart, 2013.
- DEHOUSSE, Renaud: *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*. Basingstoke, Macmillan, 1998.
- DELLEDONNE, Giacomo – FABBRINI, Federico: The Founding Myth of European Human Rights Law: Revisiting the Role of National Courts in the Rise of EU Human Rights Jurisprudence. *European Law Review*, 2019/2., 178–195.
- DONNER, Andreas M.: The Constitutional Powers of the Court of Justice of the European Communities. *Common Market Law Review*, 1974/11., 127–140.

- DOUGAN, Michael: The Francovich Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community. *European Public Law*, 2000/1., 103–128.
- DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI, 2017.
- DYEVRE, Arthur – GLAVINA, Monika – OVÁDEK, Michal: The Voices of European Law: Legislators, Judges and Law Professors. *German Law Journal*, 2021/6., 956–982.
- EGER, Thomas – SCHÄFER, Hans-Bernd (szerk.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012.
- ELLIS, Evelyn – WATSON, Philippa: *EU Anti-Discrimination Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- EVERLING, Ulrich: The *Maastricht* Judgment of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union. *Yearbook of European Law*, 1994/1., 1–19.
- FARKAS Csaba et al. (szerk.): *Társasági jog*. Szeged, Lectum, 2011.
- FAZEKAS Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében* (PhD-disszertáció). Debreceni Egyetem, 2009.
- FAZEKAS Judit: Az EU jogrendszere és döntéshozatal, jogalkotási eljárásai; a jogközelítés módszerei. In OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011.
- FEKETE Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, 2013/2., 1–11.
- FRITZ, Vera: Activism on and off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration. *Common Market Law Review*, 2020/2., 475–502.
- GALANTER, Marc: Why the „Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review*, 1974/1., 95–160.
- GANCZER Mónika: Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve. *Állam- és Jogtudomány*, 2012/1., 29–62.
- GANCZER Mónika – KNAPP László (szerk.): *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2022.
- GARBEN, Sacha: *The internal market 2.0*. Oxford, Hart, 2020.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: Prior and Subsequent Authorization of Cross-Border Healthcare under Directive 2011/24/EU. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2023, 50–73.
- GIEGERICH, Thomas: All’s well that ends well? European Commission closes infringement procedure against Germany on PSPP judgment of the Federal Constitutional Court. *Jean Monnet Saar*, 2021. december 3., <https://bit.ly/3GJBpO9>.
- GIESBERTS, Ludger – KLEVE, Guido: Compensation for Passengers in the Event of Flight Delays. Interpretation of Air Passenger Rights Regulation after the European Court of Justice Judgment of 19 November 2009. *Air and Space Law*, 2010/4–5., 293–304.

- GOMBOS Katalin: Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről. *Jogtudományi Közlöny*, 2009/5., 234–240.
- GOMBOS Katalin: A jogértelmezés jelentősége a közösségi jogban – avagy az értelmezési elsődlegesség elvéről. *Európai Jog*, 2010/2., 3–10.
- GOMBOS Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.
- GOMBOS Katalin: Az Európai Unió Bíróságát érintő reformok. In KOLTAY András – DARÁK Péter (szerk.): *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press – Kúria, 2017, 189–213.
- GOMBOS Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.
- GOMBOS Katalin (szerk.): *Az Európai Unió versenyjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022.
- GOMBOS Katalin: Versenypolitika. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika, 2022, 55–69.
- GOMBOS Katalin: 20 év, 20 érv. A magyar előzetes döntéshozatali eljárások magánjogi tapasztalatai. *Európai Jog*, 2024/6., 19–27.
- GOMBOS, Katalin: Judicial independence in the case law of the Court of Justice of the European Union. In Kinga BELIZNAI – Zoltán MEGYERI-PÁLFFI (szerk.): *Guarantees of Judicial Independence*. Budapest, Pátria, 2024, 185–202.
- GRABENWARTER, Christoph: National Constitutional Law Relating to the European Union. In Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart–Beck, 2010, 85–91.
- GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/3–4., 85–99.
- GYENEY Laura: „Uniós polgárnak lenni vagy nem lenni?” A minősítés kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/7–8., 307–315.
- GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* Budapest, ORAC, 2023.
- HALTERN, Ulrich: *The Constitution of the European Union*. London, Hart, 2025.
- HÁRS Ágnes: A nemzetközi migráció néhány problémájáról. Szakirodalmi áttekintés. *Szociológiai Szemle*, 1992/2., 123–137.
- HART, Herbert L. A.: *A jog fogalma* (ford. TAKÁCS Péter). Budapest, Osiris, 1995.
- HARTLEY, Trevor: The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union. *Law Quarterly Review*, 1996/12., 95–109.
- HINAREJOS, Alicia: *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- HORVÁTHY Balázs: Befektetői állampolgársági programok és az uniós polgárság intézménye. GANCZER Mónika – KNAPP László (szerk.): *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2022, 61–80.

