

MAGYAR



KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,

2005. augusztus 31.,
szerda

117. szám

II. kötet

Ára: 2760,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

7001/2005. (IK 8.) IM ie.

A jogharmonizációs célú jogalkotásról



IV. rész	IRÁNYMUTATÁSOK JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK
----------	---

**7001/2005. (IK 8.) IM irányelv
a jogharmonizációs célú jogalkotásról***

* A jelen irányelvnek a Magyar Közlönyben való közzététele napjától a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató hatályát veszti.

ÁTTEKINTŐ TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS

I. A JOGHARMONIZÁCIÓS MUNKA FOLYAMATA, ELLENŐRZÉSE ÉS KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓJA

- A jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok felmérése az uniós döntéshozatali folyamat során
- A jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok meghatározása
- A jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrzése
- A jogalkotási folyamat további részeinek sajátosságai a jogharmonizációs célú jogalkotás esetében
- Megfelelési táblázat
- Jogharmonizációs adatbázis
- Notifikáció

II. A JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ JOGALKOTÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

- Közösségi jog – uniós jog
- Jogharmonizáció az EGT-megállapodás hatálya alá eső területeken
- A szerves átültetés követelménye
- Felhatalmazás a jogharmonizációs célú jogszabályok megalkotására
- Utalás az uniós jogra a jogszabályokban
- A jogharmonizáció alapját képező norma megismerése, értelmezése
- Alaki követelmények
- Az uniós jogi aktusok magyar szövege

III. A JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ JOGALKOTÁS KÜLÖNÖS KÉRDÉSEI

- Az egyes uniós jogi aktusok természetéből eredő sajátos jogalkotási követelmények
- A tagállami kötelezettségek teljesítésével összefüggő egyéb, jogalkotást érintő követelmények

MELLÉKLETEK

FÜGGELÉKEK

Részletes tartalomjegyzék

BEVEZETÉS

I. A JOGHARMONIZÁCIÓS MUNKA FOLYAMATA, ELLENŐRZÉSE ÉS KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓJA

- A jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok felmérése az uniós döntéshozatali folyamat során
- A jogalkotási feladatok felmérése a tárgyalási álláspont kialakítása során
- A jogalkotási feladatok felmérése az Országgyűlés és a Kormány közötti együttműködés keretében
- A jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok meghatározása
- Jogharmonizációs javaslat
 - A jogharmonizációs javaslat elkészítéséért felelős tárca
 - A jogharmonizációs javaslat elkészítésének határideje
 - A jogharmonizációs javaslat egyeztetése
 - A jogharmonizációs javaslat módosításának rendje

Jogharmonizációs javaslat szükségessége

Általános szabályok

Jogharmonizációs javaslat tagállami jogalkotási szükséglet hiánya esetén

A jogharmonizációs javaslat tartalma

Általános szabályok

Koncepcionális döntés szükségessége

Jogalkotási lépések ütemezése

Szakaszos átültetés

A jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrzése

A jogharmonizációs programozás ellenőrzése

A jogharmonizációs jogalkotás ellenőrzése

A jogalkotási folyamat további részeinek sajátosságai a jogharmonizációs célú jogalkotás esetében

Megfelelési táblázat

Jogharmonizációs adatbázis

Notifikáció

A notifikáció alapvető szabályai

A notifikáció speciális esetei

A notifikáció eljárási rendje

A notifikáció tartalma

II. A JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ JOGALKOTÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

Közösségi jog – uniós jog

Jogharmonizáció az EGT-megállapodás hatálya alá eső területeken

A szerves átültetés követelménye

Felhatalmazás a jogharmonizációs célú jogszabályok megalkotására

Utalás az uniós jogra a jogszabályokban

A közösségi jogi aktusok nevesítésének szükségessége a külön jogszabályokra való általános utalásokban

Közösségi jogi aktusok alkalmazására való konkrét utalás a jogszabályokban

Átültetés utalással

A jogharmonizáció alapját képező norma megismerése, értelmezése

Általános szabályok

Résztétel a döntéshozatali folyamatban, előkészítő dokumentumok

Más tagállamok megoldásai

Alaki követelmények

Hivatkozás a jogszabály végén az Európai Unió jogának való megfelelésre (jogharmonizációs záradék)

A jogharmonizációs záradék szükségessége

A jogharmonizációs záradék formája és helye

A részbeni megfelelés esetei

Jogharmonizációs záradék módosított uniós jogi aktusok esetén

Az uniós jogi aktusok megjelölésének szabályai

A csatlakozást megelőzően elfogadott jogszabályok jogharmonizációs záradékának lecserélése

Önálló jogharmonizációs záradék a módosító jogszabályokban

Jogharmonizációs ismertetés a törvényjavaslatok indokolásában és a kormány-előterjesztésekben

Az uniós jogi aktusok magyar szövege

Az uniós jogi aktusok szövegezése

Az uniós jogi aktusok szövege és a megfelelő magyar jogszabályok szövege közötti viszony
Az uniós jogi aktusok magyar szövegének megismerhetősége

III. A JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ JOGALKOTÁS KÜLÖNÖS KÉRDÉSEI

Az egyes uniós jogi aktusok természetéből eredő sajátos jogalkotási követelmények

Az elsődleges jog

Nemzetközi szerződések

A Közösség(ek) által kötött nemzetközi szerződések

Az Európai Unió második és harmadik pillérében kötött nemzetközi szerződések

Rendeletek

Irányelvek

Az irányelv jogforrási jellege

Az átültetés eszköze

Az irányelvek szempontjából irányadó időpontok, határidők

Mit nem kell átültetni?

Fogalommeghatározások

Formanyomtatványok

Példálózás, taxáció

A tagállamoknak engedett mozgástér

Értesítési kötelezettség

További közösségi jogi aktusokra történő hivatkozások

Nyelvi változatok

Szabványok

Kerethatározatok

Határozatok

A puha jog forrásai a közösségi jogban

Az európai bírósági határozatokból következő jogalkotási feladatok

A tagállami kötelezettségek teljesítésével összefüggő egyéb, jogalkotást érintő követelmények

A kölcsönös elismerés elvéből adódó követelmények

Műszaki tartalmú jogszabálytervezetek bejelentése

Állami támogatások bejelentése

Egyéb jogszabálytervezetek előzetes megküldésének kötelezettsége

MELLÉKLETEK

1. melléklet: A jogharmonizációs célú jogalkotás szempontjából releváns magyar jogszabályok és határozatok
2. melléklet: Jogharmonizációs adatlap
3. melléklet: Megfelelési táblázat
4. melléklet: Notifikációs adatlap
5. melléklet: Az uniós jogi aktusok magyar szövegének elérhetősége
6. melléklet: Az intézmények dokumentum-nyilvántartásai és a tagállami jogszabály-adatbázisok elérhetősége

FÜGGELÉKEK

Rövidítések jegyzéke

Tárgymutató

BEVEZETÉS

1. A jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató 1999. december 6-án került közzétételre a Magyar Közlönyben. E tájékoztató 5. pontja a jogharmonizációs tevékenység rendeltetéseként a Társulási Megállapodásból fakadó jogi kötelezettségeink teljesítését és az Európai Unióhoz csatlakozásra való jogi felkészülést jelölte meg. E célok teljesültek: a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. Ettől az időponttól kezdve a jogharmonizációs tevékenységünk rendeltetése az uniós tagsággal vállalt kötelezettségeink teljesítése, illetve e kötelezettségek és a tagságból fakadó jogok érvényesítését biztosító belső jogi környezet megteremtése.

2. A Jat. 55. §-ának (2) bekezdése szerinti irányelv kibocsátását (a korábbi tájékoztató helyett) az indokolja, hogy ma már számos jogszabály (valamint határozat) rendelkezik a jogharmonizáció egyes vonatkozásairól¹, melyek tekintetében a végrehajtás módszertanát illetően indokolt a megfelelő iránymutatás.

3. Jelen irányelv a jogharmonizáció kifejezést belső, azaz nem közösségi jogi értelemben, továbbá tágran értelmezve használja. Így jogharmonizáció alatt értendő minden olyan belső jogalkotási tevékenység, amelynek célja az uniós tagságból eredő kötelezettségeink végrehajtása, illetve a tagságból fakadó jogaink érvényesítését biztosító belső jogi környezet megteremtése.

4. Az irányelv célja a jogszabály-előkészítés számára pontos, egységes és gyakorlatias nézőpontú útmutatást adni arról, hogy a jogharmonizációs célú jogszabály-tervezetek előkészítése során milyen tartalmi és formai követelményrendszernek kell megfelelni. E követelményrendszer egyfelől az uniós jogból vezethető le, másfelől belső jogalkotásunk szabályaiból és törvényszerűségeiből következik, harmadsorban – már elmondhatjuk – hagyományokon nyugszik.

Az irányelvben foglaltakat általános megközelítésként áthatja a jogbiztonság erősítésére, a jogalkalmazói tevékenység hathatós támogatására, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítására való törekvés.

Az irányelv kibocsátásának célja az is, hogy átláthatóságra törekedve világossá tegye, hogy az Igazságügyi Minisztériumnak a jogharmonizációval foglalkozó munkatársai az igazságügy-miniszter hatáskörének gyakorlása keretében eljárva, a jogszabály-tervezetek ellenőrzése során milyen elvek és szempontok érvényesítésére törekszenek, illetve fognak törekedni a jövőben.

Jelen irányelvnek nem tárgya az uniós jog szabályainak és elveinek bemutatása; az uniós jog taglalása, magyarázata csak olyan mértékben jelenik meg, amilyen mértékben arra egy-egy jogharmonizációs kérdés felvázolásához, illetve a kérdés megválaszolásának alátámasztásához szükség van. Nem tárgya az irányelvnek annak bemutatása sem, hogy az uniós döntéshozatali folyamatban a magyar álláspont kialakítását milyen módon befolyásolhatják a belső jogi szabályainkból eredő megfontolások, vagyis az, hogy belső jogi megoldásainkat mikor és milyen módon próbáljuk meg érvényesíteni az uniós döntéshozatalban. Ez a folyamat ugyanis a belső jognak az uniós jogra való közvetett hatását tükrözi, jelen irányelv viszont az ellenkező irányú befolyás, azaz az uniós jognak a belső jogra gyakorolt hatása egyes törvényszerűségeit írja le.

5. Az irányelv a következő témaköröket tárgyalja.

Az első rész a jogharmonizációs tevékenységet mint munkafolyamatot ismerteti. Ezen belül a jogharmonizációs tevékenység programozására, valamint a feladatok teljesítésének ellenőrzésére tevődik a fő hangsúly, ugyanis ezek azok a mozzanatok, amelyek tekintetében a jogharmonizációs célú jogszabályalkotás munkafolyamata alapvetően eltér az általános jogalkotás esetén irányadótól.

¹ A legfontosabb jogszabályokat és határozatokat az 1. melléklet sorolja fel.

E körben az irányelv igyekszik figyelembe venni a csatlakozás óta eltelt időszak gyakorlati tapasztalatait is. Az ismertetett rendszer alapvetően megfelel a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről szóló 2004. július 12-i bizottsági ajánlásban² foglaltaknak.

A jelen irányelv tehát csak a specialitásokat mutatja be, azaz nem tér ki a jogalkotás folyamatának azokra a kérdéseire, amelyek esetén a jogharmonizációs, illetve a tisztán belső indíttatású jogalkotás teljes mértékben megegyezik.

Itt érdemes kiemelni, hogy a magyar jog jogforrási rendjében nincsenek sajátos jogharmonizációs eszközök, vagyis a jogharmonizációs célú jogalkotás ugyanazokat a jogforrástípusokat használja, mint a „rendes” jogalkotás. A jogszabály-előkészítés kormányzati felelősségi rendje is az általános szabályok szerint alakul, azaz minden minisztérium a saját feladatkörében köteles a jogharmonizációs célú jogalkotás előkészítésére (illetve elvégzésére), tehát a jogharmonizációs tevékenység decentralizált felelősségi rendben folyik a kormányzaton belül, nem jött létre olyan szerv, amely egyedül lenne felelős minden jogharmonizációs feladat teljesítéséért. A jogszabályok elfogadásának folyamata is az általános rend szerint zajlik, kisebb kivételekkel (lásd pl. a 241., 259., illetve 261. pontokat).

A második rész a jogharmonizációs célú jogalkotás olyan általános kérdéseit elemzi, amelyek bármely jogharmonizációs célból készítendő jogszabály esetében felmerülhetnek. A harmadik rész az egyes uniós jogi jogforrástípusok nézőszögéből közelítve írja le a jogharmonizációs tevékenység követelményrendszerét és törvényszerűségeit. Az irányelvet mellékletek egészítik ki, részletes és gyakorlatias mintákat adva egyes feladatok megoldására.

6. Az irányelv olyan módon került összeállításra, hogy az egyes problémakörök elemzése önállóan is hasznosítható legyen, vagyis a felhasználók megérthessék és alkalmazhassák az egyes részeket az egész irányelv áttanulmányozása nélkül is. E kézikönyvszerű használati módot egy problémaorientált szemléletben készült tárgymutató is segíteni kívánja.

² HL L 98., 2005.4.16., 47. o.

I. A JOGHARMONIZÁCIÓS MUNKA FOLYAMATA, ELLENŐRZÉSE ÉS KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓJA

7. A jogharmonizációs feladatoknak a csatlakozással megváltozó rendjéhez igazodóan megváltozott azok programozásának rendje is. Noha a jogharmonizációs feladatok programozása alapvetően eljárási természetű kérdés, kiemelt jelentősége van abból a szempontból, hogy az európai uniós tagságból eredő feladatok teljesítése kellő időben, tartalmilag megfelelő módon és hatékony ellenőrzés mellett, az egyéb, nem közvetlenül az uniós jogból fakadó hazai jogalkotási feladatokkal összehangoltan történjen.

E programozási rend részletes eljárási szabályait alapvetően az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről szóló 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat (Jhh.) szabályozza. Természetesen emellett a jogalkotási eljárásra vonatkozó egyéb jogszabályokra, így különösen az Alkotmányra és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényre (Jat.) is figyelemmel kell lenni. Ezen túlmenően az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat (EUDh.) egyes rendelkezései szintén érintik a jogharmonizációs feladatok meghatározásának és programozásának rendjét.

A magyar jogalkotásnak több mint egy évtizede egyik meghatározó eleme a jogharmonizáció. A folyamat programozására is igény mutatkozott, szinte a kezdetektől, elsősorban az elvégzendő feladatok mennyiségére tekintettel.³

A jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésének rendjében a csatlakozás utáni időszak legjelentősebb változását az jelenti, hogy a jogharmonizációs programozás a csatlakozástól nem éves (vagy annál rövidebb) időszakok vonatkozásában történik, hanem valamennyi újonnan kihirdetett uniós jogi aktus esetében külön-külön, egyenként. Ennek oka elsősorban az, hogy amíg a csatlakozást megelőzően, az arra való felkészülésként történt a jogharmonizációs jogalkotás, addig a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének végső határidejeként egységesen a Csatlakozási Szerződés hatálybalépésének időpontját lehetett tekinteni, tehát eddig kellett az uniós joggal való teljes összhangot, az uniós jogi aktusokban foglalt kötelezettségeknek való teljes megfelelést biztosító jogszabályokat megalkotni. Ezzel szemben tagállamként már nincs „türelmi idő” a jogalkotásra: az uniós jogforrásokban előírt kötelezettségek azok hatálybalépésétől, illetve előírt alkalmazási idejétől kezdve azonnal alkalmazandók minden tagállam esetében. (Erről részletesen lásd a 37. pontot). Másfelől a tagállammá válás azt is jelenti, hogy a jogharmonizációs feladatok nem „dömpingszerűen”, azaz nagy mennyiségben és ehhez képest viszonylag rövid időszakra koncentráltan jelentkeznek, hanem folyamatosan, az uniós jogalkotás mindennapi ritmusához igazodóan.

³ A jogharmonizációs tevékenységet a csatlakozást megelőzően a következő határozatok programozták: 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat az ötéves jogharmonizációs programról; 2403/1995. (XII. 12.) Korm. határozat a belső piaci integrációkra vonatkozó Fehér Könyvvel összefüggő feladatok végrehajtásáról; 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozást előkészítő jogharmonizációs, illetve belső piaci integrációs programok módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról; 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat a 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról; 2280/1999. (XI. 5.) Korm. határozat a 2001. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat módosításáról; 2140/2000. (VI. 23.) Korm. határozat a 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a többször módosított 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat módosításáról; 2158/2001. (VI. 27.) Korm. határozat a 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat módosításáról; 2099/2002. (III. 29.) Korm. határozat a jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról; 2072/2003. (IV. 9.) Korm. határozat a jogharmonizációs programról és a végrehajtásával összefüggő feladatokról; 2065/2004. (III. 18.) Korm. határozat a jogharmonizációs programról és a végrehajtásával összefüggő feladatokról.

Ennek megfelelően a Jhh.-val bevezetett új programozási rend lényege, hogy az egyes uniós jogi aktusokból eredő belső jogalkotási lépések az adott jogi aktus megszületése után, a kihirdetéstől számított rövid időn belül meghatározásra és ütemezésre kerülnek kormányzati szinten. Így idejekorán rögzítődik, hogy az adott uniós jogi aktusokból fakadó kötelezettségből eredően mikor és milyen jogalkotási feladatot kell elvégezni, következésképpen a jogharmonizációs feladatok az adott időszakokra vonatkozó törvényalkotási programokban, illetve a Kormány munkaterveiben úgy válnak tervezhetőkké, hogy az egyes uniós jogi aktusokból eredő feladatok pontos felmérése már rendelkezésre áll egy alapos előkészítő munka révén. A programozás tehát elkülönült folyamatban, s nem közvetlenül a Kormány következő törvényalkotási programjának, illetve munkatervének meghatározását előkészítő egyeztetések keretében születik meg.

E rendben ugyanakkor az egyes jogharmonizációs célú jogalkotási eljárások megfelelő előrehaladása ellenőrizhető és nyomon követhető, az esetleges elmaradások gyors észlelését lehetővé tevő rendszer révén a szükséges további intézkedésekre időben fel lehet hívni a tárcák és a Kormány figyelmét. A programozás alapja a belső jogalkotást igénylő uniós jogi aktusokhoz külön-külön készítendő jogharmonizációs javaslat, amelynek adattartalmát, elkészítésének és egyeztetésének rendjét a Jhh. írja elő (részletesen lásd a 31–43. pontokat).

A jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok felmérése az uniós döntéshozatali folyamat során

8. Noha az egyes uniós jogi aktusokból eredő hazai jogalkotási lépések végleges megállapítása és azok programozása szempontjából a Jhh. szerinti jogharmonizációs javaslat meghatározása jelenti a döntő pontot, amelyre főszabályként az Európai Unió Hivatalos Lapjában (Hivatalos Lap) kihirdetett uniós jogi aktusok alapján kerül sor, a szükséges jogharmonizációs feladatok megállapítása tekintetében nem ez jelenti az első lépést. Az egyes uniós jogi aktusokból eredő jogalkotási lépéseket már adott esetben a EUdh. alapján, az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali folyamata során, az abban való tagállami részvétel keretében fel kell mérni.⁴

A jogalkotási feladatok felmérése a tárgyalási álláspont kialakítása során

9. Az EUdh. 25. pontja szerint a tárgyalási álláspont tervezetének tartalmaznia kell a pontosan megfogalmazott álláspontot és annak rövid indokolását, továbbá az uniós tervezet várható költségvetési hatásait és – ha a tárgyalási álláspont meghatározásához szükséges – a társadalmi, gazdasági hatásainak, valamint az abból következő hazai jogalkotási, intézményfejlesztési feladatoknak a bemutatását. Nyilvánvaló, hogy egy adott uniós jogi aktus tervezete kapcsán az adott területen létező hatályos hazai szabályozás felmérése minden esetben szükséges, hiszen sokszor már a tárgyalás során érvényesítendő hazai érdekeket is éppen maguk a hatályos hazai jogszabályok tükrözik, másrészt elengedhetetlen abból a szempontból is, hogy megállapítható legyen, hogy a tervezett uniós jogi aktus – elfogadása esetén – a hazai szabályokat mennyiben érinti, azokkal a hazai szabályok összhangban vannak-e, illetve adott esetben mely jogszabályok módosítását vagy hatályon kívül helyezését teszi szükségessé. Így a tárgyalási álláspontban a tervezetből következő jogalkotási feladatokat szerepeltetni kell, kivéve, ha jogalkotási feladatok a tervezetből nem következnek.

Természetesen e tekintetben a jogalkotási hatások bemutatására nem ugyanazok a követelmények vonatkoznak, mint a Jhh. szerinti jogharmonizációs javaslat esetén. Ebben a szakaszban egyrészt sokkal kevésbé formalizáltan és kevésbé részletesen kell meghatározni a feladatokat, másrészt azonban a

⁴ Az EUdh. rendelkezéseit nem csupán a tanácsi döntéshozatalban való kormányzati részvételre, az abban képviselendő tárgyalási álláspont kialakítására, de az Európai Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságokban képviselendő álláspont kialakítására és képviseletére is megfelelően alkalmazni kell.

tárgyalási álláspont – az eset és a tárgyalási tervezet jellegéből adódóan – egyes rendelkezések tételes egybevetését (az elfogadni tervezett uniós normák és a fennálló hazai szabályozás érdemi és a részletekbe menő összehasonlítását) igénylő tartalmi elemzést is magában foglalhat. Fontos ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy a Jhh.-ban említett sürgős esetekben lényegében már ebben a szakaszban el kell készíteni a jogharmonizációs javaslatot (lásd még alább a 19., 20., illetve 36–42. pontokat).

10. Az EUdh. alapján a tárgyalási álláspont kialakításának elsődleges fóruma a szakértői csoport. Az EUdh. 20. pontja értelmében a szakértői csoport vezetőjének feladata a szakértői csoport munkájának irányítása és összehangolása, a tárgyalási álláspontok egyeztetése és a tárgyalási álláspontra vonatkozó egyeztetett javaslat kialakítása. Az EUdh. 21. pontja alapján a szakértői csoport tagjai között szakmai kérdésekben a feladatmegosztás a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás általános rendjéhez igazodik. Ehhez igazodva a szakértői csoport tagja felel az induló tárgyalási álláspont kidolgozásáért minden tanácsai formációban képviselendő tárgyalási álláspont kialakítása esetén.

A szakértői csoport vezetéséért felelős minisztérium nem mindig azonos a tárgyalási álláspont elkészítéséért a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendje szerint felelős minisztériummal, ugyanis a tárgyalási álláspont kialakításával összefüggő feladatok végső soron a hazai kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendjéhez igazodnak. Vitás esetekben a szakértői csoport vezetőjének feladata az egyeztetés, illetve egyetértés hiányában a tárgyalási álláspont kialakításáért elsőhelyi felelős minisztérium kijelölésének kérése az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságtól (EKTb). (Ha az EKTb keretében sem születik megegyezés, az érintett miniszterek közötti egyeztetés során dőlhet el az elsőhelyi felelősség kérdése.) Ha a tárgyalási álláspont kialakításáért való elsőhelyi felelős minisztérium és a szakértői csoport vezetéséért felelős minisztérium nem azonos, az egyeztetett tárgyalási álláspont tervezetét az EUdh. 20. pontja alapján a szakértői csoport vezetője az elsőhelyi felelős minisztérium EKTb tagjával együttműködve nyújtja be az EKTb-nek.

A jogalkotási feladatok felmérése az Országgyűlés és a Kormány közötti együttműködés keretében

11. Az adott uniós jogi aktusok tervezeteihez kapcsolódó hazai jogalkotási feladatok felmérésére vonatkozó feladat még markánsabban jelenik meg az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvényben (OGYKt.) előírt, az uniós tervezetekről az Országgyűlésnek küldendő értesítéssel kapcsolatban. Az OGYKt. 2. §-a értelmében a Kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden uniós tervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel. A Kormány a megküldést követően – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel – megjelöli az álláspontja szerint törvényhozási tárgykörbe tartozó európai uniós tervezeteket, különösen azokat, amelyek olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott törvény vagy külön törvény rendelkezik, az alapvető jogok és köteleességek tartalmának meghatározását és érvényesülésének lényeges biztosítékait érintik, vagy hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak. Ezekben az esetekben a Kormány megindokolja, hogy a megjelölt dokumentumok miért tartoznak törvényalkotási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek. Nyilvánvaló tehát, hogy az értesítés érdekében már a tervezetek első feldolgozásakor, még a tárgyalási álláspont kialakítása előtt szükség van a szükséges hazai jogalkotási feladatok meghatározására, még ha ez elsősorban csak a törvényi szintű jogszabályokat, illetve a törvényhozási tárgyköröket érinti is.

Amennyiben az Országgyűlés az OGYKt. 3. §-a alapján azt kéri, illetve ha a Kormány azt indokoltnak tartja, akkor a Kormány tárgyalási álláspontjának javaslatát megküldi az Országgyűlésnek, amelyben fel kell tüntetni az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatokat [3. § (3) d) pont], továbbá – amennyiben az Országgyűlés bővített álláspontjavaslatot kér – az európai

uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozást tartalmazó jogszabályok, illetve jogi aktusok megjelölését [3. § (4) a) pont] is.

Az OGYKt. 2. §-ának (3) bekezdése szerint a törvényhozási tárgykörbe tartozó uniós tervezeteket megjelölő országgyűlési értesítést az Európai Ügyek Hivatala (EÜH) készíti elő, az adott szaktárcákkal egyeztetve, azzal, hogy az országgyűlési értesítésében való szerepeltetéséhez az igazságügy-miniszter egyetértése szükséges. Az országgyűlési értesítést az EKTb fogadja el (EUDh. 51–53. pont). Az OGYKt. 3. §-a szerinti egyeztetési eljárás esetén az Országgyűlésnek küldendő álláspontjavaslatot az EÜH koordinációja mellett az illetékes szakértői csoport alakítja ki az EUDh-ban meghatározott eljárási szabályok szerint, és a felelős minisztérium EKTb-tagja útján terjeszti elfogadásra az EKTb elé. Ha a törvény 3. §-ának (6) bekezdése szerint az Országgyűlés az adott álláspontjavaslattal kapcsolatban szóbeli egyeztetést kezdeményez, ennek lefolytatásáról a tárgykör szerint illetékes miniszter az európai uniós ügyekért felelős tárca nélküli miniszterrel együttműködésben gondoskodik (EUDh. 56–58. pont).

12. A fentiekből is látható, hogy már az uniós döntéshozatali eljárás során, a magyar kormány tárgyalási álláspontja kialakításának minden szakaszában megjelenik feladatként az adott uniós tervezetektől eredő hazai jogalkotási feladatok, illetve az azokkal érintett hazai jogszabályok körének felmérése.

A döntéshozatali folyamatban való tagállami részvétel komplex, több tárca feladatkörét érintő jellegéből adódóan a tárgyalási álláspont kialakítása több tárca együttes munkájának eredménye. Az EUDh. ugyanakkor azt az elvet érvényesíti, hogy érdemi kérdésekben alapvetően az a szaktárca jár el, amely a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendje szerint az adott tárgykör tekintetében első helyen felelős, és a szakértői csoportot vezető tárca (ha egyébként nem első helyen felelős) alapvetően koordinációs feladatokat lát el.

A jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok meghatározása

Jogharmonizációs javaslat

13. A Jhh. 1. pontja szerint a belső jogalkotást (jogharmonizációt) igénylő – elfogadott és kihirdetett – uniós jogi aktusok vonatkozásában javaslatot kell készíteni az elvégzendő belső jogalkotási feladatokról (a továbbiakban: jogharmonizációs javaslat).

14. A jogharmonizációs javaslat eltér a fentebb ismertetett, az uniós tervezetektől eredő hazai jogalkotási javaslatok felmérésétől annyiban, hogy abban immár – elfogadott, azaz végleges normaszöveggel rendelkező uniós jogi aktusokról lévén szó – valamennyi jogalkotási feladatra kiterjedően, teljes részletességgel és formalizált módon meg kell határozni a szükséges jogalkotási lépéseket, meg kell jelölni a megfelelő hazai jogszabályok tervezeteinek előkészítéséért felelő tárcákat, és e feladatok teljesítésére pontos ütemtervet, határidőket kell megállapítani. Amíg az első esetben a feladatok felmérése valósul meg az uniós tervezet tartalmi alakításának szempontjai szerint, addig a második esetben azok részletes meghatározása történik a hazai jogalkotás rendjéhez igazodva.

Noha az egyes uniós jogi aktusok tekintetében az uniós döntéshozatali eljárás és az uniós jogi aktus elfogadása után az abból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározása szorosan összefüggenek egymással, a két folyamatot bizonyos tekintetben elkülönítetten kell kezelni. Amíg ugyanis az első esetben az uniós jogi aktusok tárgyköréhez és az uniós döntéshozatali eljárásokhoz igazodnak mind a feladatok, mind pedig a tárcák felelősségei, addig a jogharmonizációs jogalkotás esetén már mind a feladat- és hatásköröket, mind pedig a követendő eljárást a rendes jogalkotási és hatásköri szabályok határozzák meg. A két – részben eltérő – feladat és tevékenység közötti „átkapcsolás” tulajdonképpen a jogharmonizációs javaslat elkészítésével történik meg. Ezt a szoros

összefüggést és „átkapcsoló” jelleget fejezi ki a Jhh.-nak az EUDh. szerinti felelősségi rendre vonatkozó visszautalása.

A jogharmonizációs javaslat elkészítéséért felelős tárca

15. A Jhh. 2. pontja szerint a jogharmonizációs javaslat elkészítéséért az a minisztérium, illetve egyéb állami szerv (a továbbiakban együtt: tárca) felelős, amely – a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendjével összhangban – az EUDh. alapján az adott uniós tervezet vonatkozásában elsődleges felelősséggel vett részt a tárgyalási álláspont kialakítására irányuló eljárásban, illetve az EU döntéshozatali tevékenységében. E tekintetben a jelen irányelv 10. pontjában az EUDh. 20–21. pontjáról írtak az irányadók, itt csak azt szükséges még egyszer hangsúlyozni, hogy a jogharmonizációs javaslat elkészítése nem feltétlenül az adott szakértői csoportot vezető tárca feladata.

Lényegében hasonló rendelkezés érvényesül azokban az esetekben is, amikor a Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságokban (ún. komitológiai eljárásban) születik olyan uniós jogi aktus, amely belső jogalkotást tesz szükségessé. A Jhh. 3. pontja kimondja, hogy ezekben az esetekben az uniós jogi aktus tárgyköre szerint hatáskörrel rendelkező, illetve az adott bizottságban részt vevő minisztérium köteles a jogharmonizációs javaslatot elkészíteni.

Megjegyzendő továbbá, hogy azokban a – ritkán előforduló – esetekben, amikor olyan uniós jogi aktus tesz szükségessé jogharmonizációs jogalkotást, amelyet nem a tagállamok kormányzati részvételével folytatott európai uniós döntéshozatali eljárás (tanácsi, illetve komitológiai eljárás) keretében fogadtak el, az adott uniós jogi aktus tekintetében a jogharmonizációs javaslat elkészítéséért szintén az adott tárgykör szerint a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendje szerint első helyen felelős tárca a felelős.

16. Elengedhetetlenül fontos ugyanakkor az, hogy – a tárgyalási állásponthoz hasonlóan – az elfogadott jogi aktusra vonatkozó jogharmonizációs javaslat is egységes legyen, azaz tartalmazza az abból eredő valamennyi jogharmonizációs célú jogalkotási lépést. Eppen ezért van jelentősége annak, hogy minden esetben egyértelmű legyen, melyik az a tárca, amelyik a jogharmonizációs javaslat kidolgozásáért és egyeztetéséért felelős.

Ugyanakkor egy adott uniós jogi aktusra vonatkozó tárgyalási álláspont kialakításában értelemszerűen több tárca is érintett lehet az elsődleges felelős mellett. Elképzelhető, hogy ez az érintettség azt is jelenti, hogy az elfogadott uniós aktus alapján olyan jogalkotási lépéseket is kell tenni, amelyekért nem az elsődleges tárca felelős. (Például az elsődleges felelősség abból eredt, hogy az uniós tervezet valamilyen ágazati szabályozásunkat érintette elsősorban, azonban járulékosan, az aktusnak való teljes megfelelés érdekében más, esetleg „horizontális” jellegű jogszabályunkat is módosítani kell.) Az ilyen helyzetek mindenképpen szükségessé teszik a koordinációt, ami elsődlegesen a tárgyalási álláspont kialakításáért első helyen felelős tárca feladata. A tárcák közötti koordináció megfelelő fóruma az EUDh.-val létrehozott szakértői csoport, vagyis az egyes uniós jogi aktusokhoz kapcsolódó jogharmonizációs jogalkotásért a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendje alapján felelős tárcák abban a szakértői csoportban egyeztethetnek, ahol már a tárgyalási álláspontok kialakításakor alapvetően felmérték a jogalkotási feladatokat.

A szakértői csoport vezetője a több tárca jogalkotását igénylő esetekben szintén segítséget nyújthat a koordinációban, így egyúttal figyelemmel is kísérheti, hogy az általa vezetett szakértői csoport koordinációja mellett megtárgyalt uniós jogi aktus esetében valóban határidőben elkészül-e a szükséges jogharmonizációs javaslat.

Az egyes uniós aktusokhoz kapcsolódó jogalkotási feladatok elvégzéséért való felelősség meghatározása során a szakértői csoport vezetője mintegy „információs kontaktpontként” is közreműködik, ugyanis közvetlen információi alapján ő tud tájékoztatást nyújtani arról, hogy melyik tárca volt az elsődleges felelős a szakértői csoportjához tartozó tárgyalási álláspont kialakításáért. Ha

tehát e tárca elmulasztja elkészíteni a jogharmonizációs javaslatot, az IM a szakértői csoport vezetőjétől kér tájékoztatást arról, hogy melyik tárca volt az elsőhelyi felelős, illetve mindaddig a szakértői csoportot vezető tárcát fogja elsőhelyi felelősnek tekinteni, ameddig a szakértő csoport vezetője ennek ellenkezőjéről nem tájékoztatja.

Ezt a fajta munkamegosztást, felelősségi rendet erősíti az EUDh. 22. pontjában foglalt azon szabály is, amely szerint a közösségi vívmányok hazai jogrendszerbe való átültetése érdekében szükséges intézkedéseket a felelős minisztérium az illetékes szakértői csoporttal egyeztetve készíti elő. Hangsúlyozandó azonban, hogy a jogharmonizációs javaslat elkészítése és egyeztetésre bocsátása – a több tárcát is érintő kivételes esetektől eltekintve – alapvetően a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendje szerint első helyen felelős tárca feladata. Vitás esetben a jogharmonizációs javaslat elkészítéséért felelős tárca meghatározásával kapcsolatos kérdések állásfoglalás kérése végett az EKTb elé vihetők.

Végezetül szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a szakértői csoportot vezető tárca feladata a jogharmonizációs javaslat meghatározásáig, illetve más tárca elsőhelyi felelőssége esetén a jogharmonizációs javaslat elkészítésével összefüggő koordinációig terjed. A jogharmonizációs célú jogalkotás, az adott jogszabálytervezetek kidolgozása és egyeztetése tekintetében a tárcák között a „rendes” jogalkotási eljárás és a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás általános rendje szerint alakul a munkamegosztás.

A jogharmonizációs javaslat elkészítésének határideje

17. A jogharmonizációs javaslatokat a Jhh. 5. pontja szerinti főszabály értelmében legkésőbb az adott uniós jogi aktusnak a Hivatalos Lapban való kihirdetésétől számított harminc napon belül kell elkészítenie és egyeztetésre bocsátania az elsőhelyi felelős tárcának. Ehhez fel kell mérni, hogy egy adott uniós jogi aktus esetében szükséges-e hazai jogalkotás, és ha igen, azt milyen típusú jogalkotási lépésekkel kell megvalósítani.

Fontos, hogy a szükséges jogalkotási lépések meghatározása, így a hazai szabályozás előkészítése megfelelő időben megtörténjen, még akkor is, ha az adott uniós jogi aktus viszonylag hosszú – egyes esetekben akár többéves – átültetési, illetve végrehajtási időt enged, hiszen az ilyen késleltetett alkalmazási idő pontosan arra szolgál, hogy a nagyobb terjedelmű és tartalmilag is jelentősebb új szabályozás esetén a tagállamoknak megfelelő felkészülési időt adjanak az új szabályok megalkotására és alkalmazására. Ilyenkor ugyanis a hazai szabályozás is valószínűleg koncepcionális döntések meghozatalát és törvényi szintű szabályozást is igényel (emellett sok esetben jelentősebb pénzügyi hatásokkal, intézményfejlesztési feladatokkal szintén számolni kell). A jogharmonizációs javaslat megfelelően korai elkészítésének követelményét erősíti az is, hogy a nagyobb terjedelmű hazai szabályozás előkészítésének hosszabb időtartama mellett a megszülető hazai jogszabályok alkalmazásához a hazai jogalkalmazók számára is szükséges megfelelő – ilyen esetekben hosszabb – felkészülési időt biztosítani, ezért a szakmailag megalapozott és minden szükséges szempontot figyelembe vevő jogalkotást, illetve annak előkészítését a lehető legkorábban meg kell kezdeni.

18. A jogharmonizációs célú jogalkotást igénylő uniós jogi aktusok mihamarabbi észlelése és a jogharmonizációs javaslatok határidőben történő elkészítése érdekében tehát szükséges, hogy a tárcák folyamatosan figyelemmel kísérjék a Hivatalos Lapban megjelenő jogforrásokat. Ezt segíti, hogy az Európai Unió hivatalos jogi portálján, az EUR-Lex-en valamennyi hivatalos lap a megjelenése napján elektronikus formában is elérhető.⁵

⁵ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?ihmlang=hu>

A tárcák munkáját segítő az Igazságügyi Minisztériumnak a jogharmonizációs tevékenység koordinálásával foglalkozó részlege hetente értesítést küld a tárcáknak⁶, illetve az EUdh. szerinti szakértői csoportok vezetőinek az adott időszakban kihirdetett olyan uniós jogi aktusokról, amelyek feltehetőleg jogharmonizációs célú jogalkotást igényelnek. Ebben az értesítésben az adott időszakban kihirdetésre kerülő valamennyi olyan jogi aktus szerepel, amely potenciálisan jogalkotást igényelhet, megjelölve a jogharmonizációs javaslat tervezetének elkészítésére és egyeztetésre bocsátására nyitva álló határidőt. A tárcák feladata, hogy beazonosítsák a jogharmonizációs javaslat elkészítése és a jogalkotási feladatok tekintetében a felelősségi körükbe tartozó uniós jogi aktusokat (ezt segíti, hogy az értesítés indikatív jelleggel a felelős szakértői csoportokat is feltünteti, ugyanakkor ez csak tájékoztató jellegű információ, a tényleges feladatok és felelősség a 15–16. pontokban kifejtettek szerint alakul), és ezeket határidőben egyeztetésre bocsássák.

Az IM által kiküldött értesítésben jellegéből adódóan olyan jogi aktusok is szerepelhetnek, amelyek végül a jogharmonizációs javaslat elkészítéséért felelő tárca álláspontja szerint nem igényelnek jogharmonizációs jogalkotást, ám ezek esetében is szükséges, hogy a jogalkotási igény hiányáról (tulajdonképpen negatív jogharmonizációs javaslatként) a tárca minden esetben visszajelezzon a Jhh.-ban előírtak szerint.

Az IM értesítésétől függetlenül természetesen elengedhetetlen, hogy a jogharmonizációs jogalkotást igénylő uniós jogi aktusokat maguk a tárcák is folyamatosan figyeljék.

19. Egyes esetekben – különösen a kisebb terjedelmű, illetve rendeleti és határozati szintű uniós jogforrások, gyakran az ún. komitológiai eljárás keretében elfogadott bizottsági jogi aktusok esetén – az is előfordul, hogy az adott uniós jogi aktust már a kihirdetésétől, illetve az ahhoz nagyon közeli időpontban megállapított hatálybalépésétől kezdve alkalmazni kell. Ennek speciális, nem túl gyakori, de olykor előforduló esete, amikor irányelv igen rövid, egy-két hetes határidőt ír elő átültetésére. Ilyen esetekben természetesen – amennyiben hazai jogalkotást tesznek szükségessé –, e jogi aktusok tekintetében a jogharmonizációs javaslat elkészítésével, illetve a jogalkotással nem lehet bevárni az uniós jogi aktus kihirdetését. Ezekre a sürgős intézkedést igénylő esetekre a Jhh. 6. pontja előírja, hogy az uniós jogi aktus elfogadását követően olyan időpontban kell megtenni a javaslatot az elsőhelyi felelős minisztériumnak, hogy az uniós jogi aktus által megkívánt határidőre a szükséges jogharmonizáció teljesíthető legyen. A tagállam közösségi jogi kötelezettségeinek megsértését jelenti ugyanis, ha az adott közösségi szabályok azért nem tudnak az előírt időponttól teljes mértékben érvényesülni, mert a tagállam az adott esetben szükséges jogszabályokat nem alkotta meg időben.

Fentebb már utalás történt arra, hogy a jogharmonizációs feladatok felmérésében, a szükséges jogalkotási lépések meghatározásában fontos szerepe van az uniós döntéshozatali folyamatban való tagállami részvételt koordináló, illetve ellátó szakértői csoportoknak. Az ilyen sürgős esetekben fokozott a jelentősége annak, hogy a szükséges jogalkotási lépések már a tárgyalási álláspont kidolgozása, az uniós döntéshozatali eljárásban való részvétel során kellő pontossággal felmérésre, és – adott esetben a tárgyalási állásponttal részben párhuzamosan elkészített – jogharmonizációs javaslat formájában egyeztetésre kerüljenek.⁷

Megjegyzendő még, hogy az ilyen sürgős tagállami intézkedést igénylő jogi aktusok esetében sem feltétlenül minden esetben jogalkotási lépésekre van szükség, illetve adott esetben – a megfelelő hazai keretszabályok és felhatalmazó rendelkezések révén – biztosítható, hogy az uniós jog által megkövetelt – nemzeti jogi közvetítést is igénylő – intézkedéseket viszonylag gyorsan meg lehessen tenni, illetve el lehessen fogadni (részletesebben lásd a rendeletekhez, illetve határozatokhoz kapcsolódó jogharmonizációs feladatokról szóló 177–182., illetve 216–222. pontokat).

⁶ A tárcák által kijelölt jogharmonizációs/notifikációs kapcsolattartóknak.

⁷ Ehhez – különösen komitológiai eljárás keretében elfogadásra kerülő uniós jogi aktusok esetében – arra is szükség lehet, hogy az adott felelős tárca az uniós jogi aktus tervezetét időben megküldje a horizontális tárcák részére.

A jogharmonizációs javaslat egyeztetése

20. A megfelelő módon elkészített – adott esetben a fentebb leírtak szerint az egyéb érintett társfelelős szaktárcák szakértőivel egyeztetve kialakított – jogharmonizációs javaslatokat az első helyen felelős tárcának egyeztetésre meg kell küldenie az úgynevezett horizontális tárcák, azaz az EÜH, az IM és a Pénzügyminisztérium részére, valamint – tájékoztatásul, a véleménynyilvánítás lehetőségét biztosítva – a Miniszterelnöki Hivatal részére. Ha az elsőhelyi felelős minisztérium jogharmonizációs javaslata szerint olyan jogalkotási lépésre is szükség van, amely más minisztérium feladatkörébe tartozik, a javaslatot e minisztériumnak is meg kell küldeni. Ezzel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy – bár a Jhh. erről nem rendelkezik – magának a jogharmonizációs javaslatnak az egyeztetésre bocsátása is állami vezetői szinten célszerű, hogy megtörténjen, azonban bizonyos esetekben indokolt lehet az egyeztetés szakértői szinten való megkezdése; a szint megválasztásától függetlenül az IM minden esetben közvetlenül, elektronikus úton is kéri a javaslatok megküldését azok adatbázisba rendezésének megkönnyítése érdekében (lásd még a 21., illetve a 31. pontot).

Az egyeztetés célja annak érdemi ellenőrzése és egyeztetése, hogy a jogharmonizációs javaslat tervezetében programozott jogalkotási lépések valóban minden szükséges területre kiterjednek-e, és mind jogalkotási szakmai, mind pedig az ütemezést tekintve megfelelnek-e a követelményeknek, valamint reálisan mérik-e fel az elvégzendő jogalkotási feladatokat. A jogharmonizációs javaslat egyeztetésére főszabály szerint további harminc nap áll a tárcák rendelkezésére, kivéve a fentebb is jelzett sürgős jogalkotást igénylő eseteket, ahol az egyeztetést természetesen haladéktalanul le kell folytatni. Ha a jogharmonizációs feladat teljesítésével kapcsolatos kiemelkedően fontos, koncepcionális kérdést illetően nem jön létre megegyezés, az ügyet az EKTb állásfoglalását követően döntés végett a Kormány elé kell terjeszteni (Jhh. 5–8. pont).

21. A jogharmonizációs javaslat akkor véglegesíthető, ha azzal minden egyeztetésbe bevont szerv egyetért, illetve a vitás kérdéseket az előző pontban írtak szerint az arra jogosult szerv eldöntötte. Az egyeztetés eredményeként elkészített, véglegesített jogharmonizációs javaslatokat állami vezetői szinten kell megerősíteni. Ez azt jelenti, hogy az elsőhelyi felelős tárcának a véglegesített jogharmonizációs javaslatot állami vezetői szinten meg kell küldenie az IM és az egyeztetésbe bevont, illetve a programozott jogalkotási feladattal érintett egyéb tárcák részére. Így biztosítható, egyrészt, hogy a jogharmonizációs javaslat kellő alapul szolgálhasson a későbbi jogalkotási tevékenység végrehajtása, tervezése, így különösen a Kormány munkaterve és a törvényalkotási program összeállítása során, másrészt az, hogy az IM e célra létrehozott adatbázisában valóban a végleges, egyeztetett jogharmonizációs javaslat kerülhessen rögzítésre. Fontos, hogy az elsőhelyi felelős tárca akkor is megerősítse – azaz még egyszer, immár véglegesnek tekintendő változatban megküldje – állami vezetői szinten a jogharmonizációs javaslatot, ha az egyeztetés során azzal valamennyi tárca egyetértett, hiszen adott esetben az egyeztetésbe bevont tárcák közvetlenül magával a jogharmonizációs javaslatot előterjesztő tárcával egyeztetnek, így csak ez úton biztosítható, hogy valóban minden tárca véglegesként tekinthessen az abban programozott feladatokra és ütemezésükre.

Mivel a jogharmonizációs javaslatban meghatározott feladatok közvetlenül érintik az adott tárcák és a Kormány munkatervét, ahhoz, hogy a jogharmonizációs javaslatban foglalt feladatok és határidők valóban a vállalt időpontban teljesíthetőek legyenek, illetve az adott tárcák egyéb ütemezett feladatainak figyelembe vételével kerüljenek megállapításra, célszerű, hogy a jogharmonizációs javaslat meghatározásában és egyeztetésében a Jhh. által említett állami vezetők közül a közigazgatási államtitkárok vegyenek részt.

22. A Kormány féléves munkatervét, illetve törvényalkotási programját a fentiek szerint programozott jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok figyelembevételével kell összeállítani, az egyes minisztériumok munkatervének összeállítása során pedig a miniszterek a Jhh. alapján kötelesek figyelembe venni az elfogadott jogharmonizációs javaslatokat (Jhh. 10. pont).

A jogharmonizációs javaslat módosításának rendje

23. A jogharmonizációs javaslatok elkészítése és egyeztetése során arra kell törekedni, hogy az adott uniós jogi aktusból eredő valamennyi jogalkotási lépés teljes körűen meghatározásra kerüljön, az ütemezés, azaz az egyes jogalkotási részfeladatok határidejének megállapítása során pedig – a végső átültetési, illetve végrehajtási határidőre tekintettel – a lehető legréálisabb, ugyanakkor a hazai jogalkotási eljárások követelményeit maximálisan figyelembe vevő tervet kell meghatározni. Előfordulhat azonban, hogy a jogharmonizációs javaslatban foglaltakat később módosítani szükséges. Erre alapvetően a hosszabb átültetési, végrehajtási határidőket előíró uniós jogi aktusok esetében lehet szükség, de akkor is alapvetően csak abban az esetben, ha a jogharmonizációs javaslat véglegesítése és az abban foglaltak teljesítésére előírt időpont között eltelt időszakban az uniós jog vagy a hazai szabályozás olyan mértékben változik meg az eredeti jogharmonizációs javaslat elkészítésekor alapul vett szabályozáshoz képest, hogy az a jogharmonizációs javaslat tartalmi felülvizsgálatát indokolja.⁸ Ilyen esetekben a jogharmonizációs javaslat elkészítéséért első helyen felelős tárca feladata, hogy a szükséges változásokat időben észlelve a Jhh.-ban foglalt eljárási rend szerint haladéktalanul kezdeményezze új, módosított jogharmonizációs javaslat elkészítését és egyeztetését.

24. Külön kezelendő kérdés a jogalkotási feladatok elvégzésére meghatározott határidők módosítása. A jogharmonizációs javaslatban foglalt határidők elmulasztásakor főszabályként nem lehet a jogharmonizációs javaslat eredeti ütemezésének módosításáról beszélni, hiszen ilyen esetekben az adott tárcák feladata, hogy a jogharmonizációs javaslatokban foglaltakat haladéktalanul teljesítsék (eltérő esetben nehezen kerülhető el az uniós jog megsértése és annak jogkövetkezménye); ezekben az esetekben az IM felhívja a tárcák figyelmét az elmaradásra és arról tájékoztatja az EKTB-t is, indokolt esetben pedig a Kormánynak készített előterjesztésben kéri új határidők kitűzését. Kivételesen azonban mégis előfordulhat, hogy egy tárca – még mielőtt a jogharmonizációs javaslatban foglalt határidők lejártak volna – észleli, hogy az eredetileg tűzött határidők nem tarthatók (azaz az eredeti ütemezés nem volt elég reális vagy külső körülmények hátráltatták az időben történő teljesítést). Ez utóbbi körben is mód lehet a jogharmonizációs javaslat módosítására, ám erre kizárólag a Jhh. szerinti egyeztetés alapján kerülhet sor és csak akkor, ha az adott jogalkotási feladatnak az esetlegesen módosított határidőn belüli teljesítése az uniós jogi aktusban előírt átültetési, illetve végrehajtási időn belüli jogalkotást még lehetővé teszi. A Kormány munkatervébe felvett feladatok teljesítésének átütemezése esetében a Kormány ügyrendjének 5. pontját is alkalmazni kell.⁹

25. Értelemszerűen a tárcák kötelezettsége, hogy a saját maguk által meghatározott jogharmonizációs javaslatokkal összhangban tegyenek javaslatot a Kormány féléves munkaterveire és törvényalkotási programjaira¹⁰. Ha e munkatervék és programok elkészítésekor már nem tartják indokoltnak (teljesíthetőnek) az eredeti programozást, akkor azt nem úgy kell megváltoztatni, hogy egyszerűen nem javasolják az adott feladat munkatervbe, törvényalkotási programba való felvételét,

⁸ Természetesen a jogharmonizációs javaslatok alább részletezendő tartalmuknál fogva meglehetősen rugalmasak e tekintetben, hiszen alapvetően a szabályozandó tárgyköröket, illetve – szintén szabályozási tárgykörökhöz igazodó – módosítandó jogszabályokat határoznak meg, és nem konkrét rendelkezéseket.

⁹ A Kormány ügyrendjének 5. pontja szerint a munkatervbe felvett előterjesztés, jelentés benyújtásának legfeljebb a következő hónapra történő elhalasztását a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter tudomásul veszi. Ennél hosszabb tartamú halasztáshoz, vagy a feladatnak a munkatervből való törléséhez a miniszterelnök hozzájárulása szükséges. A halasztás, illetőleg a törlés iránti kérelmet a miniszternek vagy a közigazgatási államtitkárnak kell benyújtania a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez.

¹⁰ A munkaterv és törvényalkotási program készítése a Kormány ügyrendjének 3–5. pontja szerint zajlik. Ha egy adott félév vonatkozásában a munkaterv összeállításakor nem ismert, azonban sürgősen, még az adott félévben elvégzendő jogharmonizációs feladat jelentkezik, a teljesítésnek nem akadálya az, hogy a munkatervben a feladat nem szerepelt, ugyanis a Kormány ügyrendjének 6. pontja szerint a munkatervben nem szereplő előterjesztés e határozat előírásainak megtartásával bármikor benyújtható.

hanem a munkatervre, törvényalkotási programra tett javaslatukban célszerű feltüntetni és indokolni a jogharmonizációs feladat mellőzését, és (legkésőbb) ezzel egyidejűleg kezdeményezni kell az eredeti jogharmonizációs javaslat módosítását. Erre természetesen csak akkor van lehetőség, ha az eredeti programozás nem eleve az „utolsó pillanatra” (az átültetési határidőhöz képest az utolsó félévre) ütemezte a jogharmonizációs feladat teljesítését.

26. A jogharmonizációs javaslat módosítása indokolt, sőt szükséges akkor is, ha a Kormány elfogadott fél éves munkaterve, illetve törvényalkotási programja valamilyen egyéb okból (azaz nem a tárca átprogramozási javaslata miatt) mégsem tartalmazza, vagy más határidőt tűzve tartalmazza az eredetileg az adott időszakra a jogharmonizációs javaslatokban programozott jogalkotási feladatokat. Az ily módon elhalasztott, áthúzódó feladatok tekintetében az eredeti jogharmonizációs javaslatot készítő tárcának a Kormány munkatervének, illetve törvényalkotási programjának elfogadása után haladéktalanul nyilatkoznia kell arról az IM irányában, hogy a jogalkotási feladatok teljesítésére az eredeti jogharmonizációs javaslatban programozott ütemterv fenntartható-e.¹¹ Ha a határidők nem tarthatók, az átültetési, illetve végrehajtási határidőt szem előtt tartva módosított jogharmonizációs javaslatot kell egyeztetésre bocsátani a Jhh.-nak megfelelően. Az eredeti jogharmonizációs javaslatban foglalt olyan részfeladatok tekintetében, melyek teljesítési határidejét nem érinti az elfogadott munkaterv, illetve törvényalkotási program és az eredeti jogharmonizációs javaslat közötti eltérés, továbbra is az eredeti jogharmonizációs javaslatban foglalt teljesítési határidők az irányadók.¹²

Jogharmonizációs javaslat szükségessége

Általános szabályok

27. Jogharmonizációs javaslatot szükséges készíteni minden olyan esetben, amikor valamely kötelező erejű uniós jogi aktus tagállami jogalkotást tesz szükségessé. Annak eldöntése, hogy egy adott uniós jogi aktusnak való megfelelés, az abban foglalt kötelezettségek végrehajtása mikor igényel tagállami jogalkotást, minden esetben az adott jogi aktusok tartalmának érdemi vizsgálata alapján dönthető el. Természetesen e tekintetben nem hagyhatók figyelmen kívül az alapszerződések megfelelő rendelkezései, így különösen az EK-Szerződés 10. cikke, az úgynevezett „hűségklauzula”, illetve az egyes jogi aktusok, másodlagos jogforrások jogi természetét, kötelező erejét meghatározó 249. cikk, továbbá az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlata sem.

Mindezekre tekintettel egyértelműen tagállami jogalkotási kötelezettséget állapítanak meg az irányelvek és a kerethatározatok, amelyek a bennük előírt célokat illetően minden címzett tagállamra kötelezőek oly módon, hogy az ezek eléréséhez szükséges forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. Ezek esetében csak akkor lehet eltekinteni a hazai jogalkotástól, ha egyrészt – a nem valamennyi tagállamnak címzett irányelvek esetén – Magyarország nincs a címzettek között, másrészt – a tagállamok mindegyikének címzett irányelvek esetén – ha egyértelműen megállapítható, hogy az irányelv alkalmazási körébe, hatálya alá tartozó életviszonyok Magyarországon soha nem fordulnak és nem is fordulhatnak elő. Az irányelvekkel, illetve kerethatározatokkal összefüggő jogalkotási feladatok természetére és az alkalmazható jogalkotási eszközökre vonatkozóan részletesebben lásd a 183–211., illetve a 212–215. pontot.

A közösségi jogforrások másik jelentősebb típusa, a rendelet esetében a belső jogalkotási szükséglet már nem minden esetben magától értetődő, ami a rendelet jogi természetéből fakad: a rendelet mint közösségi jogforrás általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül

¹¹ A Kormány ügyrendjének 6. pontja szerint a munkatervben nem szereplő előterjesztés e határozat előírásainak megtartásával bármikor benyújtható.

¹² Például ha az adott fél évre vonatkozó kormánydöntés szerepel a Kormány munkatervében, ugyanakkor az ez alapján elfogadandó törvénynek az ugyanezen időszakra tervezett betérjesztése, illetve elfogadása a törvényalkotási programban már nem jelenik meg.

alkalmazandó valamennyi tagállamban. Ebből következik egyrészt, hogy a rendeleteknek nincs külön címzettje, másrészt – ami a tagállami jogalkotás szempontjából fontosabb –, hogy rendelet saját jogforrási erejénél fogva, a tagállami jog közbelépése nélkül, hatályba lépésének, illetve alkalmazásának időpontjától kezdve közvetlenül érvényesül a tagállamokban. A rendeletek e jellegzetességéhez kapcsolódóan, azt értelmezve az Európai Bíróság joggyakorlatában kifejlesztett tétel szerint a tagállamoknak egyenesen tilalmazott a rendeletek nemzeti jogba történő átvétele vagy akár csak kihirdetése; a rendeletek érvényesülése – éppen azért, hogy a Közösség egészében egységes legyen az alkalmazásuk – nem rontható le semmilyen módon a tagállamok által.

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a rendeletek esetében sohasem kerülhet sor tagállami jogalkotásra. Egyrészt éppen a fentebb ismertetettre tekintettel a tagállam a közösségi rendeleti szabályozás hatálya alá tartozó életviszonyok, illetve azok szabályozott területei vonatkozásában nem tarthat fenn nemzeti szabályozást, tehát adott esetben a már meglévő ilyen jogszabályok hatályon kívül helyezésére (dereguláció) van szükség, másrészt egyes esetekben éppen a közösségi rendeletek írják elő a tagállami végrehajtási jellegű szabályok vagy kiegészítő jellegű jogalkotás lehetőségét, illetve szükségességét (részletesebben lásd a 179. pontot). A belső jogalkotási szükségletről azonban minden esetben az adott közösségi rendelet rendelkezései, illetve azoknak a magyar jogszabályokkal való egybevetése alapján lehet dönteni.

Az egyéb jogi aktusok közül a határozatokat érdemes kiemelni mint amelyek adott esetben tagállami jogalkotási kötelezettséggel járhatnak. A határozatok tekintetében különösen azok a normatív határozatok érdemelnek figyelmet, amelyek címzettjeikként valamennyi tagállamot megjelölik (erre jellemzően a következő formulával történik utalás: „Ennek a határozatnak a tagállamok címzettjei.”), illetve amelyek címzettje Magyarország. Ezek, bár többnyire csupán tagállami cselekvésre, jogalkotást nem feltétlenül igénylő intézkedésekre köteleznek, adott esetben a határozatban foglalt tagállami kötelezettségek teljesítése csak megfelelő belső jogi szabályok megalkotásával vagy azok révén teljesíthető. A határozatok ráadásul – természetük, valamint a többi kötelező erejű jogi aktussal való összefüggéseik változatos jellege folytán – meglehetősen sokszínűek, így a belső jogalkotási szükségletek meghatározása szempontjából is sokarcúnak tekinthetők. Ebből fakadóan a valamennyi tagállamnak címzett, normatív határozatok esetében is minden esetben meg kell vizsgálni, hogy azok teljesítéséhez szükséges-e jogalkotás. A határozatokról, így különösen az azokkal összefüggő esetleges jogalkotási feladatokról és eszközökről részletesebben lásd a 216–222. pontot.

Bár formálisan nem tekinthetők kötelező érvényű jogi aktusoknak, az úgynevezett puha joghoz tartozó iránymutatások, közlemények is tartalmazhatnak olyan szabályokat, előírásokat, amelyek végrehajtása, adott esetben átvétele szintén szükséges lehet. Noha erre a tagállamok szigorúan véve nem kötelezettek, e puha jogforrások esetében sok esetben a kötelező erejű háttér-jogiaktusokból, illetve az adott területre alkalmazandó közösségi jog érvényesülésének természetéből levezethető, hogy a végrehajtás vagy átültetés hiánya adott esetben a tagállami kötelezettségek megszegését jelenti. Természetesen ilyen esetekben több szempontú mérlegelést igényel annak megítélése, hogy szükséges-e hazai jogalkotás. Amennyiben igen, úgy természetesen jogharmonizációs javaslat készítése is szükséges. A puha jogforrásokról lásd részletesebben a 223–228. pontot.

Hazai jogalkotást tehetnek szükségessé az Európai Bíróság ítéletei is. Ezek tekintetében a jogalkotási feladatok meghatározása azonban nem minden esetben egyértelmű (különösen, ha Magyarország egy adott ügyben közvetlenül nem érintett), és külön eljárási rend szerint, alapvetően a Magyar Köztársaságnak az Európai Bíróság előtti képviseletéről és az azzal kapcsolatos feladatokról szóló 1084/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat szerinti külön szakértői csoport keretében történik. Az Európai Bíróság határozataiból fakadó jogalkotási feladatokról részletesen lásd a 229–232. pontot.

Végezetül – tartalmuktól függően – szintén hazai jogalkotást tehetnek szükségessé az Európai Közösség vagy az Európai Atomenergia-közösség által saját hatáskörben, illetve az e Közösségek és a tagállamok által közösen kötött nemzetközi szerződések, valamint egyes, az Európai Unió keretében a

tagállamok között kötött egyezmények. Ezek esetében is mindig az adott szerződések tartalma alapján dönthető el, hogy szükség van-e belső jogalkotásra (és ebből következően jogharmonizációs javaslat készítésére). A nemzetközi szerződésekből eredő esetleges jogharmonizációs feladatokról részletesebben lásd a 165–176. pontot.

Jogharmonizációs javaslat tagállami jogalkotási szükséglet hiánya esetén

28. Előfordulhat, hogy az adott kötelező erejű uniós jogi aktus elvben tagállami jogalkotást tesz szükségessé, ugyanakkor a hatályos magyar jogszabályok már teljesen vagy részben megfelelnek az abban előírt átültetési, illetve végrehajtási követelményeknek, azaz ténylegesen nincs vagy csak részben van szükség további jogalkotási lépésekre. Jogharmonizációs javaslatot azonban teljes megfelelés esetén is szükséges készíteni (részleges átültetés, megfelelés esetén ez értelemszerű), ám abban nem, vagy nem csak a megalkotandó jogszabályokat kell feltüntetni, hanem a már összeegyeztethető, illetve megfelelő szabályozást tartalmazó jogszabályokat is meg kell jelölni a jogharmonizációs adatlap erre kialakított rovatában. Ez egyrészt még megfelelően korai szakaszban lehetővé teszi az ellenőrzést, és adott esetben – ha mégis tényleges további jogalkotás szükséges – a korrekciót, másrészt később is nyomon követhetővé teszi az adott uniós jogi aktus és a megfelelő magyar jogszabályok közötti kapcsolatot, amire például az adott magyar jogszabályok esetleges későbbi módosítása során is figyelemmel kell lenni.

Az ilyen potenciálisan jogalkotást igénylő esetekben, ha a hazai jogszabályok már ténylegesen teljes egészében megfelelnek az adott uniós jogi aktus rendelkezéseinek, a Jhh. 12. pontja szerinti úgynevezett megfelelési táblázat elkészítése is szükséges (részletesebben lásd az 55–64. pontot), hiszen a tényleges tartalmi megfelelés csak így ellenőrizhető hatékonyan. Emellett irányelvek tekintetében a teljes megfelelés esetén a megfelelő magyar jogszabályok notifikációja is szükséges ilyen esetekben (lásd a 69. pontot), illetve a jogharmonizációs záradék elhelyezése céljából szükséges lehet a jogszabály módosítása (lásd a 122. pontot).

Természetesen az előbbieken ismertetett eset nem egyezik meg a Hivatalos Lap figyelése alapján a tárcáknak küldött értesítésekre a tárcák által jogalkotást nem igénylendőként visszajelzendő uniós jogi aktusok esetével (lásd a 18. pontot) – ez utóbbiak esetén ugyanis potenciálisan sem áll fenn a hazai jogalkotás szükségessége.

29. Fontos megemlíteni, hogy a jogharmonizációs javaslatok, illetve az uniós jogi aktusokból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározása kapcsán jogalkotás alatt főszabályként jogszabályalkotás értendő, ugyanakkor – bizonyos szűk, alapvetően technikai jellegű szabályozással összefüggő körben (lásd pl. a 220. pontot) – az uniós jognak való megfelelés eszköze egyéb, nem jogszabályi aktus is lehet, ugyanakkor ebben az esetben is szükséges lehet az adott uniós jogi aktus alapján teendő intézkedések belső jogszabályi alapjának megteremtése, és az ilyen típusú átültetés, illetve végrehajtás tényét már a jogharmonizációs javaslatokban mindenképpen szükséges feltüntetni.

30. Az irányelvek és kerethatározatok tekintetében fennálló tagállami jogalkotási kötelezettség megjelölésére az „átültetés” kifejezés használatos. A rendeletekből és egyéb uniós, illetve közösségi jogi aktusokból eredő jogalkotási kötelezettségek esetén a „végrehajtás” kifejezés a megfelelő. Ezeket együttesen jelöljük jogharmonizációs célú jogalkotásnak.

A jogharmonizációs javaslat tartalma

Általános szabályok

31. A jogharmonizációs javaslatnak mindazokat az adatokat tartalmaznia kell, amelyek alapján az adott uniós jogi aktusból eredő hazai jogalkotási feladatok pontos köre és az adott hazai jogszabályok

megalkotásának a lehető legpontosabb ütemezése megállapítható. A jogharmonizációs javaslatok pontos tartalmi elemeit a Jhh. melléklete részletesen meghatározza. Az IM ez alapján kialakított egy jogharmonizációs adatlapot, annak érdekében, hogy valamennyi tárca e minta alapján készítse el a jogharmonizációs javaslatokat, ami megkönnyíti az adatok jogharmonizációs adatbázisban történő rögzítését, és biztosítja a jogharmonizációs javaslatok egységességét. Szintén a jogharmonizációs adatbázisban való adatfelvétel érdekében van szükség arra, hogy az ezen adatlap formájában elkészített jogharmonizációs javaslatok egyeztetésre bocsátott tervezetét és végleges változatát a felelős tárca minden esetben elektronikus formában is megküldje az IM erre kijelölt elektronikus levelezési címére (jogharm@im.hu). A jogharmonizációs adatlap mintáját a 2. melléklet tartalmazza.

32. Az egyes jogalkotási feladatokat természetesen minden esetben az adott uniós jogi aktus rendelkezéseinek tételes vizsgálata alapján lehet megállapítani, figyelemmel ugyanakkor az adott uniós jogi aktus természetéből adódó sajátosságokra és az ezekből következő egyedi jogalkotási eszközökre (részletesebben lásd Az egyes uniós jogi aktusok természetéből eredő sajátos jogalkotási követelmények című részben). Alapvető, hogy a hazai jogalkotási feladatok, az egyes jogszabályi tárgykörök, érintett jogszabályok körének, a megalkotandó jogszabályok megfelelő szintjének meghatározása során az Alkotmány, illetve a Jat. rendelkezéseire figyelemmel és a hazai gyakorlatnak megfelelően kell eljárni. Mindez következik a szerves átültetés követelményéből is (lásd a 82–86. pontot).

33. Természetesen a jogharmonizációs célú jogalkotás csak kis részében jelenti teljesen új tárgykörben hazai jogszabályok megalkotását; az esetek többségében már meglévő szabályok módosítása, kiegészítése, részleges vagy teljes hatályon kívül helyezése szükséges.

34. Előfordulhat, hogy az adott uniós jogi aktus átültetésére, végrehajtására megfelelőnek ítélt miniszteri szintű jogalkotáshoz nem áll rendelkezésre megfelelő jogszabályi felhatalmazás. Ilyenkor a felhatalmazó rendelkezések megalkotása szintén jogharmonizációs feladatként jelentkezik, amelyet ezért a jogharmonizációs javaslatban külön is fel kell tüntetni, és a felhatalmazás megteremtésének szükségességére a jogalkotási feladatok ütemezésekor is figyelemmel kell lenni. Hasonló okokból szükséges az elfogadandó jogszabály megalkotását lehetővé tévő megfelelő – már meglévő – felhatalmazó rendelkezések feltüntetése is. (A felhatalmazással kapcsolatosan lásd még a 87–89. pontot.)

K o n c e p c i o n á l i s d ö n t é s s z ü k s é g e s s é g e

35. Noha a jogharmonizációs javaslat elkészítése önmagában is egyfajta koncepcionális döntésnek tekinthető, ettől meg kell különböztetni azt – a jogharmonizációs javaslatban külön is feltüntetendő – esetet, amikor a megfelelő hazai szabályozás megalkotása előtt szabályozási koncepció elfogadása szükséges. Ez a nagyobb terjedelmű, az életviszonyokat jelentősebb mértékben átalakító, a szabályozás jellegét, szemléletét megváltoztató szabályok megalkotása, illetve az ilyen jellegű szabályokat előíró uniós jogi aktusok esetén indokolt. Természetesen ilyen típusú koncepcionális döntések meghozatalára a jogharmonizációs célú jogalkotás esetén a feladat jellegéből adódóan viszonylag ritkán van szükség, egyes nagyobb horderejű uniós szabályozási csomag vagy a hazai jogszabályoknak – az uniós jogi követelményeket is figyelembe vevő – újraszabályozása esetén előfordulhat. Ezekben az esetekben természetesen a koncepció megalkotásának követelményét és az ehhez szükséges időt figyelembe kell venni az egyes tényleges jogalkotási részfeladatok ütemezésénél. Ilyen esetekben az is előfordulhat, hogy a szabályozási koncepció elfogadása következtében az eredetileg elfogadott jogharmonizációs javaslatban előírt jogalkotási feladatokat is módosítani kell (pl. ha egy adott jogszabály módosítása helyett egy teljesen új jogszabály alkotása és a korábbi szabályozás hatályon kívül helyezése mutatkozik célszerűnek). Ilyen esetekben a koncepció elfogadását követően a jogharmonizációs javaslat elkészítéséért felelős tárcának haladéktalanul kezdeményeznie kell a

jogharmonizációs javaslat módosítását, illetve a koncepció elfogadásával módosított jogharmonizációs javaslatot haladéktalanul meg kell küldenie az IM-nek és az egyéb érintett tárcáknak a Jhh.-ban meghatározott rend szerint.¹³

J o g a l k o t á s i l é p é s e k ü t e m e z é s e

36. A jogharmonizációs javaslatok tartalmának helyes meghatározása szempontjából az egyik legkritikusabb pont az egyes jogalkotási feladatok és részfeladatok (közigazgatási egyeztetésre bocsátás, kormánydöntés, országgyűlési döntés) megfelelő ütemezése.

37. Az egyes határidőket természetesen az adott uniós jogi aktusban meghatározott átültetési, illetve végrehajtási határidőkhöz viszonyítva, azoktól „visszafelé számolva” kell megállapítani.¹⁴ Az irányelvek és a kerethatározatok záró rendelkezéseikben rendszerint maguk állapítják meg a tagállami jogalkotásra rendelkezésre álló átültetési határidőt. Fontos megjegyezni, hogy az így megállapított határidők esetében – hacsak az irányelv, illetve a kerethatározat kifejezett rendelkezése erre nem utal – nem csupán az adott szabályok elfogadásának kell megtörténnie, de a határidőre hatályba is kell léptetni a szükséges hazai jogszabályokat.¹⁵ A rendeletek és határozatok ilyen kifejezett átültetési határidőt nem állapítanak meg (ezek esetében használható a tagállami jogalkotás tekintetében a végrehajtási határidő kifejezés). Sokszor a rendeletnek (határozatnak) a kihirdetéséhez képest későbbi időpontra előírt hatálybalépése, illetve a hatálybalépéstől különböző alkalmazási időpontja jelenti a tagállami jogszabályok hatályba léptetésének legvégső időpontját. Amennyiben ilyen – halasztott alkalmazási időpontot megállapító – rendelkezés sem szerepel, a szükséges hazai jogszabályok megalkotására és hatálybaléptetésére az adott uniós jogi aktus hatálybalépése jelenti a legvégső időpontot. Ez jellemzően a kihirdetéssel egybe esik, vagy ahhoz nagyon közeli (egyéb rendelkezés hiányában főszabályként a kihirdetést követő huszadik napra eső) nap.

38. Ritkán előfordulhat az is, hogy egy uniós jogi aktus a saját hatálybalépését, illetve alkalmazási idejét egy másik, később elfogadandó, illetve kihirdetendő jogi aktus hatálybalépéséhez igazodva állapítja meg. Ilyen esetekben, noha az adott uniós jogi aktus alapján a jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok meghatározhatók, azok ütemezése, illetve teljesítésének uniós jogi határideje a felhívott későbbi jogi aktus kihirdetéséig nem ismert. Ilyen kivételes esetekben is szükséges a Jhh. szerinti jogharmonizációs javaslat készítése, ám abban értelemszerűen csak ideiglenesen lehet meghatározni az egyes részfeladatok határidejét, mivel a később kihirdetésre kerülő – jellemzően végrehajtási típusú – jogi aktus a jogharmonizációs javaslatban meghatározott feladatok teljesítési határidejének, sőt kivételesen még a feladat tartalmának módosítását is szükségessé teheti.¹⁶ A jogharmonizációs javaslatban az átültetési, illetve végrehajtási határidő bizonytalanságára a megjegyzések között utalni szükséges. Az ilyen különleges esetekben a jogharmonizációs javaslat készítéséért felelős tárcának értelemszerűen fokozottan figyelemmel kell kísérni a későbbi jogi

¹³ A koncepció időben történő elfogadása ezért is fontos, hiszen a jogalkotási feladatok esetleges változása folytán szükséges feladatoknak a végső átültetési, illetve végrehajtási határidőn belüli elvégzésére még elegendő időnek kell rendelkezésre állnia.

¹⁴ Ezt a Kormány ügyrendjének 9. pontja is előírja.

¹⁵ Néhány esetben az is előfordul, hogy az irányelvek külön rendelkeznek a tagállami jogszabályok elfogadásának legkésőbbi időpontjáról és az azok hatálybalépésére előírt határidőről. Ezekben az esetekben természetesen mindkét határidőt figyelembe kell venni.

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a döntéshozatali folyamatban való tagállamkénti részvételünk révén e változtatásoknak kisebb az esélye az érintett hazai jogalkotásnak a jogharmonizációs javaslatban feltüntetendő tartalmát illetően, hiszen a szabályozási kör és a várható végrehajtási típusú szabályozás tartalma már főbb vonalaiban előre ismert, legfeljebb annak részletes szabályai, pontos rendelkezései bizonytalanok; ez azonban nem annyira a jogharmonizációs javaslat tartalmát, hanem inkább az azzal összhangban elfogadásra kerülő hazai jogszabályok jövőbeni rendelkezéseit érinti.

aktusnak a Hivatalos Lapban való megjelenését, és azt követően haladéktalanul véglegesítenie kell a jogharmonizációs javaslatot a határidők tekintetében.

39. Az előbbiek szerinti átültetési/végrehajtási határidőkre tekintettel szükséges tehát a megalkotandó hazai jogszabály hatálybalépésének ütemezése. A jogszabály elfogadásának időpontját azután erre tekintettel kell megállapítani. Ennek során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a jogszabály tervezett elfogadása és kihirdetése, valamint hatálybalépése között megfelelő idő álljon rendelkezésre a jogalkalmazók számára a felkészülésre. Ezzel kapcsolatban gyakori hiba ugyanis, hogy a jogharmonizációs javaslat tervezetében az elfogadás, kihirdetés tervezett időpontja a hatálybalépéssel lényegében egybe esik, vagy csak alig néhány nappal előzi meg az uniós jogi aktusban az átültetés, illetve végrehajtás legvégső időpontjaként megjelölt időpontot. Ez a Jat. előírásainak is ellentmondó gyakorlat nyilvánvalóan nem megengedhető, és csak olyan kizárólag technikai jellegű, a jogalkalmazók szűk körét érintő, kis terjedelmű szabályozás esetén fordulhat elő, ahol az új jogszabály alkalmazása lényegében nem igényel felkészülést.

40. A jogalkotás tervezett időpontjához igazodva, továbbá az egyes jogszabályok szintjéből adódó jogalkotási eljárás időigényét figyelembe véve kell meghatározni az egyes jogalkotási lépések részhatáridejét: miniszteri rendeletek esetében a közigazgatási egyeztetésre bocsátásnak és a kihirdetésnek, kormányrendeletek esetén a közigazgatási egyeztetésre bocsátásnak, a Kormány döntésének, illetve a kihirdetés tervezett időpontjának, törvény esetén pedig a közigazgatási egyeztetésre bocsátásnak, a Kormány döntésének, az Országgyűlés tervezett döntésének, illetve a törvény kihirdetésének tervezett időpontját.

E részhatáridőket oly módon kell meghatározni, hogy az egyes részfeladatok teljesítésére reálisan is megfelelő idő álljon rendelkezésre, figyelemmel különösen arra, hogy – főleg a terjedelmesebb, törvényi szintű szabályozás esetén – megfelelő idő maradjon a jogszabály elfogadásának országgyűlési szakaszára.

41. Ha a jogharmonizációs javaslat több jogalkotási feladatot is előíranyoz (pl. különböző jogszabályok módosítását), az egyes jogalkotási feladatokhoz kapcsolódó határidők megállapítása során figyelemmel kell lenni az egyes megalkotni tervezett jogszabályok közötti kapcsolatokra. Így különösen a felhatalmazó jogszabály és az az alapján elfogadandó jogszabály, illetve a keretjogszabály és a végrehajtási típusú jogszabályok közötti kapcsolatokra, az ezek hatálybalépése egymáshoz kapcsolódása tekintetében a Jat.-ban előírt követelményekre.

42. A jogalkotási feladatok ütemezésekor a fentiekben jelzett szempontokon túl (koncepcionális döntés, jogszabályok közötti kapcsolatok) figyelembe kell venni azokat az – adott esetben hosszabb előkészítést igénylő – tényezőket is, mint az uniós jogi aktusnak való megfeleléshez szükséges intézmények létrehozása, ezek számára a megfelelő pénzügyi háttér biztosítása (ez adott esetben koncepcionális döntést is szükségessé tesz), illetőleg azt az esetet, amikor az uniós jogból eredő követelményként az adott belső jogi szabályozás elfogadása előtt annak tervezetét meg kell küldeni véleményezésre a Bizottságnak, illetve a Bizottságon keresztül a tagállamoknak. Ez utóbbi esetben jellemzően a közigazgatási egyeztetés eredményeként elfogadott tervezet szövegének megküldésére kerül sor, így az ez utáni lépésekre kell hosszabb – de a fentiekben kifejtettekhez igazodó, és a végső átültetés/végrehajtási határidőket figyelembe vevő – időt hagyni. A tervezet előzetes megküldésére vonatkozó kötelezettségre a megjegyzés rovatban utalni szükséges. Ebben az esetben arra is figyelemmel kell lenni, hogy a beérkező vélemények alapján a tervezet átdolgozása is szükségessé válhat (erről részletesebb lásd a 261–266. pontot). Fontos hangsúlyozni azt, hogy az átültető jogszabály hatálybaléptetési időpontjának meghatározásakor a belső jogalkotás követelményeire, törvényszerűségeire és szokásrendjére is tekintettel kell lenni. Így például – elkerülendő egyben a jogalkotó szervek túlterhelését is – egy adott időszakban valamely jogszabály szükségessé váló módosításait lehetőleg egyetlen tervezetbe célszerű összefoglalni. Kiemelt figyelmet érdemelnek

alkotmányos követelményeink, így különösen a jogbiztonság igényéből fakadó, megfelelő hosszúságú felkészülési idő biztosításának szükségessége. Az Alkotmánybíróság olyan esetekben vitathatatlanul vizsgálhatja az átültető jogszabályok alkotmányosságát ebből a szempontból is, amikor a közösségi jog kellő átültetési időt hagyott, vagyis nem lett volna szükségszerű, hogy csak az „utolsó pillanatban” végezzük el az átültetést. Nem lehet tehát kiindulni abból, hogy az átültetési határidő közösségi jogi „parancsa” minden esetben automatikusan kizárja annak alkotmányossági vizsgálatát, hogy a jogalkotó kellő felkészülési időt biztosított-e.

S z a k a s z o s á t ü l t e t é s

43. Előfordulhat, hogy egy adott uniós jogi aktus maga is szakaszos átültetési/végrehajtási határidőket állapít meg. Ilyen esetben a magyar jogalkotó többféle megoldás között választhat (ez lényegében már maga is koncepcionális döntésnek tekinthető – lásd a 35. pontot), és ettől függően a jogharmonizációs javaslat tartalma is eltérően alakulhat:

a) Az uniós jogi aktusban előírt egyes szakaszok tekintetében az alapvető követelmény az, hogy az adott határidőre a szükséges jogszabályok megszülessenek és hatályba lépjenek. Ennek a követelménynek oly módon is eleget lehet tenni, hogy a szükséges jogszabályok megalkotása egyetlen aktusban, illetve egyetlen ütemben történik meg, ugyanakkor az egyes átültető/végrehajtó rendelkezések tekintetében a hazai jogszabály állapít meg eltérő hatálybalépési időpontokat (természetesen az uniós jogi aktus előírásaival összhangban).

Ez a megoldás akkor választható, ha az uniós jogi aktusban szakaszosan alkalmazni rendelt szabályok tekintetében alapvetően valóban csak az alkalmazás eltolódásában van különbség, így a megfelelő hazai átültető/végrehajtó jogszabályok tekintetében ez kodifikációs szempontból is jól megjeleníthető, a jogalkalmazók szempontjából világosan és átlátható módon értelmezhető rendelkezések formájában, jól követhetően leírható. Kodifikációs szempontból nem javasolt ez a megoldás akkor, ha az uniós jogi aktusban előírt későbbi szakaszra való áttérés a korábbi szakaszban előírt rendelkezések, illetve az azokat átültető/végrehajtó hazai jogszabályok érdemi változását (azaz nem csupán kiegészítését, alkalmazási körének szélesítését) jelenti, hiszen ilyen esetekben a hazai jogszabályoktól és kodifikációs gyakorlattól eltérő és – a szakaszokban történő hatályba léptetés révén – lényegében önmagát módosító jogszabály megalkotására lenne szükség. Szintén kerülni kell ennek a megoldásnak az alkalmazását azokban az esetekben, amikor az egyes szakaszok között igen hosszú – lényegében átmeneti – időszak telik el, és ezért tartalmilag is nehéz már a legelső átültetési/végrehajtási határidőhöz igazodó hazai jogalkotás során meghatározni a később hatályba léptetendő rendelkezések pontos belső jogi tartalmát.

Természetesen ebben az esetben szükséges a szakaszos átültetési/végrehajtási határidő tényének feltüntetése a jogharmonizációs javaslatban.

b) A második lehetőség, hogy az uniós jogi aktus előírásaihoz igazodva a szükséges hazai jogalkotás is több ütemben történik. Ebben az esetben arra fontos odafigyelni, hogy – noha a későbbi szakaszok tekintetében a jogalkotás ténylegesen egy későbbi időpontban történik – az adott jogalkotási feladatok tervezése, programozása már az első jogharmonizációs javaslatban megtörténjen, azaz az egyes ütemekben elvégzendő jogalkotási feladatok külön-külön is megjelenjenek. Erre azért van szükség, mert csak így biztosítható, hogy a későbbre halasztott jogalkotási feladatok is programozottak, a határidőkre tekintettel előre meghatározottak és így nyomon követhetők, végül a Kormány adott félévi törvényalkotási programjában, illetve munkatervében tervezhetők legyenek.

A jogharmonizációs javaslatban ebben az esetben szintén szükséges külön is kiemelni a szakaszos átültetési/végrehajtási határidőt, illetve a hazai jogalkotás szakaszos jellegét.

c) Végül előfordulhat, hogy ugyan az átültetési/végrehajtási határidő szakaszos tagállami végrehajtást ír elő, illetve tesz lehetővé, ám Magyarországnak érdeke fűződik ahhoz, hogy ne több

szakaszban, hanem egyszerre, egy ütemben, ne szakaszosan tegyen eleget teljes egészében az adott uniós jogi aktusban előírtaknak. Ilyenkor természetesen egyetlen jogalkotási aktussal kerülhet sor az átültetésre/végrehajtásra. Ebben az esetben a hazai jogalkotás ütemezését a legkorábbi átültetési/végrehajtási határidőhöz kell igazítani.

A jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrzése

44. A jogharmonizációs kötelezettségek megfelelő teljesítése érdekében a jogharmonizációs tevékenységet több szinten, tartalmilag is többféle módon, rendszeresen szükséges ellenőrizni. Általános értelemben a jogharmonizációs jogalkotási feladatok teljesítésének ellenőrzése alatt egyrészt a jogharmonizációs jogalkotás különböző szakaszai tekintetében megvalósuló belső, kormányzati ellenőrzést, valamint a külső, az Európai Unió intézményei, így különösen a Bizottság általi ellenőrzést is érteni kell (ez utóbbi legvégső pontját lényegében az Európai Bíróság tevékenysége jelenti)¹⁷. Jelen irányelvben értelemszerűen a belső, kormányzati ellenőrzésről szükséges szólni. Ennek – mint a jogharmonizációs jogalkotás egészének is – természetesen az a célja, hogy tagállamként Magyarország megfelelő időben és tartalommal eleget tudjon tenni az uniós jogból eredő kötelezettségének, így a belső ellenőrzés mintegy a külső, az uniós intézmények általi ellenőrzésnek elébe menve a kötelezettségmegszegési eljárás megindításának vagy e tekintetben Magyarország elmarasztalásának megelőzését szolgálja. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a hazai jogharmonizációs célú jogalkotás rendjének kialakítása és a jogharmonizációs tevékenységek ellenőrzése során folyamatosan ez utóbbira is figyelemmel kell lenni.

45. A belső, kormányzati ellenőrzés feladata elsődlegesen az igazságügy-miniszterre hárul. Ez a kötelezettség az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről szóló 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendeletről (IM statútumrendelete) is következik, amely a jogszabály-előkészítés szakmai színvonaláért, a jogszabályoknak az Alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összhangjáért, a jogállamiság, továbbá a jogalkotás szakmai követelményeinek betartásáért, illetőleg a jogrendszer egységességéért való általános felelőssége mellett kifejezetten is az igazságügy-miniszter feladatává teszi a jogszabályoknak az Európai Unió jogának való megfelelése ellenőrzését, az ennek biztosítása céljából folytatott jogharmonizációs tevékenység összehangolását, valamint a jogharmonizációs feladatok teljesítésének figyelemmel kísérését és előmozdítását. Az igazságügy-miniszter (Igazságügyi Minisztérium) mellett e tekintetben szintén fontos szerepe van az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszternek (EÜH-nak) mint az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok koordinálásáért általános felelősséggel bíró miniszternek.

Az IM és az EÜH mellett, feladataik ellátásának segítségével fontos feladat hárul az egyes tárcáknál kijelölt jogharmonizációs/notifikációs kapcsolattartókra, akik az adott tárcánál felmerülő, az uniós jogi aktusokból eredő jogalkotási feladatok tekintetében gondoskodnak a Hivatalos Lap folyamatos figyeléséről, illetve koordinálják az adott tárca szakértői csoport tagjaival és szakfőosztályaival együttműködve a szükséges jogharmonizációs javaslatok tervezetének elkészítését, és felelősek a végleges jogharmonizációs javaslatok megküldéséért, a tárcán belül az ütemezett feladatok végrehajtásának figyelemmel kíséréséért, továbbá a befejezett jogalkotási feladatok esetén a notifikációval összefüggő feladatok ellátásáért.

¹⁷ A jelen irányelvnek nem tárgya sem a külső ellenőrzés eljárásának bemutatása, sem annak részletes ismertetése, hogy az Európai Bíróság milyen eszközöket fejlesztett ki a tagállami jogalkalmazók számára a tagállami jogalkotó kötelezettségmegszegése (mulasztása) negatív következményeinek elhárítására a közösségi jog „kedvezményezettjeinek” minősülő jogalanyok érdekében (pl. közvetlen hatály, kártérítés).

A jogharmonizációs feladatok teljesítése ellenőrzésének alapvetően két szintje különböztethető meg, amelyek a jogharmonizációs feladatok teljesítésének szakaszaihoz igazodnak. Természetesen ezek nem választhatók el élesen egymástól.

A jogharmonizációs programozás ellenőrzése

46. Az IM statútumrendelete 8. §-ának (1) bekezdése szerint az igazságügy-miniszter összehangolja az Európai Unió jogának való megfelelés céljából folytatott jogharmonizációs tevékenységet. Ennek keretében kidolgozza a jogharmonizáció programozásának rendjét, jogharmonizációs adatbázisba rendezi a jogharmonizációs feladatokat, figyelemmel kíséri és előmozdítja a jogharmonizációs feladatok teljesítését, valamint gondoskodik a jogharmonizációs tevékenység elvi és módszertani egységéről. Ezt a feladatot a Jhh. részletezi, amelynek 11. pontja értelmében az igazságügy-miniszter és az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter rendszeresen ellenőrzi a jogharmonizációs javaslatok elkészítésére előírtak betartását. Ennek keretében a 13. pont szerint az igazságügy-miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a jogharmonizációs feladatok teljesítését, a jogharmonizációs jogszabálytervezetek előkészítését. Ha egyes jogharmonizációs feladatok teljesítése tekintetében jelentős elmaradás vagy azonnali intézkedés szükségessége állapítható meg, ezekről az igazságügy-miniszter indokolt esetben előterjesztést készít a Kormány részére.

E körben az ellenőrzés alapvetően a szükséges jogalkotási feladatok megfelelő rendben és tartalommal történő programozásának és a programozott jogalkotási lépések teljesítésének ellenőrzését fogja át, és alapvetően arra irányul, hogy a szükséges lépések időben megtörténjenek, ugyanakkor már magának a jogharmonizációs javaslatnak az egyeztetése során annak tartalmi vizsgálatát is magában foglalja a fentebb ismertetettek szerint. Az ellenőrzést az IM alapvetően az adatbázisba beépített lekérdezési funkciók segítségével valósítja meg. Ezen keresztül követni tudja, hogy mely programozott belső jogalkotási lépések nem valósultak meg időre, illetve mely közelgő átültetési határidejű irányelv nem került átültetésre. Az esetleges hiányosságokról, elmaradásokról, illetve ezek veszélyéről az IM rendszeresen tájékoztatást nyújt az EKTB, illetve szükség szerint a Kormány részére.

A jogharmonizációs jogalkotás ellenőrzése

47. Az IM statútumrendelete 1. §-ának (3) bekezdése szerint az igazságügy-miniszter a jogszabálytervezeteket előzetesen megvizsgálja és véleményezi abból a szempontból is, hogy azok megfelelnek-e az Európai Unió jogának, a rendelet 8. §-ának (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy e feladat teljesítése érdekében a miniszter a jogszabály megalkotására vagy nemzetközi szerződés megkötésére irányuló előterjesztéshez kapcsolódóan nyilatkozik arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával.

Ez a másik típusú – érdemi – ellenőrzés a jogharmonizációs célú jogszabálytervezetek tartalmi megfelelőségének vizsgálatát jelenti. Ennek során a belső jogi követelményekből fakadó általános alkotmányossági szempontoknak, a jogrendszer koherenciájának és a kodifikációs követelményeknek az érvényesítése mellett természetesen elsődlegesen az uniós joggal való összhang, az annak való megfelelés biztosítása jelenti a fő szempontot.

48. Ezeket az ellenőrzéseket kiegészítve, végső elemként, egyfajta utóellenőrzésként kerül sor az EÜH és az IM által közösen végzett, az ügynevezett notifikáció keretében gyakorolt tartalmi ellenőrzésre, amelynek célja, hogy azokban az esetekben, amikor az uniós jogból fakadó követelmény a Bizottság, illetve adott esetben az Unió egyéb intézményeinek tájékoztatása az elfogadott nemzeti jogszabályokról, az átültetés, illetve megfelelés teljességéről, e nyilatkozat megtétele előtt annak tartalma, a harmonizáció teljessége még tagállami szinten megerősítésre kerüljön, és az esetlegesen mégis fennmaradó hiányosságok még az uniós ellenőrzés előtt kiszűrhetők legyenek.

Ez utóbbi – tartalmi – ellenőrzéseket a jogalkotás minden szakaszában nagymértékben megkönnyítik, és azt követően a későbbi jogharmonizációs tevékenység szempontjából is hasznos segítséget nyújtanak az úgynevezett megfelelési táblázatok, amelyek lényege, hogy egy-egy uniós jogi aktus tekintetében tételesen, rendelkezésekre lebontva bemutatják az átültető, illetve a megfelelést biztosító magyar jogszabályi rendelkezéseket, az uniós és a nemzeti jog közötti viszonyt (részletesen lásd az 55–64. pontot).

A jogalkotási folyamat további részeinek sajátosságai a jogharmonizációs célú jogalkotás esetében

49. Miként az a bevezetésben már említésre került, a jogalkotási folyamat – az előzőekben bemutatott, főként a programozás és az ellenőrzés területén jelentkező sajátosságoktól eltekintve – alapvetően az általános szabályok szerint zajlik, az alábbi néhány eltéréssel.

50. Az EUdh. 6. pontja szerint az EKTB feladata – többek között – az „uniós tagságból fakadó feladatok előkészítése és végrehajtása” is. Az EKTB e jogkörében eljárva a kialakult gyakorlat szerint egyes témakörökben bizonyos esetekben megtárgyalja a jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítésének koncepcionális kérdéseit.

51. Az IM statútumrendelete szerint az IM köteles ellenőrizni a jogszabálytervezeteket abból a szempontból is, hogy azok megfelelnek-e az uniós jognak. Az összeegyeztethetőség vizsgálata során kiemelten fontos szerepe van a megfelelési táblázatnak (55–64. pont). Jóllehet a hatályos Jat. szerint a miniszteri rendletek tervezetei esetében a rendletek kiadásához formálisan nem szükséges az IM egyetértését beszerezni, a tervezeteknek az IM-mel való egyeztetése azonban kötelező, és az egyeztetésnek „érdeminek” kell lennie annak érdekében, hogy az uniós jogból fakadó kötelezettségeink betartása biztosított legyen. (Ehhez kapcsolódóan lásd még a 145. pontban foglaltakat.) Ha a miniszteri rendelet tervezetének egyeztetése során a tárca nem veszi figyelembe az uniós jogi észrevételt, az IM a notifikációs eljárás során a megfelelő intézkedéseket kezdeményezi (erről lásd a 72. pontot).

52. A Kormány ügyrendjének 9. pontja szerint az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidőn belül elfogadásra kerüljenek (a feladatok ütemezéséhez lásd a 36–43. pontot). A 10. pont kimondja, hogy ha a jogszabály vagy a nemzetközi szerződés az Európai Unió jogi aktusainak tárgykörét érinti, az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Unió jogi aktusaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Unió jogi aktusaival (a jogharmonizációs rendelkezések indokolásáról lásd a 139–145. pontot). A 18. pont szerint minden, az Európai Unió jogi aktusainak átültetésével, illetve végrehajtásával kapcsolatos és az uniós vívmányok tárgykörét érintő előterjesztést meg kell küldeni véleményezésre az igazságügy-miniszternek, az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszternek és az Európai Ügyek Hivatala elnökének.

53. A törvényjavaslatok tárgyalását illetően a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat nem hozott létre olyan eljárási rendet, amely szerint az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak különleges, illetve állandó szerepe lenne a jogharmonizációs célú törvényjavaslatok tárgyalásában, és ilyen gyakorlat sem alakult ki. (Az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak különleges szerepe az uniós döntéshozatalban való részvétel során képviselendő magyar álláspontnak az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetésében van.) Erre tekintettel egy törvényjavaslat tárgyalásakor mindegyik állandó bizottság a saját feladatkörén belül foglalkozik az uniós joggal való összhang biztosításának kérdésével is. A törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító (és kapcsolódó módosító) javaslatok tárgyalása során kormányzati oldalról az uniós joggal való összeegyeztethetőség kérdése akkor képezi vizsgálat tárgyát,

amikor a Kormány egy adott törvényjavaslat tekintetében a módosító (és kapcsolódó módosító) javaslatok támogathatóságának kérdésében dönt. Az uniós jogi követelményeknek való megfelelésért az elsődleges felelősség ilyen esetben is az előterjesztő minisztériumé, az IM viszont a szokásos kontrollfunkciót gyakorolja.

54. Az egész jogalkotási folyamatot érinti az, hogy ha a jogharmonizációs célú jogszabályt kivételes sürgősséggel kell elfogadni, az uniós jogi követelményként jelentkező rövid végrehajtási (átültetési) határidőre tekintettel. Ilyen esetben az előkészítési, egyeztetési és elfogadási eljárás lefolytatása során rövidebb határidők alkalmazásával kell eljárni, mint a szokásos ügymenetben. (Ehhez kapcsolódóan lásd a 19., 20., illetve 36–42. pontokat).

Megfelelési táblázat

55. A Jhh. 12. pontja előírja, hogy a jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrizhetősége érdekében a jogszabálytervezetekhez a tervezetet kidolgozó minisztériumnak, illetve az előterjesztőnek részletes táblázatot kell csatolnia, melyben fel kell tüntetni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg.

A jogszabály-előkészítést érintő fenti kötelezettség valamennyi jogszabálytervezetre vonatkozik, függetlenül annak jogforrási szintjétől.

Ilyen megfelelési táblázatot értelemszerűen azokhoz a jogszabálytervezetekhez kell készíteni, amelyeknek valamely uniós jogi aktushoz közvetlen kapcsolódásuk van: irányelv vagy kerethatározat átültetését vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusok végrehajtását szolgálják. Közvetett érintettség esetén a megfelelési táblázat helyett az uniós jogi vonatkozásoknak az indokolásban, illetve az előterjesztésben való kellő részletezettségű bemutatása szükséges (lásd a 140. pontot).

56. A megfelelési táblázat a Jhh. idézett rendelkezése szerint „a jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrizhetőségét” szolgálja. Ez az eszköz valóban előmozdítja azt, hogy az igazságügy-miniszter az IM statútumrendelete 1. §-a – a 96/2004. (IV. 27.) Korm. rendelettel módosított – (3) bekezdésének megfelelően megítélhesse, hogy az adott jogszabálytervezet megfelel-e az Európai Unió jogának. Tényleges funkciója azonban ennél árnyaltabb.

Az érintett uniós szabályozás és a hazai jogszabálytervezet rendelkezéseit egymásnak megfelelően táblázat a jogszabály-előkészítés átláthatóságát növelve érdemi tájékoztatást ad a közigazgatási, sőt a társadalmi egyeztetés valamennyi szereplője számára arról, hogy a szabályozástervezet mely rendelkezései kapcsolódnak uniós jogi követelményekhez, illetve milyen viszonyban állnak azokkal. Ez az átláthatóság eligazítást ad a szabályozási lehetőségek és kööttségek tekintetében, így a nem uniós jogi szempontú véleményezéshez is megkerülhetetlen. Ezért a megfelelési táblázatot indokolt az egyeztetés legkorábbi fázisától kezdve az előterjesztés szerves részének, illetve a miniszteri rendeletek tervezetéhez szorosan kapcsolódó elemnek tekinteni, és a véleményezőknek is megküldeni. Nem elegendő tehát formálisan, pusztán a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre benyújtásra kerülő előterjesztéshez csatolni mint az előterjesztés elfogadásának kényszerű előfeltételét, vagy csupán az igazságügyi tárca érintett szakértőjének megküldeni.

Lévén, hogy az érintett uniós szabályozás és a hazai szabályozástervezet viszonyának ilyen áttekintése már a jogszabálytervezet kidolgozásához elengedhetetlen, annak a tervezet legkorábbi szakaszától kezdve rendelkezésre kell állnia, így a megkívánt formába öntése csupán technikai kérdés. Ugyanígy, az a körülmény, hogy a jogszabálytervezetnek az egyeztetés során történő esetleges változásai átvezetést igényelnek a megfelelési táblázatban is, ugyan többletmunkát jelent, azonban nem többet, mint amennyivel az előterjesztés, illetve az indokolás folyamatos kiigazítása egyébként is jár.

Törvénytervezet esetében a megfelelési táblázatot indokolt a törvényjavaslat indokolásának is részévé tenni, ahhoz mellékletként csatolni, biztosítva az általa nyújtott tájékoztatást a szabályozási

követelmények és lehetőségek, valamint az Európai Unió jogának való megfelelés tekintetében az országgyűlési szakban is.

57. A jogszabálytervezetekhez készítendő megfelelési táblázatnak ugyanakkor nem csupán a jogszabály-előkészítési, véleményezési szakban van jelentősége, hanem utóbb is visszakereshetően dokumentálhatja az uniós jognak való megfelelést. E célból a megfelelési táblázatok – az elfogadott szabályozásra vonatkozóan véglegesített formában – a jogharmonizációs adatbázisban (67. pont) külön nyilvántartásba vételre és perspektivikusan hozzáférhetővé tételre kerülnek.

58. Alapvető érdek, hogy az uniós jogi aktusoknak való megfelelésre vonatkozó tudás ne csupán a jogszabály-előkészítésben résztvevő szakértők privilégiuma legyen, hanem megjelenjen dokumentált, mások számára is hozzáférhető formában is. A szabályozás uniós jogi érintettségére vonatkozó ismeretek ugyanis nélkülözhetetlenek annak későbbi módosításai alkalmával is, továbbá a tagállami kötelezettségek teljesítéséről való számadás céljából is rendelkezésre kellhet, hogy álljanak, azonban megfelelő rögzítés nélkül feledésbe mennének. Az államigazgatás működése nem alapozható bizonytalan körülményektől függő tényezőkre.

59. Hangsúlyozandó, hogy a tájékoztatási és dokumentációs funkcióval indokolt széleskörű felhasználás nem ad semmifajta kötelező erőt a megfelelési táblázatoknak.

60. Az újabb közösségi irányelvek tekintetében egyre gyakrabban előfordul, hogy maga az irányelv írja elő a notifikációs kötelezettség mellett ilyen megfelelési táblázat elkészítését és az Európai Bizottságnak való megküldését: „A tagállamok legkésőbb ...-ig elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. E rendelkezések szövegét, valamint a rendelkezések és ezen irányelv közötti megfelelési táblázatot haladéktalanul közlik a Bizottsággal.” Ez a tendencia közösségi viszonylatban hasonló célt szolgál: annak előmozdítását, hogy a Bizottság mint a közösségi jog végrehajtásának őre ilyen módon ellenőrizhesse a közösségi szabályozásból adódó tagállami kötelezettségek teljesítését. Ilyen esetben – az elfogadott jogszabályra vonatkoztatott – megfelelési táblázatot a notifikációs eljárás keretében, annak szabályainak megfelelően (lásd a 72–73. pontot) a Bizottságnak is meg kell küldeni.

61. Végül előfordul, hogy a tagállami kötelezettségszegés miatti eljárás megindítását megelőzően a Bizottság a hivatalos felszólítást tartalmazó levélben kér a kérdéses közösségi jogi aktus vonatkozásában megfelelési táblázatot a jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének igazolására.

62. A jogharmonizációs kötelezettség ellenőrizhetősége céljára figyelemmel az uniós jog és a – tervezett, illetve utóbb az elfogadott – hazai szabályozás összevetését az érintett uniós jogi aktusra vonatkoztatottan kell megtenni. Az összevetés teljessége érdekében az uniós jogi aktus valamennyi – tagállami jogalkotást igénylő – rendelkezéséhez hozzá kell rendelni a megfelelő hazai jogszabályhelyet. Ha a megfelelést nem a tervezet biztosítja, akkor a már meglévő szabályozásra, illetve a további jogalkotási elképzelésekre kell hivatkozni. (Az utóbb elfogadandó további átültető jogszabályok megismerhetősége tekintetében lásd a 130. pontban írtakat.)

63. A megfelelési táblázatok javasolt egységesített formátumát a jelen irányelv 3. melléklete tartalmazza. Némileg eltérő kitöltést indokol a tervezet egyeztetésének szakasza, valamint az elfogadott hazai szabályozás, illetve az ilyen táblázat a Bizottságnak való megküldését előíró közösségi irányelvek vonatkozásában készítendő táblázat.

A táblázat fejléce tartalmazza az elkészítés, illetőleg utolsó módosítás dátumát (lehetővé téve annak nyomon követését, hogy a táblázat valóban igazodik-e a tervezet esetleges időközbeni változásaihoz, megfelel-e a tervezet aktuális állapotának); valamint az uniós jogi aktus celex-számát a gyors azonosíthatóság érdekében.

A fedőlapon meg kell adni az érintett uniós jogi aktus teljes megjelölését (lásd a 133. pontot), valamint a megfelelést, végrehajtást biztosító hazai jogszabályokat, szintén azok teljes megjelölésével. A tervezet esetében annak jogforrási szintjét és javasolt címét kell megjelölni. Ha az uniós jognak való megfelelést jogszabály-módosítás biztosítja, fel kell tüntetni a módosuló jogszabályokat is.

Az uniós jogi rendelkezések tagolása során azt kell szem előtt tartani, hogy a táblázat az egymásnak megfelelő jogszabályhelyek direkt beazonosíthatóságát és világos nyomon követhetőségét eredményezze. Így egyes esetekben elegendő lehet a cikkekre bontott tagolás, azonban amennyiben az egyes alegységekhez (bekezdés, albekezdés, francia bekezdés, pont stb.) különböző jogszabályhelyeket kell mellérendelni (mert az áttüztetés más szerkezetben történt), az uniós jogi rendelkezések olyan alegység szerinti bontását indokolt alkalmazni, hogy ahhoz csupán egyetlen sorban, a közvetlenül annak megfelelő magyar jogszabályhelyet lehessen megjeleníteni. Külön említést érdemelnek a fogalommeghatározások: az ezeket tartalmazó cikket minden esetben olyan bontásban kell a táblázatban szerepeltetni, hogy minden egyes meghatározás megfelelője külön sorban kerüljön megadásra.

Az áttekinthetőség érdekében szükséges az olyan rendelkezések megjelenítése is, amelyek nem igényelnek nemzeti jogalkotást. Ilyen esetben ennek indokolását az uniós jogi rendelkezés jellegének, jogi megítélésének megadásával a megjegyzés rovatban indokolt megtenni. Ilyenek lehetnek például az irányelvek áttüztetési kötelezettséget nem keletkeztető rendelkezései (ehhez részletesen lásd a 191–198. pontot) vagy a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusok végrehajtást nem igénylő rendelkezései. Az ilyen rendelkezéseket a legátfogóbb egység szerint lehet megadni, tehát például az európai intézményeket kötelező, azok eljárását szabályozó rendelkezések tekintetében nem szükséges a bekezdésekre és ennél kisebb egységekre tagolás, sőt sor kerülhet több cikk összevonására is.

Közösségi rendeletek esetében arra is szükség van, hogy valamennyi rendelkezés tekintetében végiggondolásra és a megjegyzés oszlopban megjelenítésre kerüljön, hogy az keletkeztet-e deregulációs kötelezettséget.

Az uniós jogi aktus cikkeit, rendelkezéseit tartalmazó oszlop mellé rendelt oszlopban a vonatkozó magyar rendelkezéseket szintén a megfelelő tagolásban kell megjeleníteni. Ha a tervezet a megfelelést valamely más jogszabály módosításával valósítja meg, a módosuló magyar jogszabályhelyet és mellette zárójelben a tervezet vonatkozó rendelkezését is meg kell adni.

Az egyes jogszabályhelyeknek csupán a számozását kell a táblázatban feltüntetni, a szövegét nem.

A megjegyzés oszlopban lehetőség nyílik a jogalkotási feladat értelmezésére, a jogalkotási kötelezettség hiányának rövid indokolására, illetve a megfeleléssel kapcsolatos bármilyen kommentárra.

A tervezet elfogadását követően, illetve a 61. pont szerint valamely uniós jogi aktus tekintetében elkészítendő táblázat csupán annyiban különbözik a fentiekben ismertetettől, hogy értelemszerűen nem tervezett, hanem már meglévő jogszabályokat tartalmaz.

Az egyes rovatok megnevezésének angol fordítása praktikussági szempontot szolgál: a Bizottságnak való megküldés esetén e munkanyelv használata a magyarul nem értő tisztviselők számára is első látásra áttekinthetővé teszi a megfelelés állapotát. Nem jelenti azonban a táblázat angol nyelvű kitöltésének szükségességét.

64. Ha az uniós jogforrás módosítással érintett, ez a megfelelési táblázat elkészítése során a következőképpen kezelendő.

Amikor olyan uniós jogi aktusra vonatkozóan kell az annak való megfelelésről számot adni, amely a módosítást jelenti a korábbi uniós szabályozásnak, főszabály szerint csak a módosító aktusra nézve kell a táblázatot kitölteni. Az, hogy a módosító jogi aktus rendelkezése mellett zárójelben

megadásra kerüljön-e a módosított rendelkezés is, eseti megítélést igényel. Ez a megoldás elsősorban ott lehet indokolt, ahol a szabályozás módosítása átfogóbb, több ponton, részleteiben érinti az alapjogiaktus rendelkezéseit. Itt a követhetőséget, a korábbi szabályozást átültető hazai jogszabállyal való összevethetőséget előmozdítja a módosítással érintett rendelkezések zárójeles megadása.

Előfordulhat, hogy valamely uniós jogi aktusra nézve annak módosításait is beleértve kell megfelelési táblázatot készíteni. A csatlakozást követően, amikor az uniós joghoz való alkalmazkodás folyamatos, ez jellemzően nem a belső jogalkotási feladatok teljesítése során merül fel, hanem például olyan alkalomból, amikor a Bizottság a tagállami kötelezettségszegés miatt indítandó eljáráshoz kéri be a megfelelési táblázatot. Nem zárható ki az sem, hogy valamely uniós jogi aktust még az átültetési határidejének lejártát megelőzően módosítanak. Ilyen esetben, ha a módosításig még nem tettünk eleget az átültetési kötelezettségnek, az ezt követően megvalósított átültetés az alap- és a módosító aktust már egységben fogja kezelni.

Ilyen esetekben célszerű az uniós jogi aktusnak a módosítással egybeszerkesztett változatát alapul venni; a fedőlapon az uniós jogi aktus megjelölésénél és a módosítással érintett szabályhelyeknél is utalni kell erre a körülményre. (Tehát a módosított uniós jogi aktus mellett zárójelben a módosító jogi aktus megfelelő rendelkezését is meg kell adni.) A későbbi szabályozással beiktatott új rendelkezéseket önálló sorban indokolt szerepeltetni, megfelelően jelölve, hogy a rendelkezés eredetileg nem létezett, a módosító jogi aktusból származik. (E jelölésnek célszerű eszköze lehet a módosító uniós jogi aktus megjelölésének és rendelkezéseinek kurzívan szedése.)

Jogharmonizációs adatbázis

65. A véglegesített jogharmonizációs javaslatban szereplő adatokat az IM az általa e célra kialakított jogharmonizációs adatbázisban rögzíti. Ez alapján az IM folyamatosan figyelemmel tudja kísérni a programozott feladatok, illetve részfeladatok időbeni teljesítését, és adott esetben megfelelő időben jelezni tudja a tárcák – illetve az EKTB –, indokolt esetben pedig a Kormány felé az esetleges elmaradásokat, felhíva a figyelmet a szükséges intézkedésekre. Ezen túlmenően a jogharmonizációs jogalkotási feladatoknak és azok ütemezésének elektronikus nyilvántartása a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának előkészítését, összeállítását is megkönnyíti. Emellett az adatbázis a teljesített jogalkotási feladatok, azaz az elfogadott jogharmonizációs célú jogszabályok tekintetében az egyes uniós jogi aktusok és a magyar jogszabályok közötti kapcsolatok nyilvántartásaként is szolgál, megkönnyítve ezáltal a notifikációt, illetve az uniós szabályok esetleges változásából eredő későbbi jogalkotási, deregulációs feladatok felmérését, valamint lehetővé teszi a tárcák számára a jogharmonizáció folyamatának nyomon követését, a hátralévő feladatok és azok határidejének figyelését. Hangsúlyozandó azonban, hogy a jogharmonizációs adatbázisból nyerhető adatok nem helyettesítik a tárcák bejelentési kötelezettségét a notifikációs eljárásban.

66. Az adatbázis tartalmazza egyrészt azokat a csatlakozás előtt elfogadott, illetve kihirdetett uniós jogi aktusokat, amelyek nemzeti jogalkotást tettek szükségessé (alapvetően a csatlakozás előtti utolsó jogharmonizációs program¹⁸ alapján), másrészt magában foglalja a csatlakozás időpontjáig az irányelvek és az egyes átültető magyar jogforrások között létrejött relációkat tartalmazó úgynevezett „prenotifikációs adatbázis” adattartalmát.¹⁹ A csatlakozás után kihirdetett uniós jogi aktusok tekintetében pedig a Hivatalos Lap figyelése alapján azonosított, jogalkotást igénylő jogi aktusok

¹⁸ 2005/2004. (III. 18.) Korm. határozat a jogharmonizációs programról és a végrehajtásával összefüggő feladatokról – az ebben előírt feladatok „jogharmonizációs javaslatban” meghatározott feladatként kerültek integrálásra.

¹⁹ A csatlakozás előtti időszakban a csatlakozás pillanatáig átültetendő irányelvek notifikációja a prenotifikációs adatbázison keresztül történt meg. A csatlakozástól ennek a helyébe a 73. pontban említett notifikációs adatbázis lépett.

kerülnek rögzítésre (v.ö.: 18. pont).²⁰ E körben – a notifikációs adatbázissal ellentétben (73. pont) – nem csak az irányelvek, de a végrehajtást, kiegészítő jogalkotást igénylő rendeletek és határozatok, a nemzeti jogalkotást szükségessé tévő valamennyi uniós jogi aktus, adott esetben európai bírósági ítéletek is számításba veendők. Az így azonosított jogi aktusok mellett a jogharmonizációs javaslat elkészítésének, illetve a végleges jogharmonizációs javaslat megküldésének határideje és az illetékes szakértői csoport is rögzítésre kerül, amely alapján nyomon követhető e feladat teljesítése, a határidők betartása.

A tárcák által megküldött végleges jogharmonizációs javaslatok alapján az adatbázisba az egyes jogalkotási lépések – a hozzájuk tartozó adatokkal (felelős tárca, felhatalmazás, egyes szakaszok határideje stb.) együtt – nyitott jogalkotási folyamatokként kerülnek rögzítésre. Az egyes jogi aktusok tekintetében ily módon akár a teljes átültetéshez szükséges valamennyi folyamat, akár az egyes – adott esetben különböző jogalkotási eljárás szerint megvalósuló – folyamatok tekintetében nyomon követhető azok alakulása, az egyes részhatáridők, illetve az elfogadásra előírt határidő teljesítése. Az esetleges hiányok azonosíthatók, illetve egyes időszakokra kilistázhatók az adott időszakra ütemezett törvényalkotási lépések, illetve a Kormány adott félévi munkatervébe felveendő kormánydöntést igénylő jogalkotási feladatok. Az átültető/végrehajtó magyar jogszabály létrejöttével (a jogharmonizációs célú jogszabályok a Magyar Közlöny figyelése révén, a jogharmonizációs záradékok adatainak figyelembe vételével, lényegében kihirdetésükkor felvételre kerülnek az adatbázisba) az érintett jogalkotási folyamat lezárásra kerül, az adatbázis létrehozza az uniós jogi aktus és az átültető magyar jogforrás közti jogharmonizációs kapcsolatot, amely alapján visszakereshetővé válnak az adott uniós jogi aktus átültetése során megalkotott, módosított, illetve hatályon kívül helyezett magyar jogforrások is. Ugyanakkor az is követhető, mely magyar jogforrás létrejöttét, módosítását, hatályon kívül helyezését mely közösségi jogi aktus tette szükségessé. Ez utóbbi funkció hasznos segítséget nyújthat az adott magyar jogszabályt érintő későbbi jogalkotás során.