- HUNGLER Sára: A kiküldetési irányelv tervezett reformja. *JTIBlog*, 2016. június 24., <https://bit.ly/42PEdBY>.
- IBÁÑEZ COLOMO, Pablo: *The New EU Competition Law*. London, Bloomsbury, 2024.
- JACQUÉ, Jean Paul – WEILER, Joseph H. H.: On the Road to the European Union. A new judiciary architecture: an agenda for the intergovernmental conference. *Common Market Law Review*, 1990/2., 185–207.
- JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.
- JAKAB, András: *Three misconceptions about the EU rule of law crisis*. *Verfassungsblog*, 2022. október 17., <https://bit.ly/3YDhLt7>.
- JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, ijoten.hu.
- JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016.
- JANCIC, Davor: The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review*, 2015/4., 939–975.
- JANSSENS, Christine: *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- JOHNSON, Desmond: Institutional Balance as Constitutional Dialogue. In Matthias DERLÉN – Johan LINDHOLM (szerk.): *The European Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Hart, 2020.
- JUHÁSZ Endre: Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle*, 2014. április, 373–390.
- JUHÁSZ Endre: Az Európai Unió Bírósága egy korábbi bírója szemszögéből. *Európai Jog*, 2022/5., 1–5.
- KACZOROWSKA-IRELAND, Alina: *European Union Law*. Abingdon, Routledge, 2016.
- KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- KEELER, John: Mapping the EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960–2000. *Journal of Common Market Studies*, 2005/3., 551–582.
- KELEMEN, R. Daniel: The Political Foundations of judicial independence in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2012/1., 43–58.
- KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai, 2016.
- KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest, ELTE Eötvös, 2012.
- KLAMERT, Marcus: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014.
- KNAPP László: A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog–Állam–Politika*, 2019/1., 79–100.