67. Az adatbázisban az irányelvek esetében emellett rögzítésre kerülnek a notifikációhoz szükséges legfontosabb adatok (megfelelési táblázat szükségessége) és a notifikáció megtörténtének ténye is, így segítségével követni lehet az átültető jogszabályok notifikációjának állását. Az adatbázis tartalmazza a lezárt jogalkotáshoz kapcsolódó, a teljes átültetést bemutató megfelelési táblázatokat is (természetesen ehhez az szükséges, hogy a tárcák ezeket minden esetben megküldjék az IM részére). Azáltal, hogy az adott uniós jogi aktusból eredő hazai jogalkotási feladatok egy-egy jogalkotási feladatként jelennek meg, az is nyomon követhető, hogy az átültetés, illetve végrehajtás mikor tekinthető teljesnek (valamennyi nyitott folyamat lezárult), illetve részlegesnek (csak néhány, de nem valamennyi jogalkotási feladat teljesülése esetén).

2005. augusztus 1-jétől az adatbázis az IM honlapján keresztül internetes felületen is elérhető a tárcák kijelölt szakértői részére (jelszavas hozzáféréssel) és – szűkebb adattartalommal – a szélesebb nyilvánosság számára is.

Notifikáció

A notifikáció alapvető szabályai

68. Notifikáció alatt azt a tagállami kötelezettséget, illetve eljárást kell érteni, amely alapján a tagállamnak az egyes uniós jogi aktusok átültetésére, adott esetben végrehajtására megalkotott jogszabályairól értesítenie kell az Unió intézményeit – jellemzően a Bizottságot –, az elfogadott jogszabályok szövegét meg kell küldenie részükre. E kötelezettség célja egyértelműen az, hogy az Unió intézményei nyomon követhessék a tagállami kötelezettségek teljesítését, és érdemben is ellenőrizni

²⁰ A tárcáknak az ilyen uniós jogi aktusokról való visszajelzéséig valamennyi, akár potenciálisan jogalkotást igénylő jogi aktus felvételre kerül.

tudják az uniós jog végrehajtására szolgáló tagállami jogszabályokat. Ez a notifikációs kötelezettség nem tévesztendő össze a műszaki tartalmú jogszabályok bejelentésére, illetve az egyes uniós jogi aktusokban a tervezetek előzetes megküldésére vonatkozó, és külön mechanizmusként érvényesülő tagállami kötelezettségekkel (ezekre nézve lásd a 241–242., 251., illetve 261. pontokat), ahogyan az uniós jogi aktusokban adott esetben előírt egyéb tájékoztatási, adatközlési vagy jelentési kötelezettségekkel sem.

Fontos megjegyezni, hogy notifikációs kötelezettség nem valamennyi jogharmonizációs célú jogalkotáshoz kapcsolódik. A notifikáció követelménye nem az alapszerződésekből ered, hanem azt az egyes uniós jogi aktusok esetről esetre maguk írják elő: az irányelvek záró rendelkezései között majd minden esetben szerepel egy olyan rendelkezés, amely szerint a tagállamoknak az előírt határidőben való megfelelés céljából általuk elfogadott és hatályba léptetett rendelkezésekről haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Bizottságot. A kerethatározatok a notifikációs kötelezettség tekintetében rendszerint azt a rendelkezést tartalmazzák, hogy a tagállamoknak el kell juttatniuk a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak azoknak a rendelkezéseknek a szövegét, amelyekkel az adott kerethatározatból fakadó kötelezettségeket nemzeti jogukba átültetik. Olykor a tagállami jogalkotást kifejezetten előíró rendeletek is tartalmazznak hasonló rendelkezést.²¹ A régebbi irányelvek esetén ritkábban, az újabb irányelveknél azonban már tendenciaszerűen tapasztalható, hogy a notifikáció keretében nem csak a nemzeti jogszabályok szövegét, de az irányelv rendelkezései és a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezések közötti megfelelést bemutató megfelelési táblázatot is meg kell küldeni a Bizottságnak.²²

A notifikációs kötelezettség elmulasztása ugyanolyan tagállami kötelezettségszegésnek minősül, mint az átültetés elmaradása vagy a tartalmilag hibás, nem összeegyeztethető átültető/végrehajtó tagállami jogszabályok elfogadása. Noha az EK-Szerződés erről kifejezetten nem rendelkezik, a Bizottság ilyen esetekben – mintegy azt vélelmezve, hogy az átültetés nem történt meg megfelelő időben – automatikusan megindítja az EK-Szerződés 226. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárást.

A notifikáció speciális esetei

69. Az uniós jogi aktussal összhangban lévő, az annak megfelelő nemzeti jogszabályok notifikációja nem csak abban az esetben szükséges, ha ténylegesen új jogszabályok kerültek elfogadásra az adott uniós jogi aktusokból eredő jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére. A megfelelést biztosító (átültető) jogszabályokat abban az esetben is be kell jelenteni, ha tényleges jogalkotásra azért nincs szükség, mert a már hatályos hazai jogszabályok biztosítják a megfelelést, összhangban vannak az adott irányelvvel, kerethatározattal (rendelettel).²³

Speciális esetet jelent az, ha egy adott irányelvet azért nem szükséges átültetni, mert annak tárgyi hatálya nem terjed ki Magyarországra, vagy Magyarországon eleve és elvileg is kizárt az alkalmazása (lásd a jogharmonizációs javaslat szükségességére vonatkozó 27–29. pontot). Ezekben az esetekben a notifikációs kötelezettség formálisnak tekinthető ugyan, de a notifikáció mégis szükséges lehet, ám ilyenkor abban annak indokolását kell megadni, hogy a magyar kormány értelmezése szerint miért nincsen szükség átültetésre, az adott uniós jogi aktus miért nem alkalmazható Magyarországra.

²¹ Az EU-Szerződés keretében a tagállamok által kötött egyezmények is előírhatnak ilyen notifikációs kötelezettséget.

²² A megfelelési táblázatra vonatkozóan részletesen lásd az 55–64. pontot. Fontos megjegyezni, hogy az a tény, hogy a megfelelési táblázatot nem minden esetben kell notifikálni, nem érinti azt a belső jogból fakadó kötelezettséget, hogy megfelelési táblázatot valamennyi jogharmonizációs célú jogalkotás esetén szükséges készíteni.

²³ Lényegében ebbe a körbe sorolhatók az úgynevezett „kodifikációs” jellegű irányelvek, amelyek korábbi – rendszerint már lejárt határidejű – irányelvek hivatalos egységes szerkezetbe foglalását tartalmazzák, ugyanakkor formálisan új irányelveként jelennek meg. Ilyen esetekben tulajdonképpen a kodifikált irányelveket átültető nemzeti jogszabályok notifikációjával teljesíthető a notifikációs kötelezettség, amennyiben a kodifikált irányelvek tekintetében az átültetés teljes volt.

A notifikáció során szükséges megjelölni azokat a magyar jogszabályokat is, amelyek nem kifejezetten az irányelv közvetlen tartalmi átültetését szolgálják, de háttérszabályként alkalmazásra kerülnek az irányelvben foglalt közösségi rendelkezéseket átültető szabályaink érvényesítése során.

70. Végezetül szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a notifikációs kötelezettség egy adott uniós jogi aktus tekintetében nem csak egyszeri, kizárólag az adott jogi aktus átültetésekor teljesítendő kötelezettséget jelent. Az adott uniós jogi aktusnak való megfelelés szempontjából releváns későbbi szabályozás, a szabályozás megváltoztatása (pl. egy terület megváltozott koncepció szerinti újraszabályozása esetén) – amennyiben az érinti az uniós jogi aktusban foglalt kötelezettségeket – később is szükségessé teheti az újabb szabályok notifikálását. Egyes irányelvek esetében ez a „folyamatos” notifikációs kötelezettség kifejezetten is megjelenik egy olyan rendelkezés formájában, amely szerint „a tagállamok közlik a Bizottsággal nemzeti joguknak azokat a (főbb) rendelkezéseit, amelyeket az adott irányelv által szabályozott területen fogadnak el.” Ilyen kifejezett előírás hiányában is levezethető azonban ez a kötelezettség abból a követelményből, hogy a tagállami jogszabályoknak az uniós joggal való összhangja folyamatosan fennálló kötelezettség, így ahogyan a jogharmonizációs szempontból releváns belső jogszabályok későbbi módosításai során figyelemmel kell lenni az uniós jogi követelményekre, úgy – amennyiben a notifikációs kötelezettség a korábbi szabályokra is fennállt – e jogszabályok változását is szükséges notifikálni.

A notifikációs eljárás hazai rendje természetesen az ilyen speciális notifikációk esetében is alkalmazandó.

71. Fontos megjegyezni, hogy a notifikáció során esetlegesen tévesen bejelentett adatokat a bejelentés után nem lehet semmissé, meg nem történtté tenni, vagyis az adatok nem „visszahívhatóak”. Ezért a notifikáció adattartalmának pontosságára különösen figyelni kell. Téves notifikáció esetén a helyes adatok notifikálására oly módon van lehetőség, hogy a helyes adatok megküldésekor jelezzük, hogy a korábbi adatok tévesek voltak. Így az új adatok mintegy felülírják a korábbiakat.

A notifikáció eljárási rendje

72. A Jhh. 14. pontja úgy rendelkezik, hogy a jogharmonizációs célú jogi szabályozás előkészítéséért felelős minisztérium állami vezetői szinten – a Bizottság számára való bejelentés (notifikáció) céljából – haladéktalanul értesíti az EÜH-t a jogharmonizációt megvalósító jogszabály kihirdetéséről, valamint jelzi, hogy álláspontja szerint az mely közösségi jogi aktusokkal teremt teljes harmonizációt. Az EÜH a harmonizáció teljességét illetően beszerzi az IM álláspontját. Az EÜH felel az irányelveket átültető hazai jogszabályoknak a Bizottság részére történő bejelentéséért.

Ez az eljárás az alább ismertetendő eltérésekkel értelemszerűen alkalmazandó a kerethatározatok és – a jelen irányelv, illetve a Jhh. szerinti értelemben vett – notifikációs kötelezettséget tartalmazó egyéb jogi aktusok tekintetében is. A notifikációt az EÜH felé a „jogharmonizációs célú jogi szabályozás előkészítéséért felelős minisztériumnak” kell megtennie.

A jogharmonizációs javaslatához kapcsolódóan elmondottakhoz hasonlóan a notifikáció esetén is szükséges ugyanakkor az adott uniós jogi aktus tekintetében az átültetést megvalósító nemzeti jogszabályok egységes kezelése, a notifikációnak ugyanis a megfelelés teljességét kell bemutatnia, amit adott esetben több jogszabály, sokszor eltérő tárcák által előkészített, illetve elfogadott jogszabályok valósítanak meg. Notifikációra ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha a vonatkozó közösségi jogi aktus (tipikusan irányelv) valamennyi rendelkezése átültetésre került. Éppen ezért a notifikációt ugyanannak a tárcának kell megtennie, amelyik a Jhh. 1. pontja alapján eredetileg a jogharmonizációs javaslat megtételéért is felelős volt. Ez, az ott leírtak szerint, az esetek nagy többségében egybeesik azzal a tárcával, amelyik a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendje szerint az adott jogszabályok előkészítéséért, illetve – miniszteri rendelet esetén – elfogadásáért felelős.

Az IM formailag is ellenőrzi a notifikációt (vagyis hogy az valóban minden, az átültetés szempontjából releváns jogszabályt felsorol-e), és még egyszer tartalmilag is ellenőrzi, hogy a notifikált jogszabályok valóban teljes mértékben megvalósítják-e az átültetést. Amennyiben a notifikációban hibákat, hiányosságokat észlel, azt haladéktalanul jelzi az érintett tárcának és az EÜH-nak. Ha miniszteri rendeletek esetén tartalmi – további jogalkotási lépéseket igénylő – hiányosságokat is észlel (pl. ha a tervezet véleményezése során az IM által jelzett jogharmonizációs aggályokat, problémákat a tárca nem vette figyelembe), úgy az IM az EÜH-val és az érintett tárcával egyeztet a további teendőket illetően. Egyúttal az IM jelzi a további jogalkotási lépések szükségességét az érintett tárcának, és felhívja a tárcát azok megtételére, továbbá arra, hogy az ilyen fennmaradó jogalkotási lépések ütemezésére vonatkozóan – figyelemmel a határidők esetleges rövidségére is – tegyen újabb, pótlólagos jogharmonizációs javaslatot. Ha a megfelelés tekintetében a tárcák között vita van, a megfelelő fórumokhoz (EKTB, Kormány) kell fordulni döntés végett.

A jogharmonizációs javaslatok kapcsán már volt szó arról, hogy az átültetéshez szükséges jogszabályok elfogadását és kihirdetését úgy kell ütemezni, hogy – az átültetési/végrehajtási határidőhöz igazodó – hatálybalépésükig megfelelő felkészülési idő álljon a jogalkalmazók rendelkezésére. E szabály betartása nem csupán a Jat.-ban előírt követelmény érvényesítését szolgálja, de az adott jogszabályok kihirdetése után haladéktalanul megtett notifikáció esetén kellő időt is biztosít ahhoz, hogy a notifikáció valóban megfelelően ellenőrizhető legyen, és adott esetben az esetleges hiányosságok időben kiküszöbölhetőek legyenek. Ehhez kapcsolódik az a megjegyzés is, hogy a kötelezettségszegési eljárás elkerüléséhez nem elegendő a szükséges jogszabályok megalkotása: az uniós jogi aktusokból eredő jogharmonizációs kötelezettség az elfogadott nemzeti jogszabályok notifikációjával ér véget, így a notifikációért felelős tárcának figyelemmel kell kísérnie az adott jogszabályoknak a Magyar Közlönyben való kihirdetését, és a kihirdetést követően haladéktalanul gondoskodnia kell a notifikációról.²⁴

73. A notifikáció az irányelvek tekintetében ma már (a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok tekintetében egyöntetűen) egy, a Bizottság által e célra létrehozott adatbázisban, elektronikus formában, az interneten keresztül történik.²⁵ Ennek megkönnyítése érdekében az EÜH egy külön notifikációs adatlapot rendszeresített (lásd a 4. mellékletet), amelyet ezért a hivatalos, állami vezetői szintű levél mellett elektronikusan is szükséges eljuttatni az EÜH erre kijelölt elektronikus levelezési címére. A kerethatározatok és az esetlegesen e kötelezettséggel érintett egyéb jogi aktusok esetében a notifikáció továbbra is a hagyományos úton, azaz papíron, hivatalos levél formájában történik. Ezeknél a notifikációs adatlapot, a notifikált magyar jogszabályok hivatalos szövegét és adott esetben a megfelelési táblázatot az EÜH az Állandó Képviselő (ÁK) útján, hivatalos formában közli a Bizottsággal, illetve – az esettől függően – a Tanács Főtitkárságával. Az eljárás azonban egyéb tekintetben mindenben megegyezik az irányelveknél követendő eljárással.

E helyen is szükséges megjegyezni, hogy a megküldött notifikációs adatlaphoz mindig szükséges az adott uniós jogi aktusra vonatkozó megfelelési táblázat csatolása, még abban az esetben is, ha a Bizottság felé a megfelelési táblázatot csak akkor kell notifikálni, ha ezt az irányelv kifejezetten

²⁴ A jogharmonizációs adatbázis és a megjelenő Magyar Közlönyök folyamatos figyelése alapján az IM munkatársai is igyekeznek figyelemmel kísérni azokat az eseteket, amikor a notifikációs bejelentés feltételei teljesülnek, és erről értesíteni a felelős tárcát, valamint az EÜH-t. Ez az értesítés természetesen nem helyettesíti a notifikációs bejelentés tartalmi ellenőrzését.

²⁵ <https://mne.cec.eu.int> – az adatbázishoz az egyes tárcák erre kijelölt tisztviselői olvasási jogosultságot adó hozzáféréssel rendelkeznek. A hozzáférési jogosultságok kiosztása az EÜH hatásköre.

előírja.²⁶ Ez következik egyrészt a Jhh. 12. pontjából is, másrészt ez teszi lehetővé a notifikáció tartalmi ellenőrzését, illetve az átültetés/megfelelés teljességének megállapítását, megerősítését.²⁷

Rendkívül fontos, hogy az Unió intézményei csak a fent jelzett hivatalos úton, az irányelvek tekintetében a megfelelő adatbázis útján, az egyéb esetekben pedig az EÜH-n keresztül, vagy az ÁK ekként kijelölt felelős tisztviselője útján a Bizottság, illetve a Tanács Főtitkársága részére megtett notifikációt fogadja el. Az egyéb csatornákon (pl. a tárcáktól a Bizottság megfelelő főigazgatósága részére) megküldött értesítések nem tekinthetők megfelelőnek, és azok nem alkalmasak a notifikáció hiánya miatti kötelezettségszegési eljárás megindításának megakadályozására.

A notifikáció tartalma

74. A notifikáció során, amely tehát a megfelelő nemzeti jogszabályok hivatalos szövegének a megküldését jelenti, az adott tagállamban előírtak szerint hivatalosnak számító és érvényesen kihirdetett szöveget kell megküldeni. Ez Magyarország esetében egyrészt azt jelenti, hogy a jogszabályok szövegét a Magyar Közlönyben megjelent formában kell a Bizottság részére megküldeni – ezt az EÜH a notifikáció tartalma alapján minden esetben maga szerzi be közvetlenül a Magyar Hivatalos Közlönykiadótól. Másrészt azzal is jár, hogy a notifikációban nem az adott magyar jogszabályok egységes szerkezetű, a notifikáció időpontjában hatályos szövegét kell alapul venni, vagyis ha az adott nemzeti jogszabály(ok)nak az adott uniós jogi aktussal való összhangját egy későbbi módosító jogszabály állapította meg, úgy a notifikációban mind az alapjogszabály(oka)t, mind pedig annak (azoknak) a jogharmonizáció szempontjából releváns valamennyi módosítását fel kell tüntetni. (Lásd még a 60., illetve a 132. és 137. pontban írtakat.)²⁸ A notifikációs eljárás során megküldendő jogszabályok szövegeit és/vagy megfelelési táblázatokat, csakúgy mint az ezzel összefüggésben a Bizottság egyes szakmai részlegei számára átadandó ilyen dokumentumokat magyar nyelven lehet és kell átadni, azok angol vagy más elterjedtebb uniós munkanyelvre való lefordítására nincs uniós jogi kötelezettségünk.

²⁶ Ez az újabb irányelvek esetében főszabálynak tekinthető.

²⁷ Ez elvben nem jelenthet különösebb terhet a tárcákra nézve, hiszen a jogalkotási eljárás során a Jhh. 12. pontja alapján egyébként is szükséges a megfelelési táblázat készítése, és az egyeztetés céljára készült táblázat viszonylag könnyen átalakítható a végleges formára.

²⁸ Az esetek nagy többségében a jogharmonizáció – a szerves átültetés követelményéből is adódóan – módosító jogszabályokkal valósul meg, így e követelmény figyelembe vétele különösen fontos.

II. A JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ JOGALKOTÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

Közösségi jog – uniós jog

75. Terminológiai szempontból indokolt elkülöníteni a „közösségi jog” és az „Európai Unió joga”, illetve „uniós jog” megjelöléseket.

„Közösségi jog” alatt az Európai Gazdasági Közösség, illetve az Európai Közösség, az Európai Atomenergia-közösség, valamint az Európai Szén- és Acélközösség, szűkebb értelemben csupán az Európai Gazdasági Közösség, illetve az Európai Közösség (a 75–76. pontban a továbbiakban együtt: „a Közösség”) keretében elfogadott jogi aktusokat értjük. Így az ún. elsődleges jogot jelentő alapszerződéseket és azok módosításait, a Közösség tagállamai között az alapszerződések alapján létrejött egyéb nemzetközi szerződéseket, az ún. másodlagos jogforrásokat (rendeletek, irányelvek, határozatok), a közösségi jognak az Európai Bíróság által elismert általános elveit, valamint a Közösség harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodásait. Az ún. *acquis communautaire* (közösségi vívmányok) ennél tágabb kategóriát jelent, abba – az előzőekben felsorolt kötelező jogforrások mellett – beletartoznak a nem kötelező jogi aktusok (az ún. puha jog forrásai: ajánlások, vélemények, állásfoglalások) és a Közösség által kibocsátott egyéb szabályozások és intézkedések is.

Az Európai Uniót a Maastrichti Szerződés hozta létre. Struktúrájának bevett ábrázolása szerint a Közösségek csupán az ún. „első pillérét” képezik, „második pillére” az EU-Szerződés V. címében szabályozott közös kül- és biztonságpolitika, „harmadik pillére” pedig a VI. cím alatt meghatározott bel- és igazságügyi együttműködés. (Az Amszterdami Szerződés szerinti módosítások óta a harmadik pillér elnevezése büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a polgári jogi együttműködés egyúttal átkerült a közösségi pillérbe.) A Közösségeket Unióvá bővítő együttműködések keretében kezdetben még nem történt jogalkotás. Az Amszterdami Szerződéssel történt módosítás azonban továbbfejlesztette az e területeken elfogadható jogforrásokat: a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács együttes fellépéseket és közös álláspontokat fogad el, a harmadik pillérben, vagyis a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén pedig kerethatározatokat, illetve határozatokat, valamint közös álláspontokat fogadhat el, és egyezményeket dolgozhat ki. Ezen aktusok közül egyesek jogforrási jelleggel bírhatnak, ugyanakkor nem tekinthetők a Közösség jogi aktusainak, ezért tekintetükben az „uniós jogi aktus” megjelölés használata indokolt.

Az alkalmazott terminológia tekintetében annak eldöntése, hogy a továbbiakban érdemes-e még megkülönböztetést tenni a „közösségi jog” és az „uniós jog” között, alapvetően az alkalmazás összefüggéseitől függ.

76. Előterjesztésekben, törvényjavaslatok indokolásában szereplő általános hivatkozásoknál, ha semmifajta behatárolható, konkrét kapcsolódás nem mutatható ki, célszerűbb a legtágabb megjelölést használni: „az Európai Unió joga”, „uniós jog.” Ezzel szemben a kifejezetten a Közösség területére vonatkoztatható szabályozás tekintetében, továbbá olyan elvekre történő hivatkozás esetén, amelyeket az Európai Bíróság csak a közösségi jog vonatkozásában mondott ki eddig (pl. elsődlegesség, közvetlen hatály), indokolt megmaradni a „közösségi jog” szűkebb megjelölésénél.

Normaszövegben az ilyen jellegű általános hivatkozást főszabály szerint kerülni kell, és a hivatkozott uniós jogi aktust a konkrétság lehetséges fokán (tárgy szerint, a számozása és a kibocsátó intézmény, adott esetben az érintett szabályhely megjelölésével) kell megadni. Ha mégis általános kategóriaként kerül az „uniós jog” hivatkozásra, az e célból használandó általános kifejezés tekintetében az előzőekben írtak lehetnek irányadók. Amennyiben tehát beszűkíthető az alkalmazási

tartomány a Közösségre, különösen a szabályozási hatáskörökre figyelemmel, a „közösségi” jelző használata javasolt.

Közösségi jogforrástípusok nevesítése esetén ezekhez semmilyen esetben sem indokolt az „uniós” jelzöt rendelni.

Jogharmonizáció az EGT-megállapodás hatálya alá eső területeken

77. Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás (EGT-megállapodás) 1994. január 1-jén lépett hatályba. Szerződő felei az Európai Közösség, annak tagállamai, valamint 3 EFTA-állam, Izland, Liechtenstein és Norvégia. Az új tagállamoknak az Európai Gazdasági Térségben való részvételéről szóló megállapodás (EGT-bővítési megállapodás) révén az EU új tagállamai is részeseivé váltak az EGT-megállapodásnak.²⁹ Az EGT-megállapodás célja az, hogy a belső piacba integrálja a részes EFTA-államokat, létrehozva egy olyan egységes gazdasági térséget, melyben biztosított az EK-Szerződés szerinti négy szabadság érvényesülése és az egységes versenyfeltételeket biztosító szabályok alkalmazása. Az áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad mozgásán túl az EGT-megállapodás tartalmaz versenyjogi rendelkezéseket (vállalati versenyjog és állami támogatások), szabályozza a közbeszerzést és a szellemi tulajdonjogot, lefedi a négy szabadsághoz kapcsolódó horizontális területeket (szociálpolitika, fogyasztóvédelem, környezet, statisztika, társasági jog), valamint a négy szabadságon kívüli területek kooperációjáról is tartalmaz rendelkezéseket (kutatás és technológiai fejlesztés, információs szolgáltatások, oktatás, szakképzés és ifjúság, kis- és középvállalkozások, polgári védelem, szociálpolitika, fogyasztóvédelem, környezet, audiovizuális szektor, turizmus). Nem tartozik viszont az EGT-megállapodás hatálya alá a közös agrár- és halászati politika, a kül- és biztonságpolitika, a bel- és igazságügy, a vámunió és a monetáris unió.

78. Az Európai Közösség másodlagos jogának alkalmazását a következő módszerrel terjeszti ki az EGT-megállapodás az Európai Gazdasági Térségre. Egyrészt az eredeti EGT-megállapodás mellékletei területenként felsorolják azokat a másodlagos közösségi jogforrásokat, melyeket az EGT területén alkalmazni kell, vagyis az EGT-megállapodás szerződő feleire kötelezőek. Másrészt – tekintettel arra, hogy a közösségi jog folyamatosan fejlődik – létrehoztak egy mechanizmust a mellékletek folyamatos kiegészítésre, melynek segítségével a megállapodás hatályba lépése óta több mint 4 000 elemmel egészültek ki a mellékletek. Ha a Közösség a megállapodás hatálya alá eső területen új jogforrást fogad el, az EGT-megállapodással létrehozott EGT-Vegyesbizottság döntése szükséges ahhoz, hogy a kérdéses jogforrás bekerüljön a megállapodás vonatkozó mellékletébe, vagyis kötelezővé váljon a szerződő felekre. A megállapodás 102. cikke úgy rendelkezik, hogy a homogenitás érdekében az EGT-Vegyesbizottságnak olyan időben kell meghoznia a határozatát, hogy a kérdéses jogforrás a benne meghatározott hatálybalépési időponttól alkalmazásra kerülhessen az EGT vonatkozásában is. Az új jogforrás elfogadásáról a Közösség értesíti az EGT-Vegyesbizottságot. Ezt követően – az EGT-Vegyesbizottság döntését előkészítendő – az EFTA-államok (szakértői) állást foglalnak abban a kérdésben, hogy a kérdéses jogforrás a megállapodás hatálya alá esik-e, illetve szükségesek-e technikai kiigazítások, s ha igen, mik azok. Az EGT-megállapodás arra is lehetőséget ad az EFTA-államoknak, hogy jelezzék, az új jogforrás inkorporálásához belső alkotmányos okokból további eljárás lefolytatására van szükség. Az ilyen eljárások lefolytatása az EGT-Vegyesbizottság

²⁹ Az EGT-bővítési megállapodást az Országgyűlés 4/2004. (III. 2.) OGY határozatával erősítette meg. A tagállami megerősítések elhúzódása miatt a Közösség és a részes EFTA államok levélváltás útján megállapodtak az ideiglenes alkalmazásban 2004. május 1-jétől. Az EGT-megállapodás szövege ezért KüM közleményként került közzétételre a Magyar Közlöny 2004/65. számában.

határozatának hatályba lépésre halasztó hatályú lehet (103. cikk³⁰). A 104. cikk szerint az EGT-Vegyesbizottság határozatai a hatályba lépésüktől kötelezik a szerződő feleket.

79. Jogalkotásunkat a fentiek a következőképpen érintik. Ha egy szabályozásunk olyan területet érint, amely az EGT-megállapodás hatálya alá esik, akkor a jogszabály hatályának meghatározásakor tekintettel kell lenni az EGT-re is, vagyis a jogokat és kötelezettségeket az EGT-hez kapcsolva kell megállapítani. Így például az EGT-állampolgárok, az EGT területén letelepedett vállalkozások, az EGT területén előállított termékek stb. kifejezéseket kell szerepeltetni a személyi, területi vagy tárgyi hatály meghatározásakor, azaz ilyen esetekben nem az EU-nak, hanem az EGT-nek kell szerepelnie a jogszabályban. Ezzel egyszerre teljesítjük az EU illetve EGT-tagságból fakadó kötelezettségeinket (ugyanis az Európai Gazdasági Térségbe beleértendő az Európai Unió is.)

80. A jogalkotásunk EGT-érintettsége két csoportra bontható. Egyrészt vannak olyan jogszabályaink, amelyek célja nem másodlagos közösségi jogforrások átültetése, viszont olyan területeket érintenek, melyek az elsődleges közösségi jog azon rendelkezéseinek hatálya alá esnek, melyeket az EGT-megállapodásba is átemeltek [négy szabadság (8–52. cikk), versenypolitika (53–64. cikk)]. E területeken egyszerre kell biztosítanunk az EK-Szerződésnek és az EGT-megállapodásnak való megfelelést, ami jellemzően azt jelenti, hogy tartózkodnunk kell olyan jogszabályok meghozatalától, melyek e rendelkezéseket sértenék (pl. nem diszkriminálhatjuk az EGT-állampolgárokat a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó jogszabályainkban). Az ilyen jogszabályok előkészítésekor tehát figyelemmel kell lenni az említett rendelkezésekre (s különösen az azokat értelmező, terjedelmes európai bírósági gyakorlatra). Súlyos hiba, ha azáltal sérti meg egy jogszabály az említett rendelkezéseket, hogy valamely, a négy szabadság hatálya alá eső területen a jogokat csak a magyar vagy európai uniós jogalanyoknak biztosítja, noha azt minden EGT-jogalanyának biztosítani kellene.

A másik csoportba a másodlagos közösségi jogforrásokat átültető jogszabályaink tartoznak. Ezeket szintén EGT-vonatkozásúként kell megfogalmazni, ha az adott másodlagos jogforrás az EGT-megállapodás részét képezi. E tény fennforgásáról a következőképpen kell meggyőződni. Elsőként orientációt nyújthat, hogy a Hivatalos Lapban a jogforrás megjelenésekor a cím alatt utalás van arra, ha a jogforrás „EGT-vonatkozással” bír („EGT vonatkozású szöveg”). Ugyanakkor a kérdéses jogforrás csak akkor válik az EGT-megállapodás részévé, ha az erről hozott EGT-vegyesbizottsági határozat hatályba lép (kivéve természetesen azokat a jogforrásokat, melyek már az eredeti megállapodás mellékleteiben szerepeltek). Ezért a vonatkozó EGT-vegyesbizottsági határozatot kell azonosítani azt alátámasztandó, hogy a jogforrás beépítése (inkorporációja) megtörtént. (Ez lehetséges az EUR-Lex-en a jogforrás címének vagy számának keresési feltételként való megadásával, illetve az EGT-vegyesbizottsági határozatok fellelhetők az EFTA honlapján is.³¹) A határozat megkeresése és tanulmányozása azért is indokolt, mert innen ismerhetők meg azok a technikai kiigazítások, amelyek az átültető magyar jogszabály tartalmát is érinthetik. Az adott másodlagos jogforrást a megállapodásba

³⁰ (1) Ha az EGT-Vegyesbizottság valamelyik határozata csak bizonyos alkotmányos követelmények teljesülését követően lehet kötelező erejű egy Szerződő Félre nézve, akkor a határozat, amennyiben tartalmaz ilyen időpontot, az abban feltüntetett időpontban lép hatályba, feltéve, hogy az érintett Szerződő Fél eddig az időpontig bejelenti a többi Szerződő Félnek az alkotmányos követelmények teljesülését. Ha a fenti időpontig nem kerül sor a bejelentésre, akkor a határozat a legutóbbi bejelentést követő második hónap első napján lép hatályba.

(2) Ha az EGT-Vegyesbizottság határozatát követő hat hónapos időszak végéig ilyen bejelentésre nem kerül sor, az EGT-Vegyesbizottság határozatát ideiglenes jelleggel alkalmazzák addig, amíg az alkotmányos követelmények nem teljesülnek, hacsak valamely Szerződő Fél be nem jelenti, hogy ilyen ideiglenes alkalmazásra nincs mód. Ez utóbbi esetben, vagy ha a Szerződő Fél azt jelenti be, hogy nem erősíti meg az EGT-Vegyesbizottság valamely határozatát, a 102. cikk (5) bekezdésében említett hatályon kívül helyezés egy hónappal a bejelentést követően lép hatályba, de semmi esetre sem korábban annál a napnál, amikor a megfelelő közösségi jogi aktus a Közösségben végrehajtásra kerül.

³¹ <http://secretariat.efta.int/Web/LegalCorner>

inkorporáló EGT-vegyesbizottsági határozatot célszerű megjelölni a jogszabálytervezethez készített indokolásban (előterjesztésben) is.

81. Az EGT-megállapodás szerződő feleinek az EGT-vegyesbizottsági határozatokat csak azok hatályba lépésétől kell alkalmazniuk (104. cikk), vagyis a határozat tárgyát képező közösségi jogforrást Magyarországnak is csak ettől az időponttól kell alkalmaznia az EFTA-államok vonatkozásában, illetve az „EGT-kiterjesztésű” átültetésnek ettől az időponttól kell hatályossá válnia.³² Így fölmerülhet az a kérdés, hogy mi a teendő akkor, ha az EGT-vegyesbizottsági határozat nem születik meg, illetve nem lép hatályba az átültetési, illetve végrehajtási határidő lejártáig. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha valamelyik EFTA-államban a 103. cikk szerinti alkotmányos eljárást kell lefolytatni. Az EGT-vegyesbizottsági határozatok hatályba léptető rendelkezései mindig utalnak arra, hogy a 103. cikk szerinti bejelentések szükségesek a hatályba lépéshez. Lábjegyzetben pedig szerepel az, hogy valamelyik EFTA-állam jelezte-e alkotmányos eljárás lefolytatásának szükségességét az EGT-vegyesbizottsági határozat elfogadásakor. (Az alkotmányos eljárással érintett EGT-vegyesbizottsági határozatok összegyűjtve is megtalálhatók az EFTA honlapján, és itt lelhető információ az ilyen bejelentések helyzetéről is.)³³

Ha az EGT-vegyesbizottsági határozat szerint alkotmányos eljárás nincs folyamatban, a közösségi átültetési határidő irányadó az EGT relációra is. Ha az átültetési határidő lejárt előtt az EGT-vegyesbizottsági határozat nem tud hatályba lépni az alkotmányos eljárás befejezéséről szóló bejelentés késedelve miatt, elvileg Magyarország is dönthetne úgy, hogy az átültető jogszabály hatályát nem terjeszti ki az EGT-re; ezt a lehetőséget a Közösség is jelzi a megállapodás záróokmányához csatolt nyilatkozatában.³⁴ Ez azonban jellemzően nem merül föl, mert főszabály szerint az EGT-vegyesbizottsági határozat a bejelentés késedelve esetén ideiglenes alkalmazásra kerül. Annak pedig igen csekély a valószínűsége, hogy a kérdéses inkorporáció nem valósul meg alkotmányos okokból, ugyanis erre az esetre az EGT-megállapodás súlyos jogkövetkezményt helyez kilátásba [102. cikk (5) bekezdés³⁵]. Következésképpen az átültető jogszabály hatályának főszabály szerint ki kell terjednie az EGT-re is, függetlenül az EGT-vegyesbizottsági határozatban jelzett alkotmányos eljárások folyamatban lététől.

Ha az EGT-vegyesbizottsági határozat az átültető jogszabály előkészítésekor még nem született meg, az EGT-vonatkozás tekintetében a Hivatalos Lapban szereplő jelzés létét (vagy hiányát) kell irányadónak tekinteni (illetve a tanácsi döntéshozatali előkészítési eljárásból is nyerhető információ, ugyanis a Tanács ad felhatalmazást az EGT-vegyesbizottsági határozat meghozatalához a Közösség részéről). Időnként előfordul az is, hogy az EGT-vegyesbizottsági határozat megszületik, de csak a közösségi átültetési határidő lejártá után lép hatályba. Mindkét esetre nézve alkalmazható lenne az a hatálybaléptetési megoldás, hogy a magyar jogszabály az EGT-ben részes EFTA-államok

³² Nincs olyan szabály az EGT-megállapodásban, amely szerint az EK (és tagállamai) egyoldalúan teljesítenék kötelezettségeiket az EFTA államok irányában, a Vegyesbizottság döntése nélkül is, illetve annak időpontjától függetlenül.

³³ <http://secretariat.efta.int/Web/LegalCorner/EEAAgreement/awaited.pdf>, illetve <http://secretariat.efta.int/Web/LegalCorner/EEAAgreement/const.pdf>.

³⁴ Az Európai Közösség nyilatkozata a megállapodás 103. cikkéről: Az Európai Közösség úgy véli, hogy a megállapodás 103. cikkében említett EGT-vegyesbizottsági határozat végleges alkalmazását elhalaszthatja addig, amíg az EFTA-államok nem teljesítik a 103. cikk (1) bekezdésének megfelelően a szükséges alkotmányos követelményeket.

³⁵ (5) Amennyiben a (4) bekezdésben megszabott határidő végén az EGT-Vegyesbizottság nem hoz határozatot az e megállapodáshoz csatolt valamely melléklet módosításáról, a mellékletnek azt a részét, amelyről a (2) bekezdésben foglaltak szerint megállapították, hogy érinti a módosítás, ideiglenesen hatályon kívül kell helyezni, hacsak az EGT-Vegyesbizottság másként nem határoz. A hatályon kívül helyezés a (4) bekezdésben említett időszak végétől számított hatodik hónap végét követően lép hatályba, de semmi esetre sem korábban annál a napnál, amikor a megfelelő közösségi jogi aktus végrehajtásra kerül a Közösségben. Az EGT-Vegyesbizottság további erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy megegyezés alakuljon ki egy kölcsönösen elfogadható megoldásról, és az ideiglenes hatályon kívül helyezést a lehető legrövidebb időn belül meg lehessen szüntetni.

vonatkozásában a hatályba lépését a kapcsolódó EGT-vegyesbizottsági határozat hatályba lépéséhez köti – így a jogszabály külön lépne hatályba az EGT-ben részes EU tagállamok, illetve EFTA-államok relációjában [pl.: „*e törvény (rendelet) rendelkezéseit az EGT-ben részes EFTA-államok állampolgárai (stb.) vonatkozásában a(z) .../.../EK irányelvvel az EGT-megállapodást kiegészítő EGT-vegyesbizottsági határozat hatályba lépésétől kell alkalmazni*”]³⁶. E megoldást azonban bonyolultsága miatt lehetőleg kerülni kell, alkalmazása csak kivételesen és csak akkor indokolt, ha a késleltetett hatályba léptetéshez rendkívül nyomós érdekeink fűződnek.

A szerves átültetés követelménye

82. A közösségi jognak a nemzeti jogban való megjelenítését úgy indokolt megvalósítani, hogy biztosított legyen a nemzeti jog és a közösségi jog kapcsolatának átláthatósága és ne sérüljön a nemzeti jogrend koherenciája. Különösen igaz ez a nemzeti jogba való átültetést igénylő irányelvek és kerethatározatok esetében, amelyeket – amennyiben a magyar jog nem kívánja hangsúlyozni azok „külső” eredetét – célszerű nem elkülönülő joganyagként beilleszteni a magyar jogba, hanem olyan formában, hogy tartalmilag is illeszkedjenek a magyar jogrendszerbe. Ezt nevezzük szerves átültetésnek. Ennek az elvárásnak megfelelően tehát nem szóról szóra követve kell megvalósítani az átültetést, hanem úgy kell megjeleníteni egy irányelv rendelkezéseit, hogy azok mind tartalmilag, mind formájukban és stílusukban is igazodjanak a magyar joghoz. Ennek során az irányelvekben általános, mind a 25 tagállamra alkalmazható jelleggel megfogalmazott előírásokat bizonyos mértékig a magyar jogintézményekhez kell igazítani. A jogközelítés tehát ebben az értelemben kétirányú, hiszen amellett, hogy a magyar jog előírásait hozzáigazítjuk a közösségi joghoz, az autonóm módon megfogalmazott közösségi jogi rendelkezések átültetését a magyar jog már kialakult rendszeréhez is hozzá kell igazítani.

A szerves átültetés során különösen indokolt figyelni arra, hogy az irányelvekben, kerethatározatokban található általános jellegű előírások ne ugyanolyan általános jelleggel kerüljenek átvételre, hanem a magyar jogintézmények, jogi terminológia figyelembevételével. Így például amikor egy irányelv valamilyen meghatározott tagállami nemzeti hatóságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, akkor az átültető magyar jogszabályban az adott konkrét hatáskörrel rendelkező magyar hatóságot kell szerepeltetni. Ehhez hasonlóan, ha az irányelv valamely rendelkezése tekintetében azt írja elő, hogy azt a tagállamnak „biztosítani kell”, akkor az átültető jogszabályban nem ezt kell szerepeltetni, hanem azt konkrét rendelkezéseken keresztül meg kell tenni (vagyis ténylegesen kell biztosítani).

83. Bizonyos, főként műszaki jellegű szabályozást tartalmazó irányelvek esetében a szerves átültetés ellenére sem lehet túlzottan eltérni az irányelvi terminológiától. Ezek esetében kevésbé lehet a magyar jog sajátosságaihoz hozzáigazítani az irányelvi rendelkezéseket, hanem azokat szinte szó szerint, mintegy azok átmásolásával kell átvenni. Elképzelhető továbbá az a megoldás is, hogy az ilyen, részletekbe menő és viszonylag jól elkülönülő technikai jellegű rendelkezések nem valamely korábbi jogszabályba épülnek be, hanem teljesen új és csak az adott irányelvet átültető jogszabályban jelennek meg.

84. Az irányelvek átültetése esetében olykor az elkészített tervezettel szemben kritikaként fogalmazódik meg, hogy az irányelvi rendelkezések „egyszerűen lefordításra kerültek”; ehelyett a kritizálók javasolják, a „szerves idomulás” technikáját, de ez alatt azt értik, hogy – mivel az irányelvek

³⁶ Az EGT-hatályú alkalmazás jogi kötelezettsége nem lép hatályba addig, amíg egy irányelv nem válik az EGT-megállapodás részévé. Az „elkészt” vegyesbizottsági határozatok nem szabnak új (a közösségtől eltérő) átültetési/végrehajtási határidőt, és az EGT-megállapodás 1. jegyzőkönyvének 11. pontja sem alkalmazható az ilyen helyzetre.

szabályozási célt rögzítenek közösségi jogi definíciójuk szerint – a magyar jogba való átültetéskor térjünk el az irányelv konkrét rendelkezéseitől, csak a mögöttes cél teljesülését biztosítsuk, szabadon megválasztott tartalmú szabályozással. Ez a megközelítés helytelen, ugyanis az irányelvek célmeghatározó jellegének rögzítése az EK-Szerződésben a közösségi jogalkotónak szóló rendelkezés, másfelől az irányelv jogi jellegét írja le (vagyis hogy átültetést igényel). Ez azonban nem jelenti azt, hogy a konkrét irányelvi rendelkezésektől el lehetne térni, ha szerintünk a norma céljának teljesülése más úton is biztosítható.

85. Az átültetés kapcsán fontos kérdés, hogy egy adott irányelvet átültető szabályok hogyan illeszkedjenek a magyar jogrendszerbe: teljesen új és önálló jogszabályba kerüljenek, vagy pedig épüljenek be a már meglévő jogszabályokba, azok megfelelő módosításával. Ennek a kérdésnek az eldöntése mindig egyedi mérlegelést tesz szükségessé. Az irányelv átültetése tervezésének első szakaszában, a jogharmonizációs javaslat elkészítésekor indokolt tisztázni ezt a koncepcionális jellegű kérdést. A különböző szempontok mérlegelése során érdemes figyelembe venni azt, hogy az irányelv által szabályozott kérdéseket már szabályozza-e valamilyen szinten a magyar jog, vagy sem. Amennyiben igen, úgy a koherencia megteremtése érdekében célszerű, ha az irányelv átültetése szervesen illeszkedve beépül a már meglévő jogszabályokba. Amennyiben azonban teljesen új kérdéskört szabályoz egy irányelv, amelyre vonatkozóan még egyáltalán nincsenek magyar szabályok, akkor indokolt lehet új, különálló jogszabályban szabályozni az adott jogintézményt, és nem hozzáilleszteni azt egy meglévő, de eltérő tárgyú szabályozásunkhoz.

A jogrendszer belső összhangja (értve ezalatt nem csupán az ellentmondások elkerülésének igényét, hanem az „azonos helyzetre azonos szabályt” elvét is) alapvető igény a jogalkotásban. A jogharmonizációs jogalkotás kapcsán azonban sajátos problémák merülhetnek fel e téren. Elképzelhető például, hogy a közösségi jog csak kis szeletet érint az adott szabályozási területen (mivel a közösségi jogalkotási hatáskör korlátozott). Ilyenkor mérlegelni és dönteni kell, hogy a koherencia érdekében kiterjesztjük-e az adott irányelvi megoldást a teljes szabályozási területre, vagy sem. Ha ez a kiterjesztés nem indokolt, mert nem érdeke a magyar jogalkotónak, akkor megbomlik az összhang; ezt a különállást formailag esetleg külön jogszabály elfogadásával (jogszabályon belüli fejezettel stb.) is lehet hangsúlyozni.

A közösségi jogi szabályozás kiterjesztésére példa lehet a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetése. Ez a Ptk. módosítása útján történt, mivel az irányelvi szabályozás a kódex kötelmi jogi szabályait alapvetően érintette. A törvénykönyvbe integrálás mellett szólt a magánjogi szabályozás egységességének igénye, ami ugyanakkor lehetővé tette a közösségi szabályozásban rejlő modernizációs lehetőségek kihasználását is. A hibás teljesítés szabályait a Ptk. a kötelmi jog általános részében tárgyalja. E rendelkezések módosítása, tehát az irányelvi szabályoknak a szerződések általános normái közé történő beépítése azt eredményezte, hogy a szabályozás hatálya – mind alanyi, mind tárgyi értelemben – bővebb lett a közösségi szabályozásnál. Ez a megoldás lehetőséget adott arra, hogy megmaradjon a magánjog egységes rendszere, s az a szavatossági jogok vonatkozásában ne tagolódjék kereskedelmi és fogyasztóvédelmi jogra. Csupán szűk körben, a kifejezetten a gyengébb fél védelmét biztosító szabályok tekintetében történt meg ezek hatályának a fogyasztói ügyletekre korlátozása.

Ellentétes megközelítésre szolgál példaként az igazolási határidő szabályozása a Pp.-ben. A közösségi jog a polgári perek iratainak tagállamok közötti kézbesítésére önálló szabályokat alkotott. E körben a fél mulasztásának igazolására a magyar jognál jóval hosszabb igazolási határidőt engedett. E szabályt a jogalkotó nem akarta az összes perbeli mulasztásra kiterjeszteni, ezért a Pp.-be egy szűk alkalmazási körű kivétel került be az igazolási határidő tekintetében.

86. Ha a jogalkotó – akár az egységes szabályozás jegyében, akár más megfontolásból – egyes irányelvi rendelkezéseket az irányelv hatálya alá nem tartozó személyi (tárgyi, területi, stb.) körre is alkalmazni kíván, a következő szempont mérlegelése is szükséges. Bár ilyenkor irányelvi rendelkezésekkel egybecsengő szabályok kerülnek alkalmazásra a kiterjesztett területen, e terület nem fog a közösségi jog hatálya alá esni. Éppen ezért, ha a jogalkotó ezzel a megoldással él, célszerű szövetszerűen – azaz megfelelő szétválasztással, önálló elhelyezéssel – is jelezni a jogszabályban, hogy mely rendelkezések következnek a közösségi jogból. Emellett indokolt annak tudatosítása is, hogy a közösségi szabályozási megoldás alkalmazásának ilyen formájú kiterjesztése azzal is jár, hogy az értelmezés tekintetében a közösségi jog által bejáratott utat kell követni, ugyanis a közösségi jog hatálya alá tartozó területen az Európai Bíróság értelmez³⁷, és a jogbiztonságot sértené, ha pontosan ugyanolyan normaszöveghez a normaalkalmazási reláció függvényében kétféle értelmezést fűznének a jogalkalmazók: egy közösségi jogit és egy belső jogit.

Felhatalmazás a jogharmonizációs célú jogszabályok megalkotására

87. A közösségi jogból eredő kötelezettségek végrehajtásával összefüggésben problémát jelenthet a hazai szabályozáshoz szükséges megfelelő felhatalmazás hiánya. Jogalkotási szabályaink szerint ugyanis a közösségi jogi kötelezettség nem pótolja a szabályozási felhatalmazást, mivel a közösségi jog csupán jogalkotási kötelezettséget keletkeztet a nemzeti jogban, de nem ad iránymutatást annak pontos címzettjére nézve. Ez a kérdés kiemelt körülményt igényel már a jogharmonizációs javaslat kidolgozása során, a jogalkotási feladatok ütemezésénél, mivel a felhatalmazás megteremtésének szükségessége jelentősen megnöveli a közösségi szabályozás alkalmazhatósága, illetve átültetése biztosításának időigényét.

A közösségi rendeletekhez kapcsolódó végrehajtási típusú szabályozás jellegénél fogva többnyire a törvénynél alacsonyabb jogforrási szintet indokol. Az irányelvek átültetésének jogforrási szintje tekintetében a 188. pont ad iránymutatást; itt a jogalkotási felhatalmazás megteremtése akkor válik szükségessé, ha az átültetés nem törvényi szinten történik.

88. A Kormánynak az Alkotmány 35. §-a (2) bekezdésén alapuló, önálló rendeletalkotási hatásköre csak abban az esetben hívható fel a szabályozás elfogadására, amennyiben a szabályozási tárgy még nem érintett törvényi szabályozás által. A törvényi lefedettség megítélése azonban korántsem egyértelmű (értelmezési problémákat vethet fel például, ha egy törvény egy konkrét kérdésben hallgat, viszont az érintett témakört alapvetően leszabályozza). Ezért célszerű a kérdéses tárgykörre vonatkozó speciális felhatalmazás megteremtése. Miniszteri rendeletek kiadásához pedig minden esetben szükséges feltétel a magasabb szintű jogforrásban foglalt megfelelő felhatalmazás.

A Jat. 15. §-ának (1) bekezdésében foglalt, a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazás jogosultjának, tárgyának és kereteinek meghatározására vonatkozó rendelkezésbe ütközne és az Alkotmányra épülő jogforrási hierarchia szempontjából is aggályos volna, ha egyes szabályozási területekre vonatkozóan, vagy akár annál is szélesebb körben akár a Kormány, akár valamely miniszter „általános” jogharmonizációs felhatalmazást kapna rendeletalkotásra. Ezért konkrét, a jogalkotás tárgyát és kereteit kijelölő felhatalmazásokra van szükség a jogharmonizációs célú rendeletek esetében is.

A jogrendünkben még mindig fellelhető, valamely ágazati törvény végrehajtására vonatkozó általános felhatalmazásokat sem javasolható felhívni ilyen célra, ezek ugyanis – jöllehet léteznek – nem elégítik ki a Jat. 15. §-a (1) bekezdésében foglalt követelményeket. Ugyanakkor az ágazati törvényekre

³⁷ Megjegyzendő, hogy az Európai Bíróság gyakorlata az, hogy akkor is ad értelmezést előzetes döntés keretében, ha a tagállami jog olyan szabályát kell alkalmazni konkrét ügyben, amely a közösségi jog rendelkezését terjesztette ki más relációra, vagyis szigorúan véve nem közösségi jog alkalmazásáról van szó.

újabbban jellemző, kimerítő igényű, részletes felhatalmazási norma-rendszerek alkalmazása is abba az irányba mutat, hogy a közösségi jogból eredő kötelezettség végrehajtásához szükséges szabályozásra is meg kell teremteni a tételes, konkrét felhatalmazást.

89. A kifejtettekre figyelemmel indokolt azt a gyakorlatot követni, hogy a tagállami kötelezettségek teljesítéséhez szükséges felhatalmazásokat időben a jogrendszer részévé kell tenni, s e célból a törvényeket, illetve a Kormány – saját hatáskörében, nem felhatalmazás alapján kiadott – rendeleteit évente rendszeresen módosítani szükséges e felhatalmazások megteremtése érdekében. Javasolt lehetőség szerint nem önálló jogszabály-módosítást elfogadni, hanem a felhatalmazást az érintett törvény (a Kormány saját hatáskörében kiadott rendelete) soron következő módosítása alkalmával vagy az ágazatot érintő más törvényben elhelyezve megadni. Nincs lehetőség ilyen adandó alkalom bevárására, ha a felhatalmazás alapján megalkotandó jogszabály elfogadására és hatálybaléptetésére a közösségi jogi kötelezettség alapján rövid határidőhöz kötötten kell, hogy sor kerüljön. (Rendeletek esetében jellemzően ez a helyzet; az irányelvekben meghatározott átültetési határidő tekintetében lásd a 189. pontot.)

Utalás az uniós jogra a jogszabályokban

A közösségi jogi aktusok nevesítésének szükségessége a külön jogszabályokra való általános utalásokban*

90. A jogszabályokban más jogszabályokra való utalásnak két fő típusa van. Az első csoportba tartoznak a konkrét utalások, amelyek nevesítik az alkalmazandó külön jogszabályt (pl.: „a(z) hatóság eljárására a(z).... törvény rendelkezéseit kell alkalmazni”). Ezekkel az utalásokkal a 93–100. pont foglalkozik. A másik csoportba azok az utalások tartoznak, amelyek nem jelölik meg pontosan az alkalmazandó jogszabályt, csak általában véve utalnak más jogszabályokra („külön” jogszabályokra). Az egyik altípus ezen a kategórián belül, amikor a norma célja az, hogy a saját hatálya alól kivegyje a más jogszabályokban rendezett kérdéseket („ha jogszabály eltérően nem rendelkezik”). A másik jellemző altípus az, amikor a norma alkalmazásának további feltételét képezi valamely más jogszabály léte, illetve rendelkezése (pl. a Ptk. 200. §-ának (2) bekezdése szerint a jogszabályba ütköző szerződés semmis; a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 7. §-ának (8) bekezdése alapján az adózó nem csökkentheti adózás előtti eredményét a jogszabály alapján kapott támogatás összegével.)

91. A „jogszabályok eltérő rendelkezésére” történő általános utalások kapcsán előre kell bocsátani, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv szerint az ilyen szabályozás bizonytalanná teszi a jogalkalmazást, ezért kerülendő. Ha mégis sor kerülne ilyen rendelkezésre, a közösségi jogi aktusok kategóriájának külön nevesítése (pl.: „ha jogszabály vagy közösségi jogi aktus eltérően nem rendelkezik”) kerülendő, az alábbi okokból.

Az EK-Szerződés 10. cikkéből következően a közösségi jog érvényesülését minden tagállamnak biztosítani kell. Ha egy magyar jogszabály ütközik a közösségi joggal, a közösségi jog elsőbbségének tételéből kifolyólag a magyar jogszabályt figyelmen kívül hagyva a közösségi normát kell alkalmazni. Ha nem ezt az értelmezést követi a jogalkalmazó, megsérti a közösségi jogot. A közösségi jogi aktusok nem említése miatt a jogbiztonság nem sérül jobban, mint eleve amiatt, hogy az utalás nem konkrét jogforrásra történik. (Itt jegyzendő meg, hogy a közösségi jog a csatlakozás alkotmányos megalapozottságára tekintettel éppúgy legitim jogforrás, mint a magyar jogszabály, s az érintettek általi megismerhetősége is a jogállamiság követelményeinek megfelelően biztosított.) Ugyanakkor a

* Jelen irányelv ezen része a közösségi jog kifejezést használja, és nem az uniós jogot, mivel azok az elvek, amelyekre az érvelés támaszkodik, a közösségi pillér vonatkozásában kerültek kimondásra.

„biztonság kedvéért” sem célszerű megemlíteni a közösségi jogi aktusokat általános formában, mert a csatlakozáskor hatályos szabályainkat nem korrigáltuk a tekintetben, hogy az akkor hatályos ilyen hivatkozások kiegészüljenek a közösségi jogi aktusokra való általános hivatkozásokkal. Emiatt abban az esetben, ha a jövőben az általános utalásokban a „jogszabály” szó mellett mindig, automatikusan megjelenne a „közösségi jogi aktus” kifejezés, az arra a következtetésre vezethetné a jogalkalmazókat, hogy ahol nincs ilyen utalás, ott a közösségi jogot figyelmen kívül kell hagyni. Ez az értelmezés viszont ellentétes lenne a közösségi jog elsőbbségével, így célszerű kerülni az erre okot adható megoldásokat.

92. A másik altípusú általános hivatkozások (a norma alkalmazásának feltétele más jogszabály létezése, rendelkezése) közösségi jogi vonatkozása tekintetében a következőket kell kiemelni. Fontos tétele a közösségi jognak, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a közösségi normák hatékony kikényszerítését, és e tekintetben egyformán kell kezelniük a közösségi normát a belső jogszabályokkal, vagyis a hasonló jellegű közösségi norma nem részesülhet kisebb védelemben, mint a belső jogszabály. (Ezt a tételt az Európai Bíróság még a közösségi pilléren kívül eső büntetőjogra nézve is kimondta: ha a belső jog valamely szabályának megsértéséhez a tagállam büntetőjogi szankciót rendel, akkor ezt a hasonló tárgyú közösségi norma megszegése esetére is elő kell írni.) Ha tehát jogszabálysértéshez kíván jogkövetkezményt fűzni az adott magyar jogszabály (pl. magánjogi semmisség vagy igazgatási, illetve büntetőjogi szankció), a hatékonyság és egyenértékű védelem elvéből kiindulva szükséges az, hogy a szankciót a közösségi jogi aktus megsértése esetében is alkalmazzuk. A jogbiztonság érdekében a szankcióval fenyegető normákban mindenképpen célszerű kiterjeszteni a hivatkozást, feltéve, hogy a közösségi jog érinti a kérdést. Hasonlóan indokolt eljárni akkor is, ha az utaló jogszabály valamilyen jogosítványt rendel a külön jogszabályokhoz kapcsolva, feltéve ebben az esetben is, hogy a közösségi jog érinti a kérdést. A közösségi jogi aktusokra való hivatkozás tehát nem lehet automatikus, hanem csak akkor szerepeltethető, ha a közösségi jog a kérdéskört érinti.

A jogbiztonságot természetesen az a megoldás szolgálja a legjobban, ha ilyen esetekben sem alkalmazunk általános utalást, hanem konkrét hivatkozást tartalmaz az utaló jogszabály az érintett közösségi jogforrásra. Ha ez nem lehetséges – például az érintett közösségi jogforrások nagy száma, vagy gyakori változása miatt – akkor is törekedni kell a jogalkalmazók orientálása érdekében az általános utalás lehetséges mértékű szűkítésre (pl. az utaló jogszabály kimondhatja, hogy az EK-Szerződés egy bizonyos cikkében biztosított hatáskör alapján elfogadott közösségi jogforrásokhoz rendeli az adott jogkövetkezményt, illetve lehetséges az érintett közösségi jogforrások által szabályozott tárgykör megjelölésén keresztül is a szűkítés).

Végül hangsúlyozandó, hogy utalásnak csak akkor van helye, ha a szabályozott területet a közösségi jog közvetlenül alkalmazandó jogforrása érinti; irányelvek (kerethatározatok) esetében az átültető jogszabályra kell hivatkozni.

Közösségi jogi aktusok alkalmazására való konkrét utalás a jogszabályokban

93. Bevett módszer a jogalkotásban, hogy a jogszabály utal arra, hogy valamely tárgykör vonatkozásában más jogszabályt is alkalmazni kell.

Ilyen utalásnak csak akkor lenne helye, ha az utaló jogszabály hatályának meghatározása felöleli azt a kérdést, amelyet az utalás tárgyává tesz. Az utalás jogi természetét (normatív hatását) illetően két esettípus különböztethető meg, attól függően, hogy a felhívott jogszabály hatálya kiterjed-e az adott helyzet szabályozására. Az utalás valódi normatív hatással akkor bír, ha az utaló jogszabály olyan helyzetekre rendel alkalmazni egy másik jogszabályt, amelyre egyébként a felhívott jogszabály hatálya nem terjedne ki. Ha viszont a felhívott jogszabály hatálya amúgy is kiterjedne a kérdéses helyzetre,

akkor az utalás nem normatív erejű, csak információnyújtásra szolgál, mivel a felhívott jogszabály alkalmazásának kényszere nem az utalásból következik, hanem a felhívott jogszabály hatályából.³⁸

A gyakorlatban előfordul olyan eset is, hogy az utalás olyan kérdéskört érint, amely nem tartozik az utaló jogszabály hatálya alá, de a jogalkotó mégis célszerűnek tartja az információnyújtást a jogalkalmazóknak. Ebben az esetben egyáltalán nem beszélhetünk normatív célzatról, hiszen a jogszabály nem tartalmazhat rendelkezést olyan viszonyokra, amelyek rendezését a hatályából kizárta (ez belső ellentmondás lenne).

94. A közösségi rendeletekre való utalás esetében valódi normatív hatású utalás alkalmazása nem célszerű, mivel az a közösségi jog és a belső jog keveredését idézné elő: a jogalkalmazók számára kétséges lenne, hogy ilyen esetben vajon nemzeti jogot alkalmaznak vagy közösségi jogot, annak minden következményével együtt (pl. szupremácia). Az ilyen kiterjesztés természetesen nem minősítené közösségi joggá a jogszabályt, de zavaró lenne, hogy egy közösségi jogforrás kerülne alkalmazásra nem közösségi jogként. Ezért az ilyen utalások helyett a közösségi jogforrás tartalmának a magyar jogszabályban való leképezése a járható út.

95. Valódi normatív hatású utalásra kerül sor akkor, ha egy jogszabály egy nem közvetlenül alkalmazandó közösségi jogforrás egyes rendelkezéseit hívja fel (azaz teszi azt alkalmazandóvá), ezzel teljesítve az átültetési kötelezettséget (pl. irányelvek esetében), vagy kötelező erőt biztosít az utalás révén egy egyébként nem kötelező közösségi jogi aktusnak (E megoldás alkalmazásának lehetőségéről lásd a 101–105. pontokat.)

96. Az információs célú utalásoknál lehetőleg kerülni kell azokat a kifejezéseket, amelyek a normatív jelleget sugallják. Ezért kerülendő az „alkalmazni kell” fordulat.

Ha a jogszabály és az érintett közösségi rendelet szorosan és több ponton összekapcsolódik, akkor az „*együttesen alkalmazandó*” fordulat alkalmazása indokolt. Az utalást ilyenkor célszerű a jogszabály (vagy az érintett részegysége) elején elhelyezni.

Ha a két jogforrás érintkezési felülete csekély (pl. egy terjedelmes közösségi rendeletnek csak egyetlen vagy esetleg néhány szabálya kapcsolódik az adott jogszabály alkalmazásához), akkor az érdemi tájékoztatás érdekében érdemes lehet a közösségi rendelet konkrét cikkeit felhívni. Ilyen esetekben a „... *cikk irányadó*” fordulat alkalmazása célszerű. („Ellenjavallt” e megoldás, ha olyan közösségi rendeletről van szó, amely gyakran változik, ugyanis a változások esetében mindig módosítani kellene a jogszabályt.)

Ha a közösségi jog egy adott témát jogforrási szempontból „vegyes jelleggel”, azaz egymással összefüggő rendelettel és irányelvvel szabályoz, és a közösségi rendelet valamely rendelkezése utal az irányelv konkrét cikkére, akkor hasznos, ha az irányelv adott cikkének átültetése során a jogszabály kifejezetten hivatkozik az „ide utaló” közösségi rendeletre (annak konkrét cikkére), ugyanis ennek hiányában a rendeletet alkalmazóknak nehézséget okozhat az átültető rendelkezésünk megtalálása, mivel a rendeletből csak az irányelvi cikk számát ismerik.

Mindezekben az esetekben (vagyis az információs célú utalásoknál) ügyelni kell arra, hogy a jogszabály hatálymeghatározása ne terjedjen ki a közösségi rendelet által lefedett területekre, hiszen az a jogforrások formális konfliktusát eredményezné. E célból a hatálymeghatározásból ki kell venni a kapcsolódó közösségi rendelet által rendezett kérdéseket.

³⁸ Az ilyen megoldás esetleg úgy is értelmezhető, hogy a rendelkezés ugyan normatív hatású, csak a normatív elem nem hordoz újdonságot, mivel legfeljebb úgy tekinthető, hogy megkettőzi a szabályozást, ugyanis így az adott helyzetre való alkalmazását a felhívott jogszabálynak két norma is ki fogja mondani; hátrányos következménye ennek a kettős szabályozási megközelítésnek, hogy – mivel a későbbi módosítások révén a szabályozás kettéválhat – értelmezési bizonytalanságok keletkezhetnek.

97. Külön említést érdemelnek azok az esetek, amikor a közösségi rendeletek felhívása a jogszabály céljának meghatározása keretében történik. Bizonyos esetekben ezek az utalások tájékoztatást szolgálnak, más esetekben viszont valójában a jogszabály hatályát meghatározó valódi normatív rendelkezések.

Tisztán tájékoztatási célú a közösségi rendeletek végrehajtását szolgáló jogszabályainkban alkalmazandó jogharmonizációs záradék (lásd a 123. pontot).

A tájékoztatást szolgálhatja az is, ha a jogszabály preambulumban, illetve felvezető rendelkezésében történik utalás arra, hogy a jogszabály elfogadásának célja a közösségi jogi aktus végrehajtása volt. A törvényekben a preambulumban szolgál az általános célmeghatározásra, azonban ebben nem javasolt a végrehajtási célzat megjelölése, tekintettel a törvényi preambulumban tartalma kialakításának gyakorlatára. Az alacsonyabb szintű jogforrásokban a felvezető rendelkezés csak a felhatalmazás megjelölésére szolgál, ezért itt szintén nem lehet kimondani a végrehajtási célzatot.

Sajátos eset, amikor a magyar jogszabály a saját hatályának meghatározását kapcsolja egy közösségi rendelethez, kimondva, hogy „*a(z) .../.../EK rendelet végrehajtása során e törvény (rendelet) rendelkezései szerint kell eljárni.*” Az ilyen hivatkozás normatív tartalmú a magyar jogszabály hatályának meghatározását tekintve, egyúttal viszont fel is hívja a figyelmet egy közösségi rendelet alkalmazásának szükségességére. Jellemzően az ilyen esetekben fordulhat elő az is, hogy a jogszabály olyan fogalmakat használ, amelyeket az a közösségi rendelet definiál, amelynek végrehajtására a magyar jogszabály szolgál. Ilyenkor hasznos lehet a jogalkalmazók számára, ha a közösségi rendelet definíciót tartalmazó rendelkezése (vagyis az adott cikk, bekezdés, vagy pont száma, betűjele) zárójelben megemlíti, ahol a jogszabály a közösségi rendeletben definiált kifejezést első ízben említi. (Lásd még a 180. pontot.)

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy azt a tényt, hogy egy magyar jogszabály megalkotásának célja egy közösségi rendelet végrehajtása volt, kizárólag a jogharmonizációs záradékban kell jelezni, ezt nem szükséges feltüntetni sem a preambulumban (felvezető szövegben), sem önálló, célmeghatározó „rendelkezésként”; ilyen szabály beiktatása csak akkor indokolt, ha az a jogszabály hatályának a meghatározását szolgálja.

98. Ugyancsak valódi normatív hatásúak azok a rendelkezések, amikor a felhívott közösségi jogforrás (vagy valamely rendelkezése) a magyar jogszabály (vagy valamely rendelkezése) alkalmazási feltételét jelenti (pl. egy hatóság feladatait meghatározó jogszabály úgy rendelkezik, hogy egy adott közösségi rendeletben meghatározott hatósági feladatokat e magyar hatóság látja el.) Az ilyen rendelkezésekben a közösségi jog említése nem jelent problémát, hiszen valójában az adott magyar jogszabály tartalmát határozzák meg e normák. Fontos viszont, hogy e rendelkezések lehetőleg pontosan és konkrétan hívják fel az érintett közösségi jogforrást.

99. A gyakorlatban felmerülő probléma, hogy lehetséges-e közösségi jogi aktusok tervezeteinek rendelkezéseire utalni a jogszabályainkban. E megoldásra csak rendkívül kivételes esetben kerülhet sor, és ilyenkor fennáll annak a veszélye, hogy a közösségi tervezet a későbbiekben változni fog, és emiatt a jogszabályunkat utóbb módosítani kell. Természetesen ilyen utalás esetében nem a tervezet számára kell utalni a magyar jogszabálynak, hanem címmel, illetve a jogbiztonság igényeit kielégíteni képes tartalmi körülírással kell szerepeltetni a kérdéses tervezetet az utalásban.

100. A fentiekben rögzített elvek irányadóak a közösségi rendeletek mellett az egyéb közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusok esetében is. Az Unió második vagy harmadik pillérében közvetlenül alkalmazandó, nem csak a tagállamokat kötő jogi aktusok legfeljebb a külön nemzetközi szerződések lehetnek; ezeket jogszabállyal ki kell hirdetnünk (lásd a 173–176. pontot), ezért az utalás kérdése itt már elsődlegesen belső jogi kérdés.

Átültetés utalással

101. Fölmerül a kérdés, hogy átültetési kötelezettség³⁹ mennyiben teljesíthető utalással, vagyis lehetséges-e úgy átültetni egy uniós jogi aktust, hogy az átültető magyar jogszabály a konkrét normatartalom tekintetében az uniós jogi aktusra utal, azt teszi alkalmazandóvá, de anélkül, hogy annak rendelkezéseit érdemben megismételné, megjelenítené. E kérdéskör belső jogi és uniós jogi szempontból egyaránt vizsgálandó.

102. Belső jogalkotási szabályaink irányadók a tekintetben, hogy egy jogszabály mennyiben tehet jogi normává az utalás technikájával olyan „rendelkezést”, amely nem egy másik nemzeti jogszabályban jelenik meg. Az uniós jogról e tekintetben csak annyi mondható, hogy azok az uniós aktusok, amelyek a Hivatalos Lapban magyar nyelven is kihirdetésre kerülnek, olyan aktusoknak minősíthetők, amelyekre utalás elvileg nem kizárt a jogbiztonság szempontjából, tekintve, hogy ezek az aktusok hivatalos, jellemzően jogalkotási aktusok közzétételére szolgáló lapban való megjelenésük révén mindenki számára – magyar nyelven is – megismerhetők. Természetesen az utalás csak olyan módon történhet, hogy ne keletkeztessen bizonytalanságot a jogalkalmazókban, vagyis kerülni kell az utaló jogszabály és az utalás tárgyát képező aktus ellentmondásba kerülését (így ha egy jogszabály a kifejezetten a tagállamoknak címzett aktus közvetlen alkalmazását rendelné, akkor ezt az ellentétet kezelni kell, például azzal, hogy a jogszabály kiveszi az utalás tartalmából – kivételként szerepelteti – az utalásban a közösségi jogi aktus tagállamoknak címzettségét kimondó rendelkezését.)

103. Az irányelvek esetében fennálló átültetési kötelezettség utalással való teljesítésére csak igen szűk körben van lehetőség a közösségi jog követelményei miatt (erről lásd a 199. pontot). A közösségi határozatok esetében tágabb körben alkalmazható az utalásos megoldás, mivel itt kevésbé „cizelláltak” a közösségi jogi követelmények (bővebben lásd a 216–222. pontokat.)

104. Az ún. puha jogforrások (pl. ajánlások, bizottsági közlemények, útmutatók) esetében közösségi jogi szempontból nincs akadálya annak, hogy ezek alkalmazását kötelezővé tegyünk, miként annak sem, hogy a kötelezővé tétel utalással valósuljon meg. Tehát ennek a technikának elvi akadálya nincs, de fontos, hogy pontosan meghatározzuk, hogy mely rendelkezések alkalmazását tesszük kötelezővé, s ezt csak olyan rendelkezésekkel tehetjük meg, amelyek kellően konkrétak és egyértelműek, az azokkal keletkeztetett kötelezettségek és jogok alanyai, és tartalmuk világosan meghatározott, valamint a hivatalos magyar nyelvű szövegváltozat a Hivatalos Lapban megjelent. (A puha jogforrásokról bővebben lásd a 223–228. pontokat.)

105. A második és harmadik pillér jogforrásai esetében szintén nem kizárt az, hogy utalással tegyen magyar jogszabály belső jogi szempontból közvetlenül alkalmazandóvá olyan második vagy harmadik pilléres aktust, amely az uniós jog alapján ilyen hatással nem bírna. A kerethatározatok esetében az utalásos átültetés nem alkalmazható, mivel ezek megfogalmazása általában nem olyan konkrét, amely közvetlen alkalmazást tenne lehetővé, másrészt belső jogi oldalról sem lenne elfogadható ez a technika, az érintett jogterület szabályozási sajátosságaiból fakadóan. (A kerethatározatokról lásd még a 212–215. pontokat.)

A jogharmonizáció alapját képező norma megismerése, értelmezése

Általános szabályok

106. Az uniós jogi aktusok, az azokból eredő követelmények, az általuk engedett szabályozási lehetőségek értelmezésének szükségessége felmerülhet egyrészt a jogalkotás szintjén: a

³⁹ A jogharmonizációs célú jogalkotás különös kérdései című részben – jogforrás-típusonkénti bontásban – kerül kifejtésre az, hogy melyek azok a jogforrások, melyek átültetést igényelnek.

jogharmonizációs javaslat kialakításánál, majd a végrehajtási, illetve átültetési kötelezettség teljesítése során (mind a szabályozási javaslat megtétele, mind pedig annak az uniós joggal való összeegyeztethetősége ellenőrzése szempontjából); másrésről a jogalkalmazás kapcsán.

107. Ami az értelmezés módszerét illeti, túl kell lépni a nyelvtani, a szavak pusztá jelentését alapul vevő értelmezésen. Az uniós jogi aktusok szövegei valamennyi tagállam jogi hagyományai, gazdasági-társadalmi környezete figyelembevétele és közös nevezőre hozása igényére épülve elengedhetetlenné teszik a „mögélátást”, az ennek a kontextusnak megfelelő értelmezést.

Ezt az értelmezést mindenekelőtt a közösségi jog átültetését célzó jogalkotás során kell megtenni, segítve ezzel a jogalkalmazást. Így alapvetően e szakaszban kell beazonosítani a közösségi szabályozásban gyakran használt autonóm fogalmak belső jogi megfelelőjét (lásd még a 151–153. pontot).

108. Az értelmezés tekintetében bizonyos kötőerővel rendelkezik, és a közösségi szabályozás indokainak fontos tárházaként vehető figyelembe a másodlagos jogi aktusok elején található preambulum. Az itt megjelenő szempontok esetenként kibővített magyarázatát adják a főszövegben foglalt rendelkezéseknek, megjelenítik azok okait, példákat adnak vagy megszorítást tesznek azok értelmezéséhez. Így figyelembevételük megkerülhetetlen a jogharmonizációs célú hazai jogalkotás során, ugyanakkor iránymutatásul szolgálnak a jogalkalmazás számára is, mind a közvetlenül alkalmazandó jogforrások esetében, mind pedig a hazai jogszabályoknak az elfogadásuk alapjául szolgáló közösségi jogi aktusokkal összhangban történő értelmezésére vonatkozó, a bíróságokat terhelő kötelezettség szempontjából.

109. A közösségi jog értelmezése, illetve ezzel összefüggésben a tagállami kötelezettségek megszegésének megállapítása az Európai Bíróság kizárólagos hatásköre. Ez az értelmezési jogosítvány a közösségi joggal érintett belső jogalkotás szempontjából megkerülhetetlenné teszi a vonatkozó európai bírósági esetjog feltérképezését és megfelelő figyelembevételét. A másodlagos jogforrások esetében a kapcsolódó ítéletek megadásra kerülnek az EUR-Lex-en, az adott jogi aktushoz megjeleníthető „bibliográfiai adatok” (bibliographic notice) rovatban. Noha ez a szolgáltatás nem tekinthető hivatalos forrásnak, gyakorlati oldalról biztosítja a figyelembe veendő európai bírósági ítélezési gyakorlat jó kereshetőségét.

110. A nemzeti jogalkotási kötelezettséggel, az uniós jogi szabályozásból eredő követelményekkel való összeegyeztethetőség megítélésével kapcsolatos bizonytalanságok esetén célszerű eljárás lehet az Európai Bizottság szakértőinek álláspontját munkakapcsolat keretében kikérni. Jóllehet az ilyen informális úton beszerezhető iránymutatás nem bír semmilyen kötőerővel, adott esetben, például a javasolt szabályozás megengedhetőségére vonatkozó kifejezetten elutasító állásfoglalás esetén, mégiscsak kijelöli a továbbgondolkodás kereteit.

111. Az értelmezéshez rendelkezésre álló források köre a csatlakozást követő időszakban jelentősen kibővült, figyelemmel az uniós döntéshozatali folyamatban való részvételre, illetve a tagállamként rendelkezésre álló egyéb informális lehetőségekre.

Részvétel a döntéshozatali folyamatban, előkészítő dokumentumok

112. Lényeges forrását jelentik a szabályozás elfogadásához vezető megfontolások, elvégzett felmérések, vizsgálatok megismerhetőségének az uniós döntéshozatali folyamat munkanyagai, előkészítő dokumentumai⁴⁰. Ezek egy része hozzáférhető az uniós intézmények internetes oldalain, más részük azonban nem nyilvános.

⁴⁰ Ilyennek minősül például a bizottsági javaslat részletes indokolása, vagy – amennyiben készül ilyen – a bizottsági javaslatot megelőző kék, fehér, illetve zöld könyv.

Ami a tagállami jogharmonizációs kötelezettségek megítélését illeti, jelezni kell, hogy az ilyen dokumentumoknak nincs normatív erejük; a kötőerő hiánya vonatkozik a Tanácsban a szavazáskor tett nyilatkozatokra is.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében mindhárom intézmény köteles elektronikus hozzáférést biztosítani dokumentumaik nyilvántartásához, amelyben fel kell tüntetni a dokumentumok hivatkozási számát (beleértve adott esetben az intézményközi hivatkozást is), a dokumentum tárgyát és/vagy a dokumentum tartalmának rövid leírását, valamint a dokumentum kézhezvételének, összeállításának vagy nyilvántartásba vételének időpontját. E nyilvántartások az interneten keresztül elérhetők, és a nyilvános dokumentumok esetén nem csupán a nyilvántartási adatok, de maguk a dokumentumok is letölthetők. Ennek megfelelően a jogalkotási eljárás során, a döntés-előkészítő szakaszban keletkező nyilvános dokumentumok szintén megtalálhatók ezekben a regiszterekben. (E regiszterek elérhetőségét lásd a 6. mellékletben.) Egyes előkészítő dokumentumokat a Hivatalos Lapban is közzé kell tenni; ezek az Unió hivatalos jogi portáljáról, az EUR-Lex-ről⁴¹ is letölthetők.

A jogalkotási eljárás során keletkező előkészítő dokumentumok hasonlóan fontos forrása, egyben az egyes jogalkotási eljárások állásáról is hasznos információkat tartalmaz az Európai Parlament által fenntartott „Legislative Observatory” (OEIL), illetve a Bizottság által fenntartott PRELEX adatbázis (ezekről lásd a 6. mellékletet).

A kormányzati részvétellel folyó jogalkotási eljárás során természetesen ezeket a dokumentumokat a döntéshozatali eljárásban résztvevő félként a magyar kormány közvetlenül is megkapja, így – a csatlakozás előtti helyzettel ellentétben – ezek megismerése elvben semmilyen nehézséget nem okozhat. A tanácsi dokumentumok nagy része elektronikus formában érkezik, és az EÜH által fenntartott Eudok⁴² rendszeren keresztül az EÜH szerinti szakértői csoportok tagjai számára közvetlenül és később is visszakereshető módon elérhető.

113. A nyilvános előkészítő dokumentumokból nem megismerhető mögöttes megfontolásoknak, az uniós döntéshozatali folyamatban informálisan megszerezhető ismereteknek a hazai szabályozáshoz való felhasználhatósága megfelelő körültekintéssel szintén biztosítható.

Intézményi oldalról ezt a célt szolgálja a Jhh. 2. pontja, amikor a jogharmonizációs javaslat elkészítését ahhoz a tárcához telepíti, „amely – a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendjével összhangban – [...] az adott uniós tervezet vonatkozásában elsőhelyi felelősséggel vett részt a tárgyalási álláspont kialakítására irányuló eljárásban, illetve az EU döntéshozatali tevékenységében”. A Jhh. 3. pontja értelmében pedig, „ha az Európai Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságok részvételével születik olyan uniós jogi aktus, amely belső jogalkotást tesz szükségessé, az uniós jogi aktus tárgyköre szerint hatáskörrel rendelkező, illetve az adott bizottságban részt vevő minisztérium köteles a jogharmonizációs javaslatot elkészíteni.”

Gyakorlati oldalról az EÜH információáramlásról rendelkező előírásai (EÜH. 35–37. pont) biztosítják ezt. Ezek szerint a tanácsi munkacsoportban a tárgyalási álláspontot képviselő szakértői csoporttag a tanácsi munkacsoport ülését követően az ott történekről jelentésben köteles tájékoztatni az érintett szakértői csoport vezetőjét és tagjait, az elsőhelyi felelős minisztérium EKTB-tagját, valamint az EKTB Titkárságát. Ugyanígy, a COREPER-ben és a Tanács egyéb előkészítő bizottságaiban a tárgyalási álláspontot képviselő köztisztviselő is jelentésben köteles beszámolni az EKTB Titkárságának. A jelentések szétosztásáról az EKTB Titkárság gondoskodik. A Tanácsi formációk

⁴¹ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/hu/index.htm>

⁴² <http://eudok.kum.hu>

üléseiről a résztvevő kormánytag készít jelentést a Kormány részére, amelyet az EKTB Titkárságára is eljuttat.

Az intézményi biztosítékok mellett azonban meghatározó jelentőségű az emberi tényező, tudniillik a jogalkotási tevékenységnek az uniós döntéshozatali folyamatban mindvégig közreműködő, az adott szabályozásról az ismeretek legszélesebb körével bíró szakértőkre alapíthatósága. Az ilyen munkatársaknak az említett formális előírásoktól függetlenül is személyes felelőssége a rendelkezésükre álló információ megfelelő figyelembevétele, illetve megosztása a jogszabály-előkészítési munkálatokban résztvevőkkel, továbbá szükség szerinti megjelenítése a hazai szabályozás indokait megadó dokumentumokban (indokolás, előterjesztés).

Más tagállamok megoldásai

114. A csatlakozást megelőző időszakban nagyobb jelentőséggel bírt ugyan, de a csatlakozás után is segítségül szolgálhat az uniós jogi aktus értelmezésében, még inkább pedig az értelmezési lehetőségekből adódó jogalkotási megoldások megválasztásában a többi tagállam jogalkotási, szabályozási megoldásainak tanulmányozása, az adott uniós jogi aktust átültető más tagállami jogszabályok ismerete.

A helyzet a csatlakozással annyiban is megváltozott, hogy az újonnan keletkező uniós jogi aktusokból eredő jogalkotási kötelezettségek teljesítése immár valamennyi tagállamban párhuzamosan folyik, tehát ritkán áll fenn az a helyzet, hogy a hazai jogalkotás időszakában már kész átültető jogszabályi minták, megoldások állnak rendelkezésre más tagállamokban. Ennek ellenére – különösen az igen hosszú átültetési, illetve végrehajtási határidőt engedő, koncepcionális szempontból is jelentősebb jogi aktusok esetén – előfordulhat, hogy egyes tagállamok már korábban hatályba léptetik a szükséges rendelkezéseket, amelyek mintául, de legalábbis támpontul szolgálhatnak a hazai jogalkotás számára.

Természetesen más tagállamok jogszabályai, még ha ugyanazt az irányelvet ültetik is át, nem másolhatók szolgai módon, de például a jogalkotás terén engedett – értelmezési kérdésként jelentkező – tagállami mozgástér tekintetében támpontot, segítséget nyújthatnak.

115. A többi tagállam jogharmonizációs célú jogszabályai, jogi megoldásai megismerésének több útja is lehetséges. Ma már a tagállamok többségének nemzeti jogszabályai az interneten keresztül is elérhetők – igaz, alapvetően nemzeti nyelven –, így az egyik legkézenfekvőbb megoldás ezen adatbázisokban való keresés (a legfontosabb tagállami jogszabály-adatbázisok elérhetőségét a 6. melléklet sorolja fel).

A tagállami létből ugyanakkor egyértelműen következik az is, hogy a különböző tagállamokkal állandó, napi rendszerességű és rendkívül intenzív kapcsolatot tartunk fenn szakértői szinten is, így különösen a tanácsi döntéshozatali eljárások során az egyes munkacsoportok keretében. Ezen intenzív kapcsolatokból kifolyólag egyrészt már a döntéshozatali szakaszban, az egyes tagállamok álláspontjaiból leszűrhetők bizonyos következtetések a tagállamok nemzeti jogi megoldásaira, az azokból fakadó adottságokra vonatkozóan, másrészt a többi tagállam szakértőivel való konzultáció révén a már elfogadott jogi aktusok átültetése, végrehajtása során a hazai jogszabályok tartalmának alakítása szakaszában is könnyebben beszerezhetők a más tagállamok átültetési megoldásaira, jogharmonizációs célú jogszabályaira vonatkozó információk.

Alaki követelmények

Hivatkozás a jogszabály végén az Európai Unió jogának való megfelelésre (jogharmonizációs záradék)

A jogharmonizációs záradék szükségessége

116. A 17/2004. (IV. 27.) IM rendelet módosította a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendeletet (JsZR.). E módosítás következtében a JsZR. 7. §-ának (3) bekezdése a jogharmonizációs záradék alkalmazását általános jogszabály-szerkesztési követelményként a következőképpen írja elő: „ha a jogszabály az Európai Unió jogának való megfelelést szolgálja, erre az Európai Unió intézményei, valamint a jogalkalmazók tájékoztatása, illetve a megfelelő jogértelmezés érdekében a jogszabály végén, az irányadó uniós jogi aktus megjelölésével utalni kell”.

117. A JsZR. 7. §-ának (3) bekezdésében szabályozott jogszabály-szerkesztési követelmény valamennyi jogszabályra vonatkozik, jogforrási szintjétől függetlenül. A hivatkozásban meg kell jeleníteni minden egyes, az adott jogszabállyal érintett uniós jogi aktust. (A módosító aktusok megjelenítéséhez lásd a 132. pontot is.)

118. A jogszabályokban történő hivatkozás az Európai Unió jogának való megfelelésre több célt szolgál; ezeket a rendelkezés megfogalmazása is részben megjeleníti, amikor az Európai Unió intézményeinek tájékoztatásához, a jogalkalmazók tájékoztatásához, továbbá a megfelelő jogértelmezéshez fűződő érdekekre mutat rá.

119. Az 1990-es évek elejétől a közösségi irányelvek előírják a tagállamoknak, hogy az irányelv végrehajtására alkotott nemzeti jogszabályok kihirdetésekor hivatkozzanak az irányelvre. E kötelezettség megfogalmazása többnyire a következőképpen néz ki: „Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az [irányelvnek megfelelést biztosító] intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.”

Az irányelvre való hivatkozást vagy a nemzeti jogszabály szövegében kell elhelyezni, vagy pedig az irányelv végrehajtására kiadott tagállami jogszabály kihirdetésekor kell ugyanabban a közlönyszámban utalni az irányelvre. A JsZR.-ben választott megoldás a közösségi jogban megengedett két lehetséges változat közül az elsőként említetthez áll közel. Ugyanakkor a JsZR. szóban forgó előírása nemcsak irányelvekre vonatkozik, hanem bármely – hazai jogalkotást szükségessé tevő – uniós jogi aktusra. Ennek oka elsősorban a jogharmonizációs záradék alább, a 120–121. pontban tárgyalt funkcióiban keresendő.

Itt célszerű jelezni, hogy annak megítélése, hogy valamely tagállam eleget tesz-e közösségi jogi – köztük jogharmonizációs – kötelezettségeinek, a Bizottságra, végső soron pedig az Európai Bíróságra tartozik. Nincs jelentősége tehát ebből a szempontból annak, hogy valamely tagállam nemzeti jogszabálya a közösségi joggal való összeegyeztethetőséget deklarálja-e, és hogyan. Ennek ellenére, az irányelvek említett rendelkezésére figyelemmel a hivatkozás elmulasztása a tagállami kötelezettségek megsértésének minősül.

120. A közösségi jogból eredő kötelező eseteken túl a belső jogalkalmazás szempontjából is funkciója van a hivatkozásnak, erre tekintettel annak a JsZR.-ben való megkövetelése túlterjeszkedik az előbbi esetkörön. Ennek egyrészt már hagyománya van, amelyet indokolt a csatlakozást követően is fenntartani. Másrészt a jogalkalmazók tájékoztatásának és a megfelelő jogértelmezés előmozdításának igénye összefügg a közösségi jog elsőbbsége biztosításának követelményével, továbbá a tagállami hatóságok és bíróságok – a közösségi hűség elvéből fakadó – azon kötelezettségével, hogy a nemzeti jogszabályok alkalmazásakor kötelezően érvényesítendő értelmezési szempontként vegyék figyelembe

a közösségi jogi előírásokat. Amikor a bíróság a közösségi jogot átültető jogszabályok értelmezését végzi, bizonytalansága esetén a – kellően pontos – jogharmonizációs záradék lényeges eligazítást ad a közösségi jog figyelembevételének szükségességéről, illetve adott esetben az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételéhez.

121. A jogharmonizációs záradéknak a Jszt.-ben meg nem jelölt, azonban technikai értelemben rendkívül fontos funkciója a jogközelítési tevékenység áttekinthetővé és nyomon követhetővé tétele. Ez indokolja azt is, hogy a hivatkozásoknak igazodniuk kell a 128–135. pontokban tárgyalt formai követelményekhez, és szükséges szó szerint követniük a Jszt.-ben, illetve kiegészítőleg a jelen irányelvben megadott szövegmintákat, ami technikai oldalról az elektronikus kereshetőséget is biztosítja. Meg kell jegyezni azonban, hogy a hivatkozások egységessége hozzátartozik a jogalkotás – a Jst 24. §-a (1) bekezdésében említett szakmai követelmények útján biztosítható – megfelelő színvonalához is.

122. Kérdésként merülhet fel, hogy abban az esetben, ha az irányelv megalkotását megelőzően elfogadott jogszabály változtatás nélküli hatályban tartásával is eleget tesz az irányelvből adódó követelményeknek (lásd még a 28. pontot) – figyelemmel az előbb idézett rendelkezés megfogalmazására, amely pusztán a jövőbeni nemzeti jogszabályalkotásra utal – az irányelvre való hivatkozás céljából szükséges-e azt módosítani, illetve kiegészíteni. Az Európai Bíróság joggyakorlata⁴³ arra mutat, hogy az irányelvnek megfelelést biztosító rendelkezések „elfogadását” tágan kell értelmezni, s a jogharmonizációs záradék utólagos beiktatása az ilyen jogszabályokba is megkerülhetetlen. Ez az igény annál erősebb, minél kevésbé tesz a tagállam új jogalkotási lépést az adott irányelvnek való megfelelés érdekében. A meglévő szabályozásokban a megfelelésre hivatkozás utólagos elhelyezése jogszabály-módosítás útján egyben megfelel a jogharmonizációs záradék kiszélesített hazai felfogásának is.

A hivatkozást beiktató módosítás célszerűen a teljes megfelelés érdekében még szükséges jogalkotási lépések megtételét biztosító szabályozás részét képezi. Abban a kivételes esetben, ha egyáltalán nem lenne szükség további szabályozásra, a hivatkozás beiktatását a tárgykört érintő más szabályozás keretében lehet elvégezni (elkerülendő a jogalkotó szervek túlterhelését), végső soron azonban önálló jogszabály-módosításként is sor kerülhet erre.

Nem indokolt ugyanakkor ilyen hivatkozás olyan esetben, amikor az irányelv valamely rendelkezésének egy átfogó kódex alapelvi szintű rendelkezése biztosítja a megfelelést (pl. a Ptk. jóhiszemű joggyakorlásra vonatkozó követelménye); ilyenkor ennek nyomon követhetőségét a megfelelési táblázat fogja biztosítani. A hivatkozástól való eltekintés oka ilyen esetben nem a kódex ilyen célú módosításának körülményessége, hanem elsősorban az, hogy az alapelvi szintű, az érintett uniós jogi előíráson messze túlmutató alkalmazású rendelkezésekhez uniós jogi hivatkozás kapcsolása megteveszthetné a jogalkalmazókat a tekintetben, hogy az adott szabály az Európai Unió jogából (sőt esetleg egy konkrét jogi aktusból) származik.

123. A főszabályként közvetlenül alkalmazandó közösségi rendeletek egyes esetekben szintén nemzeti jogalkotást, jellemzően végrehajtási, a rendelet érvényesüléséhez szükséges kiegészítő szabályok megalkotását, illetve egyes szabályaink hatályon kívül helyezését teszik szükségessé [lásd részletesebben a 179. c) pontot].

A közösségi rendelet végrehajtását szolgáló jogszabály záró rendelkezései között mindezen esetekben szükséges és indokolt a Jszt. 7. §-ának (3) bekezdése szerinti jogharmonizációs hivatkozás feltüntetése. Itt a hivatkozási kötelezettség – az irányelvekkel ellentétben – nem a közösségi jogból

⁴³ A Bíróság a C-137/96. számú ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy az olyan irányelvek esetében, amelyek kifejezetten előírják a tagállamok számára, hogy fogadjanak el rendelkezéseket, amelyekhez kapcsolódóan hivatkoznak az irányelvre, nem tekinthető a nemzeti jogba történő elégséges átültetésnek a már hatályban lévő szabályozás.

ered, hanem a hivatkozás belső jogi funkciói, a Jszt. ennek megfelelő előírásai alapozzák meg annak szükségességét.

Fontos megjegyezni, hogy jogharmonizációs záradék, a rendeletekre vonatkozó jogharmonizációs hivatkozás feltüntetése nem csupán a végrehajtási típusú vagy kiegészítő szabályozást tartalmazó hazai jogszabályokban szükséges, hanem azokban az esetekben is, amikor a rendelet érvényesülése érdekében deregulációra kerül sor.

Nem indokolt azonban a rendeletre utaló jogharmonizációs hivatkozás olyan esetben, ha a hazai jogszabály a közösségi szabályozás által nem érintett területen hoz a rendelethez kapcsolódó szabályokat (és ennek során adott esetben – tájékoztató jelleggel – hivatkozik is a közösségi rendelet létre és alkalmazási területére). Szintén nem indokolt jogharmonizációs hivatkozás, ha a jogszabály szövege pusztán tájékoztató jelleggel kiutal a közösségi jog egy közvetlenül alkalmazandó rendelkezésére. (E kérdéshez lásd a 93–100. pontot.)

124. Figyelemmel a jogharmonizációs hivatkozás előzőekben tárgyalt belső jogi funkcióira, azt indokolt alkalmazni a kötelező erővel nem rendelkező közösségi jogforrások esetében is.

125. Előfordul, hogy közvetlenül elsődleges jogi rendelkezések kapcsán kerül sor belső jogalkotásra. Ilyen „végrehajtást” az alapszerződések rendelkezései szűk körben indokolhatnak. Ebben az esetben szintén szükség van a jogalkalmazók tájékoztatására jogharmonizációs hivatkozás formájában.⁴⁴

126. Az európai bírósági határozatokból következő jogalkotási feladatok tekintetében a jogharmonizációs hivatkozás szükségessége nem jelentkezik közvetlenül. Az európai bírósági eset tehát soha nem jelenik meg a jogharmonizációs záradékban. Nem célszerű arra hivatkozni abban az esetben sem, ha a Bíróság jogértelmezése következtében deregulációra kerül sor. Amennyiben pedig irányelv átültetéséhez kapcsolódó jogértelmezés teszi szükségessé a jogalkotási feladatot, az az irányelvhez kapcsolódó jogharmonizációs lépésnek minősül, s így az irányelvre történik a hivatkozás.

A jogharmonizációs záradék formája és helye

127. A Jszt. 7. §-ának (3) bekezdése szerinti hivatkozást a jogszabály végén, annak utolsó rendelkezéseként kell elhelyezni. Ez – a jogszabály és a hivatkozás terjedelmétől, valamint a záró rendelkezések felépítésétől függően – történhet önálló §-ban, vagy az utolsó § utolsó bekezdéseként.

128. A Jszt.-nek a 17/2004. (IV. 27.) IM rendelettel történt módosítással beiktatott 2. melléklete szövegmintákat ad a hivatkozás módjára nézve.

A melléklet jelzi, hogy a hivatkozást csak abban az esetben indokolt önálló alcím alatt elhelyezni, ha a jogszabály rendelkezései egyébként is alcímekre tagolódnak. Ez esetben sem kell feltétlenül önálló alcím rövidebb jogszabályok esetében, ahol a hivatkozás a „Záró rendelkezések” alcím alatt is elhelyezhető.

Ha a jogszabály csupán egyetlen uniós jogi aktusra tartalmaz hivatkozást, az folyó szöveggént is megjeleníthető. Több érintett aktust indokolt felsorolásba rendezni. A választott forma kihat a közösségi jogi aktusok megjelölésének módjára is (lásd a 133. és 135. pontot).

A hivatkozás felvezető szövegrésze értelemszerűen eltérően alakul a csatlakozást megelőző időszakban követett mintától, amely az Európai Megállapodás tárgykörére, illetve a megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény 3. §-ára hivatkozott.

⁴⁴ Így például az EK-Szerződés 28. cikke alapján a másodlagos közösségi jog által nem harmonizált területeken az áruk szabad áramlásának biztosítása céljából került elfogadásra az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek az áruk szabad áramlását biztosító rendelkezéseihez kapcsolódó kölcsönös elismerés alkalmazásáról szóló 2004. évi XIV. törvény, amelynek jogharmonizációs hivatkozása az EK-Szerződés megfelelő rendelkezésére utal.

A szövegezés eltérően alakul aszerint, hogy a hazai szabályozás végrehajtási típusú, tekintettel a közösségi jog közvetlenül alkalmazandó jellegére, vagy az irányelvi típusú jogközelítésből eredő átültetési kötelezettséget teljesít. Határozatok esetében a hivatkozási forma megválasztása attól függ, hogy az adott határozat jellegét tekintve rendelet vagy irányelv módjára keletkeztet jogalkotási kötelezettséget. (Erről részletesen lásd a 218–221. pontokat.)

A „*végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapítja meg*” fordulatot kell alkalmazni a közösségi rendeletek esetében (a rendeletek kapcsán történő jogharmonizációs hivatkozáshoz lásd a 123. pontot); a tagállamokat rendelet módjára kötelező, ugyanakkor esetleg további végrehajtást szükségessé tevő határozatok esetében; végül, jellegénél fogva ezt indokolt használni az elsődleges jogra történő hivatkozásnál is.

Az átültetési kötelezettség teljesítésére az „*...-nak való megfelelést szolgálja*” megfogalmazás utal. Az irányelvek mellett ezt a típusú hivatkozást kell használni az irányelvek sorsát osztó határozatokhoz, a kerethatározatokhoz, valamint az ajánlásokhoz kapcsolódó hazai jogalkotás esetén.

Amennyiben az adott jogszabály részint irányelv(ek)et ültet át, másrésről azonban rendelet(ek) végrehajtásához szükséges rendelkezéseket is megállapít, a hivatkozásokat – az említett eltérő szövegmintákat alkalmazva – külön bekezdésekben (esetleg külön §-okban) indokolt megjeleníteni, mégpedig – az egységes gyakorlat érdekében – elsőként az irányelv(ek)nek való megfelelést, majd ezt követően a rendelet(ek) végrehajtását deklarálva.

129. Ismételten utalva a Jszer.-ben és a jelen irányelvben adott szövegminták szó szerinti követése szükségességére, jelezni kell, hogy ez a megszüvegezés nem ad eligazítást a tekintetben, hogy az adott jogszabály uniós jogi érintettsége milyen mértékű. A jogszabály végén elhelyezett jogharmonizációs záradék tehát nem mutatja, hogy annak minden egyes rendelkezését az uniós joggal érintettnek, jogharmonizációs célúnak kell-e tekinteni, vagy nemzeti jogalkotási hatáskörben hozott további rendelkezéseket is tartalmaz. Önmagában tehát az, hogy a záradék az uniós jognak való megfelelést deklarálja, nem azt jelenti, hogy az adott jogszabály teljes egészében az uniós joghoz kapcsolódik. (A részbeni összekapcsolódás tekintetében lásd a 131. pontban írtakat is.)

A részbeni megfelelés esetei

130. Előfordul, hogy egy jogszabály nem önmagában teremti meg az érintett uniós jogi aktusnak való megfelelést (illetve biztosítja annak végrehajtását; a továbbiakban e pontban az átültetést igénylő jogi aktusokra vonatkoztatott megállapítások megfelelően alkalmazandók a végrehajtást igénylő aktusok tekintetében is), hanem az abból eredő kötelezettségek maradéktalan teljesítését több jogszabály együttesen biztosítja. Az egyes jogszabályok részbeni összeegyeztethetőséget valósítanak meg. Ilyen esetben valamennyi érintett jogszabály végén szükséges elhelyezni a megfelelő hivatkozást.

A részbeni összeegyeztethetőség esetei megkülönböztethetők aszerint, hogy az adott jogszabály az érintett uniós jogi aktus egyértelműen és egyszerűen körülhatárolható részének, konkrét rendelkezéseinek való megfelelést biztosítja, míg a többi rendelkezést – szintén beazonosítható módon – más jogszabály(ok) ülteti(k) át, vagy ilyen szétválasztás nem tehető, hanem a több jogszabály együttes kontextusában valósul meg a teljes jogközelítés.

Az előbbi esetben az egyes jogszabályok jogharmonizációs záradékában meg kell jelölni az érintett uniós jogi aktus azon rendelkezéseit, amelyeknek való megfelelést az adott jogszabály biztosítja, a következő formában: „*Ez a törvény (rendelet) a(z) ... irányelv ... cikkeinek való megfelelést szolgálja.*” Az uniós jogi aktusok felsorolásban történő megjelenítése esetén az aktus megjelölését követően, vesszővel elválasztva lehet megadni az érintett rendelkezést:

„*Ez a törvény (rendelet) a következő uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálja:*

a) az Európai Parlament és a Tanács ... irányelve ...-ról;

b) a Bizottság ... irányelve ...-ról, cikk.”

Miután ez a lehatárolás valamennyi összefüggő jogszabály záradékában megjelenik, ezek összeolvasásából válik követhetővé, hogy az érintett uniós jogi aktusnak való megfelelés hogyan történt meg a magyar jogban.

Amennyiben ilyen lehatárolás nem lehetséges, hanem szoros összetartozásban lévő jogszabályok együttes alkalmazásával valósul meg a teljes megfelelés, a jogalkalmazók tájékoztatását az biztosítja, ha az egyes jogszabályok záradékában utalás történik a többi kapcsolódó jogszabályra. Ilyen esetben indokolt, hogy valamennyi érintett jogszabály rámutasson a megfeleléshez hozzájáruló másikra (többire). Az együttes megfelelésre történő hivatkozást gondolatjelek közé foglalva lehet megjeleníteni:

„Ez a törvény (rendelet) – a(z) ... rendelettel (törvénnyel) és a(z) ... rendelettel együtt – a(z) ... irányelvnek való megfelelést szolgálja.”

Az uniós jogi aktusok felsorolásban történő megjelenítése esetén az aktus megjelölését követően, vesszővel elválasztva vagy zárójelben javasolt feltüntetni a hivatkozást.

Az érintett további jogszabályokat számozásuk szerint vagy – figyelemmel a kodifikációs követelményekre⁴⁵ – tárgykör szerint [„a(z) ...-ról szóló” fordulattal] kell megjelölni.

Ilyen szoros összefüggés a jogközelítést megvalósító jogszabályok között elsősorban tartalmi összekapcsolódás révén, végrehajtási jogszabályok viszonylatában, továbbá ugyanazon ágazati törvényhez kapcsolódó, annak végrehajtását szolgáló kormányrendelet és miniszteri rendelet(ek) között mutatható ki.

Szakaszos jogharmonizáció esetén, ahol a végrehajtási jogszabályok még nem állnak rendelkezésre, illetve azok számozása még nem ismert, a jogszabály megfelelő rendelkezésében a végrehajtási szabályozásra adott felhatalmazásra célszerű hivatkozni a következőképpen:

„Ez a törvény (rendelet) – a végrehajtására a(z)§ (...) pontjában adott felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendelettel (miniszteri rendelettel) együtt – a(z) ... irányelvnek való megfelelést szolgálja.”

A végrehajtási szabályozásra történő kiutalásnál is elképzelhető a tárgykör szerinti megjelölés, azonban nem elfogadható olyan jövőben megalkotandó további jogszabályra hivatkozás, amelyre nézve még csak a szabályozási felhatalmazás sem áll rendelkezésre.

Nem szabad megfedkezni arról, hogy szakaszos jogközelítés esetében [43. b) pont] a jogharmonizációs javaslatban az uniós jognak való megfeleléshez vezető jogalkotási lépések teljes körének nyomon követhetőnek kell lennie: tételesen meg kell adni, hogy milyen és hány végrehajtási jogszabály szükséges az átültetéshez, és azok milyen ütemezésben kerülnek elfogadásra. Irányadó továbbá a Jat. 32. §-ában megfogalmazott követelmény is, amely szerint a jogszabály tervezetével egyidejűleg meg kell küldeni véleményezésre a végrehajtási jogszabály tervezetét is. Az ugyanis, hogy az adott jogszabálytervezet az uniós szabályozás átültetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges valamennyi rendelkezést tartalmazza-e, és hogy a fennmaradó rendelkezések valóban más – alacsonyabb szintű – jogszabályba utalhatók-e, csak a teljes kép ismeretében ítéltető meg.

Az, hogy a végrehajtási rendelet jogharmonizációs záradéka utaljon a felhatalmazást tartalmazó jogszabályra, akkor indokolt, ha ez utóbbi a jogközelítés megvalósulásához a felhatalmazás megadásán túlmenően érdemben is hozzájárult.

Amennyiben valamely – több szabályozási területet érintő – uniós jogi aktus rendelkezéseinek való megfelelést tartalmilag nem összekapcsolódó jogszabályok együttesen biztosítják, az egyes érintett jogszabályokkal megvalósított jogharmonizáció világos lehatárolhatósága fenn kell, hogy álljon. Ezért

⁴⁵ Így például arra, hogy törvényben nem javasolt alacsonyabb szintű jogszabályokat számozásuk szerint hivatkozni, tekintve, hogy az esetleges jogszabályváltozások a magasabb jogforrási szinten nehezebben lekövethetők.

ilyen esetben az a technika alkalmazandó, hogy a jogharmonizációs hivatkozásban konkrétan meg kell jelölni az uniós jogi aktus adott jogszabállyal érintett rendelkezéseit. Kivételesen előfordulhat, hogy az uniós szabályozás fő irányvonalához képest csupán egy partikuláris rendelkezés igényel más jogszabályban való elhelyezést. Csakis ekkor, az uniós jogi aktus fő részét átültető jogszabályban alkalmazható az a megoldás, hogy az uniós jogi aktus érintett rendelkezéseinek felsorolása helyett annak a szűk körnek a megjelölése történjen meg, amelynek nem ez a jogszabály biztosítja a megfelelést:⁴⁶

„Ez a törvény (rendelet) a(z) ... irányelv cikkének való megfelelést szolgálja, a(z) irányelv cikke kivételével.”

Az uniós jogi aktusok felsorolásban történő megjelenítése esetén az aktus megjelölését követően, vesszővel elválasztva kell utalni a nem az adott jogszabállyal átültetett rendelkezésre.

A hivatkozás ilyen pontosításai megkönnyítik az előbbieken tárgyalt belső jogi funkciók (jogalkalmazók tájékoztatása, jogértelmezés, nyomon követhetőség) beteljesítését; e nélkül a jogharmonizációs hivatkozás félrevezető lenne a megfelelés teljeskörűségét illetően. Ugyanakkor a pontos beazonosíthatóságot végső soron a megfelelési táblázat (62. pont) szolgálja, így a bekezdések szintjére lemenő részletezettség nem indokolt. A megfelelési táblázatok perspektivikusan a jogalkalmazók számára is hozzáférhetővé válnak: amennyiben a törvényjavaslatok indoklásába beépítésre kerülnek, a törvényjavaslatok nyilvánossága révén, szélesebb körben pedig a jogharmonizációs adatbázis bizonyos részeinek nyilvánossá tételével (lásd a 67. pontot).

131. A részbeni összeegyeztethetőség az uniós jog oldaláról nézve jelentkezik. Ugyanakkor a hivatkozást tartalmazó magyar jogszabály oldaláról is jelölhető, hogy annak uniós jogi érintettsége egy egyértelműen körülhatárolható részére korlátozódik:

„E törvény (rendelet) §-a (.... fejezete) a(z) ... irányelvnek való megfelelést szolgálja.”

Az uniós jogi aktusok felsorolásban történő megjelenítése esetén az aktus megjelölését követően, zárójelben javasolt megjelölni az érintett rendelkezéseket:

„Ez a törvény (rendelet) a következő uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálja:

a) az Európai Parlament és a Tanács ... irányelve ...-ról (a törvény §-a);

b) a Bizottság ... irányelve ...-ról (a törvény §-a).”

Az érintett jogszabályhelyek nevesítésének különösen akkor van jelentősége, ha átfogó törvény viszonylag kis számú rendelkezése érintett, s az ilyen lehatárolás nélkül a jogharmonizációs hivatkozás megtévesztő lenne. Egy határon túl azonban az érintett jogszabályhelyek felsorolása már nem könnyíti meg a jogalkalmazást, így – a 130. pontban írtakra is figyelemmel – nem indokolt ezt a technikát alkalmazni.

J o g h a r m o n i z á c i ó s z á r a d é k m ó d o s í t o t t u n i ó s j o g i a k t u s o k e s e t é n

132. Külön említést érdemel az az esetkör, amikor az érintett uniós jogi aktusnak és annak módosításainak ugyanaz a hazai jogszabály biztosítja a megfelelést. A korábbi hivatkozási gyakorlatban bevett volt az a megoldás, hogy többször módosított jogi aktusok esetében csak az utolsó alkalommal történt módosításra történt hivatkozás [szövegszerűen: „legutóbb a(z) ... irányelvvel módosított”], s ebből értelemszerűen következett, hogy az adott jogszabály az irányelv valamennyi, addig történt módosításának biztosítja a megfelelést.

⁴⁶ Természetesen ilyenkor a fennmaradó, egyéb jogszabállyal átültetett rendelkezéseket az adott jogszabályok jogharmonizációs záradékában kell pontosan meg jelölni.

A csatlakozást követően ez a hivatkozási technika nem tartható fenn, tekintettel arra, hogy a hivatkozási kötelezettség közvetlenül az irányelvekből következik, és a Jszt. – közösségi jogi vonatkozásban – ennek csupán az eljárási szabályát állapítja meg. S mivel minden újabb keletű irányelv egyenként rendelkezik a rá való hivatkozás szükségességéről, megfelelő átültetésük érdekében szükséges minden egyes módosítás önálló szerepeltetése a jogharmonizációs záradékban.

Kifejezetten hibás az a megoldás, amely valamely uniós jogi aktusra „többször módosított”-ként hivatkozik, tekintve, hogy ez nem egyértelmű abból a szempontból, hogy az adott jogszabály a jogi aktus mely módosításai kapcsán jön szóba a tagállami kötelezettség teljesítéseként.

Az egyes módosításokat tehát önállóan szükséges szerepeltetni; vagy önálló alpontokként a felsorolásban vagy pedig a következő szövegezési megoldások valamelyikével:

„Ez a törvény (rendelet) a(z) ... irányelvnek, valamint annak a(z) ... és ... irányelvekkel történt módosításainak való megfelelést szolgálja.”

vagy

„Ez a törvény (rendelet) a(z) ... irányelvvel (irányelvekkel) módosított ... irányelvnek való megfelelést szolgálja.”

Az utóbbi megoldások esetén az alapirányelvet teljes címmel kell feltüntetni, míg a módosító irányelvekre elegendő lehet csupán a rövidített megjelölésükkel hivatkozni. A kibocsátó intézmény megnevezését a megjelölésnek ebben az esetben is tartalmaznia kell. Ugyanazon intézmény által kibocsátott több jogi aktus esetében a kibocsátó feltüntetése összefoglalóan is történhet: „a Bizottság ..., ... és ... irányelvei” vagy „... és ... bizottsági irányelvek”.

A z uniós jogi aktusok megjelölésének szabályai

133. A 17/2004. (IV. 27.) IM rendelet hatályon kívül helyezte a Jszt.-nek a közösségi jogi aktusok megjelölésére vonatkozó 17/A. §-át. Ugyanakkor az újonnan beiktatott 2. melléklet ***-gal jelölt lábjegyzete rámutat arra, hogy „az irányadó jogi aktusra annak száma és hivatalos magyar címe megjelölésével kell utalni”.

Az uniós jogi aktusok teljes megjelölése a következőket foglalja magában. Az aktus kibocsátójának megnevezését; az aktus sorszámát, az évszámot és azon szerződés magyar nyelvű megjelölésének a kezdőbetűit tartalmazó számozást, amelyen az aktus alapul; a jogforrástípus magyar nyelvű megnevezését; az elfogadás dátumát; és az aktus címének hivatalos magyar szövegét [„*az Európai Parlament és a Tanács 2000/76/EK irányelve (2000. december 4.) a hulladékok égetéséről*”].

A jogi aktust kibocsátó, illetve elfogadó intézmény feltüntetése ugyanúgy szerves részét képezi a számozásnak, mint ahogy a magyar jogban a rendeletek megjelölése sem teljes anélkül, hogy a szám mellett a Kormány vagy a kibocsátó miniszter rövidítése feltüntetésre kerülne. Helytelen kibocsátóként az „Európai Tanács”-ra történő hivatkozás, tekintve, hogy az Unió tagállamok állam-, illetve kormányfőiből álló csúcsumma nem fogad el közvetlenül nemzeti jogalkotási kötelezettséget keletkeztető jogi aktusokat. Ilyeneket csupán az érintett miniszterekből álló különböző tanácsi formációk hoznak, melyek közös megjelölése: „a Tanács”. Az Európai Bizottságot „a Bizottság”-ként kell jelölni, az Európai Parlament esetében azonban hiba az „Európai” jelző elhagyása. Jelölni kell azt is, ha a jogi aktust a Tanács az Európai Parlamenttel együttesen adta ki. Ilyenkor a helyes szövegezés a következő: „*az Európai Parlament és a Tanács .../.../EK irányelve ...-ról*” vagy „*...-ról szóló .../.../EK európai parlamenti és tanácsi irányelv*”.

Az aktus sorszáma és az évszám különböző sorrendben jelentkezik az egyes jogforrástípusok tekintetében: rendeletnél a rendelet sorszáma megelőzi az évszámot: 2092/91/EGK rendelet; míg az irányelvnél, határozatnál és az EU-Szerződés V. és VI. címe alapján elfogadott jogi aktusok esetében az évszám van elől: 2000/76/EK irányelv; 2004/156/EK határozat; 96/676/KKBP együttes fellépés,

95/544/KKBP közös álláspont, 2000/676/KKBP határozat, 2000/458/KKBP közös stratégia, 2001/220/IB kerethatározat.

Az ún. puha jog forrásai nem tartalmazzak ilyen számozást, azok alapvetően a kibocsátó intézmény, a dátum és a cím alapján azonosíthatóak be, ezért a könnyebb visszakereshetőség érdekében ezen jogi aktusok esetében célszerű a Hivatalos Lapban való megjelenés pontos adataira is utalni [pl. „a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről szóló 2004. július 12-i bizottsági ajánlás (HL L 98., 2005.4.16., 47. o.)”].

Ami a sorszámozást illeti, érdemes ügyelni arra, hogy az nem folyamatos, így egyidejűleg létezik például 2000/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2000/4/EK bizottsági határozat és 4/2000/EK bizottsági rendelet. Ezt a rendszert 1994-től alkalmazzák, addig nem fordult elő, hogy irányelv és rendelet azonos sorszámot kapott volna.

Az évszámnál ügyelni kell arra, hogy az a jogi aktusok számozásában 1999-et megelőzően az évszám az utolsó két számjeggyel szerepelt, míg ezt követően négy számjeggyel kerül feltüntetésre.