- KOCHENOV, Dimitry – BÁRD, Petra: The Last Soldier Standing? Courts Versus Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU. *European Yearbook of Constitutional Law*, 2020, 243–288.
- KOCHENOV, Dimitry Vladimirovich – DIMITROVS, Aleksejs: Solving the Copenhagen Dilemma: The Repubblica Decision of the European Court of Justice. *Verfassungsblog*, 2021. április 28., <https://bit.ly/3S1FxLJ>.
- KOLLÁRIK Ferenc: Vámpolitika. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika, 2022, 41–54.
- KOLTAY András – DARÁK Péter (szerk.): *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press – Kúria, 2017.
- KOMÁREK, Jan: Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution. *Verfassungsblog*, 2012. február 22., <https://bit.ly/4k7ttV2>.
- KOMÁREK, Jan: Whose ideas matter? Studying the origins of European constitutional imaginaries. (2022) *iCourts Working Paper Series*, No. 300.
- KONSTADINIDES, Theodore: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 13., 2010/2011, 195–218.
- KOOPMANS, Tim: The Role of Law in the Next Stage of European Integration. *The International Comparative Law Quarterly*, 1986/4., 925–931.
- KORNEZOV, Alexander: Res Judicata of National Judgments Incompatible with EU Law: Time for a Major Rethink. *Common Market Law Review*, 2014/3., 809–842.
- KOUTRAKOS, Panos: On groceries, alcohol and olive oil: more on free movement of goods after Keck. *European Law Review*, 2001/26., 391–407.
- KRUNKE, Helle – KLINGE, Sune: The Danish Ajos Case: The Missing Case from Maastricht and Lisbon. *European Papers*, 2018/1., 157–182.
- KÜPPER, Herbert: Beyond Europe: Integrated Markets in Other Parts of the World. *EU Jog online*, 2024/2.
- KÜPPER, Herbert – PATYI András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009, 1777–1892.
- LÁNCOS Petra Lea: A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből. *Pázmány Law Working Paper*, 2011/39.
- LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- LEINO-SANDBERG, Päivi: Enchantment and Critical Distance in EU Legal Scholarship: What Role for Institutional Lawyers? *European Law Open*, 2022/1., 231–256.
- LELOUP, Mathieu: The ECtHR Steps into the Ring: The Xero Flor ruling as the ECtHR's first step in fighting rule of law backsliding, *Verfassungsblog*, 2021. május 10., <https://bit.ly/44tiuAR>.

- LELOUP, Mathieu – SPIEKER, Luke Dimitrios: Rethinking primacy's effects: On creating, avoiding and filling legal vacuums in the national legal system. *Common Market Law Review*, 2024/4., 913–958.
- LENAERTS, Koen: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, 1990/2., 205–263.
- LENAERTS, Koen: The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*, 2007/6., 1625–1659.
- LENAERTS, Koen: La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust. *Common Market Law Review*, 2017/54., 805–840.
- LENAERTS, Koen: Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. *German Law Journal*, 2019/6., 779–793.
- LENAERTS, Koen: New Horizons for the Rule of Law within the EU. *German Law Journal*, 2020/1., 29–34.
- LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: *To say what the law of the EU is: methods of interpretation and the European Court of Justice*. European University Institute AEL 2013/9, Distinguished Lectures of the Academy, <https://bit.ly/3YypUIY>.
- LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2020.
- LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José Antonio: The Place of the Charter in the European legal Space. In Steve PEERS et al. (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*. London, Hart, 2021, 1711–1734.
- LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: *Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei* (ford. LUKÁCS Adrienn, ORBÁN Endre, SIMON Emese Réka). Budapest, HVG-ORAC, 2022.
- LIANOS, Ioannis – KORAH, Valentine – SICILIANI, Paolo: *Competition Law*. Oxford, Oxford University Press, 2022.
- LUSZCZ, Viktor: *European Court Procedure: A Practical Guide*. London, Hart, 2020.
- MADURO, Miguel Poiares: *We, The Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford, Hart, 1998.
- MADURO, Miguel Poiares – WIND, Marlene (szerk.): *The Transformation of Europe: Twenty-Five Years On*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- MAES, Christophe: *The notion of constitutional identity and its role in European integration*. European Parliament, 2024, <https://bit.ly/4d9ZdXq>.
- MAREK, Pivoda: Constitutional Courts Asking Questions: A Deliberative Potential of Preliminary Reference Mechanism. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, 141–160.
- MASSEY, Douglas S. et al.: Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 1993/3., 431–466.