Az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Közösség, az Európai Atomenergia-közösség, illetve az Európai Szén- és Acélközösség rövidítése – az előbbi sorrendnek megfelelően – EGK/EK, Euratom és ESZAK. Az EU-Szerződés alapján kiadott jogi aktusokban további betűszavak is szerepelhetnek, így KKBP (V. cím; közös kül- és biztonságpolitika), IB (VI. cím)⁴⁷; igazságügyi és belügyi együttműködés és TÁE (a tagállamok közötti egyezmények). Az 1993. november 1-je (az EU-Szerződés hatálybalépése) előtt elfogadott jogforrásoknál az EGK rövidítés szerepel (az utolsó ilyen jogi aktus a 93/99/EGK tanácsi irányelv), az ezen időpontot követően elfogadott aktusoknál pedig az EK rövidítés (feltéve természetesen, hogy az adott jogi aktus e Közösség hatáskörében került kiadásra). Helytelen az érintett Közösség megjelölésére az angol nyelvű rövidítés (EEC, EC stb.) használata.

Az egyes jogforrástípusok magyar nyelvű megnevezésénél ügyelni kell arra, hogy az elfogadott megjelöléseket használjuk, így „direktíva” helyett „*irányelv*”-et, „döntés” helyett „*határozat*” stb. A jogforrástípusok megnevezését nem indokolt nagy kezdőbetűvel írni, ahogyan a magyar jogszabályok megnevezését (törvény, kormányrendelet stb.) sem írjuk nagy kezdőbetűvel.

Az elfogadás dátumát is tartalmazó teljes megjelölés a csatlakozástól követelmény, ennek feltüntetésére ezért fokozottan ügyelni kell. Az elfogadás dátumát a jogi aktus megjelölését követően, a címet megelőzően, zárójelben, illetve – folyó szövegben – a címet közvetlenül követően, és a jogi aktus száma előtt kiírva kell megjeleníteni [.../.../EK *irányelv* (...)-ról, illetve ...-ról szóló ...-i .../.../EK *tanácsi irányelv*].

Az uniós jogi aktusok címének megadásakor mindig a hivatalos magyar szöveg az irányadó (lásd a 146. pontot is); a teljes címet fel kell tüntetni. Nem szükséges azonban a jogforrás EGT-vonatkozására történő zárójeles utalás megjelenítése.

134. Az uniós jogi aktusok teljes megjelöléssel történő megjelenítése a Jszer. 7. §-ának (3) bekezdése szerinti hivatkozás esetében, valamint a megfelelést biztosító jogszabályokhoz fűzött indokolásban, előterjesztésben, az első előfordulási helynél követelmény. Egyéb hivatkozásokban az uniós jogi aktusok megjelölése rövidített formában történik, amely a jogforrás számát (évszám, sorszám, az irányadó szerződésnek megfelelő betűszó), a kibocsátó intézmény és a jogforrástípus megnevezését tartalmazza („*az Európai Parlament és a Tanács 2000/76/EK irányelve*”).

135. A Jszer. mellékletében a ***-gal jelölt lábjegyzetszöveg mintát ad arra is, hogy folyó szövegben, a fogalmazás gördülékenysége érdekében a kibocsátó intézmény és a jogi aktus kapcsolatára birtokos helyett jelzős szerkezetben történjen utalás: „*2000/76/EK európai parlamenti és*

⁴⁷ Az EU-Szerződés VI. címének korábbi megjelöléséből (igazságügyi és belügyi együttműködés) eredő rövidítés megmaradt azt követően is, hogy az Amszterdami Szerződéssel történt módosítások révén e cím alatt már csupán a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések szerepelnek.

tanácsi irányelv”. Ilyen esetben célszerű továbbá az aktus címét előre venni, és az elfogadás dátumát is folyó szövegben megjeleníteni: „*a hulladékok égetéséről szóló, 2000. december 4-i 2000/76/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv*”.

A csatlakozást megelőzően elfogadott jogszabályok jogharmonizációs záradékának lecserélése

136. Tekintve, hogy a csatlakozást követően megváltozott a hivatkozás módja mind annak felvezető szövegrésze, mind pedig az uniós jogi aktusok megjelölése tekintetében, szükséges kidolgozni egy megközelítést arra nézve, hogyan biztosítható hosszabb távon, hogy az Európai Unió jogának való megfelelésre vonatkozó hivatkozások egységessé váljanak. Az egységesség igényének indokairól a korábbiakban esett szó.

Önálló esetként képez a hiányzó vagy hiányos, hibás záradékok esete. Irányelveket átültető jogszabályok esetében ez formailag az irányelvből eredő tagállami kötelezettség megsértésének minősül, hazai viszonylatban pedig lerontja a jogharmonizációs tevékenység ellenőrizhetőségét, ezért feltétlenül szükséges a hiányzó hivatkozás megfelelő pótlása, illetve az érintett hivatkozás megfelelő korrekciója. A jogharmonizációs adatbázisban (lásd a 65. pontot) jelölésre kerülnek ezek a hiányosságok.

A megváltozott hivatkozási elvárásokon felül a korábbi záradékok jellemző hibája, hogy – mivel elfogadásuk idején még nem állt rendelkezésre a vonatkozó közösségi jogi aktusok véglegesített szövege – a hivatkozott jogforrások címét nem a hivatalos, a Hivatalos Lapban megjelent szövegének megfelelően tüntetik fel. Utóbb ezeket a címbeli eltéréseket is korrigálni szükséges.

A csatlakozást megelőzően elfogadott jogharmonizációs vonatkozású jogszabályok jogharmonizációs záradékainak a fenti szempontoknak megfelelő korrekcióját az adott jogszabály soron következő – jogharmonizációs szempontú – módosítása alkalmával javasolt elvégezni. Nem jogharmonizációs szempontú módosítás esetén a jogharmonizációs hivatkozással kapcsolatos rendelkezés félrevezető lehet, ezért indokolt kerülni. Ilyen esetben csak a jogharmonizációs záradék legdurvább hibáját, az uniós jogi aktus megjelölésében történt számelírást indokolt korrigálni, ezt is olyan formában, hogy az ne érintse a jogharmonizációs záradék egészét (mivel ez esetben a hivatkozás további rendezése nehezen lenne megkerülhető), hanem csupán az adott szövegrészt (számozást). A kodifikációs technikából megállapítható kell legyen, hogy csupán a szám korrekciójára került sor.

Az első jogharmonizációs szempontú módosítás alkalmával azonban a hivatkozás egészét le kell cserélni, s azt mind a felvezető szöveg, mind az uniós jogi aktusok megjelölése, a címeknek a hivatalos szöveggel egybeeső megadása, és a tartalmi teljesség igénye szempontjából meg kell feleltetni a csatlakozást követő elvárásoknak.

Önálló jogharmonizációs záradék a módosító jogszabályokban

137. Korábban is jogharmonizációs céllal elfogadott jogszabály módosítására jogharmonizációs céllal jellemzően a vonatkozó közösségi szabályozás módosítása vagy az adott tárgykört érintő újabb közösségi jogi aktus elfogadása esetén, illetve – szűk körben – a közösségi joggal való összeegyeztethetőség utólag felismert hiánya miatti korrekciós szükséglet miatt kerülhet sor. Ilyen esetben a módosító jogszabályban is indokolt önálló hivatkozást (jogharmonizációs záradékot) elhelyezni, amelyből kiderül, hogy az adott módosítás a korábban feltüntetett közösségi jogi aktusok tekintetében is újabb jogközelítési lépést tesz, vagy csak az új közösségi jogi aktusnak való megfelelés biztosítása történik meg.

A módosító jogszabályban önálló jogharmonizációs záradék szerepeltetésének nem csupán a jogharmonizációs tevékenység nyomon követhetőségéhez fűződő érdekre figyelemmel van jelentősége,

hanem a 119. pontban tárgyalt azon kötelezettség miatt is, hogy az irányelvek átültetésekor a nemzeti szabályozásban megfelelően hivatkozni kell az érintett irányelvekre. Az irányelvek notifikációja tekintetében a módosító jogszabályok szintén önállóan kezelendők (lásd a 69. pontot).

Jogszabály-módosítás esetén a hivatkozás elhelyezésének tekintetében a következő rendezőelvek rögzíthetők. Ha a módosítás jogharmonizációs céllal történik (ez teremti meg az uniós jognak való megfelelést, vagy a korábbi, nem teljes jogközelítést kiterjeszti), a módosító jogszabály záró rendelkezéseinek tartalmaznia kell a jogharmonizációs záradékot, és amennyiben a módosított jogszabály eredetileg nem tartalmazott jogharmonizációs záradékot (mert korábban nem valósított meg jogközelítést, vagy mert a hivatkozás hibásan elmaradt), abba is be kell, hogy iktasson egy hivatkozást. Ilyen esetben a módosított jogszabályba beiktatandó hivatkozás a módosító szabályozásban ott helyezendő el, ahol a módosított jogszabály záró rendelkezéseinek módosítására annak számozása szerint sor kerülhet, a saját megfelelésre történő hivatkozás pedig a módosító szabályozás legutolsó rendelkezéseként jelenik meg.

Ha a módosításra az uniós szabályozás változása kapcsán kerül sor, olyan módon, hogy a megfelelés érdekében a korábbi szabályozást átültető, végrehajtó jogszabály kerül módosításra, a módosító jogszabálynak önálló záradékot kell tartalmaznia, a módosított jogszabály jogharmonizációs záradékát pedig ki kell egészíteni az újabb uniós jogi aktusra történő hivatkozással (illetve, ha az korábban hibásan nem utalt az uniós jognak való megfelelésre, pótolni kell a hivatkozást).

Ha korábban jogharmonizációs céllal elfogadott jogszabálynak nem jogharmonizációs szempontú módosításra kerül sor, értelemszerűen nem történik jogharmonizációs hivatkozás; ilyen esetekben a 136. pontban írtak szerint az esetleg hibás jogharmonizációs hivatkozás korrekciója sem javasolt. Ugyanakkor ilyen tisztán belső jogi szempontú jogszabály-módosítások esetében is szükséges odafigyelni arra, hogy a módosítás ne sértse az uniós jogból fakadó kötelezettségeket (s ezt az indokolásban megfelelően meg kell jeleníteni).

Előfordulhat, hogy egy korábban jogharmonizációs céllal elfogadott jogszabály teljes megfelelést biztosított a vonatkozó uniós szabályozásnak, azonban annak módosítása – az összeegyeztethetőség fokának emelése nélkül – érinti az alapjogszabály jogharmonizációs célú rendelkezéseit is, amennyiben átstrukturálja azokat, változtat a megközelítésen, továbbra is megmaradva azonban az uniós szabályozásban a tagállami jogalkotónak engedett mozgástér keretei között. Ilyen esetben a módosító jogszabályban szintén indokolt az Európai Unió jogának való megfelelésre hivatkozni [azon túl, hogy a szabályozást megfelelően indokolni kell (139–140. pont), ahhoz megfelelési táblázatot kell készíteni (55. pont) és a változást notifikálni kell a Bizottság felé (69. pont), felülírva az érintett irányelv kapcsán korábban megküldött tájékoztatást]. Ennek oka, hogy – a jogszabályokat annak módosításaival egységes szerkezetben megjelenítő adatbázisoktól eltekintve – a jogszabályok hatályos szövege megállapításának alapvető módja az, hogy az alapjogszabály szövegét összevetjük az adott rendelkezést érintő későbbi módosításokkal. A jogharmonizációt megvalósító rendelkezéseket érintő módosításban a jogharmonizációs hivatkozás elmaradása megtévesztő lenne abban az értelemben, hogy az Unió jogának való megfelelés vizsgálata szempontjából az alapjogszabály mely szövegállapotát, melyik módosítással való érintettségét kell figyelembe venni. A jogalkalmazó szempontjából teljesen egyértelműnek kell lennie annak, hogy a jogszabályszöveg mely módosításai érintették az uniós joggal való összeegyeztethetőséget. (Ez az eset tulajdonképpen azzal vethető össze, amikor az uniós joggal érintett területen a hazai szabályozás újrakodifikálásra kerül. Az új szabályozás indokolásában ki kell térni a közösségi jogi szempontokra, abban jogharmonizációs hivatkozást kell elhelyezni, és végül az elfogadott jogszabályt notifikálni kell a Bizottság felé.)

Az ilyen módosításokban történő jogharmonizációs hivatkozás ugyanakkor szolgálja a jogharmonizációs tevékenység nyomon követhetőségét is az ezért felelős kormányzati szervek számára. Jóllehet, a Jhh. alapján a notifikációs mechanizmus beindításának nem a jogharmonizációs záradék a kiindulópontja, azonban annak lényeges ellenőrzési forrása.

Végül, a 122. pontban tárgyalt kivételes esetben, amikor a meglévő szabályozás változtatás nélkül teljes egészében eleget tesz az utóbb elfogadott közösségi szabályozásnak és pusztán a hivatkozással való kiegészítésére van szükség, a hivatkozást beiktató jogszabály-módosításban is indokolt a jogharmonizációs záradék szerepeltetése, mivel ez a jogközelítést azzal valósítja meg, hogy megteremti az irányelvben megkövetelt hivatkozást.

138. A Csatlakozási Okmány számos olyan átmeneti eltérési rendelkezést, illetve technikai kiigazítást tartalmaz, amely valamely másodlagos közösségi jogforrás módosításaként került megfogalmazásra. A jogharmonizációs hivatkozás alkalmával indokolt ezeket is feltüntetni. A Csatlakozási Okmány helyes megjelölése a következő:

„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 csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány”.

Ez az igény mindazonáltal csupán szűk körben teszi szükségessé a jogharmonizációs záradékok utólagos korrekcióját.

Jogharmonizációs ismertetés a törvényjavaslatok indokolásában és a kormány-előterjesztésekben

139. A Jat. 40. §-ának (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „ha a törvényjavaslat a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás tárgykörét érinti, az indokolásban tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Közösségek jogszabályaival”.

E rendelkezést a csatlakozást követően az értelemszerű módosulásokkal kell alkalmazni, jóllehet a sarkalatos törvényben foglalt szabály módosítása – az új jogalkotási törvény elfogadásának késlekedése miatt – nem történt meg. Így az Európai Unió jogi aktusainak tárgykörét érintő törvényjavaslatok tekintetében az Európai Unió jogi aktusaival való összeegyeztethetőségre vonatkozó nyilatkozat megtételét kell alatta érteni. A terminológiai helyes szöveget a Kormány ügyrendje tartalmazza (lásd a 144. pontot).

140. A Jat. 40. §-ának (3) bekezdésében foglalt rendelkezés nem értelmezhető megszorítóan. Nem jelenti azt, hogy lehetnek olyan – az Európai Unió joga által szabályozott viszonyokat érintő – törvényjavaslatok, amelyeknél a közösségi, illetve uniós joggal való összhangról történő tájékoztatás kötelezettsége ne állna fenn. Minden olyan törvényjavaslat indokolásának tájékoztatást kell adnia a javasolt szabályozásnak a közösségi, illetve uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, amelynek tárgya az Európai Unió jogában is szabályozott kérdések közé tartozik, akkor is, ha az adott szabályozás nem kifejezetten jogharmonizációs célt szolgál. Ha pedig a törvényjavaslatnak semmilyen formában nincs európai integrációs vonatkozása, az erre vonatkozó (nemleges) nyilatkozat elégítheti ki a jogalkotó tájékozott döntéshozatalához és a jogalkalmazók megfelelő tájékoztatásához fűződő érdeket.

141. A Jat. 40. §-ának (3) bekezdésében foglalt rendelkezést nemcsak a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatokra, hanem az országgyűlési bizottságoktól, az országgyűlési képviselőktől és a köztársasági elnöktől származó törvényjavaslatokra is alkalmazni kell. E rendelkezés megfelelő alkalmazása szükséges továbbá a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos országgyűlési határozatok javaslataira is.

142. Az Európai Unió jogához való viszony bemutatása nem merülhet ki a jogharmonizáció szempontjára, a közösségi jogra (az Unió jogára) való formális, túlságosan általános hivatkozásban („az EU-csatlakozás kapcsán” stb.). Kifejezetten káros, ha a törvényjavaslat indokolása olyan esetben is az európai integráció szempontjára és követelményeire hivatkozik, amikor valójában az Unió joga semmilyen előírást nem tartalmaz a javasolt szabályozás tárgyáról. Hasonlóképpen hibás gyakorlat nem kötelező uniós normákra kényszerítő követelményekként hivatkozni.

Nem elegendő a figyelembe vett jogforrások egyszerű felsorolása sem. Erre egyébként is elsősorban a törvény záró rendelkezései közé illesztendő jogharmonizációs hivatkozás (lásd a 116. pontot) szolgál. Az indokolásban tehát részletesen és érdemben kell szólni arról, hogy a javasolt szabályozás megfelel-e a jogközelítés követelményének. Ez igényli az uniós jogi aktusok irányadó szabályainak bemutatását éppúgy, mint a tőlük való eltérés kielégítő magyarázatát.

Indokolt bemutatni a tárgykört érintő uniós jogalkotási kezdeményezéseket is, ezeknek az uniós döntéshozatali mechanizmusban való előrehaladottságát, elfogadásának, illetve az átültetési, végrehajtási kötelezettség várható időpontját és azok tartalmát. Ezekből ugyanakkor még semmilyen jogi kötelezettség nem hárul a nemzeti jogalkotóra.

Nem lehet megfelelő tájékoztatást adni a javasolt szabályozás és az Unió jogának viszonyáról anélkül, hogy az ismertetés ne térne ki az uniós jogi normák jogi alapjára és lehetséges értelmezésére. Ez azt jelenti, hogy a törvényjavaslat indokolásában az érintett uniós jogi aktusok elsődleges jogi összefüggéseiről, valamint az Európai Bíróság általi értelmezéséről is – lehetőség szerint – szólni kell. Különösképpen szükséges a Közösségben megvalósított harmonizáció technikájának, módszerének ismertetése, figyelemmel a tagállamok esetleg fennmaradó jogalkotási lehetőségeire. Ilyen jogalkotási mozgástér (lásd a 203. pontot is) esetén célszerű – a jog-összehasonlítás módszerét alkalmazva – elemezni a különböző tagállami szabályozási megoldásokat is, feltéve, hogy azok már rendelkezésre állnak. A hazai jogszabályi környezet, illetve adott esetben társadalmi-gazdasági háttér feltárásával be kell mutatni azokat a megfontolásokat, amelyek a javasolt szabályozási megoldás választására vezettek.

A szabályozás EGT-vonatkozása esetén az adott másodlagos jogforrást az EGT-megállapodásba inkorporáló EGT-vegyesbizottsági határozatot is célszerű az indokolásban megjelölni (lásd a 80–81. pontot).

143. Ha a törvényjavaslat indokolása részekre oszlik, célszerű, hogy az általános indokolás átfogóan, az összefüggésekre kiterjedően ismertesse az irányadó uniós jogi előírásokat, a részletes indokolás pedig a javasolt szabályozás egyéb indokaihoz [Jat. 40. § (1) bek.] kapcsolódva, az egyes rendelkezések magyarázatába szótten adjon tájékoztatást az uniós joggal való összeegyeztethetőségről. A részletes indokolásban tehát rendelkezésről rendelkezésre haladva kell bemutatni a javasolt szabályozásnak az Európai Unió jogához való viszonyát. Ez nem zárja ki, hogy – szükség esetén – külön melléklet mutassa be a jogharmonizációs szempontokat.

A megfelelési táblázatot az indokolás részének indokolt tekinteni, és ahhoz mellékletként csatolni kell, figyelemmel annak funkciójára (56. pont), ami az összeegyeztethetőség megítélését az országgyűlési szakban is megkönnyíti, alátámasztja.

144. A Kormány ügyrendjének – a Jhh.-val módosított – 10. pontja a Jat. 40. §-ának (3) bekezdésében foglalttal tartalmilag azonos követelményt támaszt a jogszabályalkotásra és a nemzetközi szerződés megkötésére irányuló előterjesztésekkel szemben: „ha a jogszabály vagy a nemzetközi szerződés az Európai Unió jogi aktusainak tárgykörét érinti, az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Unió jogi aktusaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Unió jogi aktusaival”. Az ilyen előterjesztésekre értelemszerűen alkalmazni kell jelen irányelv 140., 142. és 143. pontjaiban foglaltakat.

145. Jóllehet, jogi kötelezettség erre nézve nincs, a kialakult helyes gyakorlatnak megfelelően indokolt ezt a jogharmonizációs ismertetést a miniszteri rendelet-tervezetek indokolásának is részévé tenni, illetve e célból a tervezetekhez rövid indokolást csatolni. Ez az igény a jogharmonizációs tevékenység nyomon követhetőségéből következik. A tervezett szabályozáshoz kapcsolódó jogharmonizációs szempontok bemutatásának elmaradása megnehezíti az igazságügy-miniszternek az IM statútumrendelete – a 96/2004. (IV. 27.) Korm. rendelettel módosított – 1. §-ának (3) bekezdésében foglalt azon feladata teljesítését, hogy a jogszabálytervezeteket véleményezze az Európai Unió jogának való megfelelés tekintetében is. Az indokolás szöveges kiegészítését kell, hogy adja a miniszteri rendeletek tervezeteihez is kötelezően csatolandó megfelelési táblázatnak (55. pont), és megfelelően alkalmazni kell rá a 140. és 142. pontokban foglaltakat.

Az uniós jogi aktusok magyar szövege

146. A jogharmonizációs jogalkotás során ugyan természetesnek tekinthető, a csatlakozást megelőzően azonban értelemszerűen nem érvényesülhetett következetes módon, ezért külön is érdemes röviden foglalkozni azzal a követelménnyel, hogy a szükséges hazai jogszabályok megalkotásakor minden esetben a jogharmonizációs kötelezettséget eredeztető uniós jogi aktus végleges, hitelesnek tekinthető magyar szövegét kell alapul venni.

Az uniós jogi aktusok szövegezése

147. 2004. május 1-jével, Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával a magyar nyelv az Európai Unió hivatalos és munkanyelvévé vált.⁴⁸ Ez praktikusán azt is jelenti egyben, hogy a Hivatalos Lap a csatlakozástól magyar nyelven is megjelenik, és az Európai Unió intézményei által elfogadott jogi aktusok szövege magyarul is kihirdetésre, közzétételre kerül, így bárki számára magyarul is hozzáférhető. Ezzel kapcsolatban fontos azt is megjegyezni, hogy e szövegeknek a Hivatalos Lapban megjelent valamennyi nyelvi változata (így a magyar is) egyaránt hiteles, azaz mindegyik szöveg ugyanolyan jogi erővel bír. Ez természetszerűleg együtt jár azzal is, hogy immár az uniós döntéshozatal, jogalkotás során keletkező tervezeteket és a végül elfogadásra kerülő jogi aktusok szövegét is lefordítják magyarra a többi nyelvi változattal párhuzamosan. Az egyes jogi aktusok elfogadásának aktusa mind a húsz hivatalos nyelven egyszerre, valamennyi nyelvi változatra kiterjedően történhet csak meg.

148. A csatlakozás óta a szövegek fordítását, lektorálását teljes egészében az Unió intézményeinél dolgozó magyar anyanyelvű fordítók, jogász-nyelvészek végzik. Bár e folyamat a jogharmonizációs jogalkotási munkát közvetlenül nem érinti, a végeredményét – a kihirdetett uniós jogi aktusok magyar szövegét – tekintve közvetett módon nagyon is befolyásolja, ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy az uniós döntéshozatalban résztvevő tagállami szakértők – így különösen az Európai Unió Tanácsa keretében folyó jogalkotás esetén – a tervezetek magyar nyelven megszóvegezett szövegét figyelemmel kísérik és ellenőrizték a tekintetben, hogy az mindenben megfelel-e az eredeti (uniós) jogalkotói szándékoknak, és a megfelelő terminológiát alkalmazza-e. Lényegében ezt a követelményt állapítja meg a tagállami kormányzati részvétellel folyó tanácsi, illetve – a komitológiai eljárás esetén – bizottsági döntéshozatali eljárásokban az EUdh. 25. pontja, amely kimondja, hogy a tárgyalási álláspont tervezetében ki kell térni az uniós tervezet magyar nyelvű szövegének elfogadhatóságára, és – szükség szerint – csatolni kell a magyar szövegre vonatkozó módosítási javaslatokat.

⁴⁸ Az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról szóló, 1958. április 15-i 1. tanácsi rendeletnek a 2003-as Csatlakozási Okmánnyal módosított 1. cikke szerint: „Az Unió intézményeinek hivatalos nyelvei és munkanyelvei az angol, a cseh, a dán, az észt, a finn, a francia, a görög, a holland, a lengyel, a lett, a litván, a magyar, a máltai, a német, az olasz, a portugál, a spanyol, a svéd, a szlovák és a szlovén”. Ennek megfelelően ugyanezen rendelet 4., illetve 5. cikke szerint a rendeleteket és az egyéb általánosan alkalmazandó dokumentumokat a húsz hivatalos nyelven kell megszóvegezni, valamint az Európai Unió Hivatalos Lapját a húsz hivatalos nyelven kell közzétenni.

Az, hogy az adott uniós jogi aktus magyar szövege pontosan és helyesen tükrözze az eredeti tartalmat, nem csupán a közvetlenül alkalmazandó jogi aktusok esetén (ahol ez egyértelmű), hanem az átültetendő, azaz a tagállami jogszabályok útján érvényesülő jogi aktusok, így az irányelvek, kerethatározatok, de adott esetben még a határozatok esetében is jelentőséggel bír (erről részletesebben lásd még a 150. pontot, valamint a 180., illetve 207. pontokat).

149. E feladat, vagyis az uniós jogi aktusok tervezete magyar nyelvű szövegének ellenőrzése, az abban szereplő hibák kijavítása, módosítása a döntéshozatali folyamat részeként különösen fontos a csatlakozást követő néhány átmeneti évben, amíg az Unió intézményeinél megfelelő létszámú és szakértelmű magyar nyelvű fordítót nem tudnak alkalmazni,⁴⁹ és amíg azok megfelelő gyakorlatra nem tesznek szert, még akkor is, ha ez bizonyos tekintetben a döntéshozatali folyamatban a tervezetek véleményezésével járó munka megkettőződését jelenti.

E tekintetben az elsődleges szerep természetesen az adott uniós jogi aktus, uniós jogi terület tekintetében első helyen felelős tárca szakértőire hárul, akik végig nyomon követik a tervezet szövegének alakulását, így a jogalkotói szándékkal, a szövegezés nyelvén megjelenő normaszöveg pontos tartalmával, a rendelkezések értelmezésével a leginkább tisztában vannak.⁵⁰ A szaktárcák szakértői mellett az IM általános jelleggel figyelemmel kíséri az Európai Unió jogi aktusai tervezeteinek, valamint az elfogadott uniós jogi aktusoknak a magyar nyelvű szövegét [IM statútumrendelete 8. § (4) bek.], és e körben koordinatív feladatokat lát el, az uniós jogi aktusok magyar nyelvű szövegezésére vonatkozó általános jogi nyelvi követelmények betartását ellenőrzi, illetve ezekre vonatkozóan ad módszertani iránymutatást.⁵¹ Az uniós tervezetek magyar szövegének észrevételezésére, az erre vonatkozó észrevételeknek a tárgyalási álláspontokban való szerepeltetésére és a döntéshozatali folyamatban való érvényesítésére vonatkozóan az EUDh., illetve az annak keretében az EKTb által elfogadott rendelkezések, illetve szabályok az irányadók.

Az uniós jogi aktusok szövege és a megfelelő magyar jogszabályok szövege közötti viszony

150. A 146. pontban írt követelmény, vagyis az, hogy a jogharmonizációs jogalkotás során az adott uniós jogi aktusok végleges, hitelesnek tekinthető magyar szövegét kell alapul venni, egyrészt abból ered, hogy a csatlakozástól az uniós jogi aktusok magyar nyelvű szövege is hiteles,⁵² másrészt pedig abból, hogy a jogalkalmazás szempontjából az uniós jogi aktusok és az azokat átültető/végrehajtó

⁴⁹ Ez a folyamat valamennyi korábbi csatlakozás esetén is néhány évet vett igénybe.

⁵⁰ Értve ez alatt adott esetben a különösen vitás, érzékeny pontot jelentő szöveghelyek, az esetleges politikai kompromisszumot megtestesítő megfogalmazások mögöttes tartalmának ismeretét is, amit a magyar szövegben is ugyanúgy kell tudni megjeleníteni.

⁵¹ Az IM megfelelő részlege emellett folyamatosan napi kapcsolatot tart az Unió intézményeinél dolgozó jogász-nyelvészekkel, és az átmeneti időszakban fokozottabban, később eseti jelleggel, illetve koordinatív feladatkörrel részt vesz az egyéb szakterületeket érintő jogi aktusok tervezete magyar szövegének észrevételezésében is. (Az IM által az uniós jogi aktusok magyar nyelvre fordításával összefüggő munkákhoz készített fordítási útmutató letölthető a következő internetes oldalról: http://www.im.hu/download/im_utmutato.pdf/im_utmutato.pdf.)

⁵² Az a tény, hogy az egyes uniós jogi aktusoknak az Európai Unió Hivatalos Lapjában, illetve a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok esetében a Hivatalos Lap magyar nyelvű különkiadásában megjelent magyar nyelvű szövege ugyanolyan hiteles, mint a többi hivatalos nyelven megszövegezett szövegek, ugyanakkor nem jelenti egyúttal azt is, hogy Magyarországon csak a magyar szöveg lenne hiteles. Az Európai Bíróság több határozatban is rámutatott arra, hogy amennyiben az adott jogi aktus szövegének értelmezése során kétség merül fel, a közösségi jog egységes alkalmazása és értelmezése érdekében az adott nyelvi változat nem ítéltető meg elszigetelten, hanem értelmezése során az adott aktus egyéb hivatalos nyelvű szövegét is figyelembe kell venni, valamennyi hivatalos nyelvű változatot azonos súlyúként kezelve, illetőleg arra, hogy ezekben az esetekben a kérdéses rendelkezést – a többi nyelvi változatot is figyelembe vevő módon – az adott szabályozás általános rendszerére és céljára figyelemmel kell értelmezni (lásd az Európai Bíróságnak a 9/79. számú ügyben és a 29/69. számú ügyben hozott ítéletét, és az Elsőfokú Bíróságnak a T-80/97 számú ügyben hozott ítéletét).

hazai jogszabályok egy egységes rendszert képeznek, a két jogrendben megfogalmazott rendelkezéseket egymásra tekintettel egységesen kell értelmezni.

E követelmény érvényesítése azonban – tekintettel egyrészt arra, hogy az uniós jog valamennyi tagállamra, illetve valamennyi tagállami jogalanyra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, másrészt pedig arra, hogy az eltérő uniós jogi aktusok eltérő jogi természete nyelviileg is eltérő kezelést igényel – nem minden esetben magától értetődő, és különös megfontolásokat tesz szükségessé a megfelelő magyar jogszabályok szövegezésekor is.

151. Ami az első jellegzetességet illeti, az abból ered, hogy az uniós jogi aktusok nagyon sok esetben sajátos, az egyes tagállamok jogrendszereiben használatos fogalmaktól eltérő, azok általánosítására alkalmas fogalmi szintet, fogalmi rendszert alkalmaznak, illetve más esetekben az egyes tagállamok jogában – a kifejezés szintjén már létező – szavakat, kifejezéseket új, „uniós szintű” jelentéssel ruházzák fel.⁵³ Igen fontos emellett, és a jogharmonizációs célú magyar jogszabályok megszövegezésekor is figyelembe veendő tényező, hogy az uniós jogrendben ezek a fogalmak, kifejezések egy koherens rendszert alkotnak. A hazai jogszabályok megalkotásakor a saját fogalmi rendszere tekintetében önmagában szintén koherens magyar jogrendszer és az uniós jogrendszer fogalmi rendszere közötti összhang biztosítása jelenti a feladatot.

Ezen eltérő fogalmak, illetve eltérő értelmű kifejezések alkalmazása egyértelműen megjelenik az irányelvek, illetve kerethatározatok esetén, amelyek célja éppen az, hogy a tagállamok jogrendszereinek egyes előírásait közelítsék egymáshoz, és ennek érdekében nem csupán fogalmaik, de többnyire rendelkezéseik szintjén is általánosabban fogalmaznak. Az uniós jogi aktusok e típusa esetén – a szerves átültetés, azaz a hazai jogrendszer koherenciája megőrzésének követelménye miatt is – fokozott jelentősége van annak, hogy a magyar jogalkotó egy-egy irányelv, kerethatározat átültetésekor annak fogalmait miként vetíti le a magyar jogi fogalmak rendszerére.

152. Az elsőként említett esetben, azaz amikor egy irányelv, illetve kerethatározat a magyar jogban nem használt kifejezést alkalmaz (ilyen például a „fizetéseképtelenségi eljárás” fogalma az 1346/2000/EK rendeletben, de ilyenek az EK-Szerződésben használt „önálló vállalkozó”, illetve „közvállalkozás” fogalmak is), a jogalkotónak egyértelműen az a feladata, hogy az uniós jogi aktus rendelkezéseit átültető hazai rendelkezéseket az abban foglalt fogalommeghatározások által lefedett tartalomnak megfelelő tartalommal, az annak megragadására a magyar jogban használatos kifejezések használatával biztosítsa. Ez nem feltétlenül jelenti az irányelvben, kerethatározatban használatos kifejezések szó szerinti átvételét: a hazai rendelkezések (és az azokban használt fogalmak/kifejezések) összességének kell ugyanolyan joghatást, jogi eredményt biztosítania, mint amilyet az irányelv, illetve kerethatározat a saját fogalmi rendszerén és rendelkezésein keresztül elérni rendel.

153. Nehezebb a helyzet azokban az esetekben, amikor egy átültetendő uniós jogi aktus a magyar jogban már használt kifejezést használ, ugyanakkor az eltérő tartalmat, más szűkebb vagy tágabb jelentéskört fed le (pl. a bűncselekményi tényállások, tényállási elemek meghatározása a kerethatározatokban). Ilyenkor a hazai jogalkotás során arra kell ügyelni, hogy az azonos, de a magyar jogban eltérően definiált kifejezés használata az átültető jogszabályban – az adott kifejezésnek a jogrendszer más jogszabályaiban való előfordulását is figyelembe véve – ne vezessen az irányelvet, kerethatározatot átültető rendelkezések téves, az abban elérni rendelt céloktól eltérő eredményű értelmezésére. E helyen arra a tényre fontos felhívni a figyelmet, hogy az adott jogszabályokban alkalmazott fogalommeghatározások főszabályként és értelemszerűen csak az adott jogszabályok tekintetében alkalmazandók,⁵⁴ és nem az egész jogrendszer tekintetében. Természetesen ezt figyelembe

⁵³ Természetesen magából az uniós jogközelítési tevékenységből is eredően a tagállamok jogrendszereiben az egyes kifejezések által lefedett fogalmak is egyre inkább közös értelmet nyernek.

⁵⁴ Erre utal az „E törvény/rendelet alkalmazásában ...” formula is.

véve sem szerencsés, és a jogalkalmazást különösen megnehezítheti, ha egy-egy adott kifejezést különböző jogszabályok eltérően definiálnak. Ezért az uniós követelmények kielégítése mellett a magyar jogrendszer koherenciájának megőrzése érdekében ezekben az esetekben a magyar jogszabályokban valamely új, az irányelvi definíciónak megfelelő kifejezés használata megfontolandó lehet.

Az irányelvek és a kerethatározatok jogi természetéből adódóan e fogalmi eltérések, kifejezés-használati különbségek viszonylag könnyebben kezelhetők, hiszen e jogi aktusok csak az elérendő célokat illetően kötelezik a tagállamokat, és az eszközök, így az átültető jogszabályok szövegezése tekintetében viszonylag nagy szabadságot hagynak a jogalkotónak. Ez még adott esetben az irányelvek közvetlen hatállyal bíró rendelkezései esetén is érvényesül. Meg kell azonban jegyezni, hogy még az irányelvek esetében, főleg a nagyon technikai, műszaki jellegű szabályozás esetén is előfordul, hogy az adott rendelkezések nem igénylik, illetve nem teszik lehetővé az eltérő szóhasználatot. Az adott uniós jogi aktus rendelkezései kellően precízek, így – mivel ezekben az esetekben nem igazán „jogi típusú” rendelkezésekről van szó – átültetésükkor lényegében az adott irányelv szövegének szó szerinti megjelenítése szükséges a megfelelő magyar jogszabályban is. Az ilyen típusú jogi aktusok tekintetében különösen fontos annak biztosítása, hogy az adott uniós jogi aktus szövegezésekor, a döntéshozatali eljárás során szabatos, szakmailag kifogástalan magyar szöveg alakuljon ki.

154. A közvetlenül alkalmazandó rendeletek tekintetében a rendelet magyar szövege a jogalkotó számára olyan adottságként kezelendő, amelytől nem lehet eltérni. Ezekben az esetekben az uniós jogi aktusnak a magyar jogrendszerétől eltérő fogalmi szintje, szóhasználatja alapvetően jogalkalmazási kérdésként jelentkezik, és az irányelvek és kerethatározatok kapcsán fentebb leírt „transzformációt” ennek keretében kell elvégezni. Éppen erre tekintettel fokozott a jelentősége annak, hogy a rendeletek magyar szövege megfelelő legyen, amelyre a tárcáknak az uniós döntéshozatali folyamat során kellő hangsúlyt kell fektetniük. A rendeletek, különösen a tagállami végrehajtást igénylő rendeletek esetében ugyanakkor a hazai végrehajtó jogszabályok megalkotásakor a jogalkotónak szintén figyelemmel kell lennie arra, hogy az uniós jogi aktus és a hazai jogszabályok egymásra tekintettel megfelelően alkalmazhatóak legyenek. Ilyen esetekben a szerves átültetés követelménye nem csak a belső jogi szempontok tekintetében érvényesül, a közösségi rendeletnek és a megfelelő hazai jogszabályoknak egymáshoz is szervesen kell illeszkedniük. Természetesen alapvetően a rendelet megfelelő fogalmainak használata indokolt ilyenkor a hazai jogszabályokban, és amennyiben ez a hazai jogrendszerben már létező, de eltérő tartalmú kifejezések használatával jár, úgy biztosítani kell (pl. értelmező rendelkezésekkel), hogy a rendeletet végrehajtó szabályok megfelelő értelemmel legyenek alkalmazandóak (lásd még az uniós rendeletek magyar jogszabályokban való hivatkozásának szabályait a 94–98. pontban), és ez a magyar jogszabályok egészét tekintve se okozzon zavarokat.

Megjegyzendő, hogy éppen e követelmények érvényesítése adott esetben akkor is jogalkotást tehet szükségessé – biztosítandó az adott rendelettel csak közvetetten összefüggő megfelelő belső jogi szabályok esetleges eltérő szóhasználatából eredő zavarok elkerülését –, ha egyéb tekintetben különösebb tagállami végrehajtó rendelkezésre önmagában nem, csak deregulációra lenne szükség.⁵⁵

155. Különösen nagy figyelemmel szükséges eljárni akkor, amikor egy adott területen irányelvi és rendeleti szabályokat is alkalmazni kell. Ilyenkor ugyanis az irányelv rendelkezései szerves átültetésre kerülnek, míg a rendeletek esetében nem ez a helyzet, ugyanakkor a rendelet és az irányelv szóhasználatja koherens, az azokban foglalt kifejezések az uniós jog szintjén azonosak (pl. a 2003/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv – „prospektusirányelv” – és az azt végrehajtó 809/2004/EK bizottsági rendelet).

⁵⁵ Bár az ilyen esetek többségében az ellentétek feloldása a közösségi jog és a magyar jogszabályok értelmezésével a jogalkalmazás szintjén elvégezhető.

156. Természetesen a legnagyobb körültekintés ellenére is előfordulhat, hogy valamely uniós jogi aktus végleges, kihirdetett magyar szövege nem helytálló, illetve nyilvánvaló hibákat tartalmaz. Ilyen esetekben – igaz, csak nagyon korlátozott körben és csak a nyilvánvaló hibák, elírások esetén – mód van az adott uniós jogi aktus helyesbítésére. Ezt a magyar szöveg esetén a magyar Kormány is kezdeményezheti a Tanács Főtitkárságánál, illetve a Bizottság megfelelő főigazgatóságánál, amely szervek jogosultak dönteni a helyesbítés indokoltságáról és a Hivatalos Lapban való megjelentetéséről. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az uniós jogi aktusok helyesbítése csak végső eszközként jöhet számításba, és alapvetően az uniós döntéshozatali eljárás során kell azt elérni, hogy az adott uniós jogi aktusok magyar szövege minden tekintetben megfelelő legyen.

Az uniós jogi aktusok magyar szövegének megismerhetősége

157. A Hivatalos Lap egyes számai, amellet, hogy papír formában megjelennek, a megjelenés napján valamennyi hivatalos nyelven – így csatlakozásunk óta magyarul is – elektronikus (pdf) formátumban szintén elérhetők és letölthetők az EUR-Lex portálról, amely 2004. november 1-je óta magyar nyelvű kezelőfelülettel is rendelkezik.

158. A 2004. május 1-je előtt elfogadott, és a csatlakozás időpontjában hatályos jogi aktusok esetében, amelyek elfogadására és kihirdetésére még csak a korábbi hivatalos nyelveken került sor, egy külön – valamennyi korábbi csatlakozásnál alkalmazott – mechanizmus gondoskodik arról, hogy a szövegek is valamennyi új hivatalos nyelven kihirdetésre kerüljenek, és a csatlakozás időpontjától ezek az új nyelveken kihirdetett szövegek is ugyanolyan jogi erővel bírnak, mint a korábban a régebbi tagállamok nyelvén megjelent szövegek.

A 2003-as Csatlakozási Okmány 58. cikke értelmében az intézmények és az Európai Központi Bank által a csatlakozás előtt elfogadott jogi aktusoknak a Tanács, Bizottság vagy az Európai Központi Bank által az új nyelveken megszövegezett szövege a csatlakozás időpontjától ugyanolyan feltételekkel hiteles, mint a régebbi hivatalos nyelveken készült szövegek, és ezeket a szövegeket közzé kell tenni a Hivatalos Lapban, amennyiben a jelenlegi nyelveken készült szövegeket ott tették közzé.

E rendelkezés érvényesülése a gyakorlatban úgy valósult meg, hogy a csatlakozó államok apparátusa által a csatlakozást megelőző folyamat eredményeként az adott állam hivatalos nyelvére – jelen esetben magyar nyelvre – lefordított dokumentumokat⁵⁶ a csatlakozó államok a csatlakozást megelőző években folyamatosan átadták az Unió intézményeinek, amelyeknél azt az intézmények alkalmazásában álló, anyanyelvi jogász-nyelvészek ellenőrizték, véglegesítették, ezzel mintegy az Unió részéről hitelesítették. Az így véglegesített szövegeket azután az Európai Unió Hivatalos Kiadványainak Hivatala (a továbbiakban: Kiadóhivatal) – megfelelő korrektori és nyomdai tördelési előkészítést követően – a Hivatalos Lap különkiadásaként jelenteti meg, ami az új nyelveken megszövegezett szövegek kihirdetésének felel meg.

159. A véglegesítés és a nyomdai munkák elhúzódása miatt a magyar nyelvű különkiadás valamennyi kötete várhatóan csak 2005 második félévének elejére jelenik meg. Ugyanakkor a jogi aktusok magyar nyelvű szövege – véglegesített formájukban, azaz ahogyan azokat a Tanács, illetve a Bizottság jogász-nyelvészei jóváhagyták – már a csatlakozás pillanatától, illetve már azt megelőzően is elérhető volt elektronikus formában az EUR-Lex portálról, továbbá párhuzamosan az IM a saját honlapján is elérhetővé tette és teszi az ilyen jogi aktusok magyar nyelvű változatát, így biztosítva van a jogkereső közönség általi megismerhetőség. A szövegek elektronikus elérhetőségére vonatkozó információkat az 5. melléklet tartalmazza.

⁵⁶ A lefordítandó jogi aktusok listáját az Unió intézményei állították össze a közösségi vívmányokat, az *acquis communautaire*-t alkotó hatályos jogi aktusok alapján.

160. Külön érdemes szólni az Európai Bíróság határozatai magyar nyelvű szövegéhez való hozzáférésről. Először is meg kell jegyezni, hogy az Európai Bíróság ítéletei ugyan megjelennek az Unió valamennyi hivatalos nyelvén, hivatalosnak azonban csak az ügy nyelvének nyelvi változata számít.

A csatlakozás előtt kihirdetett jelentősebb európai bírósági határozatokról az Európai Bíróság állított össze egy listát az új tagállamok számára. Ezek közül a 2000-ig kihirdetett 869 legfontosabbnak tartott határozat fordítása az új tagállamok feladata, a 2000 és 2004 között meghozott 57 válogatott eset fordítását pedig az Európai Bíróság Fordító Részlege készíti el. A fent említett 869 ügy fordítása az IM koordinációjában készült el, és itt történt/történik ezek jogi-nyelvi ellenőrzése is. Ezeknek az ítéleteknek a magyar nyelvű szövege elérhető az IM honlapján keresztül, és azokat az Európai Bíróság az Európai Bírósági Határozatok Tára különkiadásában meg fogja jelentetni.

A csatlakozás után kihirdetett ítéletek rendelkező része a többi hivatalos nyelvhez hasonlóan magyarul is elérhető a Hivatalos Lap C sorozatának bírósági ügyeket közlő (rendszerint kéthetente megjelenő) lapszámaiban. Az ítéletek teljes szövege az Európai Bíróság honlapjára⁵⁷ később kerül fel, ezek magyar nyelvű elérhetőségének az ítélethozatalhoz képest számított időpontja ügytől függően változó. A végleges szövegek az Európai Bírósági Határozatok Tárában jelennek meg.

⁵⁷ <http://www.curia.eu.int/>

III. A JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ JOGALKOTÁS KÜLÖNÖS KÉRDÉSEI

Az egyes uniós jogi aktusok természetéből eredő sajátos jogalkotási követelmények

Az elsődleges jog

161. Elsődleges jogforrásoknak tekintjük az alapszerződéseket és azok módosításait. Ezek egyfelől nemzetközi szerződések, másfelől az uniós jog részeként az uniós jog forrásainak tekintendők. Ez a kettősség befolyásolja az elsődleges jog joghatásait is.

162. Az alapszerződések formális értelemben jogalkotással való átültetést nem igénylő jogforrások. Mivel nemzetközi szerződések, csatlakozásunk alkalmával belső szabályainknak megfelelően jogszabállyal kihirdetésre kerültek.⁵⁸

163. Noha a formális átültetést e jogforrástípus érvényesülési mechanizmusa alapvetően nem kívánja meg, az elsődleges jogforrások mégis erőteljesen érintik jogalkotásunkat. Mindenképpen szükség van jogalkotásra, ha egy elsődleges jogi rendelkezés nem ún. „önmagát végrehajtó” jellegű (lásd ehhez a 166. pontot). Jogalkotási igény azonban akkor is felmerülhet, ha az elsődleges jogi rendelkezés képes „önmagát végrehajtani”, más szóval jellegénél fogva (az Európai Bíróság által kidolgozott kritériumrendszer szerint) alkalmas a közvetlen hatályosulásra, vagyis azok a jogalanyok, akik számára az adott rendelkezés jogot kíván biztosítani, közvetlenül képesek igényt érvényesíteni a szerződés adott rendelkezése alapján. Ilyen esetben ugyan nincs szükség önálló átültetésre (azaz a norma belső jogszabályban való megismétlésére), azonban a norma érvényesülését biztosítandó ügyelni kell arra, hogy egyetlen jogszabályunk se kerüljön ellentétbe az ilyen rendelkezésekkel.⁵⁹

Tipikusan ilyen normák például az EK-Szerződés megkülönböztetést tiltó rendelkezései, illetve az áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad mozgását előíró szabályai. E normák azt a kötelezettséget szülik, hogy a hatályuk alá eső területeken ne különböztessük meg hátrányosan a tagállamok állampolgárait, vállalkozásait.⁶⁰ Kodifikációs nézőpontból ez azt jelenti, hogy – az EK-Szerződés hatálya alá eső területekkel összefüggésbe hozható – jogokat biztosító jogszabályaink alanyi hatályának meghatározásakor a jogosult alanyi körbe bele kell venni az EU tagállamainak állampolgárait, illetve a tagállamokban letelepedett vállalkozásokat is. Sőt, mivel a belső piac az EGT-megállapodás alapján kiterjed az EGT területére is,⁶¹ többek között a négy alapszabadság érvényesülését az EGT-államok állampolgárai és az EGT területén letelepedett vállalkozások vonatkozásában kell biztosítanunk. Így például akkor, ha a Magyar Köztársaság területén folytatható valamely

⁵⁸ Az Országgyűlés a következő szerződéseket hirdette ki a 2004. évi XXX. törvénnyel: az Európai Unióról szóló szerződést, az Európai Közösséget létrehozó szerződést, az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződést és az ezeket kiegészítő vagy módosító szerződéseket, ideértve a Dán Királyságnak, Írországnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Gazdasági Közösséghez és az Európai Atomenergia-közösséghez történő csatlakozásáról szóló szerződést, a Görög Köztársaságnak az Európai Gazdasági Közösséghez és az Európai Atomenergia-közösséghez történő csatlakozásáról szóló szerződést, a Spanyol Királyságnak és a Portugál Köztársaságnak az Európai Gazdasági Közösséghez és az Európai Atomenergia-közösséghez történő csatlakozásáról szóló szerződést, valamint az Osztrák Köztársaságnak, a Finn Köztársaságnak és a Svéd Királyságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződést.

⁵⁹ A közvetlen hatály és a közösségi jog elsőbbségének elve alapján konkrét jogalkalmazási szituációban a közösségi jog és a tagállami jog összeütközése esetében a bíróságoknak a közösségi jogot kell alkalmazni, de ez nem mentesíti a jogalkotót az alól, hogy jogszabályait a jogbiztonság érdekében, a közösségi hűség kötelezettségét teljesítve összhangba hozza a közösségi joggal.

⁶⁰ Negatív harmonizációnak is szokták nevezni azt a folyamatot, melynek során – alapvetően az Európai Bíróság esetjoga alapján – a tagállami jogokból kiiktatódta az alapszabadságokat sértő rendelkezések.

⁶¹ Az EGT-vel kapcsolatosan lásd a 77–81. pontot.

gazdasági tevékenység tekintetében akarjuk meghatározni a jogosult alanyi kört, akkor a helyes megfogalmazás az, ha a magyar jog által ismert jogalanytípusok (pl. gazdálkodó szervezetek) mellett feltüntetésre kerülnek az „Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállamok állampolgárai”, illetve az „Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállamokban letelepedett vállalkozások”.

Egy jogszabály előkészítésekor tehát azt is vizsgálni kell, hogy a szabályozás a tárgya alapján nem esik-e az EK-Szerződés (illetve az EGT-megállapodás) hatálya alá. Ha igen, abból többféle következtetés adódhat (az érintett közösségi jogi rendelkezés függvényében): pl. biztosítani kell a tagállami állampolgárok/vállalkozások egyenlő elbánását, esetlegesen tartózkodni kell a szabályozástól, mert az adott terület szabályozása közösségi hatáskörbe tartozik stb.⁶²

Megjegyzendő, hogy a csatlakozást megelőzően jogrendszerünk átvilágításra került az elsődleges joggal való összeegyeztethetőség szempontjából, ezért alapvetően csak az új jogszabályaink tekintetében merül fel az összeegyeztethetőség vizsgálata. Azonban előfordulhat (pl. az Európai Bíróság újabb ítélete alapján), hogy a csatlakozás előtt keletkezett jogszabályainkat is módosítani kell ilyen céllal. (Ehhez kapcsolódóan lásd még a 229–232. pontot).

164. Azoknak az alapszerződési rendelkezéseknek az esetében, melyek jellegüknél fogva nem alkalmasak a közvetlen hatályosulásra, és így tevőleges végrehajtási intézkedéseket igényelnek a tagállamok részéről, a szerződéses kötelezettségünk teljesítéséhez jogalkotásra is szükség lehet.

Nemzetközi szerződések

A K ö z ö s s é g (e k) á l t a l k ö t ö t t n e m z e t k ö z i s z e r z ö d é s e k

165. Az Európai Közösség⁶³ a nemzetközi jog önálló alanya, az EK-Szerződés 281. cikke alapján jogi személyiséggel rendelkezik. A Közösség által kötött nemzetközi szerződésekből jogok és kötelezettségek a Közösségre hármlanak, a tagállamok a szerződő felek között nem szerepelnek (miként az intézmények sem). Ezért mondja ki az EK-Szerződés 300. cikkének (7) bekezdése, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződések kötelezőek a Közösség intézményeire (amelyek nem rendelkeznek önálló nemzetközi jogi személyiséggel) és a tagállamokra. (A tagállamok e szabály révén nemzetközi jogi értelemben nem válnak közvetlen kötelezetté a nemzetközi szerződésben részes másik fél irányában, csak a Közösséggel szemben keletkezik kötelezettségük.⁶⁴)

A Közösség a nemzetközi szerződéseket az EK-Szerződésben meghatározott eljárásban köti meg, azok a Hivatalos Lapban kihirdetésre kerülnek.⁶⁵ A Közösség által kötött nemzetközi szerződés⁶⁶ a közösségi jog részévé válik.⁶⁷ A Közösség által kötött nemzetközi szerződés mint közösségi jogi jogforrástípus alkalmas a közvetlen alkalmazásra, vagyis nem szükséges külön jogforrással „átültetni”;

⁶² Jelen irányelvnek nem tárgya sem a négy alapszabadság, sem az alapszerződések egyéb rendelkezéseinek részletes bemutatása.

⁶³ Az e fejezetben írtak megfelelően irányadók az Euratom-Szerződés alapján kötött nemzetközi szerződések esetében is.

⁶⁴ Így például a Bizottság jogsértési eljárást indíthat a Szerződést be nem tartó tagállam ellen a közösségi jog megsértése miatt.

⁶⁵ Lásd a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló 2004/338/EK, Euratom tanácsi határozat (a Tanács eljárási szabályzata) 17. cikke (1) bekezdésének g) pontját. A közzététellel egyidejűleg utalni kell a hatálybalépés időpontjára.

⁶⁶ A közösségi jog részének tekintendők azok az aktusok is, melyeket a nemzetközi szerződéssel létrehozott testületek, szervek bocsátanak ki a szerződés alapján; ezeknek a Hivatalos Lapban való közzétételét a Tanács eljárási szabályzata 17. cikke (4) bekezdésének d) pontja teszi lehetővé.

⁶⁷ Ebből következik például az is, hogy az Európai Bíróság előzetes döntéssel értelmezheti az adott nemzetközi szerződést a Közösségen belüli egységes alkalmazást biztosítandó.

a nemzetközi szerződés a Közösség szerződéskötési (kötelezettségvállalási) aktusával válik a közösségi jog részévé.⁶⁸

166. A megkötött nemzetközi szerződés végrehajtásához egyes esetekben szükség lehet jogalkotásra. Ez jellemzően akkor van így, ha a nemzetközi szerződés a tagállami jogalanyok (a nemzetközi szerződést megkötő felek szempontjából: harmadik személyek) számára kíván jogokat, illetve kötelezettségeket konstituálni. Ha a jogok és kötelezettségek meghatározása a nemzetközi szerződésben kellően pontos, határozott, feltétel nélküli, és végrehajtási aktust sem követel meg, akkor – mint közösségi jogi aktus – közvetlen hatállyal⁶⁹ bírhat, vagyis az érintettek a tagállami bíróságok előtt érvényesíthetik a nemzetközi szerződésből folyó jogokat és kötelezettségeket; ilyen esetben nincs szükség jogalkotási lépésre a szerződés végrehajtásához.⁷⁰ Ha e feltételek nem valósulnak meg, jogalkotás szükséges. Ilyenkor kérdésként vetődik fel, hogy a jogalkotást közösségi szinten vagy tagállami szinten kell-e elvégezni. Tekintettel arra, hogy a Közösség nemzetközi szerződéseket a hatáskörébe tartozó területeken köthet, a végrehajtás is közösségi szinten szükséges (noha a szubszidiaritás elve ilyen esetben is alkalmazandó), vagyis főszabály szerint a Közösség által kötött nemzetközi szerződésekhez kapcsolódóan belső, tagállami jogalkotásra nincs szükség.⁷¹ (Előfordulhat azonban, hogy maga a nemzetközi szerződés vagy a végrehajtását szolgáló közösségi jogi aktus jogalkotási kötelezettséget ró a tagállamokra is.) Értelemszerűen arra sincs szükség, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződést belső jogszabállyal kihirdessük.

167. Vannak esetek, amikor egy adott nemzetközi szerződés olyan kérdéseket szabályoz, amelyek részben a Közösség, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Az ilyen területeket érintő nemzetközi szerződéseket vegyes hatáskörben kötött nemzetközi szerződésnek nevezzük. E szerződések szerződő felei között szerepelnek a Közösség mellett a tagállamok is. A gyakorlat azt mutatja, hogy az ilyen szerződések esetében sem a szerződés előkészítésének, tárgyalásának, sem megkötésének létszakában többnyire nem kerülnek pontos szétválasztásra a Közösség, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdések.⁷² Az Európai Bíróság álláspontja szerint ilyen esetekben – a Közösség nemzetközi képviseletének egységességét biztosítandó – a tagállamoknak és a közösségi intézményeknek szorosan együtt kell működniük a szerződés előkészítése, megkötése és végrehajtása során.

168. A belső jogalkotásra nézve egy szerződés vegyes jellegéből a következők adódnak. A tagállami hatáskörbe tartozás okán le kell folytatni mindazokat az eljárásokat, melyeket a szerződéskötéshez kapcsolódóan jogszabályaink előírnak [jelenleg alapvetően a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (Nsztv.) az irányadó]. Az Nsztv.-ben meghatározott esetekben így szükség van a nemzetközi szerződés jogszabállyal való kihirdetésére is (függetlenül attól, hogy a közzététel közösségi szinten is megtörténik a Hivatalos Lapban). Tekintettel arra, hogy a hatáskörök pontos (a szerződés cikkei szerinti bontású) szétválasztása általában nem

⁶⁸ Ez az aktus jellemzően ún. sui generis (címezett nélküli) tanácsi határozat, de lehet rendelet is.

⁶⁹ Tekintve, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződések esetében nem állnak fenn azok a sajátos körülmények, melyekre tekintettel az Európai Bíróság nem ismeri el az irányelvek horizontális közvetlen hatályát, e vonatkozásban e szerződéseket inkább az alapszerződésekhez hasonlóan indokolt kezelni, vagyis nem kizárt egyes rendelkezések horizontális közvetlen hatálya.

⁷⁰ Nem akadály a közvetlen alkalmazhatóságnak az, ha a szerződés védzáradékot tartalmaz, vagy a szerződés a végrehajtására intézményrendszert hoz létre (lásd a C-192/89. számú ügyben hozott európai bírósági ítéletet).

⁷¹ Megemlítendő, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződések a tagállami jogalkotást abban az értelemben – mondhatni „negatív módon” – befolyásolják, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződéssel lefedett területen a tagállamok szerződéskötési (azaz nemzetközi szerződéssel történő szabályozási) hatásköre korlátozódik.

⁷² Tovább bonyolíthatja a helyzetet, ha egyes tárgykörök a hatáskör szempontjából az első (közösségi), míg más tárgykörök az Unió harmadik pillérébe tartoznak. Ilyenkor az uniós eljárás is szétválik, illetve megkettőződik, s emiatt szükségessé válhat a szerződés által érintett területek pontos szétválasztása.

történik meg a vegyes szerződések esetében, az egész nemzetközi szerződés tekintetében kell lefolytatni a belső eljárást, és az egész nemzetközi szerződést ki kell hirdetni jogszabállyal. Kétségtelen, hogy e megoldás bizonytalanságot eredményezhet a jogalkalmazásban, mivel nem lesz világos a közösségi jogi szabályok és elvek hatóköre (pl. a szerződés mely részei tekintetében kell alkalmazni a közösségi jog elsőbbségének elvét, mely részek tekintetében kérhető előzetes döntés), azonban egyoldalúan nem végezhetjük el az elhatárolást, ez végső soron az Európai Bíróság hatásköre.

A jogszabállyal való kihirdetéskor ügyelni kell arra, hogy a nemzetközi szerződés kihirdetett magyar szövege ugyanaz legyen, mint a közösségi döntéshozatal során elfogadott (és a Hivatalos Lapban közzétett) magyar nyelvű változat.

Természetesen a belső döntések meghozatalakor (pl. a tárgyalási mandátum Kormány általi meghatározásakor) tekintettel kell lenni a közösségi szinten megvalósuló koordinációra, illetve a közösségi döntéshozatali folyamatra. Ezért indokolt összehangolni a közösségi döntéshozatali folyamatban való részvételünkhöz kapcsolódó eljárásokat⁷³ a belső jogi eljárásainkkal.

169. Külön említést érdemel a nemzetközi kötelezettségvállalás időpontjának időzítése a vegyes szerződések esetében. Gyakorlati okokból az egységes alkalmazás érdekében általában indokolt, hogy a kötelezettségvállalás egyszerre lépjen hatályba a Közösség és a tagállamok tekintetében. Ez általában a megerősítő okmányok letétbe helyezési időpontjának összehangolásával valósulhat meg. A Közösség többnyire igyekszik előmozdítani az egységes cselekvést (pl. céldátum meghatározásával), s noha kizárt az, hogy a tagállami hatáskörbe tartozó kötelezettségvállalások viszonylatában a Közösség határozza meg kötelező erővel a megerősítési és letétbe helyezési időpontot, gyakorlati nézőpontból mégis célszerű a Közösség által esetlegesen megadott időponthoz igazodni.⁷⁴

170. A vegyes szerződések esetében a végrehajtási jellegű jogalkotás szükségességét illetően a Közösség által kötött nemzetközi szerződéseknel írtak irányadók a vegyes szerződés közösségi hatáskörbe tartozó részének végrehajtása tekintetében; a tagállami hatáskörbe tartozó részek vonatkozásában a belső jogalkotási szabályok alkalmazandók.

171. A vegyes szerződések módosítása esetében előfordulhat, hogy a módosítás csak a közösségi, vagy csak a tagállami kompetenciába tartozó részeket érinti. Ilyen esetekben értelemszerűen csak a közösségi, illetve csak a belső szerződéskötési (és kihirdetési) eljárást kell lefolytatni.

172. A csatlakozásunk előtt a „rég” tagállamok és a Közösség részvételével megkötött vegyes szerződések vonatkozásában a Csatlakozási Okmány 6. cikke tartalmaz rendelkezéseket, kimondva, hogy e szerződésekhez kötelező csatlakoznunk. A 6. cikk (2) bekezdése speciális eljárást határoz meg az új tagállamoknak egyes vegyes szerződésekhez való csatlakozására. Az eljárás lényege az, hogy az új tagállamok csatlakozása az eredeti vegyes szerződésekhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvekkel történik, melyek megkötésére a Csatlakozási Okmány az új és a régi tagállamok nevében egyaránt a Tanácsot jogosítja, és a Tanács ad felhatalmazást a jegyzőkönyveknek a tagállamok nevében való aláírására is. A 6. cikk azt is rögzíti, hogy ez az eljárás nem módosítja e vegyes szerződések tartalma tekintetében a hatáskörmegosztást a Közösség és a tagállamok között. Mindebből az következik, hogy ezeket a jegyzőkönyveket nem kell külön aláírnunk és megerősítenünk sem, azonban a jogszabállyal való kihirdetés indokolt, mivel a sajátos megkötési technika nem „viszi” közösségi hatáskörbe a teljes megállapodást, márpedig belső jogi szempontból a nemzetközi jogi kötelezettségvállalás a jogalanyok számára a kihirdetéssel manifesztálódik. Egyúttal szükséges – ugyanezen indokból – az alapmegállapodások kihirdetése is.

⁷³ Kezdve a Bizottságnak adandó tárgyalási mandátum meghatározásától egészen a szerződés megkötésének aktusáig. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos uniós döntéshozatali eljárás során a tárcák közötti munkamegosztás, koordináció és felelősségtelepítés kérdésében az EUdH. Irányadó; ennek bemutatása jelen irányelvnek nem tárgya.

⁷⁴ Az Euratom-Szerződés 102. cikke az Euratom kötelezettségévé teszi a tagállamokhoz való igazodást.

Az ilyen szerződésekhez kapcsolódó egyéb jogalkotás tekintetében a fentiekben írtak alkalmazandók.

A z Európai Unió második és harmadik pillérében kötött
nemzetközi szerződések

173. Az Unió harmadik pillére területén (rendőri és igazságügyi együttműködés büntető ügyekben) az EU-Szerződés 34. cikke (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a Tanács nemzetközi egyezményeket hozhat létre, elfogadásra ajánlva azokat a tagállamoknak, amelyek saját alkotmányos szabályaik szerint eljárva döntenek a nemzetközi kötelezettségvállalásról. A Tanács meghatározhatja, hogy a tagállamoknak legkésőbb mely időpontban kell megkezdniük ezen eljárásaikat. E nemzetközi egyezményeknek tehát a tagállamok a szerződő felei, a nemzetközi kötelezettségvállalás pedig a tagállamok belső szabályai szerinti eljárásrendben történik. Így esetünkben az Nsztv. az irányadó, azzal, hogy a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására⁷⁵ (aláírására) a tanácsi döntéshozatal keretében kerül sor. Az Nsztv. szabályait kell tehát alkalmazni a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére való felhatalmazásra [2. § *e)* pont], a nemzetközi szerződés kihirdetésére (9. §)⁷⁶, és a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését jelentő aktusra [2. § *f)* pont]. Ugyanakkor az ilyen nemzetközi egyezményekkel kapcsolatos eljárásra a tanácsi döntéshozatalig az EUDh. és az OGYKt. is irányadó. A Tanács által az „alkotmányos eljárások” megkezdésére előírt határidőben meg kell kezdeni a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére való felhatalmazás megadása iránti eljárást (ezáltal minősülhet ugyanis az „alkotmányos eljárás” megkezdettnek).

174. Az EU-Szerződés 34. cikke (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a csatlakozásunk előtt létrehozott nemzetközi egyezmények tekintetében is az előző pontban írtak érvényesek, de azzal az eltéréssel, hogy ezekhez az egyezményekhez kötelező csatlakoznunk, mivel azt a Csatlakozási Okmány 3. cikkének (4) bekezdésében vállaltuk.⁷⁷

175. Az EU-Szerződés 24. és 38. cikke alapján az Unió második és harmadik pillérében lehetőség van harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel is nemzetközi szerződést kötni:

24. cikk

(1) Amennyiben e cím⁷⁸ végrehajtásához egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodást szükséges kötni, a Tanács felhatalmazhatja az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat ebből a célból. Az ilyen megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg.

[...]

(4) E cikk rendelkezéseit a VI. cím⁷⁹ hatálya alá tartozó kérdésekre is alkalmazni kell. Ha a megállapodás olyan kérdésre vonatkozik, amelynél a belső határozatok vagy intézkedések elfogadásához minősített többségre van szükség, a Tanács minősített többséggel határoz a 34. cikk (3) bekezdésének megfelelően.

(5) A megállapodás nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek; a Tanács többi tagja megegyezhet abban, hogy a megállapodást mindazonáltal ideiglenesen alkalmazni kell.

⁷⁵ Lásd az Nsztv. 2. §-ának *d)* pontját.

⁷⁶ Ezt nem teszi mellőzhetővé az, hogy a Tanács eljárási szabályzata 17. cikke (1) bekezdésének *e)* pontja alapján e szerződések a Hivatalos Lapban is közzétételre kerülnek.

⁷⁷ „A bel- és igazságügyek terén azon egyezmények és okmányok vonatkozásában, amelyek elválaszthatatlanok az EU-Szerződés célkitűzéseinek megvalósításától, az új tagállamok vállalják, hogy csatlakoznak azokhoz, amelyek a csatlakozás időpontjában a jelenlegi tagállamok számára aláírásra nyitva állnak, és azokhoz, amelyeket a Tanács az EU-Szerződés VI. címével összhangban kidolgozott, és a tagállamoknak elfogadásra javasolt.”

⁷⁸ Közös kül- és biztonságpolitika (második pillér).

⁷⁹ Rendőri és igazságügyi együttműködés büntető ügyekben (harmadik pillér).

E rendelkezések értelmezése vitatott abból a szempontból, hogy valójában ki tekintendő ilyen esetben szerződő félnek. Tekintettel arra, hogy sem az Uniónak, sem a Tanácsnak nincs önálló nemzetközi jogalanyiséga, leginkább elfogadhatónak az az értelmezés tűnik, hogy a szerződő felek a tagállamok. Ezt támasztja alá az is, hogy a 24. cikk (6) bekezdése külön kimondja, hogy az így megkötött nemzetközi szerződések kötelezőek az Unió intézményeire. A 24. cikk valójában csak a szerződéskötési eljárást egyszerűsíti, az Unió (illetve a Tanács) az EU-Szerződéssel nem kapott nemzetközi jogalanyiságot (szerződéskötési képességet) és érdemi „külső” (azaz szerződéskötési) hatáskört, csak eljárási hatáskört kaptak az uniós intézmények a szerződéskötési folyamatban. A 24. cikk (5) bekezdése ebben az értelmezésben azt jelenti, hogy azok a tagállamok, amelyek esetében a Tanácsban résztvevő kormányzati képviselőnek nincs felhatalmazása a nemzetközi kötelezettség elvállalására a tagállami alkotmányos szabályok szerint, akkor ezt jelezheti, és ilyenkor a nemzetközi kötelezettség e tagállam vonatkozásában nem áll be. Ebben az esetben a tagállam a későbbiekben szabadon dönthet arról, hogy a nemzetközi kötelezettséget vállalja, vagy sem. Ezt az értelmezést támasztja alá az Amszterdami Szerződéshez fűzött 4. nyilatkozat⁸⁰ is, valamint a második és harmadik pillér kormányközi jellege.

Mindebből az következik, hogy az ilyen nemzetközi szerződések esetében a belső szabályaink szerinti szerződéskötési eljárást le kell folytatni. Így esetünkben az Nsztv. az irányadó, azzal, hogy a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására⁸¹ (aláírására) a tanácsi döntéshozatal keretében kerül sor. Az Nsztv. szabályait kell tehát alkalmazni a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére való felhatalmazásra [2. § e) pont], a nemzetközi szerződés kihirdetésére (9. §)⁸², és a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését jelentő aktusra [2. § f) pont]. Ugyanakkor az ilyen nemzetközi egyezményekkel kapcsolatos eljárásra a tanácsi döntéshozatalig az EÜdh. és az OGYKt. is irányadó.

176. Az EU-Szerződés 24. és 38. cikkei alapján a csatlakozásunk előtt létrehozott nemzetközi szerződések vonatkozásában az előzőek irányadók, azzal, hogy a Csatlakozási Okmány 6. cikkének (1) bekezdése szerint az e cikkek alapján létrejött nemzetközi szerződések kötelezőek számunkra, de az EU-Szerződés rendelkezéseinek figyelembevételével. Ez azt jelenti, hogy az EU-Szerződés 24. cikkének (5) bekezdése is alkalmazandó, vagyis nyitva áll számunkra az e bekezdésben meghatározott lehetőség.⁸³

Rendeletek

177. A rendeleti szabályozás alkalmazásának a közösségi jogban két esetköre van. Az egyik esettípus az, amikor a rendeletet jogalkotási eljárás során a Tanács egyedül vagy az Európai Parlament és a Tanács együttesen fogadja el, és az alapvető, lényeges szabályozási normákat tartalmaz. A másik esettípusba az előbb említett jogi aktusok felhatalmazása alapján hozott, ezeket módosító vagy kiegészítő, illetve végrehajtási típusú rendelet tartozik, amely a jogalkotási eljárás során meghozott jogi aktusok részletszabályainak kidolgozását, módosítását, végrehajtását szolgálja. Ezeket a Bizottság hozza meg, és elfogadásukra rendszerint komitológiai eljárás keretében kerül sor.

⁸⁰ „Az EU-Szerződés 24. és 38. cikkének, valamint az ezekből eredő megállapodásoknak a rendelkezései semmilyen, a tagállamokról az Európai Unióra történő hatáskör-átruházást nem foglalhatnak magukban.”

⁸¹ Lásd az Nsztv. 2. §-ának d) pontját.

⁸² Ezt nem teszi mellőzhetővé az, hogy a Tanács eljárási szabályzata 17. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján e szerződések a Hivatalos Lapban is közzétételre kerülnek.

⁸³ „A Közöség által vagy az EU-Szerződés 24. vagy 38. cikkének megfelelően egy vagy több harmadik állammal, valamely nemzetközi szervezettel vagy egy harmadik állam állampolgárával megkötött vagy ideiglenesen alkalmazott megállapodások és egyezmények az eredeti szerződésekben és az ebben az okmányban megállapított feltételek szerint kötelezőek az új tagállamokra.”

178. Az EK-Szerződés 249. cikke a következőképpen határozza meg a rendeletet: „A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.”

Az általános hatályból következően, a rendeletnek – az irányelvvel szemben – nincsenek és nem is lehetnek címzettjei. Az általános hatály fennállását valamennyi rendelet záró rendelkezései között egy állandó formulával megismétli.⁸⁴ A rendelet közvetlen alkalmazandósága pedig azt jelenti, hogy a rendelet saját jogforrási erejénél fogva, a tagállami jog közbelépése nélkül, hatályba lépésének, illetve alkalmazásának időpontjától kezdve érvényesül a tagállamokban. A közvetlen alkalmazandóság azt hivatott biztosítani, hogy a rendeletet az egész Unión belül egységesen alkalmazzák. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy tilos a rendelet nemzeti jogba való átültetése vagy annak kihirdetése. Ez a tilalom arra az esetre is vonatkozik, ha egy nemzeti jogszabály – akár a rendelet szövegét szó szerint ismételve – kívánná azt a belső jogban megjeleníteni.⁸⁵ Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint ugyanis a rendelet független minden nemzeti intézkedéstől, a tagállamok nem ronthatják le annak közvetlen alkalmazandóságát a rendelet tartalmának nemzeti normában való reprodukálása útján.

Nem jelenti ez ugyanakkor azt, hogy rendeletek szövegét egy szaktárca tájékoztató jelleggel ne tehetné közzé tárcaközlönyében, amennyiben abból kiderül, hogy a közzététel valóban tájékoztató jellegű, megjelöli a rendelet hivatalos forrásaként a Hivatalos Lapot, valamint a közzétett szöveg megjelenése nem kelti a hivatalos kihirdetés látszatát.

179. A tagállami jogalkotást a közösségi rendeletek a következő módokon érinthetik.

a) A rendelet a tagállamra ruház bizonyos végrehajtási jogköröket (kötelező jogalkotás)

Egy rendeletből sok esetben fakadhat a tagállam számára olyan jogalkotási feladat, ami a rendelet tagállami érvényesülését szolgálja. Ez jellemezheti mind a jogalkotási eljárásban, mind a komitológiai eljárásban elfogadott rendeleteket, bár alapvetően az előző csoport sajátossága. Az ilyen kötelezettség vagy kifejezetten megjelenik⁸⁶ a rendeletben, vagy annak szövegéből egyébként levezethető. A nemzeti szintű jogalkotást legerőteljesebben igénylő rendeletek kifejezetten előírják a tagállamok számára „a rendelet végrehatásához szükséges intézkedések” meghozatalát, vagy az irányelveknél használt állandó formulához hasonlóan azt, hogy „elfogadják az e rendelet végrehajtásához szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket”, illetve „biztosítják” annak végrehajtását vagy „megfelelő alkalmazása végett intézkedéseket hozzanak”. Sok esetben ez a kötelezés nem (csak) általános jellegű, hanem konkrét intézkedésekhez kapcsolódik: illetékes hatóság kijelölése, feltételek meghatározása, szankciórendszer létrehozása, a rendelet alkalmazásához szükséges eljárás kiépítése, az eljárás keretében hozott határozatokkal szembeni jogorvoslati lehetőség biztosítása, a rendelet betartásának ellenőrzése. Mind általános, mind egyedi jellegű ilyen kötelezéseknel gyakran található olyan előírás, amely szerint a meghozott intézkedésekről értesíteni/tájékoztatni kell a Bizottságot. Ez az – irányelveknél minden esetben fennálló notifikációs kötelezettséghez hasonló – elvárás azonban rendeletek esetében nem általános jellegű, vagyis eseti jelleggel jelentkezik, illetve az értesítés/tájékoztatás útja, módja is eltérő.

A nemzeti végrehajtási intézkedések meghozatalára egyes rendeletek előírnak konkrét határidőt, mások csak azt jelzik, hogy ezeket az intézkedéseket „időben” vagy „haladéktalanul” kell megtenni. Konkrét határidő hiányában azt kell vélelmezni, hogy a nemzeti intézkedéseket a rendelet alkalmazásának időpontjára kell meghozni, hatályba léptetni, „működtetni” kell.

⁸⁴ „Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”.

⁸⁵ 34/73. számú ügy.

⁸⁶ A felhatalmazáson alapuló kötelező jogalkotást a rendeletek magyar nyelvű szövegében általában kijelentő mód jelöli, az angol nyelvű változat ezt általában a „shall” segédige segítségével oldja meg.

- b) A rendelet lehetőséget ad a tagállamnak bizonyos nemzeti szabályok meghozatalára vagy fenntartására (opcionális jogalkotás)

A fent ismertetett körhöz hasonló az eset, amikor a közösségi rendelet nem kötelezettséget, hanem lehetőséget biztosít a tagállamnak arra, hogy a rendelettel összefüggésben nemzeti jogszabályt fogadjon el vagy tartson fenn,⁸⁷ illetve a rendelet szabályaitól bizonyos mértékben eltérjen.

A jogalkotásra kötelező, illetve azt engedő rendelkezések a rendeletekben együttesen is szerepelhetnek.

- c) A rendelettel lefedett szabályozási kört érintő hatályos nemzeti jogszabály hatályon kívül helyezése (kötelező jogalkotás)

Nem közvetlenül az egyes rendeletekből, hanem a közösségi jognak való megfelelés kötelezettségéből, illetve a rendelet általános jellemzőiből következik, hogy a rendeleti szabályozás által a közösségi jog lefoglalta a szabályozást az adott területen, ezért ott a nemzeti jog nem tarthat fenn sem azzal ellentétes, sem pedig azzal megegyező szabályozást. Az ilyen rendelkezéseket hatályon kívül kell helyezni (dereguláció). Különös figyelmet kell fordítani azokra a területekre, ahol a Közösség korábban irányelvi szabályozást folytatott, majd azt, az irányelvek egyidejű hatályon kívül helyezésével, közvetlenül alkalmazandó szabályozással váltotta fel. A hatályon kívül helyezett irányelvet átültető nemzeti jogszabályokat – függetlenül attól, hogy azok megfelelnek a rendelet szabályainak – hatályon kívül kell helyezni.

E körben szükséges említést tenni arról is, hogy a csatlakozást megelőzően folytatott jogharmonizációs gyakorlat a csatlakozásra való felkészülés jegyében azt a megközelítést követte, hogy a közösségi rendeletek rendelkezéseit – az irányelvekhez hasonló módon – átvette a nemzeti jogba, ugyanakkor a jogalkotó a csatlakozással összefüggésben gondoskodott ezeknek a csatlakozás időpontjától való hatályon kívül helyezéséről. A hatályon kívül helyezés ellenére előfordulhat, hogy „véletlenül” a hatályos jog részei maradtak olyan rendelkezések, amelyek a csatlakozás előtt olyan céllal születtek, hogy rendeleteket ültessenek át, ám amelyek „helyébe” azóta a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi rendelkezés lépett. Ilyenek észlelése esetén szintén gondoskodni kell a deregulációról.

- d) A rendelet és a nemzeti jog között kapcsolatot kell teremteni a szabályozott területen (opcionális jogalkotás)

Előfordul, hogy egy közösségi rendelet egy szabályozási területnek csupán egy részére nézve alkot közösségi normát. Ilyenkor a közösségi rendelettel nem érintett körben a nemzeti szabályozás fennmaradhat. Sok esetben azonban hasznos lehet a nemzeti jogszabályban utalni arra, hogy az általa nem rendezett aspektusokat mely közösségi rendelet szabályozza. Az ilyen „összekapcsolás” valójában a jogrendszer átláthatóságát szolgálja. (Az ilyen típusú utalásokról bővebben lásd a 96–97. pontokat.)

180. A rendelet rendelkezéseinek végrehajtása céljából elfogadott nemzeti jogszabály a rendelet előírásait nem ismételheti, nem reprodukálhatja. Rendeletben használt definíciók esetében sem szabad a rendelet meghatározásait ismételni, hanem a vonatkozó rendeleti előírásra kell utalni (pl. a rendelet definíciót tartalmazó rendelkezésének zárójelben történő megemlítésével az adott kifejezés első használatánál a közösségi rendelethez kapcsolódó jogszabályunkban; ehhez kapcsolódóan lásd még a 97., illetve a 102. pontot). A rendelet rendelkezései csak akkor és olyan mértékben ismételhetők, amilyen mértékben a jogrendszer koherenciájának biztosítása ezt megköveteli.⁸⁸ A végrehajtó nemzeti jogszabály fogalomrendszerének, s ekként a végrehajtó nemzeti jogszabályban használt kifejezéseknek

⁸⁷ Nyelvileg ezt megengedő szerkezet jelzi a közösségi rendeletek magyar nyelvű változataiban, amit az angol szövegek a „may” segédigével oldanak meg.

⁸⁸ C-272/83. számú ügyben hozott ítélet.

teljes mértékben illeszkedniük kell a közösségi rendelet fogalomrendszeréhez, kifejezéseire, azért, hogy a rendelet, valamint a végrehajtó jogszabály tartalmi, gyakorlati alkalmazási egysége megvalósuljon. Eltérő terminológia esetében a rendelet és az annak végrehajtását szolgáló nemzeti jogszabály alkalmazhatatlanná válhat. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a közösségi rendelet magyar nyelvű változata helytelen terminológiát használ, vagy félrefordítást tartalmaz. Ilyen esetben a végrehajtó magyar jogszabály előkészítéskor a jelen irányelvben ismertetett módon kezdeményezni kell az IM-en keresztül helyesbítés kiadását, és a végrehajtó jogszabályt érdemes már a helyes terminológiával készíteni. (Lásd még a 154–156. pontot.)

181. A nemzeti szintű végrehajtást igénylő rendelethől következő intézkedések meghozatalának elmaradása ugyanúgy a közösségi jog megsértését jelenti, mint egy irányelv nem megfelelő átültetése, vagy átültetésének elmaradása. A nemzeti jogalkotónak, illetve a jogszabály-előkészítő apparátusnak ezért a végrehajtást igénylő rendeleteknek való nemzeti megfelelést is ugyanúgy figyelemmel kell kísérnie, mint az irányelvi átültetést.

182. A közösségi jog sajátos szabályozási megoldásainak köszönhetően előfordulhat, hogy a Közösség rendelettel módosít egy irányelvet. Ilyenkor, függetlenül attól, hogy a módosítás közvetlenül alkalmazandó jogforrásban jelenik meg, azt a módosított jogi aktus – vagyis az irányelv – jogi jellemzőinek fényében kell értelmezni, és adott esetben át kell ültetni.

Irányelvek

A z i r á n y e l v j o g f o r r á s i j e l l e g e

183. Az EK-Szerződés 249. cikke értelmében az „irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. Az irányelv és a rendelet közötti alapvető különbség tehát az, hogy míg a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó, addig az irányelv valamilyen eredmény elérése tekintetében állapít meg kötelezettségeket, azonban ehhez a forma és az eszköz megválasztását a tagállamokra bízta.

Az irányelveknek azok kibocsátója szerint három típusa lehet. Egyrészt az Európai Parlament és a Tanács együttesen fogad el irányelveket, másrészt a Tanács egyedül is fogadhat el irányelveket, harmadrészt a Bizottság is kibocsáthat végrehajtási jellegű irányelveket.

Abból következően, hogy az irányelv a címzett tagállamokat kötelezi, ahhoz, hogy abból további jogalanyok számára is jogok és kötelezettségek származzanak, azt megfelelően meg kell jeleníteni a nemzeti szabályozásban. Ezt a transzformációt biztosító tagállami jogalkotási lépést nevezzük átültetésnek. Az átültetésre alkalmas eszközök tekintetében részint a belső jogi jogforrási rendszer, részint az Európai Bíróság vonatkozó esetjoga ad eligazítást.

A z á t ü l t e t é s e s z k ö z e

184. Bár az EK-Szerződés az irányelv tekintetében deklarálja a forma és az eszköz megválasztásának szabadságát, vagyis azt, hogy a tagállamok a nemzeti sajátosságok figyelembevételével jeleníthetik meg az irányelv tartalmát a nemzeti jogukban, ez a szabadság mégsem korlátok nélküli. Egy irányelv rendelkezéseit megkérdőjelezhetetlen kötőerővel, valamint pontosan, precízen és világosan kell átültetni, azért, hogy az átültetés eleget tegyen a jogbiztonság követelményeinek.⁸⁹ Ha pedig egy irányelv jogokat ruház az egyénekre, az érintetteknek képesnek kell lenniük jogaik terjedelmének megállapítására. Hasonlóképpen nem ébreszthet kétséget az átültető szabály az

⁸⁹ Lásd a C-197/96. számú ügyben, valamint a C-417/99. számú ügyben hozott ítéleteket.

állampolgároknak kötelezettségeik felől sem.⁹⁰ Az Európai Bíróság nem találta megfelelő módszernek, amikor valamely tagállam pusztán a közigazgatási gyakorlat útján kívánta megteremteni a megfelelést, vagy egy irányelv egyes részletszabályait végrehajtandó olyan közigazgatási dokumentumokat bocsátott ki (pl. körleveleket, leiratokat), amelyek nem nyújtották a harmonizációs kötelezettségek teljesítéséhez szükséges jogbiztonságot, pusztán a hatóság elhatározásából megváltoztathatóak voltak, és többnyire nem váltak kellő mértékben publikussá.⁹¹ [Az ilyen közigazgatási „szabályozási” gyakorlatot egyébként az Alkotmánybíróság is ellentétnek ítélte az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvének részét képező jogbiztonság követelményével.]⁹²

Mindebből azonban az is következik, hogy a felsorolt hiányosságokban nem szenvedő, valamennyi kötelező erejű nemzeti előírás az európai bírósági gyakorlat szerint megfelelő formája lehet a harmonizációnak. E követelményeknek a magyar jogrendszerben minden országos hatályú jogszabály eleget tesz. Megjegyzendő, hogy bár a közösségi jog oldaláról nézve formai szempontból nem lenne akadálya annak, hogy önkormányzati rendelettel történjen meg az átültetés, mindazonáltal gyakorlati okokból célszerű elkerülni, hogy irányelv átültetése esetén törvény önkormányzati szintre delegáljon jogalkotási feladatokat.

185. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy irányelv nemzeti jogba való átültetésének kényszere nem feltétlenül azt követeli meg, hogy az irányelv rendelkezései szó szerint, egy önálló jogi rendelkezésben legyenek jogszabályba foglalva. Általános jogi kontextus is elégséges lehet, ha valóban ténylegesen biztosítja az irányelv teljes alkalmazását világos és precíz formában,⁹³ továbbá az érintett személyek képesek megállapítani jogaik terjedelmét, és megfelelően hivatkozni tudnak a szabályokra a nemzeti bíróságok előtt.⁹⁴ Általános jogi kontextus révén akkor teljesítjük az átültetési kötelezettséget, amikor egy irányelvi rendelkezésnek több magyar jogszabályban már megjelenő előírások együtt, összefüggésükben felelnek meg (az ilyen esetekben a jogharmonizációs javaslatra, illetve a notifikációra nézve lásd a 28., illetve a 69. pontot).

186. Az a körülmény, hogy a gyakorlat összhangban van az irányelv előírásaival a jogalanyok számára biztosított valamilyen védelem tekintetében, nem szolgálhat hivatkozási alapul arra, hogy az irányelv rendelkezései ne kerüljenek átültetésre a nemzeti jogba. Az átültetésnek ez esetben is olyan rendelkezésekkel kell megtörténnie, amelyek alkalmasak megfelelően precíz, világos és átlátható helyzet megteremtésére ahhoz, hogy az egyének megállapíthassák jogaikat és kötelezettségeiket.⁹⁵ Ehhez hasonlóan az, hogy nem ismert az irányelvvel össze nem egyeztethető gyakorlat, illetve valamely tevékenységet a tagállamban nem folytatnak, nem mentesít azon kötelezettség alól, hogy elfogadásra kerüljenek a szükséges jogszabályi rendelkezések az irányelv nemzeti jogban való megjelenítése érdekében.⁹⁶

187. Az átültetés eszköze a magyar jogrendben tehát főszabály szerint csak jogszabály lehet. Kivételes esetben képzelhető el csupán a nem jogszabályi forma alkalmazása. Erre akkor kerülhet sor, ha az irányelv szabályai csak a tagállami közigazgatásra vonatkozóan állapítanak meg rendelkezéseket,

⁹⁰ Lásd a 102/79. számú ügyben, illetve a C-361/88. számú ügyben hozott ítéleteket.

⁹¹ Lásd a 236/85. számú ügyben, a 429/85. számú ügyben, a 116/86. számú ügyben, a C-339/87. számú ügyben, a C-131/88. számú ügyben, a C-311/95. számú ügyben, a C-316/96. számú ügyben, illetve a C-214/98. számú ügyben hozott ítéleteket.

⁹² Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot.

⁹³ Lásd a 236/85. számú ügyben, a 252/85. számú ügyben, a C-339/87. számú ügyben, a C-360/87. számú ügyben, a C-131/88. számú ügyben, a C-361/88. számú ügyben, a C-58/89. számú ügyben, illetve a C-217/97. számú ügyben hozott ítéleteket.

⁹⁴ Lásd a Bíróságnak a 29/84. számú ügyben, a C-131/88. számú ügyben, a C-361/88. számú ügyben, a C-58/89. számú ügyben, valamint a C-217/97. számú ügyben hozott ítéleteit.

⁹⁵ Lásd a C-361/88. számú ügyben, illetve a C-221/94. számú ügyben hozott ítéleteket.

⁹⁶ Lásd a C-339/87. számú ügyben és a C-214/98. számú ügyben hozott ítéleteket.

és ezeknek az államon, illetve szervein kívüli jogalanyokra semmilyen kihatása nincs: sem jogokat nem állapít meg számukra, sem kötelezettségeket nem ír elő, és nem érinti jogaik gyakorlását sem. Az állami szervek kötelezése csak akkor tekinthető ilyennek, ha a közösségi jog nem kíván a jogalanyoknak jogot biztosítani arra, hogy a közhatalmi szervek kötelezettségének teljesítését kikényszeríthessék. Ez esetben is biztosítani kell ugyanakkor a megfelelő nyilvánosságot.⁹⁷

188. Koncepcionális, már a jogharmonizációs javaslat elkészítésekor mérlegelendő kérdés, hogy milyen jogszabályi szinten valósuljon meg az átültetés. A kormányzati jogszabály-előkészítés egyes jogalkotási követelményeiről szóló 2069/2000. (III. 31.) Korm. határozat 4. pontja arra hívja fel a figyelmet, hogy az európai közösségi jogharmonizációra irányuló jogi szabályozások tekintetében a szabályozási szint megválasztásakor a belső jogi követelmények az irányadók, ennek megfelelően a jogharmonizációs célú jogszabályok esetében is a kormányhatározat 1–3. pontjában foglalt szempontok szerint kell megvizsgálni és meghatározni a szabályozás szintjét, és ennek körében figyelembe kell venni a jogi szabályozás stabilitásához fűződő érdekeket is. Az említett szempontok mellett a törvény, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet közötti választás kérdésében mindenekelőtt az Alkotmány rendelkezései adnak iránymutatást.

Törvényi szintet az átültetéshez csak abban az esetben célszerű igénybe venni, ha a szabályozás kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartozik, illetve törvénnyel már lefedett, tehát az adott kérdéskör alacsonyabb szinten nem szabályozható. Egyéb esetekben a belső jogi követelményekkel összhangban indokoltabb a rendeleti szintű átültetés. Különösen igaz ez az olyan irányelvek esetében, amelyek technikai jellegűek, és az adott kérdést nagy részletességgel szabályozzák.

Ha a jogharmonizációs jogalkotás nem törvénnyel, illetve nem a Kormány önálló jogalkotási hatáskörében kiadható rendeletével valósul meg, a közösségi jogi kötelezettség meglététől függetlenül biztosítani kell a megfelelő szabályozási felhatalmazást. Ennek oka, hogy a közösségi jogból eredő átültetési kötelezettség nem pótolja azt a felhatalmazást, amely a belső jogalkotási rendhez igazodóan kijelöli az adott kérdés szabályozására jogosultat. (Ehhez a kérdéshez lásd még a 87. pontot.)

A z i r á n y e l v e k s z e m p o n t j á b ó l i r á n y a d ó i d ő p o n t o k ,
h a t á r i d ő k

189. Az átültetésre vonatkozóan maga az irányelv határoz meg határidőt, illetve határnapot. E tekintetben a következő, jogilag releváns időpontok, határidők különböztethetők meg.

Az irányelv címében szereplő dátum – a magyar jogszabályoktól eltérően – nem az irányelv kihirdetésének időpontját, hanem elfogadásának idejét jelzi. Ez az időpont csupán jelzés értékű és jogbiztonsági igényeket elégít ki, az elfogadás aktusának megtörténtét teszi visszakereshetővé.

Az irányelv kihirdetésének időpontja – általános, tehát olyan irányelvek esetében, amelyek valamennyi tagállamnak címzettek – a Hivatalos Lap L sorozata azon számán feltüntetett dátum, amelyben az irányelv kihirdetésre került. A kihirdetés dátuma abból a szempontból releváns, hogy az irányelv hatálybalépésének idejét, amennyiben azt maga az irányelv nem határozza meg, ettől kell számítani. A kihirdetés időpontja az Európai Bíróság előtti megsemmisítés iránti kereset megindítása szempontjából is fontos, az erre irányadó két hónapos határidőt is ettől kell számítani, amennyiben a tagállam meg kíván támadni egy irányelvet az EK-Szerződés 230. cikke alapján.

Az irányelv hatálybalépésének időpontját az irányelv vagy maga határozza meg, vagy – ennek hiányában – az az EK-Szerződés 254. cikkének (2) bekezdése értelmében a kihirdetését követő huszadik napra esik. Az irányelv hatálybalépése az az időpont, amitől kezdve a tagállamot az irányelv köti, függetlenül attól, hogy az irányelvnek megfelelő nemzeti szabályozást csak az átültetési határnapra vagy határidőre kell teljesíteni. Ez a fajta kötőerő a tagállamra nézve az EK-Szerződés

⁹⁷ Az átültetés formája ilyen esetben kormányhatározat, utasítás, illetve közlemény lehet.

10. cikke szerinti hűségklauzulával összeolvasva egyúttal azt is jelenti, hogy az irányelv hatálybalépését követően annak átültetéséig a tagállam nem hozhat olyan rendelkezéseket, amelyek leronthatják, komolyan veszélyeztethetik az irányelv céljainak későbbi, az átültetés időpontjában való érvényesülését.⁹⁸ Olyan intézkedéseket, jogszabályokat nem hozhat tehát a tagállam, amelyek esetében már azok meghozatalakor valószínűsíthető, hogy a tagállam nem lesz képes az irányelvet az előírt időpontban annak céljai szerint végrehajtani.

Az irányelv átültetésének időpontja az az időpont, amikor a tagállamnak már az irányelv rendelkezéseit érvényre juttató, elfogadott, hatályos és alkalmazandó rendelkezésekkel kell bírnia. Nem elég tehát az, ha a tagállam az irányelvi rendelkezéseket átültető nemzeti jogi előírásokat elfogadta, azokat erre az időpontra hatályba is kell léptetni, és gondoskodni kell arról, hogy azok alkalmazhatók és alkalmazandók legyenek. A cél az, hogy egy előre meghatározott időpontban az irányelvi előírások a nemzeti jog keretén belül érvényesülést nyerjenek. Az átültetési időpont szerinti kötelezettség az irányelv valamennyi előírására vonatkozik, kivéve azokat, amelyekre maga az irányelv állapít meg eltérő időpontot. Az irányelv átültetésének ideje határidő vagy határnap formájában kerül az irányelv záró rendelkezései között meghatározásra, mindig ugyanazzal a fordulattal.⁹⁹ A hónapokban meghatározott határidőt az irányelv hatályba lépésétől kell számítani. Az utóbbi években elfogadott irányelveknél inkább határnapban határozzák meg az átültetés időpontját.

190. Egyes irányelvek bizonyos rendelkezéseik tekintetében az irányelv egészére vonatkozóan későbbi átültetési vagy alkalmazási határidőt állapítanak meg. Ennek oka, hogy ezek a rendelkezések hosszabb felkészülési időt indokolnak, esetleg a Bizottság részéről további végrehajtási szabályozás elfogadását teszik szükségessé. A későbbi átültetési kötelezettség rendszerint az irányelv egy jól körülhatárolható szabálycsoportját érinti, de vonatkozhat például meghatározott személyi körre¹⁰⁰ is. Az ilyen rendelkezések átültetésére nézve több megoldás is lehetséges.

A később alkalmazandó szabályok átvehetők az irányelv többi rendelkezésével egy időben azzal, hogy ezek tekintetében későbbi – az irányelvben megadott átültetési határidőhöz igazodó – hatálybalépési időpont meghatározására van lehetőség. Elképzelhető ugyanakkor a szakaszos átültetés is, amikor az érintett rendelkezéseket az irányelvnek megfelelést biztosító hazai szabályozás eredendően nem tartalmazza, hanem azoknak a belső jogban való megjelenítését a jogalkotó az irányelvben megjelölt időponthoz igazodva későbbre irányozza elő. Ilyen megoldást indokolhat mindenekelőtt a további közösségi szabályozást előrevetítő esetkör, de belső jogi szempontok is. A szakaszos átültetésnél különös hangsúlyt kap a későbbi jogalkotási feladatnak a jogharmonizációs javaslatban (lásd a 43. pontot) történő megfelelő ütemezése. A törvényi szintű átültetés szükségessége, illetve a viszonylag rövidebb átültetési határidő korlátját jelentheti a szakaszos harmonizációnak.

Mit nem kell átültetni?

191. Annak megítélésénél, hogy mely irányelvi rendelkezések nem irányadóak hazánkra nézve, körültekintően kell eljárni. A „jogi lehetetlenség” nem mentesíthet az átültetési kötelezettség alól, hiszen nem jelent abszolút akadályt a szabályozandó élethelyzet realizálódása szempontjából: a jogi szabályozás megváltoztatása annak szabad utat engedhet. Más kérdés, hogy adott esetben nem praktikus olyan jogintézményt részleteiben szabályozni, amelyek alkalmazhatóságára nézve általános

⁹⁸ Lásd a C-129/96. számú ügyben hozott ítéletet.

⁹⁹ „A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti, közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek ...-ig megfeleljenek.”

¹⁰⁰ Így a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek munkaidejének szervezéséről szóló 2002/15/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben az önálló vállalkozói tevékenységet végző gépjárművezetők tekintetében.

jogszabályi tilalom létezik a jogrendszerünkben.¹⁰¹ Ilyen esetben az érintett irányelvi rendelkezéseknél a megfelelési táblázatban (55. pont) erre a jogi akadályra kell hivatkozni.

Az olyan irányelvi rendelkezést, amely az átültetés időpontjában nem időszerű, vagy a gyakorlatban nem létező tárgykört szabályoz, ugyanakkor azonban sem ténybeli, sem jogi akadálya nincs annak, hogy az érintett élethelyzet a gyakorlatban realizálódjon, át kell ültetni. Így például át kellett ültetni a titán-dioxid iparból származó hulladékról szóló 78/176/EGK tanácsi irányelvet, jóllehet hazánkban jelenleg nem folyik titán-dioxid gyártás. Nem zárható ki ugyanis a gyakorlati lehetősége ilyen tevékenység végzésének, s ennek bekövetkezése esetén a környezetvédelmi szabályozás hiánya lerontaná a közösségi célkitűzések érvényesülését. Ezzel szemben nem szükséges átültetni az azbeszt által okozott környezetszennyezés megelőzéséről és csökkentéséről szóló 87/217/EGK irányelvnek a nyers azbesztérc termelésére vonatkozó rendelkezéseit, mivel hazánkban azbesztérc-előfordulás hiányában a kitermelés lehetetlen; továbbá nem kellett átültetni az azbesztróstit tartalmazó termékek felhasználására vonatkozó jogszabályi tilalom miatt az ilyen tevékenységet érintő rendelkezéseket. Amennyiben ez a tilalom feloldásra kerülne, az erre vonatkozó szabályozással egyidejűleg a közösségi szabályozás megfelelő rendelkezéseinek átültetése is szükségessé válna.

Az átültetési kötelezettség alóli mentesülés legeggyértelműbb indoka tehát az abszolút ténybeli lehetetlenség lehet.

192. Ugyancsak körültekintően kell eljárni az olyan irányelvi rendelkezések tekintetében, amelyek a magyar jogban nem ismert jogintézményekre vonatkoznak. Ilyen esetben alapvetően azt kell megvizsgálni, hogy az irányelvi szabályozás mire irányul: a kérdéses jogintézmény létrehozására, vagy pedig csak arra az esetre állapít meg előírásokat, ha valamely tagállam jogrendszere ismeri az adott jogintézményt. Az első esetben, vagyis ha az irányelvi rendelkezés a jogintézmény létrehozására irányul, azt megfelelően át kell ültetni. Nem kell azonban átvenni egy jogintézményre vonatkozó szabályozást, ha az irányelvből egyértelműen következik, hogy nem az adott jogintézmény megteremtésére irányul, hanem arra az esetre írja elő szabályait, ha a kérdéses jogintézmény már ismert, létezik. Hasonlóképpen nem kell átültetni az irányelvi rendelkezéseket akkor sem, ha az állapítható meg az irányelvből, hogy nem egy összefoglaló megnevezést használ a jogintézmény megjelölésére, hanem felsorolja a jogintézménynek a tagállamokban fellelhető sajátos változatait. Ilyenkor a hazai változat vonatkozásában kell megjeleníteni az irányelvi rendelkezéseket.

193. Azokat az irányelveket is át kell ültetni a nemzeti jogba a megadott átültetési határidőn belül, amelyeket az EK-Szerződés 230. cikke alapján az arra jogosultak az Európai Bíróság előtt megtámadtak, vagy amelyek érvényességét előzetes döntéshozatali eljárás keretében vitatják. Ilyen esetekben csak akkor mentesül a tagállam az átültetési kötelezettség alól, ha a Bíróság az EK-Szerződés 242. cikke alapján felfüggeszti a megtámadott jogi aktus végrehajtását.

194. Az átültetési kötelezettséget illetően bizonyos rendelkezéstípusok kivételt képeznek. Így főszabály szerint nem kell átültetni az irányelv megalkotásakor figyelembe vett indokokat megjelenítő preambulomot és a közösségi szabályozás céljának meghatározását. Előfordulhat mindazonáltal, hogy a preambulumbeli rendelkezések olyan többletet tartalmaznak az irányelv normatív rendelkezéseihez képest, amelynek figyelembevétele – lévén, hogy a preambulom is a tagállamoknak címzett közösségi szabályozás szerves részét képezi – megkerülhetetlen a tagállami jogharmonizációs kötelezettség teljesítése szempontjából.

195. Természeténél fogva nem igényli a nemzeti jogban való megjelenítést az irányelv hatálybalépésére, illetve a címzettekre vonatkozó rendelkezés. Ugyancsak nem kell átültetni a valamely korábbi irányelvet felváltó irányelvben a régi és az új irányelv rendelkezései közötti megfelelést szemléltető, általában mellékletben elhelyezett megfelelési táblákat.

¹⁰¹ Például – a közösségi joggal összeegyeztethető – forgalmazási tilalom esetén a forgalmazás vagy felhasználás feltételeit.

196. Az átültetési határidőre, a jogharmonizációs hivatkozásra és az irányelv hatálya alá tartozó területen elfogadott nemzeti jogszabályok Bizottsággal való közlésére (notifikáció) vonatkozó részek esetében a tagállami kötelezettségnek úgy lehet eleget tenni, hogy a konkrét irányelvi rendelkezés megjelenítése helyett az annak megfelelő eljárás történik meg. Így az átültetési határidőnek a hazai szabályozás hatálybaléptetése feleltethető meg, a megfelelést biztosító nemzeti jogszabályokban az irányelvre történő hivatkozás kötelezettségének pedig a jogharmonizációs záradék. A notifikációs kötelezettség egyáltalán nem jelenik meg a jogalkotás szintjén. (Ezek végrehajtásához lásd a 68., 74., 116., 119., 122., illetve 189. pontokat.)

197. Értelemszerűen, a joghatóságból eredő korlátra figyelemmel nem kell átültetni az Unió intézményei számára feladatot előíró rendelkezéseket. Ilyenek jellemzően a Bizottságnak az irányelv alkalmazására vonatkozó jelentéstételi kötelezettségét, a szabályozás felülvizsgálatát és szükség szerint módosítási javaslatok megtételét előíró rendelkezések, továbbá a Tanács, illetve az Európai Parlament általi megvizsgálás szükségességét felvető kérdések meghatározása. A komitológiai eljárással kapcsolatos, továbbá a Bizottság számára jogalkotási felhatalmazást adó rendelkezéseket szintén nem kell átültetni, és nem kell az ilyen felhatalmazás alapján tagállami szinten eljárni. Az ilyen irányelvi előírásokra utalni sem kell, amennyiben azoknak a tagállami jogalkotások nem címzettjei, és nem is származik belőle joguk vagy kötelezettségük (lásd még a 205. pontot).

198. Egyes irányelvek létrehoznak olyan vegyes eljárásokat, amelyekben keverednek a tagállam, illetve annak jogalkotói és a Bizottság feladatai (pl. a tagállami hatóság megküld egy kérelmet a Bizottságnak, amely azt elbírálja, eljárásában esetleg részt vesz az érintett jogalkotó is stb.). Ilyenkor nem kell megjeleníteni az eljárás azon részére vonatkozó rendelkezéseket, amelyek nem a magyar joghatóság alá tartozó szervek, személyek részére írnak elő kötelezettségeket, illetve állapítanak meg jogokat. Célszerű azonban utalni ezekre annak érdekében, hogy az eljárás teljes egészében áttekinthető legyen (pl. a következő megfogalmazással: „a Bizottság eljárása tekintetében a(z) ... irányelv cikke irányadó”).

Az irányelvi rendelkezések megjelenítése alóli másik kivételt jelenthetnek (pontosabban utalással teljesíthető átültetést tesznek lehetővé) az értesítési, jelentéstételi kötelezettséget előíró rendelkezések, amelyek esetében az ezt teljesítő szerv kijelölése és az értesítési adattartalom közvetlen megjelenítésétől adott esetben el lehet tekinteni (ehhez lásd a 204. pontot).

199. Az irányelvek előző pontokban nem említett, a tagállamok számára kötelezettséget teremtő előírásait megfelelően át kell ültetni. Helytelen, ha a szabályozás az előírás megfelelő megjelenítése nélkül csak visszautal az irányelv rendelkezéseire.¹⁰²

F o g a l o m m e g h a t á r o z á s o k

200. Az irányelvben megadott fogalommeghatározásokat megfelelően át kell ültetni, azonban fokozottan ügyelni kell a forma megválasztásának tagállami szabadságával összefüggésben a hazai kodifikációs követelményekhez való alkalmazkodásra. A fogalommeghatározásokat így nem minden esetben szükséges – az irányelv felépítését követve – önálló definíciók formájában megalkotni. Sőt, a jellemző uniós megoldással ellentétben a magyar kodifikációs elvek szerint lehetőleg kerülni kell a külön fogalommeghatározásokat, és a fogalmakat abba a magatartási szabályba (normaszövegbe) kell belefoglalni, amelyben azok először előfordulnak. Ritkán előforduló fogalmak esetében szintén a

¹⁰² Elvileg lehetséges lenne az irányelvi rendelkezésre visszautalással történő átvétel abban az esetben, ha az megfelelően pontos, a magyar joghoz való hozzáillesztést nem igényel. Ugyanakkor ehhez megfelelő normahipotézisre („felvezető szöveg”-re) lenne szükség, amelynek megteremtése gyakorlatilag ugyanolyan jogalkotási feladatot jelent, mint a tényleges átvétel, ráadásul az irányelv és a hazai jogszabály előírásait össze kell olvasni, ami jelentősen rontja a szabályozás átláthatóságát. Mindezek alapján összességében kerülni kell az utalásos technikát irányelvek átültetésénél, kivételt ez alól csupán a 198. pontban írt két eset képezhet. (Az utalással való átültetésről általában lásd a 101–105. pontokat.)

normatív rendelkezések megfogalmazása útján célszerű biztosítani azoknak az irányelvnek megfelelő kialakítását. Nem kell átültetni az olyan fogalmakat, amelyek a magyar jogrendszerben tautológiára vezetnének, illetve értelemszerűek.¹⁰³

F o r m a n y o m t a t v á n y o k

201. Bizonyos technikai jellegű előírások, mellékletek esetében az átültetés az irányelv struktúrájának és terminológiájának megfelelő „átmásolásával” biztosítható. A magyar jogszabályszerkesztési követelményeknek ilyen esetben is eleget kell tenni.

Speciális esetként jelentenek az irányelvek mellékleteiben megjelenített formanyomtatványok, minták, amelyeket valamennyi tagállamban azonos tartalommal és formában kell alkalmazni. Ezekről eltérni nem lehet. Mivel azonban a formanyomtatványt tartalmazó melléklet is az irányelv része, az ugyanúgy átültetést igényel, mint a többi irányelvi rendelkezés. Helytelen az olyan megoldás, amely az ilyen nyomtatványok hazai jogban való megjelenítését, megismerhetőségét tárcalapban vagy internetes oldalon közlemény formájában biztosítja csupán. Az átültetés eszközéről írtaknak megfelelően a közlemény nem tekinthető alkalmasnak e célra (lásd a 187. pontot).

Az ilyen technikai jellegű részletszabályozással kapcsolatban a közösségi jog gyakran él azzal a megoldással, hogy az irányelv a Bizottságnak ad felhatalmazást, hogy a formanyomtatványokat, mintákat határozatban tegye közzé. Mivel a határozatokat – az irányelvektől eltérően – nem szükségképpen átültetés révén kell végrehajtani, tartalmukat nem szükséges minden esetben jogalkotás útján közvetlenül a nemzeti jogban is megjeleníteni. Ilyen esetben az is megfelelő eljárás lehet, hogy a technikai jellegű részletszabályozás tekintetében az irányelvet átültető jogszabály közvetlenül a határozatra, az annak alapján történő eljárás szükségességére hivatkozik. Ilyen módon egyfelől megtörténik a határozatban való szabályozásra utaló irányelvi rendelkezés megfelelő átültetése, másfelől biztosított az is, hogy a jogalkalmazók e figyelemfelhívás révén tudomást szereznek a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi előírásokról (részletesebben lásd a 221. pontot).

P é l d á l ó z á s , t a x á c i ó

202. Az irányelvek gyakran élnek a példálózó, nem taxatív felsorolás eszközével, ami a magyar nyelvi változatban leggyakrabban az „így különösen” fordulattal, esetenként pedig önálló melléklet formájában kerül megjelenítésre. Fontos, hogy adott esetben egy-egy felsorolás példálózó vagy taxatív jellege nem ilyen nyilvánvaló, és ilyenkor csak az adott rendelkezés célja, az irányelv egésze alapján dönthető el, hogy milyen típusú felsorolásról van szó, ami alapvetően befolyásolja a nemzeti jogalkotó mozgásterét.

A példálózó felsorolások esetén – annak ellenére, hogy nem kimerítő jellegűek – azoknak minden elemét indokolt átültetni, mivel ezek az irányelvben használt (meghatározott) általánosabb fogalom konkretizálásával, világosabbá tételével egy olyan értelmezési keretet adnak, amelytől való eltérés az irányelvi szabályozásnak való meg nem felelés kockázatát hordja magában. Nem feltétlenül szükséges az ilyen nem kimerítő felsorolások elemeit szintén külön felsorolásként szerepeltetni az átültetés során, ám arra mindenképpen ügyelni kell, hogy az azokban szereplő fogalmak, az azokat érintő szabályok átültetésekor az átültető jogszabály fogalommeghatározásainak és rendelkezéseinek semmiképpen sem lehet szűkebb hatóköre, annak mindenképpen magában kell foglalnia a példálózó jelleggel az irányelvben felsorolt fogalmakat. Szűkebb értelmezés tehát nem elfogadható, és mivel az ilyen

¹⁰³ Ilyen lehet a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő növény- és állatvilág védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelv 1. cikke j) pontjának „terület” meghatározása („világosan körülhatárolt kiterjedésű, földrajzi tényezők által meghatározott terület”) vagy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikke j) pontjának „nyilvánosság” fogalma („egy vagy több személy, valamint a nemzeti jogszabályokkal vagy gyakorlattal összhangban egyesületek, szervezetek vagy személyek csoportjai”).

példálózó felsorolások jellemzően mindig valamilyen általánosabb fogalom, a szabályozás szempontjából releváns jogintézmény elemeiként jelennek meg, ezen általánosabb fogalom jelentésköre önmagában az átültető szabályok hatóköre bővítésének is határt szab.

A kimerítő felsorolásokat értelemszerűen változtatás nélkül kell átültetni, ilyen esetben nincs szabadsága a tagállami jogalkotónak.

A tagállamoknak engedett mozgáster

203. Az irányelvi típusú, a jogegységesítést nem célzó közösségi szabályozás a nemzeti jogalkotónak időnként nem csupán a forma és az eszköz megválasztásában enged mozgásteret, hanem kötelező rendelkezések helyett szabályozási lehetőségeket kínál fel. Ez kétféleképpen jelenhet meg.

Az egyik lehetőség, amikor az irányelv nem kötelezés formájában, hanem megengedően, lehetőségként említ egy szabályozási megoldást (jellemzően az „a tagállamok előírhatják” fordulattal). Ilyenkor az átültetés során azt kell megítélni, hogy a hazai viszonyok között indokolt-e élni ezzel a lehetőséggel, vagy azt figyelmen kívül hagyja a jogalkotó. A döntés esetenkénti megítélést tesz szükségessé, függően részben ezen közösségi jogi megoldás indokától. Előfordul, hogy a közösségi szabályozásban azért kerül sor nem kötelező rendelkezésre, mert az adott szabályozási megoldás tekintetében nem sikerült biztosítani a szükséges támogatottságot, és a kötelező előírás veszélyeztette volna az egész szabályozás elfogadását. Így például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikke a közösségi rendszer további tevékenységekre, illetve gázokra történő egyoldalú kiterjesztésére ad lehetőséget.) Máskor a megengedő rendelkezés kifejezetten az egyes tagállamok jogi hagyományaira, társadalmi, gazdasági, földrajzi sajátosságaira reflektál, ami a nem érintett tagállamokban a rendelkezés értelemszerű figyelmen kívül hagyását vonja maga után. Ehhez hasonló az a megoldás, amikor a közösségi jogalkotó bizonyos sajátos feltételek mentén enged időhöz kötött vagy végleges eltérési lehetőséget a szabályozás fő irányvonalától. Például az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK tanácsi irányelv 9. cikke – szigorúan körülhatárolt feltételek mellett – átmeneti eltérés engedélyezését teszi lehetővé a tagállamok részére az irányelvben meghatározott paraméterek teljesítése alól, amennyiben az adott térségben az emberi fogyasztásra szánt víz szolgáltatását más, ésszerű módon nem lehet fenntartani. Ugyanígy, a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2003/55/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy amennyiben az irányelv alkalmazása lényeges problémát okozna valamely tagállam földrajzilag behatárolható területén, különösen a szállítási és fő elosztási infrastruktúra fejlesztése tekintetében, a tagállam kérheti a Bizottságtól az ezen a területen végzett fejlesztések érdekében az irányelv egyes rendelkezéseinek alkalmazásától való átmeneti eltérést.