- MENZEL, Jörg – MÜLLER-TERPITZ, Ralf (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017.
- MISKOLCZI BODNÁR Péter: A versenykorlátozó megállapodás, a kartell versenyjogi tilalma és a „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési eljárásban” elnevezésű bűncselekmény. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2., 169–179.
- MOHAY Ágoston: A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/2., 50–58.
- MOHAY Ágoston: *Az Európai Parlament a Bíróság előtt. Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai Parlament intézményi pozíciójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Európa Központ, 2012.
- MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYÖK Gábor) 2019, <https://bit.ly/3RX69gS>.
- MOLNÁR, Tamás: The impact of ECtHR case-law on the CJEU’s interpreting of the EU’s return acquis: More than it first seems? *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2022/4., 257–280.
- MORIUN, John: Separate Charter invocation as a new enforcement method: The Lex NGO case. *Common Market Law Review*, 2022/4., 1137–1168.
- MOTTA, Massimo: *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- MUIR, Elise: *EU Equality Law – The First Fundamental Rights Policy of the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
- NAGY Csongor István: Kartellkár mint joghatósági ok. *Acta Juridica et Politica*, 2021/3., 287–291.
- NAGY, Csongor István: The Diagonal Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From “Displacement” through “Agency” to “Scope” and Beyond. *German Law Journal*, 2024/2., 155–184.
- NAGY Noémi: A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége. Jogérvényesülés és alapvető jogok. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika, 2022, 265–276.
- NAGY Ferenc – KARSAI Krisztina: A kerethatározat. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/1–2., 3–38.
- NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill (szerk.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- ORBÁN, Endre: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica*, 2016/1., 119–128.
- ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, TK JTI, 2020.

- ORBÁN Endre: A bírói függetlenség értelmezése körüli legújabb dilemmák az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában. *EU Jog Online*, 2021/1–2., 3–15.
- ORBÁN, Endre: The EU-Member State Relationship as a Principal-Agent Problem. *Perspectives on Federalism*, 2021/1., 61–90.
- ORBÁN Endre: Európai uniós értékviták és alkotmányos kérdések. *Közjogi Szemle*, 2023/4., 1–11.
- ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: A „visszafoglalás elve”. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, 2022/2., 103–111.
- OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011.
- OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- ÖBERG, Ulf et al.: Specialization of Chambers at the General Court. In Matthias DERLÉN – Johan LINDHOLM (szerk.): *The European Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, Hart, 2020.
- ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika, 2022.
- PAPP Mónika: Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány*, 2018/4., 37–62.
- PAPP Tekla: A társasági jog európai dimenziói. In FARKAS Csaba et al. (szerk.): *Társasági jog*. Szeged, Lectum, 2011, 608–632.
- PASSALACQUA, Virginia – COSTAMAGNA, Francesco: The law and facts of the preliminary reference procedure: a critical assessment of the EU Court of Justice’s source of knowledge. *European Law Open*, 2023/2., 322–344.
- PAZOS, Ricardo: The Extraordinary Circumstances Defence in Regulation (EC) 261/2004. *Air & Space Law*, 2021/6., 739–762.
- PEERS, Steve et al. (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*. London, Hart, 2021.
- PÉREZ, Aida Torres: Melloni in Three Acts: from Dialogue to Monologue. *European Constitutional Law Review*, 2014/2., 308–331.
- PERNICE, Ingolf: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited? *Common Market Law Review*, 1999/4., 703–750.
- PERNICE, Ingolf: Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 2002/5., 511–529.
- PERNICE, Ingolf: The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years After Van Gend. In Antonio TIZZANO – Juliane KOKOTT – Sacha PRECHAL (szerk.): *50th Anniversary of the Judgement in Van Gend en Loos, 1963–2013*. Luxembourg, Offices des Publications de l’Union européenne, 2013, 55–80.