Másrészt az irányelvek bizonyos esetekben több alternatív lehetőséget adnak meg egy adott eredmény elérésére. Ilyenkor a tagállam választhat, hogy az irányelvi célt melyik eszközzel élve éri el, ám valamelyik megoldás megvalósítása kötelező. Így a tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló 86/653/EGK tanácsi irányelv 17. cikke a kereskedelmi ügynöki szerződés megszűnését követő kompenzációra vonatkozóan kiegyenlítési vagy kártalanítási rendszer bevezetését kínálja fel a tagállamok számára. A fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról szóló 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10. cikkének (2) bekezdése egyes egyéni kapcsolattartást biztosító távközlő eszközök esetében választási lehetőséget enged a nemzeti jogalkotónak, hogy a fogyasztó előzetes hozzájárulásához kösse a vele való kapcsolatfelvételt, vagy a fogyasztó kifejezett tiltakozásának hiányában tegye azt lehetővé.

Az opcionális rendelkezések kapcsán minden esetben szükséges, hogy a jogalkotó ezeket bemutassa, s kellően megindokolja, hogy melyik lehetőséggel, milyen indokok, megfontolások alapján élt, illetve nem élt. Ezt leíró jelleggel be kell építeni az átültető jogszabály indokolásába, illetve a

kormány-előterjesztésben a jogharmonizációs ismertetésbe (142. pont), másrészt röviden jelölni kell a megfelelési táblázat megjegyzés rovatában (lásd a 63. pontot) is.

Értesítési kötelezettség

204. Bizonyos irányelvek a tagállamok számára jelentéstételi, értesítési, illetve tájékoztatási kötelezettséget írnak elő a Bizottság felé. Ennek kapcsán nem minden esetben szükséges az irányelvnek a jelentéstételre, értesítésre vonatkozó részletes előírásait átültetni, elég lehet a kötelezettség végrehajtójának kijelölése mellett utalni arra, hogy az irányelv mely cikke szerinti eljárás a nevezett szerv feladata. Ilyen esetben nem feltétlenül szükséges a jelentés, értesítés tartalmi követelményeit megismételni az átültetés során, feltéve, hogy a jelentés tartalma közvetetten sem keletkeztet kötelezettséget a jogalkalmazók számára, illetve nem érinti a jogaikat. Amennyiben mégis, a teljes körű átültetés nem mellőzhető. (Megjegyzendő, hogy a jelentéstétel, értesítés, illetve tájékoztatás módjának, a továbbítás útjának meghatározása nem tárgya a jelen irányelvnek, ezen eljárás tekintetében az európai uniós ügyekben alkalmazott kormányzati eljárási rend általános és speciális szabályai irányadók.)

205. Azt a kérdést, hogy az értesítési, jelentéstételi kötelezettség mely szervre telepíthető, alapvetően a belső jog válaszolja meg. Az ilyen célból kijelölendő szerv lehet valamely miniszter vagy más országos hatáskörű szerv. (A kémiai biztonsággal kapcsolatos nemzeti hatóság kijelöléséről, valamint a hatóság nemzeti kapcsolattartásának rendjéről szóló 46/2004. (IV. 29.) ESZCSM rendelet például a Fodor József Országos Közegészségügyi Központ Országos Kémiai Biztonsági Intézetét jelöli ki a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 67/548/EGK tanácsi irányelv végrehajtásával kapcsolatos jelentési kötelezettség teljesítésének koordinálására.) A konkrét kijelölést a miniszterek tekintetében is indokolt kifejezetten megtenni és megjeleníteni az átültető szabályozásban, nem elegendő tehát a miniszterek statútum-rendeleteiben rögzített kormányzati munkamegosztásból eredő levezethetőség. Fontos, hogy vitathatatlanul megállapítható legyen, hogy mely szerv teljesíti az értesítési, jelentéstételi kötelezettséget. A kijelölés általában a Kormány döntését igényli.

Az értesítésre, jelentéstételre kötelezett szerv kijelölése – az átültetés eszköze kapcsán a 187. pontban írtakra figyelemmel – nem feltétlenül jogszabályban kell, hogy történjen. Nem lehet eltekinteni a jogszabályi formában történő kijelöléstől, ha a belső jog alapján az adott szervnek feladat csak jogszabályban adható.¹⁰⁴ A miniszterek számára azonban a Kormány határozatban is állapíthat meg feladatokat. A kötelezettség tartalmának meghatározására ilyen esetekben indokolt az érintett irányelvi rendelkezésre történő utalás technikáját alkalmazni, vagyis nem kell a határozatban megismételni az értesítés tartalmáról, módjáról stb. szóló irányelvi szabályokat, elegendő azokra utalni.

Ha a Bizottság tájékoztatásának kötelezettsége az irányelv hatálya alá tartozó területen elfogadandó nemzeti jogszabályok tervezeteinek megküldésében áll, az erre vonatkozó rendelkezést nem kell megjeleníteni a hazai szabályozásban, tekintve, hogy az a jogalkotó szervek kötelezettségét jelenti, hanem megfelelően teljesíteni kell (lásd ehhez a 261. és 266. pontokat).

További közösségi jogi aktusokra történő hivatkozások

206. Ahol az irányelvi szabályozás – fogalommeghatározások, egyes rendelkezések tartalmának kitöltése kapcsán – kiutal egy másik irányelvre, e hivatkozásnak a helyes átültetése a hivatkozott irányelvet átültető hazai jogszabály, illetve közelebről annak megfelelő rendelkezése behelyettesítésével történik. Ilyen esetben nem megfelelő tehát a további irányelvekre történő közvetlen

¹⁰⁴ Ilyen például a Gazdasági Versenyhivatal a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény alapján, a Magyar Szabványügyi Testület a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény alapján, vagy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi felügyelőségek a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény értelmében.

hivatkozás változatlan formában történő átvétele. Ennek oka, hogy az irányelv mint átültetést igénylő jogforrástípus a nemzeti jogban történő megjelenítés révén válik alkalmazhatóvá.

Bevett megoldás például a közösségi jogalkotó részéről, hogy az egyes jogi aktusokban az „információs társadalommal összefüggő szolgáltatás” meghatározása kapcsán a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében adott meghatározásra hivatkozik vissza. Ezt az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 2. §-ának *f*) pontja ültette át a magyar jogba, így a hivatkozás az ilyen rendelkezések átültetésekor e törvényhelyre kell, hogy történjen. Nem indokolt ugyanakkor ennek kapcsán az elektronikus kereskedelmi törvény jogharmonizációs záradékában minden ilyen megoldást tartalmazó uniós jogi aktus megjelenítése.

Ettől eltérően, a közösségi rendeletekre, illetve a tagállami jogalkotást nem igénylő határozatokra történő közvetlen hivatkozás megengedett.

N y e l v i v á l t o z a t o k

207. Az átültetést biztosító hazai szabályozás megalkotása során alapvetően az irányelv magyar nyelvű hivatalos szövegváltozatából érdemes kiindulni annak érdekében, hogy az irányelv és az azt átültető magyar jogszabály szóhasználatában is illeszkedjen egymáshoz. Emellett hasznos lehet, ha a magyar szöveg mellett valamely más nyelvi változat is – ellenőrzésképpen – figyelembevételre kerül. E célból elsősorban az Európai Unió munkanyelveit (angol, francia, illetve német) érdemes használni. Nem árt tudni, hogy a nemzeti jogalkotót nem csupán a saját nyelvi változat köti, hanem az összes többi is. Amennyiben tehát nyilvánvaló eltérés, ütközés van a magyar és a többi nyelvi változat között, nem lehet a magyar változatra hivatkozni hibás átültetés igazolása végett, hanem a többi nyelvi változat figyelembevételével kell az irányadó irányelvi előírásokat megállapítani.

A magyar joghoz való igazodás érdekében ugyanakkor – összefüggésben a szerves átültetés igényével is – bizonyos esetekben el lehet, illetve el is kell térni az irányelv szóhasználatától. (Ehhez kapcsolódóan lásd még a 146., illetve 150–156. pontokat.)

S z a b v á n y o k

208. Az ún. új megközelítésű irányelvek¹⁰⁵ az egyes áruk, árucsoportok megfelelőségéhez kapcsolódóan megfelelőségi vélelmet állítanak fel. Az irányelvek meghatározzák azokat az alapvető biztonságossági követelményeket, amelyeknek az adott árunak meg kell felelnie. A megfelelőségi vélelem értelmében azonban bizonyos, az irányelvhez kapcsolódóan megjelölt harmonizált európai szabványoknak való megfelelés esetén vélelmezni kell, hogy az áru kielégíti az irányelvben meghatározott követelményeket. Ezeknek a harmonizált európai szabványoknak a hivatkozási számai a Hivatalos Lapban közzétételre kerülnek, és ugyanígy a tagállamoknak is közzé kell tenniük a harmonizált szabványokat átültető nemzeti szabványaik hivatkozási számait. Bizonyos új megközelítésű irányelvek ezen túlmenően nemcsak a harmonizált európai, hanem ezek hiányában egyes – az Európai Bizottságnak bejelentett, általa megfelelőnek ítélt – nemzeti szabványok tekintetében is kimondják ezt a megfelelőségi vélelmet. A Bizottság az e célból bejelentett nemzeti szabványokra vonatkozó álláspontjáról tájékoztatja a tagállamokat, s a megfelelőségi vélelem megalapozására alkalmasnak ítélt tagállami szabványok jegyzéke közzétételre kerül a Hivatalos Lapban és azt a tagállamoknak is megfelelően közzé kell azt tenniük.

¹⁰⁵ Az új megközelítésű irányelvekről, az általuk szabályozott tárgykörökről, és a hozzájuk kapcsolódó szabványokról részletes leírás az alábbi internetes oldalon található: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/index.htm>. Az új megközelítésű irányelvek, illetve az azokat átültető hazai jogszabályok, valamint az ezekhez kapcsolódó honosított harmonizált szabványok naprakész jegyzéke megtalálható továbbá a Magyar Szabványügyi Testület honlapján: <http://www.mszt.hu/>.

A megfelelőségi vélelem magyar jogszabályokban való megjelenítése érdekében a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 6. §-ának (2) bekezdése előírja, hogy műszaki tartalmú jogszabály hivatkozhat olyan nemzeti szabványra, amelynek alkalmazását úgy kell tekinteni, hogy azáltal az adott jogszabály vonatkozó követelményei is teljesülnek. Az új megközelítésű irányelveket átültető műszaki tartalmú jogszabályokban a megfelelőségi vélelem a következő megfogalmazással jeleníthető meg: „*A honosított harmonizált európai szabvány követelményeinek megfelelő [terméket] úgy kell tekinteni, hogy az megfelel az e [jogszabályban] meghatározott alapvető [biztonsági stb.] követelményeknek.*”

Fontos hangsúlyozni, hogy a harmonizált európai szabványok tekintetében felállított megfelelőségi vélelem esetén a jogszabályban nem konkrét szabványokra kell utalni azok megjelölésével, hanem az ilyen szabványoknak a Magyar Szabványügyi Testület által közzétett jegyzékére, a következő formában: „*A honosított harmonizált európai szabványok jegyzékét a Magyar Szabványügyi Testület hivatalos lapjában közzéteszi.*”

Harmonizált európai szabványok hiányában, amennyiben az adott irányelv a Bizottságnak bejelentett és általa megfelelőnek ítélt tagállami nemzeti szabványok vonatkozásában is felállítja a megfelelőségi vélelmet, a vélelem és az ilyen szabványok közzétételére vonatkozó kötelezettség az alábbi formában jeleníthető meg:

„(x) *Honosított harmonizált európai szabványok hiányában az Európai Bizottságnak bejelentett és általa a megfelelőségi vélelem megalapozására alkalmasnak ítélt tagállami nemzeti szabványok jegyzékét a Magyar Szabványügyi Testület hivatalos lapjában közzéteszi.*

(y) *Az (x) bekezdés alapján közzétett tagállami nemzeti szabványok követelményeit kielégítő [terméket] úgy kell tekinteni, hogy az megfelel az e [jogszabályban] meghatározott alapvető [biztonsági stb.] követelményeknek.*”

209. A szabvány olyan közmegegyezéssel létrehozott, elismert testület által jóváhagyott műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy annak eredményére vonatkozóan általános és ismételten alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a szabványok alkalmazása önkéntes, használatuk nem tehető kötelezővé.

210. A szabványoknak több fajtája van, így nemzeti, európai és nemzetközi szabványok. A Magyar Köztársaságban európai és nemzetközi szabványt csak nemzeti szabványként lehet közzétenni. Az európai szabványok közvetlenül nem alkalmazhatók, az európai szabványügyi szervezetek (a CEN és a CENELEC) belső eljárási rendje szerint azokat a szervezetek tagállamainak megfelelően implementálniuk kell. Ebből következően magyar jogszabályban csak magyar nemzeti szabványra (MSZ) lehet hivatkozni, közvetlenül nemzetközi vagy európai szabványra nem. Ugyanígy nem megengedett a más államok (nem harmonizált) nemzeti szabványaira való hivatkozás a magyar jogszabályokban.

211. Indokolt szólni arról is, amikor a szabványra történő jogszabályi hivatkozás nem jogharmonizációs céllal, nem valamely új megközelítésű közösségi irányelv átültetéséhez kapcsolódóan történik. Tekintettel ugyanis arra, hogy a szabványok számos műszaki, technikai kérdést nagyfokú részletességgel szabályoznak, alkalmazásuk, bár kötelezővé nem tehető, célszerű lehet. Így előfordulhat, hogy a jogalkotó bizonyos olyan műszaki jellegű részletszabályok megállapítása helyett, amelyeket egyébként meglévő szabvány szabályoz, a vonatkozó szabványra hivatkozás technikáját választja. E hivatkozásnak azonban olyannak kell lennie, hogy ne ütközzön a szabványok kötelezővé tételének tilalmába. Így kerülni kell az olyan megfogalmazást, amely valamilyen vizsgálati módszer tekintetében egyértelműen és kizárólagosan a vonatkozó szabványra utalja a részletkérdéseket. Ehelyett olyan formában kell szabványra hivatkozni, hogy nyitva maradjon annak lehetősége, hogy a szabvány

alkalmazásával elérni kívánt eredményt más módon ériék el a jogalkalmazók. Ennek módja lehet, ha a szabványra való utalás kiegészül a „*vagy azzal egyenértékű más megoldás*” kitétellel.

Ugyanakkor amennyiben közösségi jog által nem lefedett területen kerül sor ilyen formában szabályozásra, az valószínűsíthetően a műszaki tartalmú jogszabálytervezetekre vonatkozó bejelentési kötelezettség alá esik (lásd a 242. pontot).

Kerethatározatok

212. Az EU-Szerződés 34. cikke (2) bekezdésének *b)* pontja alapján a Tanács kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából.

A kerethatározatok jogi természetük tekintetében a közösségi pillér irányelveihez állnak közel, amennyiben ezek is az elérendő célok tekintetében kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztása a nemzeti hatóságok szabadságában áll.

Egyetlen jelentős különbség mégis van a kerethatározatok és a közösségi pillér irányelvei között a két jogforrási eszköz hatályosulása tekintetében. Míg az Európai Bíróság esetjogában már több alkalommal elismerte az irányelvek közvetlen hatályosulását (tehát azt a jogelvet, hogy egy jogalany megfelelő feltételek esetén a tagállam bírósága előtt a tág értelemben vett állammal szemben hivatkozhat közvetlenül olyan irányelvi rendelkezésre, amelynek az átültetési határideje már lejárt, de az adott tagállam még nem vette át, vagy azt nem megfelelően ültette át), addig az EU-Szerződés 34. cikke (2) bekezdésének *b)* pontja a kerethatározatok tekintetében a közvetlen hatály lehetőségét kifejezetten kizárja.

213. További különbség, hogy a kerethatározatokban nem szerepel olyan rendelkezés, amely szerint amikor a tagállamok elfogadják az átültető rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell a kerethatározatra. Ez természetesen nem érinti azt a belső jogi követelményünket, hogy a kerethatározatokat átültető jogszabályainkban is szükséges jogharmonizációs záradék elhelyezése (részletesen lásd a 116., 120. és 121., valamint az azt követő pontokat).

214. A kerethatározatokat átültető magyar jogszabály jogforrási szintje tekintetében nincs uniós előírás. Mivel a harmadik pillér elsősorban olyan tárgyköröket szabályoz (rendszerint a büntetőjog területét érintve), amelyek jogunkban törvényhozási tárgykörbe tartoznak [lásd a Jat. 3. §-ának *f)* és *g)* pontjait], a kerethatározatokat rendszerint törvényi szinten kell átültetni.

215. A kerethatározatok (az irányelvekhez hasonlóan) záró rendelkezéseik között a tagállami átültető jogszabályok notifikációjára vonatkozó előírást tartalmaznak, ám ez – a kerethatározatok eltérő szerződéses jogalapja és az elfogadásukra irányadó eljárás különbözősége folytán – más megfogalmazást használ, és a notifikációt nem csupán a Bizottságnak, hanem a Tanács Főtitkárságának is meg kell küldeni.¹⁰⁶ Ehhez kapcsolódik, hogy a notifikáció csatornái is eltérőek: az irányelvekkel ellentétben a kerethatározatok notifikációja nem elektronikus úton, hanem a tagállamok és az Unió közötti érintkezés hagyományos útján valósul meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az irányelvek notifikációjára vonatkozó belső eljárás ne lenne alkalmazható a kerethatározatok notifikációjára is, hiszen annak tartalma semmiben nem tér el, pusztán a notifikáció megküldésének módja és címzettje különbözik. (Erre vonatkozóan lásd még a 68–74. pontot.)

Határozatok

216. A határozatokkal kapcsolatosan felmerülő jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése meglehetősen sok problémát okoz, ami az esetek legnagyobb részében arra vezethető vissza, hogy a

¹⁰⁶ „A tagállamok eljuttatják a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak azoknak a rendelkezéseknek a szövegét, amelyekkel az e kerethatározatból fakadó kötelezettségeket belső jogukba átültették.”

közösségi jogalkotó nem mindig következetesen használja a határozat eszközét az egyes szabályozási kérdések megoldására. A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése szempontjából azok a határozatok jelentenek problémát, amelyek – bár címzett jogi aktusok – azáltal, hogy valamennyi tagállamnak címzettek, általános érvényű jogforrásként viselkednek.

Az EK-Szerződés meglehetősen szűkszavúan fogalmaz a határozat jogi hatásáról: a 249. cikkben csupán azt mondja ki, hogy a határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl. A 249. cikk szerinti megfogalmazás azt sugallja, hogy a határozat eredeti funkcióját és célját tekintve egyedi, alapvetően igazgatási jellegű aktusok meghozatalának eszközül szolgált volna. A közösségi jogalkotás azonban idővel elkezdte alkalmazni a valamennyi tagállamnak címzett és normatív szabályokat tartalmazó határozatokat, és ez a jogalkotási forma egyes területeken dominánssá vált. Leginkább tanácsi, európai parlamenti és tanácsi együttes aktusok végrehajtására hozott bizottsági aktusok esetében választják ezt a formát, de nem idegen a Tanács végrehajtási jellegű aktusaitól sem. Nem sorolhatóak azonban a szigorú értelemben vett normatív határozatok közé például a cselekvési programokat tartalmazó határozatok.

217. A normatív határozatokból következő jogalkotási problémákat leginkább az okozza, hogy a határozat joghatása az EK-Szerződés szerint kimerül a kötelező erőben, de nincs eligazítás arra nézve, hogy az ilyen határozatok hogyan érvényesüljenek a nemzeti jogban. A magyar jogalkotónak a normatív határozatokkal való teendők feltérképezése kapcsán mindenekelőtt abból kell kiindulnia, hogy az ilyen határozat a tagállamot köti. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a tagállam feladata – a saját maga választotta módszer mellett – a határozatban foglaltak hatékony érvényesülésének teret biztosítani. A határozatban foglaltak tartalmára tekintettel kell az államnak eldöntenie, hogy az az államon kívüli szereplőkre nézve tartalmaz-e olyan előírásokat, amelyek érvényre juttatása jogalkotási lépést igényel, vagy egyéb okokból indokolt-e a határozattal kapcsolatban jogalkotás. A jogalkotás minden olyan esetben szükséges, amikor a határozat célját tekintve – akár csak egyes elemeiben is – érintheti magánszemélyek, az államon kívüli jogi személyek jogait vagy kötelezettségeit. Egyes határozatok egyébként kifejezetten előírják a jogalkotási kötelezettséget a tagállam számára.¹⁰⁷ Ilyen esetekben a jogharmonizációs kötelezettség végrehajtása szintén szükségszerű. A kifejezetten előírt jogalkotási kötelezettséghez általában a Bizottság értesítésének kötelezettsége is társul.

Az is vizsgálandó, hogy a határozatban foglaltakat szükség esetén hogyan tudja a tagállam a leghatékonyabban megjeleníteni nemzeti jogában: átülteti azokat, mint az irányelveket, vagy nemzeti jogában megjelenő utalással rendeli alkalmazni azokat. (Az utalással való átültetésről bővebben lásd a 101–105. pontokat.)

A normatív határozatok fontosabb kategóriái, a következők.

- a) Tanácsi, illetve európai parlamenti és tanácsi irányelvek felhatalmazása alapján hozott határozatok

218. Számos irányelv a Bizottságra hagyja, hogy az irányelvhez kapcsolódó részletszabályokat, végrehajtási szabályokat meghozza. Ennek a Bizottság gyakran – bár az irányelvi vagy rendeleti formát is választhatná – határozat formájában tesz eleget. Tipikus példája ennek a harmadik országokból az Unióba érkező árukra vonatkozó szabályok megállapítása, vagy egyes, az irányelvben szabályozott termékek, termékcsoportok forgalmazása részletszabályainak meghatározása (pl. címkézés, engedélyezés, adatszolgáltatás rendje, védelmi zónák kijelölése), illetőleg az irányelv végrehajtásához kapcsolódó technikai szabályok meghozatala. Ezeket a határozatokat minden esetben vizsgálni kell abból a szempontból, hogy tartalmazznak-e olyan részlet- vagy végrehajtási szabályokat, amelyek jogalkotást igényelnek. Ez a határozat szabályozási megoldásától, a tagállamoknak biztosított

¹⁰⁷ Pl. „A tagállamok haladéktalanul meghozzák (és kihirdetik) azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek a határozatnak megfeleljenek” vagy „meghosszabb a szükséges intézkedéseket”, adott esetben „jogi előírásokat”.

mozgástértől is függ. Jogalkotási szükséglet esetén az ilyen határozatok általában osztják az irányelv sorsát, vagyis azokat az irányelvet átültető nemzeti jogszabályhoz kapcsolódóan át kell ültetni. Akadnak azonban olyan határozatok is, amelyek stílusukban, megközelítésükben inkább a közösségi rendelet szabályaihoz állnak közelebb: gyakorlatilag a tagállamokat kötelezve, de egy meghatározott eljárás, szektor tekintetében hoznak igen részletes, eltérést nem engedő, és gyakran rendkívül nagy mennyiségű szabályt.¹⁰⁸ Ez utóbbi esetben a határozatot (vagy annak egyes részeit) a magyar jogszabály utalással is rendelheti alkalmazni, ennek közösségi jogi akadályja nincs. A belső jogból fakadó jogbiztonsági igényre tekintettel azonban az utalással alkalmazni rendelt határozatoknak (illetve azok alkalmazni rendelt részeinek) alkalmasnak kell lenniük az ilyen módon való érvényesülésre. (Az utalás alkalmazhatóságának belső jogi kérdéseiről lásd még a 90. és azt követő pontokat.)

b) Tanácsi, illetve európai parlamenti és tanácsi irányelveket módosító határozatok

219. A Bizottság a tanácsi, illetve európai parlamenti és tanácsi irányelvek felhatalmazása alapján kiegészíthet és módosíthat is irányelveket. Erre gyakran határozatok formájában kerül sor. Sok esetben ilyenkor irányelvek mellékleteit módosítják. Az ilyen határozatok minden esetben egyértelművé teszik, hogy irányelvek módosítása vagy kiigazítása történik, ezért azok osztják az irányelvek sorsát, így az irányelvhez hasonlóan átültetést igényelnek.

c) Védintézkedések bevezetése határozatok útján

220. Általában határozatok formájában kerül sor piacvédelmi vagy egészségvédelmi intézkedésekre, amelyek azt célozzák, hogy például bizonyos, az állat-, növény- vagy emberi egészségre veszélyes termékek ne kerülhessenek a Közösségben forgalomba, vagy ilyen szempontból káros jelenségek ne terjedhessenek a Közösségben. Az ilyen előírásoknak a tagállamok – a védintézkedések sürgős jellegére tekintettel – akár igazgatási, akár jogalkotási lépéssel, de haladéktalanul kötelesek eleget tenni. Ezt maguk a határozatok is egyértelművé teszik.¹⁰⁹

Mivel az ilyen határozatok sok esetben azonnali, haladéktalan intézkedések megtételét írják elő, ugyanakkor gyakran ezeket az intézkedéseket csak meghatározott ideig szükséges alkalmazni, jellemzően nincs lehetőség, illetve nem célszerű az ilyen határozatoknak jogalkotás útján eleget tenni. Amennyiben a határozat által előírt intézkedések nem kizárólag a tagállamokat, de más jogalanyokat is érintenek, rájuk jogokat ruháznak vagy kötelezettséget rónak, mindenképpen biztosítani kell, hogy a tagállami hatóságok intézkedésére a hazai jogban is megfelelő felhatalmazás, jogszabályi alap álljon rendelkezésre, hogy a jogok és kötelezettségek pontos tartalma, az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatóság azonosítható legyen. Különösen fontos ez, ha a határozat e kötelezettségeket csak olyan általános jelleggel írja elő [pl. „a tagállamok nem engedélyezik/megtiltják a (termék) behozatalát”], hogy abból sem az eljárni jogosult tagállami hatóság, sem pedig az eljárására vonatkozó szabályok nem állapíthatók meg egyértelműen.

d) Határozatban megjelenő formanyomtatványok

221. Egyes irányelvekhez vagy rendeletekhez kapcsolódó formanyomtatványok sokszor határozatok formájában jelennek meg. Ezeket nem minden esetben kell jogszabályban megjeleníteni, azt azonban biztosítani kell, hogy azok a személyek, akiknek ilyen nyomtatványokat kell kitölteniük, ezekről tudomással bírjanak, ezekhez hozzáférhessenek. Rendelethez kapcsolódó formanyomtatványok esetében általában a rendelet teszi közvetlenül kötelezővé a formanyomtatvány alkalmazását, a hatóságnak elegendő ilyenkor a határozatban megjelenő nyomtatványt használnia, az ahhoz való hozzájutást biztosítania. Irányelvekhez kapcsolódó formanyomtatványok esetében a nemzeti jogalkotó

¹⁰⁸ Ezek gyakran határozatba helyezett útmutatók, iránymutatások formáját öltik, amelyek hossza 50–200 oldalt is kitehet

¹⁰⁹ „A tagállamoknak biztosítaniuk kell...” vagy „haladéktalanul meghozzák a szükséges intézkedéseket”.

feladata a kapcsolat megteremtése, akár a határozatra való utalással, akár annak közzétételével. A nyomtatvány szövegén ugyanakkor nem lehet változtatni.

e) Tagállami hatóságok közötti együttműködés

222. Meghatározott területeken a tagállamok hatóságai közötti együttműködés kötelezettségét határozatban írja elő a Közösség. Mivel itt tagállami közigazgatási együttműködésről van szó, ezeket nem feltétlenül szükséges nemzeti jogszabályban megjeleníteni.

Kötelező erővel nem rendelkező jogi aktusok a közösségi jogban (puha jog)

223. Az EK-Szerződés 249. cikkében a puha jognak (soft law) két fajtáját, a véleményt és az ajánlást említi mint nem kötelező erejű jogi aktusokat. A puha jogi jogforrások száma a gyakorlatban azonban sokkal tágabb, mint az EK-Szerződésben nevesített két típus. Idetartoznak az iránymutatások, állásfoglalások, közlemények, cselekvési programok, magatartási kódexek, intézményközi megállapodások stb. Nem kötelező erejű jogi aktusok lévén a puha jog forrásai nem megtámadhatók, ugyanakkor a kötelező erő hiánya nem zárja ki, hogy a nemzeti bíróság kérésére az Európai Bíróság előzetes döntéshozatal keretében értelmezze azokat, vagy érvényességükről döntsön.¹¹⁰ Ajánlások általában olyan területeken születnek, amikor az EK-Szerződés értelmében nincs közösségi hatáskör kötelező erejű normák meghozatalára, illetve olyankor, amikor a Közösség nem kíván egy adott területen normatív szabályozást hozni. Tartalmukat tekintve ezek általában politikai, társadalmi elvárásokat fogalmaznak meg. A vélemény az egyes intézményeknek egy adott kérdésben való nem kötelező jogi hatású álláspontjának kifejtését jelenti. Állásfoglalást a Tanács kifejezetten olyan kérdésekben ad, amelyekre nézve nem áll fenn közösségi jogalkotási hatáskör. A puha jog körébe sorolhatók még az intézmények belső eljárási rendjét bizonyos kérdésekben szabályozó, vagy egy kötelező erejű közösségi jogi aktust értelmező puha jogi iránymutatások, valamint az intézmények közötti megállapodások.

224. A puha jogi jogforrás gyakran tagállami hatáskörbe esően fogalmaz meg bizonyos előírásokat. A tagállam ilyenkor értelemszerűen nem veszíti el szabályozási jogosultságát az adott területen, de előfordulhat, hogy a jogforrás átvétele esetén a hűségklauszula értelmében a nemzeti bíróságnak úgy kell értelmeznie a nemzeti jogot, hogy az a puha jogi jogforrásnak megfeleljen. A C-322/88. számú ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy az ajánlás ugyan nem keletkeztethet olyan következményeket, mint a rendelet, és ezért nem is ruházhat közvetlenül jogokat és kötelezettségeket egyes jogalanyokra, mégsem lehet eltekinteni az ajánlás figyelembevételétől, ha a nemzeti bíróság olyan nemzeti szabályokat értelmez, amelyek az ajánlást kívánják végrehajtani, vagy ha az ajánlás célja kötelező erejű közösségi jogi aktusok kiegészítése.

225. A tagállamok döntése függvényében a puha jog lehet a tagállami jogharmonizáció alapja, ha a tagállam érvényesíteni kívánja a benne foglaltakat. Elvileg a puha jog kötelező erőt nélkülöző jellemzőjéből következhetne, hogy a tagállam szabadságot élvez abban, hogy a közösségi puha jogi jogforrásnak teljes egészében vagy csak bizonyos elemeiben felel meg, azonban az Európai Bíróság előző pontban hivatkozott ítélete alapján úgy tűnik, hogy amennyiben a tagállami jogszabály célja a vonatkozó puha jogi jogforrásnak való megfelelés, akkor célszerű azt teljeskörűen teljesíteni. Ettől ugyanakkor fennmarad a tagállam joga, hogy a puha jogi jogforrásban szabályozott egyes kérdésekben saját hatáskörében egyébként megegyező szabályokat hozzon a puha jogi jogforrásra való hivatkozás nélkül.

A gyakorlatban vannak olyan esetek, amikor magyar jogalkotó úgy kívánta egy puha jogi jogforrás érvényesülését megteremteni, hogy annak figyelembevételét jogszabályban írta elő, de nem

¹¹⁰ Lásd pl. az Európai Bíróságnak a 113/75. számú, valamint 90/76. számú ügyekben hozott ítéleteit.

jelenítette meg magában a jogszabályban, csak utalás útján. Az ilyen megoldásokkal kapcsolatban szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a csatlakozást megelőzően elfogadott puha jogi jogforrások nem mindegyike került kihirdetésre a Hivatalos Lap különkiadásában, ezért az ilyen, magyar nyelven hivatalos formában nem elérhető dokumentumokat a jogbiztonság elvárásaira tekintettel nem lehet pusztán hivatkozással alkalmazandóvá tenni. (Az utalással való átültetés lehetőségéről bővebben lásd a 101–105. pontokat.)

226. A puha jog gyakran későbbi kötelező erejű norma előfutára, és vagy azért előzi meg kötelező erejű jogforrást, mert keletkezésének idején a Közösség nem rendelkezett az adott területre nézve hatáskörrel, vagy mert a kérdés politikai vagy gazdasági érzékenysége miatt eleinte csak puha jogi formában akarták megfogalmazni a későbbi normatív rendelkezéseket, akár mintegy szabályozási kísérletként.

A puha jog „kemény” joggá válása történhet úgy is, hogy egy kötelező erejű norma egy puha jogi aktust vagy annak egy részét, arra való konkrét hivatkozással és azt szövegszerűen is ismételve, beemel saját szabályai közé. Ilyen esetekben az egykori puha jogi forrás osztani fogja a kötelező erejű jogforrás jogi sorsát, függetlenül attól, hogy esetenként továbbra is fennmarad az érintett kötelező erejű normán kívül puha jogforrásként.

227. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a közösségi intézmények szintjén, az intézmények belső (iránymutatás) és egymás közötti (intézményközi megállapodás) viszonyában a puha jog viselkedhet kötelező normaként. Az első kategóriába tartoznak az olyan iránymutatások, amelyek közösségi intézmények belső ügyrendi szabályaiként működnek. Ezek a kibocsátó intézményben kötelező normaként érvényesülnek, ugyanakkor bizonyos esetekben kívülállókra is gyakorolhatnak jogi hatást, például akkor, ha kötelező szabályok alkalmazását szabják meg az iránymutatások. Az intézmények közötti viszonylatban jelennek meg az intézményközi megállapodások, amelyek általában a három jogalkotásba bekapcsolódó intézmény együttműködését próbálják rendezni a jogalkotáshoz kapcsolódó, „alkotmányos” kérdésekben. Egymás közötti viszonyukban ezek kötelező erőt keletkeztetnek.

228. A puha jog alkalmazása igen előnyös a Közösség számára olyan területeken, ahol nincs jogalkotási lehetősége arra, hogy kifejezésre juttassa érdekeit, álláspontját. Ilyennek tekinthető például a Közösség oktatáspolitikájának gyakorlása, ami állásfoglalások és akcióprogramok formájában valósul meg.

Az európai bírósági határozatokból következő jogalkotási feladatok

229. A jogharmonizációs kötelezettség nem csupán a Közösség elsődleges és másodlagos joganyagának való tételes megfelelést jelenti, hanem magában foglalja adott esetben a hazai jognak az európai bírósági határozatokban foglalt jogértelmezéshez való igazítását is. Ez nyilvánvalóan nem csak azokban az esetekben jelent jogalkotási kötelezettséget, amikor Magyarország vagy a magyar jog közvetlenül érintett egy adott ügy kapcsán, hanem minden olyan esetben, amely közvetett módon befolyásolhatja a magyar jogalkotást, jogalkalmazást. A bírósági ítéletekből adódó jogalkotási kötelezettségek körébe tartoznak például a következők:

- a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárásban hozott elmarasztaló ítéletből következő feladatok,
- a magyar bíróság által feltett, a közösségi jog egyes rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali kérdés ügyében hozott ítélet, amely közvetetten az értelmezett közösségi jogi előíráshoz kapcsolódó magyar jogi megoldást is megkérdőjelezi,

- minden olyan, bármely tagállami bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítélet, ami az elsődleges jog bizonyos rendelkezéseit úgy értelmezi, hogy a magyar jog egyes megoldásai azzal ellentétbe kerülnek,
- minden olyan, bármely tagállami bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítélet, amelyben egy adott másodlagos jogforrásbeli rendelkezés értelmezése olyan mértékű változást mutat a közösségi jogot átültető hazai norma megoldásához képest, aminek követése a jogalkalmazó szintjén értelmezés útján már nem biztosítható,
- minden olyan, bármely tagállami bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítélet, amelyben az Európai Bíróság megsemmisít egy olyan közösségi jogforrást vagy közösségi jogi rendelkezést, amihez hazai jogalkotás kapcsolódott akár az átültetés, akár a végrehajtás szintjén,
- más tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárásokban hozott elmarasztaló ítéletek, amennyiben a kifogásolt tagállami jogi megoldás hasonló a magyar jogi megoldáshoz,
- megsemmisítésre irányuló eljárásban hozott olyan ítélet, ami megsemmisít egy olyan közösségi jogi aktust vagy annak rendelkezését, amelyikhez hazai jogalkotás kapcsolódik.

230. Az európai bírósági határozatokból következő jogalkotási feladatok nem újszerű feladatként jelentkeztek a csatlakozást követően. Már a csatlakozásra való felkészülés során is figyelembe kellett venni a közösségi jognak való megfelelés érdekében az európai bírósági joggyakorlatot, mind az egyes másodlagos jogi aktusok vonatkozásában, mind pedig az elsődleges jog egésze szempontjából. Ez utóbbi elvárásokat kívánta érvényesíteni a magyar joganyagnak a csatlakozást megelőző „horizontális átvilágítása” a négy szabadság érvényesülése szempontjából. (Az európai bírósági joggyakorlat a közösségi jog értelmezésének fontos forrása – ehhez kapcsolódóan lásd a 109. pontot.)

231. Az 1084/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat 10. pontja szerint az IM feladata – az EÜH bevonásával – az Európai Bíróság ítéleteiből következő jogalkotási feladatok meghatározása, programozása és teljesítésének ellenőrzése. Az Európai Bíróság ítéletei a Hivatalos Lap C sorozatából ismerhetők meg, de azokról az Európai Bíróság Hivatala értesítést is küld a tagállamoknak. A fenti kormányhatározatból következő feladat keretében az IM folyamatosan figyelemmel kíséri az új európai bírósági ítéleteket, és azokról értesíti az ítélettel érintett tárgykörért felelős szaktárcát (a fontosabb ítéletekről egy összefoglaló megküldésével). Ez az információáramlás a 46. szakértői csoporton belül történik. Ezekben az értesítésekben egyúttal kéri az IM a szaktárcát, hogy nyilatkozzon arról, hogy keletkezik-e az ítéletből jogalkotási kötelezettség. Ezt egyébként maga az IM is vizsgálja, és amennyiben jogalkotási kényszert állapít meg, ezt jelzi a szaktárcának.

232. Jogalkotási szükséglet esetén – hasonlóképpen a másodlagos jogi aktusoknál követett rendhez – a Jhh. szerinti jogharmonizációs javaslatot kell készíteni jogharmonizációs adatlap kitöltésével. Az esetleges jogalkotási szükségletet a Hivatalos Lap C sorozatában való közzétételt követő harminc napon belül indokolt jelezni, a Jhh.-ban meghatározott határidőre tekintettel. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra is, hogy egyes ítéletekre nézve nem lehetséges ezen a harminc napon belül végérvényesen nyilatkozni a jogalkotási teendőkről, mert az olyan koncepcionális vagy esetleg kormány szintű döntést igényel, amely a programozás vagy a jogalkotási lépések meghatározása szempontjából hosszabb időt igényel. Ilyen esetekben a jogalkotási szükséglet esetlegességét kell haladéktalanul jelezni az IM-nek, és az ütemezésről meg kell kezdeni a közigazgatási egyeztetést.

Az új ítéleteken felül jelezni szükséges azt is az IM és az EÜH számára, ha a szaktárcák észlelése alapján régebbi ítéletből következik olyan jogalkotási feladat, amely korábban elkerülte a jogszabály-előkészítés figyelmét.

Bírószági határozatból következő jogalkotási feladat esetében akkor kell megfelelési táblázatot készíteni, ha a bírósági határozat olyan másodlagos jogforrást érint, amelyhez egyébként is szükséges megfelelési táblázat készítése. Az ilyen jogalkotási feladat teljesítése esetén nem a bírósági határozatra, hanem a másodlagos jogforrásra kell utalni. Amennyiben a bírósági határozatnak való megfelelés céljából végzett jogalkotás nem másodlagos jogforrás, hanem az elsődleges jogból, a közösségi jog általános elveiből következő feladat végrehajtását jelenti, megfelelési tábla készítése vagy záradék elhelyezése nem szükséges. A bírósági határozatokból eredő jogalkotási lépést csak akkor kell notifikálni, ha az notifikálandó jogforrással kapcsolatos (pl. egy irányelvet átültető jogszabály kerül módosításra egy ítélet fényében). Ilyenkor az adott jogforráshoz kapcsolódó notifikációs rendet kell követni. Nincs ugyanis jelentősége annak, hogy a jogalkotási feladat közvetetten bírósági határozatból ered, ugyanis az érintett másodlagos jogforrás megfelelő végrehajtása a módosítás célja.

Az egyes ítéletek figyelése, és a fontosabbnak tartott ítéletekről készített összefoglalók megküldése mellett a 46. szakértői csoport keretén belül negyedévente átvizsgálásra kerülnek a megelőző időszak ítéletei, aminek során a szaktárcák ismét áttekintik a területükre vonatkozó határozatokat.

A tagállami kötelezettségek teljesítésével összefüggő egyéb, jogalkotást érintő követelmények

A kölcsönös elismerés elvéből adódó követelmények

233. A közösségi jog ún. négy szabadságának érvényesüléséhez kapcsolódik, de legkimunkáltabb formájában az áruk szabad mozgásának alapelveivel összefüggésben jelenik meg a kölcsönös elismerés elve. Az elv a szabad árumozgást hivatott elősegíteni a közösségi jog által nem harmonizált területeken. A kölcsönös elismerés elve az EK-Szerződésben kifejezetten nem szerepel, azt az Európai Bíróság alakította ki, de fejlődésére az Európai Bizottság is hatással volt. A nem harmonizált területekre vonatkozó jogszabályok megalkotása során elengedhetetlen az elv ismerete és alkalmazása.

234. Az európai bírósági esetjog alapját a Cassis de Dijon ügyben hozott ítélet képezi.¹¹¹ Ebben az ítéletben az Európai Bíróságnak a Római Szerződés 30. cikkét¹¹² egy olyan német jogi rendelkezés alapján kellett értelmeznie, amely minimális alkoholtartalmat írt elő alkoholtartalmú italok forgalmazásához. Mivel az import korlátozását nem indokolta semmilyen, a pénzügyi felügyelet hatékonyságával, a közegészség védelmével, a kereskedelmi ügyletek tisztaságával, a fogyasztók védelmével kapcsolatos kényszerítő követelmény, az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy alkoholtartalmú italokat bármely tagállamban forgalomba lehet hozni, feltéve, hogy jogszerűen állították elő és hozták forgalomba egy másik tagállamban.

A Bizottság 1980-ban közleményt¹¹³ bocsátott ki a Cassis de Dijon ügyben hozott ítélet értelmezéséről. A közlemény szerint amennyiben egy áru megfelelően és kielégítően biztosítja az importáló tagállam által hozott szabályok céljainak elérését, az importáló tagállam nem indokolhatja az áru forgalomba hozatalának tilalmát azzal, hogy e célt másképp éri el, mint ahogy az a hazai árukra elő van írva.

¹¹¹ 120/78. számú ügyben hozott ítélet.

¹¹² A hatályos számozás szerint az EK-Szerződés 28. cikke.

¹¹³ HL 1980, C 256., 03/10/1980. 0002–0003. o.

Az Európai Bíróság későbbi esetjogában a kölcsönös elismerés elvét az ítéletekben állandóan visszatérő formulában kristályosította ki. E szerint „a jogszabályok [közösségi] harmonizációja hiányában, a más tagállamokból jövő, ott jogszerűen gyártott és forgalmazott áruk mozgásának azon akadályai, amelyek az ilyen áruk számára előírt követelményeket meghatározó szabályok következményei, a 28. cikkben tiltott korlátozással egyenértékű intézkedést jelentenek, még akkor is, ha e szabályok minden árura megkülönböztetés nélkül vonatkoznak. Kivétel ez alól, ha az intézkedés alkalmazását olyan közérdekű cél igazolhatja, amely elsőbbséget élvez az áruk szabad mozgásával szemben.”

A Bizottság a 83/189/EGK irányelv hatályba lépése után ún. kölcsönös elismerési klauzula belefoglalását kezdte szorgalmazni az olyan tagállami jogszabályokba, amelyek technikai vagy minőségi követelményeket állapítanak meg egyes termékek forgalmazásához. A klauzula célja a kölcsönös elismerés elvének közvetlen megjelenítése a jogszabályban. Az ún. „*fois gras*” ügyben¹¹⁴ az Európai Bíróság éppen azért marasztalta el Franciaországot, mert az a Bizottság előzetes ellenzése ellenére úgy léptetett hatályba egy jogszabályt, hogy nem foglalt bele kölcsönös elismerési klauzulát, s ezáltal megsértette az EK-Szerződés 28. cikkét.

A Bizottság 1999-ben kiadott közleményében¹¹⁵ azt fogalmazta meg, hogy a „*fois gras*” ügyben hozott ítélet kötelezővé tette a kölcsönös elismerési klauzula belefoglalását a tagállamok jogszabályaiba. A Bizottság szerint minden tagállam maga dönti el, hogy milyen formát választ a kölcsönös elismerési klauzula megjelenítésére. A Bizottság végül közleményt adott ki a klauzula általa kívánatosnak tartott formájáról és tartalmáról.¹¹⁶

235. Az EK-Szerződés 28. cikke szerint a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés. A 30. cikk sorolja fel azokat az okokat, melyek alapján el lehet térni a 28. cikkben foglaltaktól, vagyis a másik tagállamból érkező import korlátozható. A 28. cikkben foglalt tilalom kiterjed azokra a tagállami intézkedésekre (jogszabályokra) is, melyek nem diszkriminatívak, azaz a belföldi árukra is éppúgy vonatkoznak. Az ilyen nem diszkriminatív intézkedések azonban megengedettek az Európai Bíróság gyakorlata szerint, ha fontos közérdeket szolgálnak, annak védelméhez mindenképpen szükségesek, és arányosak is, vagyis a kívánt cél kevésbé korlátozó hatású intézkedéssel nem érhető el. Az Európai Bíróság azokat a fontos közérdekeket, melyeknek a 28. cikk érvényesülését korlátozó hatását elismeri, kényszerítő követelményeknek (mandatory requirements) nevezi. Ilyen például a közkerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberi egészség és élet védelme, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme, a szellemi és kereskedelmi tulajdon védelme, a fogyasztók védelme, a környezet védelme, a költségvetési ellenőrzési rendszer hatékonyságának biztosítása, a kereskedelmi ügyletek tisztességeségének biztosítása, a média sokszínűségének biztosítása, a kultúra védelme, a munkakörülmények javítása. E lista, amely egyrészt felöleli az EK-Szerződés 30. cikkében foglaltakat, másrészt az Európai Bíróság joggyakorlatában elismert érdekeket tartalmazza, nem végleges, bővítése az Európai Bíróság hatásköre.

Tipikusan az EK-Szerződés 28. cikke szerinti korlátozó intézkedésnek minősülnek azok a technikai jellegű szabályok, melyek valamely áru jellemzőire, így például az áru összetételére, külső megjelenésére, csomagolására, megjelölésére, megfelelőségének tanúsítására vonatkoznak, s amelyeknek való megfelelés az áru behozatalának, forgalomba hozatalának, forgalmazásának,

¹¹⁴ C-184/96. számú ügyben hozott ítélet.

¹¹⁵ http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/goods/docs/mutrec/mrcomm_en.pdf

¹¹⁶ A Bizottság értelmező közleménye a kölcsönös elismerés elvének gyakorlati alkalmazásáról (2003/C 265/02, HL C 265, 11/04/2003, 2–15. old.)

használatának feltételét képezi.¹¹⁷ Az ilyen szabályok tekintetében mondta ki az Európai Bíróság a kölcsönös elismerés elvét, vagyis azt, hogy az egyik tagállam nem korlátozhatja a másik tagállamban jogszerűen előállított és/vagy forgalomba hozott termék¹¹⁸ bekerülését saját piacára azért, mert a termék nem felel meg saját technikai jellegű szabályainak.¹¹⁹ Tehát el kell ismerni az exportáló tagállam joga szerinti jogszerűségét az árunak, feltéve, hogy az a jogszabály, melyen az áru jogszerűsége alapul, a releváns (vagyis az importáló tagállam technikai jellegű szabályozása által védeni kívánt) kényszerítő követelmény tekintetében azonos szintű védelmet biztosít. (Ha nincs olyan, az Európai Bíróság által elismert kényszerítő követelmény, amely az importáló tagállam technikai szabályait legitimálná, akkor a kölcsönös elismerés elvének alkalmazása nem jön szóba, mivel a kérdéses jogszabály a 28. cikkbe ütközik, vagyis hatályon kívül helyezendő.)

Értelemszerűen a kölcsönös elismerés elve csak olyan technikai jellegű szabályozás tekintetében alkalmazható, ahol közösségi szinten a normák harmonizációja nem valósult meg, hiszen ha a szabályok egységesítettek, akkor minden tagállamban ugyanazoknak a feltételeknek a teljesítése szükséges az áru jogszerűségéhez. A kölcsönös elismerés elve kimondásának célja éppen az volt, hogy a lehetséges mértékben lebontsa azokat az akadályokat az áruk szabad mozgásának útjából, melyek a közösségi szinten nem harmonizált területeken a tagállami szabályok különbözőségéből adódtak (negatív harmonizáció). Meg kell azonban jegyezni, hogy csak a teljes harmonizáltság zárja ki az elv alkalmazását. Így egyrészt azokon a területeken, ahol a közösségi jog csak részlegesen harmonizálja a tagállami szabályokat, ott a közösségi szinten még nem harmonizált részek értelemszerűen nem harmonizáltak tekintendők a kölcsönös elismerés alkalmazása szempontjából, és azok tekintetében helye van a kölcsönös elismerés alkalmazásának. Másrészt az ún. minimumharmonizációt megvalósító irányelvek esetén, vagyis amikor az irányelv által tételesen meghatározottaknál az irányelv felhatalmazása alapján a tagállamok szigorúbb szabályokat is előírhatnak, szintén helye van a kölcsönös elismerés alkalmazásának, mivel az ilyen szigorúbb tagállami előírások szintén nem harmonizáltak minősülnek a kölcsönös elismerés alkalmazása szempontjából.

236. A kölcsönös elismerés Európai Bíróság által kidolgozott elve a jogalkalmazásra helyezi a hangsúlyt: az EK-Szerződés 28. cikke mint jogalap (azaz a kölcsönös elismerés szabályának forrása) közvetlen hatályára támaszkodva, valamint a közösségi jog elsődlegességét érvényesítve és a közvetlen félretételi kötelezettséget teljesítve a jogalkalmazó köteles nem alkalmazni a kölcsönös elismerés elvét sértő tagállami technikai jellegű előírásokat (vagyis a nem alkalmazás révén köteles megengedni az adott áru forgalmazását).

A kölcsönös elismerés elvét azonban az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt hűségklauzula alapján jogszabályban is meg kell jeleníteni. A magyar jogban e kötelezettségnek alapvetően az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek az áruk szabad mozgását biztosító rendelkezéseéhez kapcsolódó kölcsönös elismerés alkalmazásáról szóló 2004. évi XIV. törvény (Ktv.) tesz eleget. A Ktv. meghatározza az alkalmazásához szükséges fogalmakat, így megadja az áru, a kényszerítő követelmény, valamint a technikai jellegű előírás definícióját. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az áru, illetve a kényszerítő követelmény fogalma nem autonóm (belső jogi) definíció, mivel azok visszautalnak az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára, ugyanis az említett két fogalom

¹¹⁷ Fontos megjegyezni, hogy a Keck-ügyben hozott ítélet (C-267–268/91. számú ügy) értelmében az értékesítési feltételekre, vagyis nem magára az áruva vonatkozó, nem diszkriminatív tagállami szabályok kívül esnek a 28. cikk alkalmazási körén.

¹¹⁸ Az Európai Bíróság „az előállított és forgalomba hozott” árukra mondta ki a tételt, a Bizottság következetes álláspontja szerint ez helyesen úgy értendő, hogy „előállított és/vagy forgalomba hozott”.

¹¹⁹ Megjegyzendő, hogy a kölcsönös elismerés alkalmazandó – az EGT-megállapodásra tekintettel – az EGT-megállapodásban részes valamely EFTA-államban előállított termékekre is, továbbá a Törökországban előállított és/vagy forgalomba hozott termékekre is, a Törökországgal kötött társulási megállapodás és az EK-Törökország Társulási Tanács 1/95 határozata alapján.

értelmezésére, a meghatározások kiterjesztésére vagy szűkítésére egyedül az Európai Bíróság jogosult, a nemzeti jogalkotó nem.

A Ktv. a fogalommeghatározásokon túl tartalmazza a kölcsönös elismerés elvét kölcsönös elismerési klauzula formájában, továbbá rendezi az alapvető eljárási kérdéseket. Ennek ellenére – a jogbiztonság érdekében – a jövőben megalkotandó jogszabályoknak egyenként is meg kell jeleníteniük a kölcsönös elismerés elvét. Ennek indoka nem az, hogy az elv alkalmazásának kényszere lenne kérdéses az újbóli kimondás hiányában, és ezért minden egyes jogszabályban mintegy „megerősítésre” szorulna, hanem az, hogy kétséget kizáróan megjelöli a jogalkalmazók számára, hogy a kérdéses jogszabály olyannak tekintendő, amely esetében alkalmazni kell a kölcsönös elismerés elvét.

237. Jogalkalmazási feladat mindazonáltal így is marad az elv érvényesítése során, mégpedig az egyenértékűség vizsgálata és az erről való döntés. Ezt ugyanis nem lehet a jogalkotás szintjén elvégezni. Az egyenértékűség vizsgálatára irányuló eljárást illetően azokat a kérdéseket, amelyek jogalkotás útján rendezhetőek voltak, a Ktv. szabályozta, az ezen túlmenő feladatok már a jogalkalmazókra hárulnak.

238. A jogalkotás számára a kölcsönös elismerés elvéből a következő feladatok adódnak. Egyrészt a jogszabály előkészítőjének mérlegelnie kell, hogy az a szabályozás, amit megalkotni tervez, sértheti-e az EK-Szerződés 28. cikkét. Ha igen, azt kell megvizsgálnia, hogy fennáll-e az EK-Szerződés 30. cikke szerinti kivétel. Ha a tervezett szabályozás valamelyik kivétel alá sorolható, akkor az árumozgás korlátozása (pl. behozatali tilalom) is lehetséges, és a kölcsönös elismerés sem kerül figyelembevételre. Ha azonban a 30. cikk alapján nem lehet igazolni a szabályozást, akkor abba bele kell illeszteni a kölcsönös elismerési klauzulát. Egyúttal azonosítani kell azt is, hogy melyik kényszerítő követelményt védi a tervezett technikai jellegű szabályozás, és ezt világossá kell tenni a jogszabályban is, ugyanis ez segíti a jogalkalmazót abban, hogy milyen szempontból vizsgálja az egyenértékűséget. (Megjegyzendő, hogy általában nyilvánvaló az érvényesített kényszerítő követelmény, és az többnyire az emberi egészség vagy a fogyasztók védelme.)

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy amennyiben nem áll fenn az EK-Szerződés 30. cikkében, illetve az Európai Bíróság esetjogában felsorolt kényszerítő követelmény, akkor a tervezett szabályozás eleve tilos, mivel sértené az EK-Szerződés 28. cikkét.

239. A kölcsönös elismerést az elv által érintett jogszabályokban meg kell jeleníteni valamilyen formában. Maga a Ktv. a mellékletében felsorol tizenöt érintett jogszabályt. A Ktv. azonban ezt a listát nem tekinti lezártnak, így „nyitva hagyja” a mellékletet, amikor azt írja elő, hogy a kölcsönös elismerés elvét alkalmazni kell a mellékletben fel nem sorolt, technikai jellegű előírást tartalmazó, és nem valamilyen közösségi jogi aktust harmonizáló jogszabályok tekintetében is. Ez kétféle jogszabályt jelenthet. Egyrészt vonatkozik a Ktv. megalkotását követően elfogadott új és a kölcsönös elismerés által érintett jogszabályokra, másrészt esetlegesen vonatkozik a Ktv. megalkotásakor már hatályban lévő azon jogszabályokra is, amelyek ugyan érintettek, de a Ktv. előkészítése során érintettségük nem volt felismerhető, az csak később, esetleg valamilyen konkrét ügy kapcsán vált felismerhetővé. A Ktv. mellékletét egyik esetben sem kell utólag módosítani, kiegészíteni.

240. Az újonnan megalkotandó jogszabályokban két módon jeleníthető meg a kölcsönös elismerés elve. Megvalósítható a Ktv.-re való utalással, vagyis annak háttérjogszabályként való felhívásával. Ilyen formában a Ktv. rendelkezéseit is alkalmazni kell az adott jogszabály tekintetében.

A másik lehetőség egy önálló kölcsönös elismerési klauzula beépítése az új jogszabályba. A klauzula megfogalmazásához segítségül szolgálhat az alábbi minta, azzal a megszorítással, hogy fontos ügyelni arra, hogy az önálló klauzula az adott jogszabály technikai jellegű előírásaira, valamint az azok által érvényesíteni kívánt konkrét kényszerítő követelményre utaljon.

„Az e törvényben (rendeletben) meghatározott technikai jellegű előírásoknak nem kell megfelelnie az olyan [termék], amelyet az Európai Unió valamely tagállamában vagy Törökországban állítottak elő, illetve hoztak forgalomba, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes valamely EFTA-államban állítottak elő, az ott irányadó előírásoknak megfelelően, feltéve, hogy az irányadó előírások a [kényszerítő követelmény] tekintetében az e törvényben (rendeletben) meghatározottal egyenértékű védelmet nyújtanak.”

Műszaki tartalmú jogszabálytervezetek bejelentése

241. Az áruk, illetve részben a szolgáltatások szabad mozgása közösségi jogi alapelveihez kapcsolódik a műszaki tartalmú jogszabálytervezetek bejelentésének eljárása. (Ebben az összefüggésben helytelen és kerülendő a „notifikáció” szóhasználat, mivel az egy másik eljárást jelöl – lásd a 68. pontot.) A bejelentés célja, hogy kiszűrje a tagállamok nemzeti szabályozása által a szabad árumozgás (illetve a szolgáltatások nyújtásának, illetve a letelepedés szabadsága) elé állítani kívánt esetleges akadályokat. Az eljárást a 98/34/EK és a 98/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelveket átültető, a műszaki tartalmú jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetéséről szóló 94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet (Műszr.), valamint a kereskedelem, illetve az áruk szabad áramlása akadályaiával kapcsolatos egyes értesítési és bejelentési eljárások végrehajtásáról szóló 44/2004. (III. 16.) Korm. rendelet szabályozza.