- PESCATORE, Pierre: *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*. Leiden, Sijthoff, 1972.
- PESCATORE, Pierre: The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law. *European Law Review*, 1983/8., 155–177.
- PINDYCK, Robert S. – RUBINFELD, Daniel: *Microeconomics*. Boston–London, Pearson, 2013.
- POLOMARKAKIS, Konstantinos Alexandris: The Court of Justice of the European Union as a legal field. *European Law Open*, 2023/2., 244–270.
- POLZIN, Monika: Constitutional Identity, Unconstitutional Amendments and the Idea of Constituent Power: The Development of the Doctrine of Constitutional Identity in German Constitutional Law. *I-CON*, 2016/1., 411–438.
- PUSZTAI Ferenc (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémiai, 2009.
- RASMUSSEN, Hjalte: *On the Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht, Nijhoff, 1986.
- RASMUSSEN, Morten: Establishing a Constitutional Practice of European Law. *Contemporary European History*, 2012/3., 375–397.
- RASMUSSEN, Morten: Law Meets History: Interpreting the *Van Gend en Loos* Judgement. In Fernanda NICOLA – Bill DAVIES (szerk.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 103–120.
- RASMUSSEN, Morten: The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*, 2008/2., 77–98.
- REDING, Viviane: *Speech: The EU and the Rule of Law – What next?* European Commission, 2013. szeptember 4., <https://bit.ly/44vb405>.
- REES, Philip et al. (szerk.): *Population Migration in the European Union*. Chichester, J.Wiley & Sons, 1996.
- REESTMAN, Jan-Herman: The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity. *E.C.L. Review*, 2009/3., 374–390.
- REYNOLDS, Stephanie: Explaining the Constitutional Drivers Behind a Perceived Judicial Preference for Free Movement over Fundamental Rights. *Common Market Law Review*, 2016/3., 647–677.
- ROSAS, Allan: The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution? *Journal of Human Rights Practice*, 2022/1., 204–214.
- ROSENFELD, Michel: Comparing constitutional review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court. *International Journal of Constitutional Law*, 2006/4., 618–651.
- SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D.: *Közgazdaságtan I. Alapfogalmak és makroökönómia* (ford. FÉBÓ László, ATHÁRI János). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993.

- SARMIENTO, Daniel – WEILER, Joseph H. H.: *The EU Judiciary After Weiss: Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice*. *Verfassungsblog*, 2020. június 2., <https://bit.ly/4mcUUyW>.
- SCHARPF, Fritz W.: The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 2006/4., 845–864.
- SCHEPEL, Harm: *Reconstructing Constitutionalization: Law and Politics in the European Court of Justice*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000/3., 457–468.
- SCHEPEL, Harm: Constitutionalising the Market, Marketising the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law. *European Law Journal*, 2012/2., 177–200.
- SCHEPEL, Harm – WESSELING, Rein: The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe. *European Law Journal*, 1997/2., 165–188.
- SCHMIDT, Marlene: The Principle of Non-discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment. *German Law Journal*, 2006/5., 505–524.
- SCHÜTZ, Hans-Joachim – BRUHA, Thomas – KÖNIG, Doris: *Casebook Europarecht*. München, C. H. Beck, 2004.
- SCHÜTZE, Robert: *An Introduction to EU Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- SELNICEAN László: *21. századi megoldások a versenyjogi jogértékesítésben*. Budapest, Ludovika, 2025 (megjelenés alatt).
- SHAPIRO, Martin: The European Court of Justice: of Institutions and Democracy. *Israel Law Review*, 1998/4., 3–50.
- SIK Endre: *A migráció szociológiája*. Budapest, ELTE TáTK, 2012, <https://bit.ly/3YIDZKh>.
- SKIDMORE, Paul: European Development. EC Framework Directive on Equal Treatment in Employment: Towards a Comprehensive Community Anti-Discrimination Policy? *Industrial Law Journal*, 2001/1., 126–132.
- SKOURIS, Vassilios: The Position of the European Court of Justice in the EU Legal Order and Its Relationship with National Constitutional Courts. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005/3., 323–333.
- SÓLYOM Péter: Alapjogokra hangolva. *Fundamentum*, 2007/3., 91–95.
- SOMSSICH Réka: Magánszemélyek keresetösségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer? In VARJU Márton et al. (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában. Ünnepi tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021, 102–125.
- SOMSSICH Réka: *Fenntarthatósági elemek a belső piaci jogalkotásban*. Budapest, Ludovika, 2025 (megjelenés alatt).

- SOMSSICH Réka – FEHÉR Miklós Zoltán: Magyar előzetes döntéshozatali eljárások 2004–2019. *Európai Tükör*, 2019/3., 7–22.
- SONNEVEND, PÁL: A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Jugment of the CJEU. *Verfassungsblog*, 2018. július 27., <https://bit.ly/4jO4arp>.
- SPIEKER, Luke Dimitrios: Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis. *German Law Journal*, 2019/8., 1182–1213.
- SPIEKER, Luke Dimitrios: *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*. Oxford, Oxford University Press, 2023.
- SPIEKER, Luke Dimitrios: *Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*. *Verfassungsblog*, 2024. október 9., <https://bit.ly/4jQm2C1>.
- STEIN, Eric: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 1981/1., 1–27.
- STONE SWEET, Alec: *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- STONE SWEET, Alec: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- STRIHÓ Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.
- SULYOK Gábor: Az általános jogelvek nemzetközi jogforrási jellegéről. *Közjogi Szemle*, 2011/1., 24–41.
- SULYOK, Márton – KISS, Lilla Nóra: In Uncharted Waters? The Place and Position of EU Law and the Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2019, 395–417.
- SZABÓ Marcel: A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonya: félúton vagy tévúton? In GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* Budapest, ORAC, 2023, 17–33.
- SZABÓ Marcel: A termőfölddel kapcsolatos újabb jogi szabályozás az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *EU Jog online*, 2023/3.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió alapidokumentumai 2010*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Európa Központ, 2010.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az uniós polgárság: Az EUM-Szerződés 20-25. cikkéhez fűzött kommentár. In OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011, 1010–1042.
- SZEGEDI László – SZIRBIK Miklós: Belső (egységes) piac. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika, 2022, 107–123.

- SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest, Dialóg Campus, 2013.
- SZŰCS Anikó Edit: Fúziókontroll az Unióban, avagy emlékezetes bizottsági elutasító határozatok. GOMBOS Katalin (szerk.): *Az Európai Unió versenyjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022, 65–74.
- TÁRNOK Balázs: *Mire elég egymillió aláírás?* Budapest, Ludovika, 2023.
- TERKELSEN, Ole: The Ajos Case and the Danish Approach to International Law. *European Public Law*, 2018/2., 183–193.
- TIEBOUT, Charles: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 1956/5., 416–424.
- TIZZANO, Antonio – KOKOTT, Juliane – PRECHAL, Sacha (szerk.): *50th Anniversary of the Judgement in Van Gend en Loos, 1963–2013*. Luxembourg, Offices des Publications de l’Union européenne, 2013.
- TRIDIMAS, Takis: The Court of Justice and judicial activism. *European Law Review*, 1996/3., 199–210.
- TRIDIMAS, Takis: The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union? In Takis TRIDIMAS – Paolisa NEBBIA (szerk.): *European Union Law for the Twenty-First Century: Volume 1: Rethinking the New Legal Order (Essays in European Law)*. Oxford, Hart, 2004, 113–142.
- TRIDIMAS, Takis: *The General Principles of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2006.
- TRIDIMAS, Takis: Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction. *International Journal of Constitutional Law*, 2011/3–4., 737–756.
- TRIDIMAS, Takis – NEBBIA, Paolisa (szerk.): *European Union Law for the Twenty-First Century: Volume 1: Rethinking the New Legal Order (Essays in European Law)*. Oxford, Hart, 2004.
- VAN DEN BRINK, Ton – PASSALACQUA, Virginia (szerk.): *Balancing unity and diversity in EU legislation*. London, Edward Elgar, 2024.
- VARGA Attila: Román alkotmánybírósági határozat döntése és különvélemények a „házastársfo(r)galom” értékelésével és értelmezésével kapcsolatban, avagy „egy családi fotó” elmosódott részletei. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1., 2–9.
- VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/3., 17–29.
- VARGA Zsófia: Az Európai Bíróság ítélete az Åkerberg Fransson-ügyben: a ne bis in idem mint az EU Alapjogi Karta és az EJEE által biztosított elv: C-617/10. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4., 68–79.
- VARGA, Zsófia: *Guide pratique du contentieux européen devant les juridictions nationales*. Bruxelles, Bruylant, 2021.
- VARJU Márton: A Cartesio-ügy. Társasági székhely áthelyezése és az előzetes döntés kérésének joga. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/2., 51–72.

- VARJU Márton et al. (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában. Ünnepi tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021.
- VARJU Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016, 142–172.
- VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben: Sólyom László uniós polgár és/vagy államfő? *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4., 80–91.
- VÁRNAY, Ernő: Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015/6., 836–861.
- VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/2., 85–113.
- VÁRNAY Ernő: Az Európai Unió Bírósága visszautal a magyar bírósághoz. *Európai Tükör*, 2019/3., 23–33.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2023.
- VAUCHEZ, Antoine: When Scholarship Matters: Theory-Building and Theory Effects in the EU Polity Context. *iCourts Working Paper*, No. 200, 2020.
- VESTERDORF, Bo: A Constitutional Court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, 2006/4., 607–617.
- VIEIRA PERES, Catarina: EU Case Law Developments on Age Discrimination. *Market and Competition Law Review*, 2018/2., 151–180.
- VINCZE Attila: A „lex MOL” és a tőke szabad mozgása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2008/2., 3–9.
- VINCZE Attila: Az osztrák alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013/1., 126–132.
- VOIGT, Stefan: A Constitution Like Any Other? Comparing the European Constitution with Nation State Constitutions. In Thomas EGER – Hans-Bernd SCHÄFER (szerk.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012, 11–28.
- VOSSKUHL, Andreas: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review*, 2010/6., 175–198.
- VÖRÖS Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közöny*, 2011/7–8., 369–401.
- WALKER, Neil: The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, 2002/3., 317–359., <https://bit.ly/454qKYe>.
- WALLERMAN GHAVANINI, Anna: The EU Court of Justice as a relational actor: an introduction. *European Law Open*, 2023/2., 233–243.

- WARLOUZET, Laurent – WITSCHKE, Tobias: The Difficult Path to an Economic Rule of Law: European Competition Policy, 1950–91. *Contemporary European History*, 2012/3., 437–455.
- WEILER, Joseph H. H.: The Transformation of Europe. *The Yale Journal*, 1991/8., 2403–2483.
- WEILER, Joseph H. H.: A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors. *Comparative Political Studies*, 1994/4., 510–534.
- WEILER, Joseph H. H.: Editorial: Judicial Ego. *International Journal of Constitutional Law*, 2011/1., 1–4.
- WEILER, Joseph H. H.: Editorial. *International Journal of Constitutional Law*, 2016/2., 321–324.
- WEILER, Joseph H. H.: The Transformation of Europe Revisited: The Things that Do Not Transform. In Miguel Poires MADURO – Marlene WIND (szerk.): *The Transformation of Europe: Twenty-Five Years On*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 333–352.
- WERNER, Benjamin: *Why is the Court of Justice of the European Union accepted? Three mechanism of opposition abatement*. EUSA Fourteenth Biennial Conference, 2015, Boston.
- ZACCARIA Márton Leó: A munkavállalók tagállamok közötti kiküldésének módosított szabályozása a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a munkavállalói alapjogok metszéspontjában. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/4., 156–166.
- ZELGER, Bernadette: *Restrictions of EU Competition Law in the Digital Age: The Meaning of 'Effects' in a Digital Economy*. Cham, Springer, 2023.
- ZGLINSKI, Jan: The new judicial federalism: the evolving relationship between EU and Member State courts. *European Law Open*, 2023/2., 345–371.
- ZOVÁNYI Nikolett: Valóság vagy ábránd? A légi utasok jogainak érvényesülése az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/11., 513–518.

Nyomda és kötészet:
Multiszolg Bt., Vác
Telefon: (27) 502-765
Felelős vezető: Kajtor Bálint