242. Bejelentési kötelezettség alá a másodlagos közösségi jog¹²⁰ által nem szabályozott területeken megalkotandó műszaki szabályozások tervezetei tartoznak. Az ilyen, ún. nem harmonizált területen készített szabályozástervezetek mellett bejelentési kötelezettség alá tartozik az olyan tervezet is, amelyek főszabály szerint ugyan egy másodlagos közösségi jogi aktus átültetését valósítja meg, azonban a harmonizációs rendelkezéseken túli egyéb, a közösségi jog által le nem fedett kérdéseket is szabályoz. Ha tehát egy jogszabálytervezet akár csak egy része tekintetében is bejelentési kötelezettség alá tartozik, akkor az egészet be kell jelenteni.

A szabályozás „műszaki” tartalma nem a köznyelvi értelmezés szerint ítélandó meg; az alatt az irányelv, illetve az azt átültető Műszr. értelmében vett „műszaki leírás”, „egyéb követelmény”, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatást érintő szabály, illetve tilalom megállapítását kell érteni.

„Műszaki leírás”¹²¹ az olyan részletes leírás, amely meghatározza a terméktől elvárt jellemzőket, így különösen annak minőségi színvonalát, teljesítményét, biztonságosságát vagy méretét; ideértve a termékre alkalmazandó olyan követelményeket is, mint a termék megnevezése, szóhasználat, jelölés, címkézés, csomagolás, vizsgálati kötelezettség, vizsgálati módszer és megfelelés-értékelési eljárás. Műszaki leírásnak tekintendő az előállítási módszer és eljárás is, amely mezőgazdasági és halászati termékekre, ezekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szintű termékekre, emberi és állati fogyasztásra szánt termékekre vagy gyógyászati termékekre alkalmazandó, továbbá az egyéb termékekre vonatkozó előállítási módszer és eljárás is, amennyiben az befolyásolja a termék jellemzőit. „Egyéb követelmény” alatt a Műszr. értelmében a műszaki leíráson kívüli, a termékre vonatkozóan különösen a fogyasztók vagy a környezet védelme céljából előírt követelményt kell érteni, amely befolyásolja a termék forgalomba hozatal utáni életciklusát. Ilyenek különösen a használat, az újrafeldolgozás, az újrafelhasználás vagy hulladékkezelés feltételei, amennyiben ezek jelentősen befolyásolhatják a termék összetételét, természetét vagy forgalmazását.

¹²⁰ A Közösség intézményei által kibocsátott jogi aktusok.

¹²¹ A műszaki leírás és az egyéb követelmény definícióját a 94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet 2. §-a (1) bekezdésének c) és d) pontja adja meg.

Műszaki tartalmúnak minősül továbbá az információs társadalommal összefüggő szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására, így különösen a szolgáltatóra, a szolgáltatásra és a szolgáltatást igénybe vevőre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó szabályozástervezet.

Végül a termékkel, annak előállításával, forgalmazásával, használatával, illetve az információs társadalommal összefüggő szolgáltatással kapcsolatos előírások mellett megalapozzák a bejelentési kötelezettséget az olyan tilalmak is, amelyek ezekre vonatkoznak.

Ha a szabályozás-tervezet bármely rendelkezése az említett meghatározások valamelyikébe besorolható (a továbbiakban összefoglalóan: műszaki tartalmú), ez objektív módon megalapozza a bejelentési kötelezettséget, függetlenül attól, hogy az adott rendelkezés ténylegesen jelentheti-e a tagállamok közötti kereskedelem (illetve a meghatározott körben a szolgáltatásnyújtás vagy a letelepedés szabadsága) korlátozását. Az eljárás alkalmazásának kötelező esetei tehát formális szempontok vizsgálata alapján határozandók meg. Az áruk (szolgáltatások) szabad mozgásának akadályozása tekintetében nem a tervezetet kidolgozó jogosult véleményt kialakítani, hanem a Bizottság és a többi tagállam. Az objektív alapon fennálló bejelentési kötelezettség alól csak objektív alapon, a Műszr. 3. §-a (1) bekezdésében felsorolt esetekben¹²² lehetséges mentesülni.

243. A magyar jogrendszerben általánosan kötelező magatartási szabályok csak jogszabályban jelenhetnek meg. Önkormányzati rendeletekben a kifejtettek szerinti műszaki tartalmú előírás az önkormányzatok jogalkotási hatáskörének korlátaira figyelemmel csak a legkritikább esetben fordulhat elő: az érintett tárgykörök elsődleges rendezése ugyanis olyan törvényben történik, amely nem ad ilyen kérdésekben önkormányzati rendeleti felhatalmazást. Így a bejelentési kötelezettség a központi közigazgatási szervek jogszabály-előkészítési gyakorlatát érinti.

244. A Műszr. alapján minden műszaki tartalmú jogszabálytervezetet be kell jelenteni az Európai Bizottságnak. A bejelentési kötelezettség teljesítése a szakminiszter felelőssége. A bejelentés a jogszabálytervezet Bizottságnak való megküldését jelenti, megjelölve a szabályozás szükségességének indokait. A bejelentéshez kapcsolódóan meg kell küldeni a tervezettel közvetlenül összefüggő, annak

¹²² „3. § (1) Nem kell alkalmazni a rendeletet arra a tervezetre, amely

- a) rádiós műsorszolgáltatásra vonatkozik;
- b) a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 2. §-ának 30. pontja szerinti televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozik;
- c) az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó európai közösségi jogi szabályozás által érintett területen állapít meg rendelkezéseket;
- d) a pénzügyi szolgáltatásokra – így különösen a befektetési szolgáltatásokra, banki szolgáltatásokra, biztosítási és viszontbiztosítási műveletekre, határidős vagy opciós ügyletekkel kapcsolatos szolgáltatásokra, valamint a nyugdíjalapokkal kapcsolatos műveletekre – vonatkozó európai közösségi jogi szabályozás által érintett területeken állapít meg rendelkezéseket;
- e) az értékpapír-befektetési szolgáltatásokra és az ezekkel összefüggésben klíring vagy elszámolási tevékenységet végző szervezetekre vonatkozóan állapít meg rendelkezéseket;
- f) a személyeknek, különösen a munkavállalóknak a termékek használatával kapcsolatos védelme érdekében az EK-Szerződéssel összhangban álló intézkedéseket állapít meg, feltéve, hogy ezek nincsenek hatással a termékekre;
- g) olyan kötelező közösségi jogi aktus átültetését vagy végrehajtását szolgálja, amely műszaki leírást vagy szolgáltatásra vonatkozó szabályt fogalmaz meg;
- h) olyan nemzetközi megállapodásból származó kötelezettség teljesítését biztosítja, amely közös műszaki leírás vagy szolgáltatásra vonatkozó szabály elfogadását eredményezi az Európai Közösség részéről;
- i) közösségi jogi aktusban előírt védzáradékokban biztosított lehetőséggel él;
- j) az áruk és a szolgáltatások biztonságosságáról és az ezzel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásról szóló 79/1998. (IV. 29.) Korm. rendelet 10/A. §-ának (3) bekezdésében meghatározott intézkedéseket ír elő;
- k) az Európai Közösségek Bírósága ítéletének végrehajtására korlátozódik;
- l) korábbi műszaki tartalmú jogszabály módosítására szorítkozik, a Bizottság észrevételének megfelelően, az áruk vagy a szolgáltatások szabad áramlását, illetve a letelepedés szabadságát gátló akadály elhárítása céljából.”

megítélését befolyásoló jogszabályi rendelkezések szövegét is. A megküldött szabályozás-tervezetet a Bizottság továbbítja a tagállamok erre a célra kijelölt szervezetéhez.

A bejelentést a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban felállított Notifikációs Központon keresztül, az erre a célra meghatározott bejelentőlapra kell megtenni.¹²³ A bejelentésre a közigazgatási egyeztetést követően, a jogszabálytervezet elfogadását megelőzően kell, hogy sor kerüljön, vagyis törvénytervezet és kormányrendelet tervezete esetében a Kormány döntését, miniszteri rendelet tervezete esetében a miniszter általi aláírást megelőzően.

A bejelentés következtében – annak a Bizottság általi kézhezvételétől számított – legalább három hónapos moratórium veszi kezdetét, amely alatt a Bizottság és a többi tagállam észrevételt tehetnek a tervezetre, vagy részletes véleményt adhatnak hozzá. A határidő lejártá előtt a tervezetet nem lehet elfogadni, illetve kiadni; ennek biztosítására a Műszr. a Kormányhoz történő benyújtást, illetve – miniszteri rendelet esetében – a miniszterhez aláírásra való felterjesztést is megtiltja (lásd még a 246. pont utolsó bekezdését).

A bejelentett tervezetet a Bizottság és a tagállamok megvizsgálják abból a szempontból, hogy az abban foglalt rendelkezések képezhetik-e az áruk (szolgáltatások) szabad mozgásának akadályát. (Más szempontú véleményezésre, igényérvényesítésre ezen eljárás keretében nincs lehetőség.) Álláspontjukat kétféleképpen fejthetik ki: észrevételt tehetnek a tervezetre az előbb jelzett korlátok között, vagy részletes véleményben kifogásolhatják a tervezetet az áruk (szolgáltatások) szabad mozgásának akadályozására hivatkozással.

Az észrevételeket a tervezet véglegesítése során a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni. A részletes vélemény figyelembevételét megvalósító intézkedéseket pedig közölni kell a Bizottsággal is. A részletes vélemény, illetve a Bizottságnak a tárgykörben közösségi szintű szabályozás kidolgozásának szándékáról vagy folyamatban létéről szóló tájékoztatása a három hónapos várakozási időt meghosszabbítja.

Amennyiben a bejelentést követően a tervezet a hatály-meghatározás, a felkészülési idő tekintetében, illetve további részletes leírásokkal vagy követelményekkel való kiegészítés következtében jelentősen módosul, azt ismételten be kell jelenteni. Törvényjavaslat esetén, ha a módosító indítványok a javaslatot az előzőekben megjelölt módon jelentősen érintik, és az ismételt bejelentés másképpen nem valósítható meg, a javaslatot a Kormánynak a módosító indítványokról való szavazást követően vissza kell vonnia.

Az eljárás lezárásaként az elfogadott műszaki tartalmú jogszabály szövegét haladéktalanul meg kell küldeni a Bizottságnak.

245. A bejelentés szempontjából speciális esetnek minősül, amikor a köztársasági elnök, az országgyűlési bizottság, vagy az országgyűlési képviselő önálló indítvánnyal nyújt be törvényjavaslatot. Jóllehet, az ilyen törvényjavaslatok csak ritkán tartalmazzak műszaki leírást, mégis előfordulhat, hogy indokoltá válik az ilyen törvényjavaslat bejelentése is. A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 101. §-ának (1) bekezdése szerint a törvényjavaslat tárgyalása általános vitával nyílik meg. A (3) bekezdés szerint a vitában a törvényjavaslat előterjesztőjét követően, amennyiben nem a Kormány volt az előterjesztő, a Kormány képviselője kap szót. Ennek során indokolt felhívni az Országgyűlést, illetve az előterjesztő figyelmét, hogy a törvényjavaslat a Műszr. által szabályozott eljárás alá tartozik, és azt meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak. E figyelemfelhívást követően maga az előterjesztő is

¹²³ A bejelentés alapvetően elektronikus úton történik; a bejelentőlapok mintája és a kitöltésükre vonatkozó útmutatók letölthetők a GKM honlapján a következő helyről:
http://www.gkm.gov.hu/balmenu/ipar/muszakisabalyozas/notifikacio/98_34_ek.html

viSSzakérheti átdolgozásra a törvényjavaslatot a Házszabály 103. §-ának (2) bekezdése szerint, vagy adott esetben teljes egészében visszavonhatja azt.

Mindazonáltal az általános vitát lezáró szavazás során az Országgyűlés úgy is dönthet, hogy mindaddig nem bocsátja részletes vitára a törvényjavaslatot, amíg annak bejelentési eljárása le nem zajlott. Ilyen esetekben is indokolt, hogy a bejelentést a Kormány képviselőjében az adott területért első helyen felelős tárca tegye meg, együttműködve a törvényjavaslat előterjesztőjével. Az eljárás eredményéről tájékoztatni szükséges mind az előterjesztőt, mind az Országgyűlést, hogy annak fényében hozhassák meg döntésüket.

246. A bejelentési eljárás lefolytatásáról és kimeneteléről – törvénytervezet és kormányrendelet tervezete esetében – a Kormányt megfelelően tájékoztatni kell annak érdekében, hogy olyan döntést tudjon hozni, amely a bejelentési eljárás eredményét megfelelően figyelembe veszi. Ennek több módja is lehetséges, összefüggésben a bejelentés megtételével. A 244. pontban kifejtetteknek megfelelően a törvénytervezetet, illetve kormányrendelet-tervezetet a Kormány döntését megelőzően kell megküldeni a Bizottságnak. Tekintettel arra, hogy a Kormány döntését minden esetben megelőzi az előterjesztésnek a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (a továbbiakban: államtitkári értekezlet) általi megtárgyalása, a bejelentés a következő módokon történhet.

Sor kerülhet a bejelentésre az előterjesztésnek az államtitkári értekezletre történő benyújtását megelőzően. Ebben az esetben a vezetői összefoglaló „Megjegyzések” pontjában tájékoztatást kell adni a bejelentés megtörténtéről, arról, hogy mikor került megküldésre a tervezet, mikor jártak le a határidők, érkezett-e észrevétel vagy vélemény a tervezethez, illetve azok hogyan kerültek figyelembevételre. Ez a megoldás akkor javasolt, ha nem várható a tervezett szabályozásnak az államtitkári értekezleten történő vitatása, esetleges megváltoztatása. A tervezet módosítása esetén ugyanis azt az előző pontban írtak szerint újra be kellene jelenteni.

A másik lehetőség, hogy az előterjesztés a közigazgatási egyeztetést követően benyújtásra kerül az államtitkári értekezlet elé, s csak az államtitkári értekezlet által jóváhagyott tervezet kerül megküldésre a Bizottság részére. A vezetői összefoglaló X. pontja ez esetben a bejelentési kötelezettség fennálltáról ad tájékoztatást. Ha az államtitkári értekezlet úgy határoz, hogy az előterjesztést minden esetben visszakéri, függetlenül attól, hogy ahhoz érkezik-e észrevétel vagy részletes vélemény, akkor az újra benyújtandó előterjesztés vezetői összefoglalójában ismertetni kell a bejelentési eljárás eredményét a fent részletezettek szerint. Ha azonban az államtitkári értekezlet úgy dönt, hogy az előterjesztést az esetleges bizottsági, illetve tagállami észrevételek, vélemények függvényében kéri visszamutatni, akkor két lehetőség adódik. Ha a tervezethez nem érkezik észrevétel vagy részletes vélemény, az államtitkári értekezlet nem tárgyalja újra az előterjesztést, az közvetlenül a Kormány ülésének napirendjére kerülhet. Ilyen esetben az előterjesztéshez csatolandó külön lapon javasolt bemutatni a bejelentési eljárás kimenetelét. Ha azonban a tervezethez a Bizottság vagy valamely tagállam észrevételt, véleményt tett, akkor az előterjesztést újra be kell nyújtani az államtitkári értekezlet elé, és ismét két lehetőség kínálkozik. Ha az észrevételeket, véleményeket az előterjesztő bármilyen formában (formálisan vagy informálisan) rendezte az azokat tevővel, szintén elég egy külön lapon tájékoztatni az államtitkári értekezletet és a Kormányt a bejelentés megtörténtéről és eredményéről. Ha azonban a részletes vélemény alapján a tervezetet át kell dolgozni, akkor nem elég a külön lap, hanem az esetleges módosítások terjedelmétől függően kiegészítő előterjesztést, vagy akár új előterjesztést indokolt benyújtani. Ebben az esetben a kiegészítő, illetve az új előterjesztés vezetői összefoglalójában kerülhet ismertetésre a bejelentési eljárás, a határidők, észrevételek, részletes vélemények, továbbá az ezek alapján végrehajtott esetleges módosítások megjelölésével.

Kivételesen, például, ha valamely vitatott kérdésben az államtitkári értekezleten sem születik megegyezés, vagy politikailag érzékeny szabályozási tárgykör esetében szükség lehet a Kormány jóváhagyásának előzetes megszerzésére annak érdekében, hogy a Kormány részéről esetleg nem

elfogadható szabályozás-tervezet ne kerüljön kiküldésre. Ilyenkor az államtitkári értekezlet feltehetőleg elrendeli az előterjesztésnek a Kormányhoz történő benyújtását, azzal, hogy a Kormány részéről csupán első olvasatban történő megtárgyalásra és a bejelentést lehetővé tevő jóváhagyásra kerüljön sor. (A Kormány tehát – a közösségi jog megsértése nélkül – nem rendelheti el a jogszabálytervezet törvényjavaslatként az Országgyűléshez való beterjesztését, illetve kormányrendelet esetében annak kihirdetését, amire az ilyen kormányjóváhagyásra történő előterjesztéshez kapcsolódó határozati javaslat megszövegezése során külön is szükséges felhívni a figyelmet.) A bejelentési eljárást követően az eljárásra az előző bekezdésben írtak irányadók.

247. Ha az előterjesztés – az előterjesztő megítélése szerint – nem tartozik bejelentési kötelezettség alá, az erre vonatkozó (nemleges) nyilatkozatot kell feltüntetni a vezetői összefoglaló X. pontjában. Meg kell adni ezen álláspont indokolását is, ami praktikusán a „műszaki tartalom” hiánya vagy a Műszr. 3. §-a (1) bekezdése szerinti kivételek alá tartozás lehet.

Miniszteri rendelet tervezete esetében az indokolás (lásd a 145. pontot) részeként kell az említett tájékoztatásokat a véleményezésben résztvevők, illetve a miniszter számára megadni. A bejelentési kötelezettséggel érintett tervezetet minden esetben javasolt megküldeni a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnak¹²⁴ és az EÜH-nak is (nem megfelelően az igazságügy-miniszternek a Jat. 24. §-a (2) bekezdésének c) pontja alapján fennálló véleményezési hatásköréről).

248. A bejelentéssel érintett műszaki tartalmú jogszabályban, annak záró rendelkezései között – figyelemmel a 127. pontban a jogharmonizációs záradék elhelyezése vonatkozásában írtakra is – hivatkozni kell a 98/48/EK irányelvvel módosított 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előírt egyeztetés megtörténte a Műszr. 2. mellékletében megadott formában:

„A rendelet (törvény) tervezetének a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, a 98/48/EK irányelvvel módosított 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8–10. cikkében előírt egyeztetése megtörtént.”

Amennyiben meglévő jogszabályt módosító jogszabály tervezetét érinti a bejelentési kötelezettség, a hivatkozásnak a módosító jogszabály záró rendelkezései között kell szerepelnie, és nem épülhet be a módosított jogszabályba, hiszen a bejelentés nem ennek tekintetében történt meg. (Más kérdés, hogy rendszerint az alapjogszabályt is meg kell küldeni a Bizottságnak, mivel a bejelentett szabályozástervezet értelmezéséhez, értékeléséhez általában szükség van az alapjogszabályra is.)

249. A bejelentés elmulasztása a közösségi jog megsértésének minősül, ezért tagállami kötelezettségszegés miatti eljárás megindítását eredményezheti az Európai Bíróság előtt. Ugyanígy a közösségi jog megsértésének minősül az is, ha az előírt várakozási idő letelte előtt a bejelentett tervezet elfogadásra kerül. Az ilyen eljárási szabálysértések önmagukban, a tervezet tartalmától (annak a szabad árumozgást akadályozó jellegétől) függetlenül megalapozzák a tagállami kötelezettségszegés megállapíthatóságát. Amennyiben megállapítást nyer a közösségi jog megsértése, ez az így elfogadott jogszabály végrehajthatatlanságát eredményezi. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata¹²⁵ alapján a közösségi jog megsértésével elfogadott jogszabályra a magánszemélyek egymás közötti jogügyleteik során sem hivatkozhatnak, az ilyen jogszabályból nem keletkeznek kötelezettségek és jogok számukra.

Az előző pontban írt hivatkozás hiánya is megsérti az irányelvből eredő kötelezettségeket, jöllehet ennek súlya nem ér fel az említett eljárási hibákkal.

Érdemes továbbá azt is figyelembe venni, hogy különösen a Bizottságtól vagy a Bizottság egyetértésével érkező részletes vélemények esetén nem indokolt a tervezetet a vélemény figyelmen

¹²⁴ Tekintettel arra, hogy a bejelentéseket intéző Notifikációs Központ a GKM szervezeti egysége.

¹²⁵ Így különösen a C-443/98, C-194/94, illetve C-159/00 számú ügyekben hozott ítéletek.

kívül hagyásával döntésre előterjeszteni, tekintettel arra, hogy valószínűsíthető, a Bizottság a részletes vélemény figyelembe nem vétele esetén, az abban megfogalmazott indokok alapján meg fogja támadni a jogszabályt az Európai Bíróság előtt.

250. Tekintettel arra, hogy a bejelentési kötelezettség alá tartozó szabályozástervezetek olyan területeket érintenek, amelyek másodlagos közösségi jog által nincsenek szabályozva, ezen tervezetek esetében alkalmazni kell a kölcsönös elismerés elvét (lásd a 235. pontot). A Bizottság a 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alkalmazásáról készített jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a kölcsönös elismerés elvének alkalmazandóságára történő hivatkozás elmaradása a megküldött szabályozás-tervezetekben szükségképpen maga után vonja részletes vélemény kibocsátását, s így az elfogadási moratórium ehhez kapcsolódó – hat hónapra történő – meghosszabbodását.

Állami támogatások bejelentése

251. Az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése az állami támogatások általános tilalmáról rendelkezik,¹²⁶ ugyanakkor egyrészt a 87. cikk (2) és (3) bekezdése, másrészt a másodlagos jogforrások – bizottsági rendeletek formájában – kivételeket is megállapítanak e tilalom alól. (A Bizottság ezen kívül számos közleményben, iránymutatásban értelmezi a kivételek alkalmazásának gyakorlatát.) A 87. cikk (2) bekezdése automatikus kivételekről rendelkezik, míg a (3) bekezdés olyan támogatási célokat fektet le, melyekről bizonyos feltételek teljesülése esetén a Bizottság állapíthatja meg, hogy összeegyeztethetők a közös piaccal.

E kivételekre tekintettel a 88. cikk (3) bekezdése előírja a támogatási tervezetek előzetes bejelentésének kötelezettségét: „A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 87. cikk értelmében nem egyeztethető össze a közös piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.” Az eljárási kérdésekről az EK-Szerződés 93. cikkének [jelenlegi 88. cikkének] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet, illetve az annak végrehajtásáról szóló 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet rendelkezik.

252. Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet (Átr.) a pénzügyminiszter hatáskörébe utalja az állami támogatások bejelentésével, illetve a közösségi joggal való összeegyeztethetősége megteremtésével kapcsolatos feladatokat a mezőgazdasági termékek előállítására és kereskedelmére nyújtott támogatásokkal kapcsolatos eljárást kivéve. E feladatait a pénzügyminiszter a Pénzügyminisztériumon belül külön szervezeti egységként működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) útján látja el.

253. Az Átr. rendelkezésének megfelelően minden támogatási tervezetet, valamint a 794/2004/EK végrehajtási rendelet vonatkozó formanyomtatványát előzetesen be kell jelenteni a TVI-nek. Az előzetes bejelentési kötelezettség érinti mind a nagyobb támogatási programokat, melyeket törvényben, kormány- vagy miniszteri rendeletben hoznak létre, illetve e programoknak megfelelő pályázati felhívásokat, mind pedig az egyedi, ad hoc jellegű – általában kormányhatározat formájában megjelenő – támogatásokat, vagy a helyi önkormányzatok által tervezett támogatásokat is. Az előzetes bejelentési kötelezettség teljesítéséért a támogatást nyújtó szerv felelős, amely az egyedi támogatás

¹²⁶ „Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzíja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

odaítéléséről döntő vagy a támogatási program, azaz a támogatásról rendelkező jogszabály, egyéb jogi aktus¹²⁷, illetve a pályázati felhívás elkészítéséért felelős szerv vagy személy.

254. Egy támogatási tervezetnek két olyan lényegi eleme lehet, melyek együttes fennállása esetén felmerül a tervezet TVI-hez való benyújtásának szükségessége.

Először, a támogatásnak állami forrásból kell származnia (v.ö.: EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdés). Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján ez alatt nem csak a központi költségvetésből származó támogatást kell érteni, hanem minden közpénzből – tekintet nélkül annak forrására – finanszírozott támogatásra, ideértve a regionális, helyi hatóságok, más hatóságok, köztestületek, illetve állami tulajdonban lévő vállalkozások által nyújtott pénzügyi segítséget is. A bejelentendő támogatást tehát közvetlenül vagy közvetve állami forrásból finanszírozzák, annak formájától függetlenül. Habár az állami támogatást, formáját tekintve, általában közvetlen pénzügyi támogatásként nyújtják, támogatásnak minősül például az adó, illetve a társadalombiztosítási járulékok alóli mentesség, az állami kezességvállalás, a csökkentett áron való áruértékesítés, a költség-visszatérítés, a kereskedelmi rátáknál alacsonyabb kamatozású kölcsön is; tehát minden olyan segítség, könnyítés, amely akár közvetett módon is pénzügyi helyzet javítását szolgálja. Az Átr. 3. §-a részletesen meghatározza az egyedi támogatások vagy támogatási programok szabályainak tartalmi elemeit, és ezek között rögzíti az egyes támogatási kategóriákat, kimondva, hogy egyedi támogatások vagy támogatási programok csak az Átr. 1. mellékletében meghatározott támogatási kategóriákra vonatkozhatnak.

Másodszor, egy támogatást, még ha az állami forrásból nyújtják is, csak akkor kell bejelenteni, ha azt egy adott vállalkozásnak vagy vállalkozások körének, illetve egy bizonyos áru termelésének céljából nyújtják. A vállalkozás fogalma nem csak a gazdasági társaságra terjed ki: a döntő elem az üzletszerű gazdasági tevékenység.

Ezenkívül ugyanakkor egy támogatási tervezet csak akkor fog tiltott állami támogatásnak minősülni, ha az olyan előnyt jelent a kedvezményezett számára, amelyet azonos finanszírozási viszonyok mellett a piacon egyébként nem érhetne el. (Az előny nem csak kifizetés formájában jelentkezhet, hanem államháztartási bevételekiesés formájában is, mint például adókedvezmények.) Továbbá, amennyiben egy intézkedést minden korlátozás – pl. ágazati, földrajzi vagy a vállalat mérete szerinti különbségtétel – nélkül alkalmaznak a tagállam területén letelepedett bármely vállalkozásra, akkor az általános intézkedésnek és nem állami támogatásnak minősül. [Helyi iparüzési adónál az egyes önkormányzatok által alkalmazott különböző adókulcsok (pl. Székesfehérvár 2%, Veszprém 1,5%) nem minősülnek szelektív intézkedésnek, tekintettel arra, hogy az önkormányzat illetékességében az intézkedés minden gazdasági szereplőre kiterjed.] Végül, a támogatásnak érintenie kell a tagállamok közti kereskedelmet. A tagállamok közötti kereskedelem befolyásolása a legtöbb esetben fennáll. Például, ha egy vállalkozás nem exportál, csak a helyi piacon értékesíti termékeit, az adott piacon a konkurencia nehezebben tud megjelenni, mert azt a támogatott vállalkozás termékei uralják. Hasonló az eset akkor is, ha az Unión kívüli exportra termelő céget támogatja valamelyik tagállam, hiszen a támogatás segítségével a vállalkozás, más uniós vállalatokkal szemben, versenyelőnybe kerülhet az exportpiacon.

255. A támogatási tervezet bejelentését követően a TVI megvizsgálja azt. Ha a tervezet nem minősül az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott állami támogatásnak – tehát az előbb kifejtett feltételek nem valósulnak meg –, a pénzügyminiszter erről harminc napon belül értesíti a támogatást nyújtó szervet.

¹²⁷ „d) a »támogatási program«: olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg, illetve olyan jogi aktus, amelynek alapján a meghatározott projekthez nem kapcsolódó támogatást egy vagy több vállalkozásnak lehet megítélni határozatlan időre és/vagy meghatározatlan összegben;” (659/1999/EK rendelet, 1. cikk d) pont)

256. Ha a TVI azt állapítja meg, hogy a bejelentett támogatási tervezet a csekély összegű támogatásokra vonatkozó bizottsági rendelet¹²⁸ hatálya alá tartozik (vagyis a támogatás mértéke három éven belül nem haladja meg a 100 000 eurót), vagy arra valamely csoportmentességi rendelet¹²⁹ alkalmazandó, állásfoglalását szintén harminc napon belül megküldi a támogatást nyújtó szervnek. Ezekben az esetekben a támogatási tervezeteket nem kell a Bizottságnak bejelenteni, a TVI ugyanakkor ellenőrzi, hogy a tervezet valóban megfelel-e az adott bizottsági rendeletnek, előzetes véleményben javaslatot tehet módosításra, illetve értesíti a Bizottságot az ilyen támogatási tervezetek hatálybalépéséről.

257. Egyéb esetekben a pénzügyminiszter harminc napon belül előzetes véleményben nyilatkozik a tervezetnek a Bizottság részére történő bejelentésre alkalmasságáról. Ha a támogatási tervezet bejelentésre alkalmasnak minősül, tehát a Bizottság az állami támogatást valószínűsíthetően a közösségi joggal összeegyeztethetőnek fogja minősíteni, a pénzügyminiszter a támogatást nyújtó szerv egyidejű értesítése mellett a bejelentéstől számított harminc napon belül megküldi a tervezetet a Bizottságnak. Ha a TVI azt állapítja meg, hogy a támogatási tervezet nem egyeztethető össze a közösségi joggal, tehát nem alkalmas a Bizottságnak történő bejelentésre, harminc napon belül javaslatot tesz az összeegyeztethetőség megteremtésére.

A Bizottság a támogatási tervezet közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről szóló határozatáról a pénzügyminiszter értesíti a támogatást nyújtó szervet. A támogatási tervezet csak a Bizottság jóváhagyó határozata után léptethető hatályba. A Bizottság döntésétől függően a vizsgálat végéig felfüggesztheti a támogatás folyósítását, és ha a vizsgálat negatív eredménnyel zárul, a már nyújtott támogatást vissza kell fizetni. Ha a Bizottság elrendeli a támogatás felfüggesztését, a pénzügyminiszter felhívja a támogatást nyújtó szervet a szükséges intézkedés megtételére. Ha a Bizottság visszatérítési határozattal elrendeli a támogatás visszafizettetését, a pénzügyminiszter felhívja a támogatást nyújtó szervet a visszafizetés elrendelésére. A visszafizetendő támogatás az Átr. értelmében adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül.

A Bizottságnak való előzetes bejelentés elmulasztása következményeként a támogatás jogellenesnek minősül. Az Átr. rendelkezései szerint, ha a pénzügyminiszter észleli, hogy a támogatást nyújtó szerv bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, határidő megjelölésével felszólítja a mulasztás pótlására. Ha a támogatást nyújtó szerv ezt követően sem jelenti be a tervezetet, a pénzügyminiszter a támogatást folyósítónál kezdeményezi a be nem jelentett támogatás felfüggesztését, valamint visszafizettetését.

258. A mezőgazdasági termékekre vonatkozó állami támogatások bejelentésével kapcsolatos eljárási kérdéseket a mezőgazdasági, halászati, erdészeti és vidékfejlesztési állami támogatások Európai Bizottság részére történő bejelentési rendjéről szóló 46/2005. (III. 11.) Korm. rendelet szabályozza.¹³⁰ A bejelentéssel kapcsolatos feladatokat a földművelési és vidékfejlesztési miniszter látja el.

¹²⁸ A Bizottság 69/2001/EK rendelete (2001. január 12.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról.

¹²⁹ A Bizottság 68/2001/EK rendelete (2001. január 12.) az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való alkalmazásáról, a Bizottság 70/2001/EK rendelete (2001. január 12.) az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatásokra való alkalmazásáról, valamint a Bizottság 2204/2002/EK rendelete (2002. december 12.) az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról.

¹³⁰ A vonatkozó közösségi rendeletek e területen a következők: a Bizottság 2004. október 6-i 1860/2004/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról a mezőgazdasági és halászati ágazatban; a Bizottság 2003. december 23-i 1/2004/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról; a Bizottság 2004. szeptember 8-i 1595/2004/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a halászati termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról.

259. A jogalkotási eljárás szempontjából e szabályok két tekintetben érdemelnek figyelmet. A 659/1999/EK tanácsi rendelet 3. cikke előírja, hogy a bejelentendő támogatás nem léptethető hatályba a Bizottság támogatást engedélyező határozatának meghozatala előtt vagy a határozatának [a rendeletben szabályozott esetekben] vélelmezett meghozatala előtt. Erre a követelményre tekintettel az állami támogatásokra vonatkozó tervezetek bejelentésének kötelezettségéről és a követendő eljárásról a kormány-előterjesztésekben, a vezetői összefoglaló X. (Megjegyzések) pontjában, illetve az indokolásban tájékoztatni kell az egyeztetésben érintetteket és a döntéshozót, s azt olyan időpontban indokolt megtenni, hogy a Bizottság esetleges jóváhagyásának hiányában az adott jogszabály hatályba lépése a jogbiztonság követelményének sérelme nélkül biztosítható legyen, illetve végleges szövegének megállapításakor a Bizottság esetleges észrevételei kellően figyelembe vehetők legyenek. Ezt a célt szolgálja a pénzügyminiszternek az Átr.-ben előírt előzetes véleményezési eljárása, illetve az a szabály, amely szerint a csekély összegű támogatást, illetve a valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatást [amelyet tehát főszabályként nem kell bejelenteni a Bizottságnak] tartalmazó jogszabálytervezetet csak a vonatkozó közösségi rendeletek szabályaival való összeegyeztethetőségére vonatkozó pénzügyminiszteri állásfoglalás kiadását követően lehet közigazgatási egyeztetésre bocsátani.

260. A másik fontos szabály az, hogy ha a támogatási tervezet csekély összegű támogatásnak vagy valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatásnak minősül, a támogatási tervezetnek kifejezett hivatkozást kell tartalmaznia az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági rendeletre¹³¹ vagy arra a csoportmentességi rendeletre, amelynek hatálya alá tartozik. Az ilyen hivatkozást értelemszerűen másképpen kell megszövegezni, mint a jogharmonizációs záradékban foglalt jogharmonizációs hivatkozásokat, hiszen ezekben az esetekben nem valamely közösségi rendelet tagállami jogszabállyal való végrehajtásáról van szó. E hivatkozásokra – amellet, hogy közösségi előírás teszi azokat kötelezővé – leginkább a tájékoztató cél jellemző, így megfogalmazásukat is ehhez kell igazítani (lásd a 94., 96. pontot).

Egyéb jogszabálytervezetek előzetes megküldésének kötelezettsége

261. Az irányelvnek megfelelést biztosító nemzeti jogszabályok Európai Bizottságnak való megküldése (notifikáció, lásd a 68. pontot) mellett egyes közösségi jogi aktusok olyan kötelezettséget írnak elő a tagállamok számára, hogy a közösségi szabályozás által érintett területen elfogadandó nemzeti szabályozás-tervezeteket küldjék meg a Bizottságnak (a többi tagállamnak). Az ilyen szabályozások csak a Bizottság jóváhagyása esetén fogadhatók el.

Ezeket a speciális megküldési kötelezettségeket el kell különíteni a műszaki tartalmú jogszabálytervezetek bejelentésének kötelezettségétől (241–242. pont) is, ahol a közösségi jog által nem harmonizált területeken elfogadandó bizonyos nemzeti jogszabálytervezetek Bizottságnak való megküldése a bejelentési rezsimet létrehozó irányelvnek és az azt átültető Műszr.-nek megfelelően történik.

262. Ilyen speciális megküldési kötelezettséget ír elő például a csomagolásról és a csomagolási hulladékokról szóló 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv – a 2004/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (3) bekezdésével módosított – 6. cikkének (10) bekezdése, amelynek alapján akkor, ha egy tagállam az irányelvben rögzített hasznosítási és újrafeldolgozási célkitűzéseken túlmutató programot kíván beindítani, arról a Bizottságot tájékoztatnia kell.

¹³¹ Vagyis az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2001. január 12-i 69/2001/EK rendeletre, illetve – mezőgazdasági állami támogatások esetén – a mezőgazdasági és halászati ágazatban az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2004. október 6-i 1860/2004/EK bizottsági rendeletre.

A tájékoztatási kötelezettség azt szolgálja, hogy a Bizottság ellenőrizhesse: az említett intézkedés nem eredményezi-e a belső piac torzulását, illetve nem gátolja-e azt, hogy a többi tagállam betartsa az irányelvet. A Bizottságnak meg kell erősítenie ezeket az intézkedéseket, miután a tagállamokkal együttműködve meggyőződött arról, hogy azok nem jelentik a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, s az ilyen intézkedések csak ezt követően fogadhatók el. A megküldési kötelezettséget itt tehát az irányelvi célkitűzésen túlmutató nemzeti intézkedés alapozza meg.

263. Egy ilyen nemzeti szabályozás ugyanakkor jellegénél fogva műszaki tartalmúnak is minősülhet, és – lévén az irányelven túlmutató – nem harmonizált területet érint. Így előfordulhat, hogy a Műszr.-tel felállított rendszerben is bejelentési kötelezettség alá tartozik. Az ilyen kettős megküldési kötelezettség alá tartozó esetekben a követendő eljárást a Műszr. 4. §-ának (5) bekezdése jelöli ki. A jogszabálytervezetet a speciális eljárás keretében kell megküldeni a Bizottságnak, ugyanakkor abban megfelelően hivatkozni kell a 98/34/EK irányelvre, ezáltal a Bizottság értesítése kielégíti a Műszr. szerinti kötelezettségeket is. A hivatkozás formája a Műszr. 2. melléklete szerinti: „*A rendelet (törvény) tervezetének a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, a 98/48/EK irányelvvel módosított 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8–10. cikkében előírt egyeztetése megtörtént*”.

A Műszr. szerinti bejelentésekre szolgáló, a Bizottság által összeállított bejelentőlap formanyomtatványa ugyanakkor külön rovatot (7. pont) tartalmaz a más közösségi jogi aktusok szerinti bejelentések feltüntetésére. Indokolt e bejelentések esetén is ezen formanyomtatvány – párhuzamos – alkalmazása, és a bejelentésnek a Notifikációs Központnak való megküldése annak érdekében, hogy a Notifikációs Központ nyilvántartásba vehesse azt, illetve gyakorlata révén megfelelően ellenőrizze a bejelentéshez szükséges tartalmi és formai követelmények meglétét.

264. További példát ad az élelmiszer-higiénéről szóló 852/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 13. cikke. Az említett rendelkezés lehetőséget teremt arra, hogy a tagállamok – a rendelet célkitűzései elérésének veszélyeztetése nélkül – a rendelet II. mellékletében megállapított követelményeket kiigazító nemzeti intézkedéseket fogadjanak el. Az ilyen nemzeti intézkedést elfogadni szándékozó tagállamnak előzetesen értesítenie kell a Bizottságot és a többi tagállamot. Az értesítés alkalmával részletes leírást kell adni a tervezett kiigazítás jellegéről, megfelelően indokolni kell azt, adott esetben beleértve a végrehajtott veszélyelemzés és az annak biztosítására meghozandó intézkedések összefoglalójának megküldését, hogy a kiigazítás ne veszélyeztesse a rendelet célkitűzéseit, és meg kell adni minden további vonatkozó információt. A többi tagállamnak az értesítés kézhezvételétől számítva három hónap áll rendelkezésére, hogy írásban észrevételeket küldjön a Bizottságnak. Az észrevételezésre rendelkezésre álló időszak bizonyos esetekben ennél hosszabb is lehet. A Bizottság konzultálhat, amennyiben pedig a tagállamoktól írásos észrevételt kap, konzultálnia kell a tagállamokkal a rendelet által létrehozott bizottság keretében. Arról, hogy az előirányzott intézkedések – szükség esetén megfelelő módosításokkal – végrehajthatók-e, a Bizottság hoz határozatot. A tagállam a melléklet előírásait kiigazító nemzeti intézkedést csak a Bizottság említett határozatának megfelelően, vagy abban az esetben fogadhatja el, ha az észrevételezésre rendelkezésre álló időszak lejártá után egy hónappal a Bizottságtól sem más tagállam írásbeli észrevételéről, sem a Bizottság határozat elfogadására irányuló szándékáról nem kapott tájékoztatást.

265. Hasonló eljárást határoz meg az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló 853/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 10. cikke a rendelet III. mellékletében megállapított követelményeket, valamint az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 17. cikke az I. mellékletének előírásait kiigazító nemzeti intézkedések elfogadása tekintetében.

266. Az ilyen speciális előzetes megküldési kötelezettségre – a műszaki tartalmú jogszabálytervezetek bejelentése eljárásához hasonlóan – megfelelően figyelemmel kell lenni már a jogalkotási programozás során. A Bizottság és a többi tagállam értesítése kötelezettségéről és a követendő eljárásról a kormány-előterjesztésekben, a vezetői összefoglaló X. (Megjegyzések) pontjában, illetve az indokolásban tájékoztatni kell az egyeztetésben érintetteket és a döntéshozót, s azt a Kormány döntését megelőzően, miniszteri rendeleteknél a miniszter általi aláírás előtt kell megtenni. A megküldést az EÜH-n keresztül javasolt bonyolítani, a műszaki tartalmú jogszabálytervezeteket érintő bejelentési kötelezettség egyidejű fennállása esetén a Notifikációs Központ értesítése mellett, illetve a Műszr. szerinti bejelentőlap formanyomtatványának párhuzamos kitöltésével.¹³² A megküldés megtörténtéről, az észrevételezési határidő elteltéről és a Bizottság határozatáról a döntéshozót szintén megfelelően tájékoztatni szükséges, illetve – irányelv esetében – azt a notifikációs eljárás során is dokumentálni kell.

Budapest, 2005. július 21.

Dr. Petrétai József
igazságügy-miniszter

¹³² Az eljárás részletes szabályainak bemutatása nem tárgya a jelen irányelvnek (lásd a 204. pontban írottakat).

Mellékletek

1. melléklet

A jogharmonizációs célú jogalkotás szempontjából releváns magyar jogszabályok és határozatok*

1949. évi XX. törvény	a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1987. évi XI. törvény	a jogalkotásról
1995. évi XXVIII. törvény	a nemzeti szabványosításról
2004. évi XIV. törvény	az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek az áruk szabad áramlását biztosító rendelkezéseire vonatkozó kapcsolódó kölcsönös elismerés alkalmazásáról
2004. évi XXX. törvény	a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és 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 között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről
2004. évi LIII. törvény	az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről
2005. évi L. törvény	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet	az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről
44/2004. (III. 16.) Korm. rendelet	a kereskedelem, illetve az áruk szabad áramlása akadályait kapcsolatos egyes értesítési és bejelentési eljárások végrehajtásáról

* A megadott jogforrások esetleges későbbi módosításaikkal együtt értendők.

85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet	az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális térképről
94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet	a műszaki tartalmú jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetéséről
334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet	az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről
356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet	az Európai Ügyek Hivataláról
46/2005. (III. 11.) Korm. rendelet	a mezőgazdasági, halászati, erdészeti és vidékfejlesztési állami támogatások Európai Bizottság részére történő bejelentési rendjéről
12/1987. (XII. 29.) IM rendelet	a jogszabályszerkesztésről
1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat	a Kormány ügyrendjéről
2069/2000. (III. 31.) Korm. határozat	a kormányzati jogszabály-előkészítés egyes jogalkotási követelményeiről
1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat	az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról
1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat	az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről
1084/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat	a Magyar Köztársaságnak az Európai Bíróság előtti képviseletéről és az azzal kapcsolatos feladatokról
7001/1988. (IK 11.) IM irányelv	a jogszabályszerkesztésről

2. melléklet

Jogharmonizációs adatlap

(minta)

Jogharmonizációs javaslat*

(az 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat melléklete alapján)

Sürgősség:
Igen/Nem

1. A jogharmonizációs javaslatot készítő minisztérium: ⁱ							
2. Az uniós jogi aktus megjelölése ⁱⁱ							
celex-szám:							
cím:							
Átültetési/végrehajtási határidő: ⁱⁱⁱ							
3. Az uniós jogi aktusnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésének időpontja: ^{iv}							
4. A jogalkotási feladat teljesítéséért első helyen felelős és társfelelős minisztérium(ok) ⁱ							
5. Konceptcionális döntés szükséges: ^v	Igen/Nem	A koncepció elfogadásának tervezett időpontja:					
6. Az elfogadandó új jogszabály(ok) tárgya és jogforrási szintje	A jogalkotási feladat teljesítésének ütemezése ^{viii}						
tárgy:	jogforrási szint: ^{vi}	felhatalmazás: ^{vii}	első közigegeztetés ^{ix}	kormány-döntés ^{ix,x}	OGY. döntés ^{ix,x}	kihirdetés időpontja ^{ix}	hatálybalépés tervezett időpontja ^{ix}
6a.							
6b.							
6c.							
6....							

7. A módosítandó jogszabály(ok):^{xi}						<i>hatályon kívül helyezés^{xii} Igen/Nem Igen/Nem Igen/Nem Igen/Nem</i>
7a.						
7b.						
7c.						
7....						
8. Az uniós jogi aktussal teljes mértékben harmonizáló hatályos jogszabály(ok):^{xiii}						
8a.						
8b.						
8c.						
8....						

9. A jogharmonizációs javaslat egyeztetésébe bevont minisztériumok (egyéb állami szervek)	
10. A jogharmonizációs javaslat módosítása esetén a módosítás indoka:	
11. A jogharmonizációs javaslat elkészítésének és egyeztetésre bocsátásának dátuma:	

Megjegyzés^{xiv}

--

ⁱ Nem kell jogharmonizációs javaslatot készíteni, ha jogalkotási kényszer nincs. Viszont szükséges a javaslat elkészítése, ha az uniós jogi aktus természeténél fogva jogalkotást igényel, de ténylegesen erre azért nincs szükség, mert a hatályos magyar jogszabályok kielégítik a követelményeket. Belső jogalkotás nem csak akkor szükséges, ha az uniós jogi aktus átültetést igényel, hanem akkor is, ha egy közösségi rendelet végrehajthatóságához kiegészítő jellegű szabályokra van szükség, vagy dereguláció indokolt.

ⁱⁱ Elegendő a megfelelő minisztérium rövidítésének megadása.

ⁱⁱⁱ Az uniós tervezet száma és címe tüntetendő fel, ha a jogalkotás sürgősségére tekintettel az uniós jogi aktus kihirdetése nem várható be.

^{iv} Az irányelvektől, illetve kerethatározatoktól eltérő jogi aktusok (rendeletek, illetve határozatok) esetén az adott jogi aktus hatálybalépésének, illetve – ha az adott jogi aktus erről külön rendelkezik – alkalmazásának időpontja. Szakaszos átültetési/alkalmazási időpontok előírása esetén a legkorábbi dátumot szükséges beírni, a későbbi időpontokra pedig célszerű a Megjegyzés rovatban utalni.

^v Kérjük, hogy a dátumokat ÉÉÉÉ.HH.NN formátumban adja meg. (Az elfogadás időpontja tüntetendő fel, ha a jogalkotás sürgősségére tekintettel az uniós jogi aktus kihirdetése nem várható be.)

^{vi} Amennyiben a jogszabály-tervezet kidolgozását megelőző koncepcionális döntés szükséges (a *nem megfelelő* rész törölendő).

^{vii} TV, KORMrend, MINrend; illetve adott esetben OGYhat, KORMhat.

^{viii} Ha az elfogadandó jogszabály miniszteri rendelet, a kiadását lehetővé tevő felhatalmazást is meg kell jelölni.

^{ix} A határidőket az uniós jogi aktusban meghatározott átültetési/végrehajtási határidő(k) figyelembevételével kell meghatározni, továbbá tekintettel kell lenni arra is, hogy a jogszabály címzettjeinek megfelelő idő álljon rendelkezésére a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között az alkalmazásra való felkészülésre.

^x Év, hónap.

^{xi} A jogszabály típusától függően kell kitölteni.

^{xii} A jogszabályok rövid megjelölését kérjük megadni.

^{xiii} Kérjük jelölje meg, amennyiben a jelzett hazai jogszabályt hatályon kívül kell helyezni (a részleges hatályon kívül helyezést módosításként szükséges feltüntetni) (a *nem megfelelő* rész törölendő).

^{xiv} Megfelelési táblázat készítése szükséges.

^{xv} E helyen szükséges feltüntetni az átültetéshez/végrehajtáshoz kapcsolódó esetleges egyéb fontos információkat, illetve teendőket, így különösen annak tényét, hogy az adott uniós jogi aktustól való eltérés (derogáció) vonatkozik Magyarországra, az adott uniós jogi aktusban előírt – nem a klasszikus, az irányelvekhez kapcsolódó notifikációt érintő – bejelentési, jelentéstételi kötelezettségeket (pl. a kijelölt tagállami hatóságokról való értesítés kötelezettségét) vagy a hazai jogszabály tervezetének véleményezésre való megküldésének kötelezettségét.

3. melléklet

Megfelelési táblázat*

(minta)

* A megfelelési táblázatot a jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005. (IK 8.) IM irányelv 62–64. pontjában foglaltak szerint kell kitölteni.

[dátum] **Megfelelési táblázat/Correlation Table:** [celex-szám] 1/...

Közösségi vagy uniós jogi aktus/Community or Union Act:¹

Magyar áttültető/végrehajtó jogszabály(ok)/Hungarian National Implementing Measure(s):²

–

–

–

–

–

–

–

¹ A közösségi /uniós jogi aktus teljes címe.

² Az áttültetést megvalósító magyar jogszabályok teljes címe felsorolásszerűen. Ha az áttültető jogszabály valamely más jogszabály módosításával valósítja meg az áttültetést, úgy fel kell sorolni a módosuló magyar jogszabály(oka)t is. Egyeztetési szakaszban külön meg kell jelölni a tervezetet.

[dátum]

Megfelelési táblázat/*Correlation Table*:

[celex-szám]

2/...

EK/EU-RENDELKEZÉSEK <i>EC/EU PROVISIONS</i> ¹	ÁTÜLTETŐ/VÉGREHJÁJTÓ RENDELKEZÉSEK <i>IMPLEMENTING PROVISIONS</i> ²	MEGJEGYZÉSEK <i>NOTES</i> ³

¹ Elegendő a cikkek, bekezdések, albekezdések, pontok stb. megjelölésének megadása, a rendelkezés szövege nélkül.

² Elegendő a §-ok, bekezdések, pontok stb. megjelölésének megadása, a rendelkezés szövege nélkül. Ha az átültető jogszabály az átültetést valamely más jogszabály módosításával valósítja meg, úgy a módosuló magyar jogszabályhelyeket és az átültető jogszabály vonatkozó rendelkezését is fel kell tüntetni [pl. „Ptk. 685. § d) pont (2002. évi XXXVI. tv. 8. §)” vagy „Grtv. 2. § c) pont (Tervezet 1. §)”].

³ Az átültetést megvalósító rendelkezéseket magyarázó, illetve az érintett EK/EU-rendekezés jellegére, jogi megítélésére, az átültetési kötelezettség hiányára (pl. célmeghatározás, opcionális rendelkezés, az európai intézményeket kötelező rendelkezés) vonatkozó megjegyzések.

4. melléklet

Notifikációs adatlap

(minta)

Notifikációs bejelentés

Közösségi/Uniós jogi aktus Celex-száma: Címe:	
Átültetés: (teljes / részleges)	Felelős tárca:
Átvételi határidő:	Bejelentés dátuma:
Átültető jogszabályok¹: 1. 2. 3. 4. 5.	
Megfelelési táblázat kötelező²: (igen / nem)	Hivatkozás nemzeti jogszabályban kötelező³: (igen / nem)
Speciális notifikáció⁴:	

¹ Kérjük az átültetés szempontjából releváns összes jogszabályt sorolják fel, így ne csak az alapjogszabályt hanem az átvételt konkrétan megvalósító módosításokat is.

² Egyes közösségi/uniós jogi aktusok előírják, hogy a notifikáció során nem csak a nemzeti jogszabály szövegét, hanem megfelelési táblázatot is kell küldeni. Ez utóbbi hiányában nem teljes a notifikáció.

³ A közösségi/uniós jogi aktus előírhatja, hogy az átvevő nemzeti jogszabályban kötelező hivatkozni rá.

⁴ Egyes közösségi/uniós jogi aktusok az átvételről szóló jelentések megküldését, a felelős hatóságok bejelentését írják elő. Az ilyen speciális megküldési, jelentési kötelezettségnél kérjük, jelöljék meg, hogy az adott jogi aktus mely cikke (bekezdése) írja ezt elő.

5. melléklet

Az uniós jogi aktusok magyar szövegének elérhetősége

Az alábbiakban azok a gyakorlati ismeretek kerülnek összefoglalásra, amelyek révén a meglehetősen terjedelmes uniós joganyagban eligazodva az egyes jogforrások szövege viszonylag könnyen megtalálható, megismerhető.

A legegyszerűbb a helyzet nyilvánvalóan a csatlakozás óta kihirdetésre került jogi aktusok esetén, hiszen azok a Hivatalos Lap rendes lapszámaiban jelentek meg magyarul is, így nyomtatott formában megvásárolhatók, illetve megrendelhetők a Hivatalos Lap forgalmazóitól, illetve ingyenesen letölthetők az Európai Unió hivatalos jogi portáljáról, az EUR-Lexről.

A csatlakozás előtt kihirdetett jogi aktusok magyar szövege szintén elérhető elektronikusan az EUR-Lex portálon, és – a megjelent magyar nyelvű különkiadások esetében – nyomtatott formában is megvásárolható, illetve megrendelhető (a különkiadás valamennyi kötetének megjelentetése után a Kiadóhivatal CD-ROM formában is megjelenteti majd az egész anyagot).⁵

A szövegek elektronikus változatának elérése többféle módon lehetséges:

- a) A Hivatalos Lap megjelent különkiadásai elektronikusan megtalálhatók az EUR-Lex portálon:

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOEdSpecRep.do?year=2004&ihmlang=hu>

A hiányzó kötetek megjelenéséig a megfelelő szövegek ideiglenes elektronikus változata a <http://europa.eu.int/eur-lex/en/accession.html> címen érhető el (itt a kezelőfelület ugyan még angol nyelvű, ugyanakkor a „Hungarian” kiválasztása után az alábbiakban ismertetett rend szerint a keresett jogi aktusok megtalálhatók).

Az ezeken az oldalakon való eligazodás szempontjából fontos tudni, hogy az uniós jogi aktusokat tárgyerületenként egy 20 főfejezetből és további alfejezetekből álló fejezeti rendben szokás besorolni (ezek az úgynevezett „Directory-fejezetek”, amelyek a hatályos közösségi jogforrások jegyzékének [Directory of Community legislation in force] felépítéséhez kapcsolódnak). A Kiadóhivatal a különkiadásokban megjelenő jogi aktusokat is ez alapján sorolta kötetekbe oly módon, hogy a 20 főfejezeten belül az egyes jogi aktusok az eredeti kihirdetésük időrendjének sorrendjében, az egyes fejezeteken belül folyamatosan sorszámozott kötetekben jelennek meg. E tárgy szerinti besorolás – ahogy általában az uniós jogi aktusok esetében – a különkiadás kötetei közötti eligazodásban is segít. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy egy-egy uniós jogi aktus rendszerint nem csak egyetlen Directory-fejezetbe sorolható (így pl. a mezőgazdasági termékekre vonatkozó exportszabályozás a mezőgazdaság (03) és a vámunió (02) fejezetbe is tartozik), a különkiadásban való megjelentetés szempontjából azonban minden egyes jogi aktushoz értelemszerűen csak egyetlen fejezetet rendeltek hozzá, így előfordulhat, hogy az adott jogi aktust a különkiadásban nem az elsőként vizsgált fejezet, hanem a jogi aktushoz rendelt másik fejezet szerinti kötetben található meg.

A másik fontos tudnivaló az, hogy az uniós jogforrások esetén az egyes jogi aktusoknak nem létezik hivatalosan egységes szerkezetbe foglalt szövege, így egy adott jogi aktus hatályos állapota az eredeti jogi aktusnak és az azt később módosító jogi aktusoknak a szövege alapján állapítható meg. Ez az alapelv határozta meg a csatlakozás előtt megjelent jogi aktusoknak az új hivatalos nyelveken való megszövegezését is, azaz magyarul csak a szövegek úgynevezett történeti, az adott jogi aktusok kihirdetésekor állapotának megfelelő szövege került véglegesítésre és jelenik meg a különkiadásban. Noha az EUR-Lex portálon keresztül elérhető a jogi aktusok nem hivatalos, tájékoztató jellegű egységes szerkezetű (konszolidált) szövege a régi nyelveken, az új nyelveken ezek elkészítése

⁵ A Hivatalos Lap nyomtatott lapszámainak, illetve a különkiadás köteteinek megrendeléséről, terjesztőiről szintén az EUR-Lex portálon található felvilágosítás.

2006 folyamán várható. A régi nyelveken elérhető konszolidált szövegváltozatok (mivel minden esetben megjelölik, hogy az adott rendelkezés az alap-jogiaktusban vagy annak melyik későbbi módosításában jelent meg) ugyanakkor hasznos segítségül szolgálhatnak a hatályos szöveg magyar változatának reprodukálásában. A régi nyelveken az egységes szerkezetű szövegek a következő helyen érhetők el:

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/RECH_consolidated.do?

- b) A fentiekben az egyes jogi aktusok Directory-fejezet szerinti besorolásának megállapítása, illetve a jogi aktusok közötti kapcsolatok feltérképezése szempontjából is igen hasznos másik keresési mód az EUR-lexen úgynevezett „Egyszerű keresés” használata:

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/RECH_menu.do?ihmlang=hu

Itt többféle keresési mód alapján lehet az adott jogi aktusok között keresni, amelyek közül celex-szám alapján való keresés igényel némi magyarázatot.⁶ A celex-szám az egyes uniós jogi aktusok egyedi azonosítója, amely egy szektorazonosítóból (ez másodlagos jogi aktusok esetén 3), a jogi aktus elfogadásának évszámából, a jogi aktus típusára utaló betűjelből (irányelv: L, rendelet: R, határozat: D) és a jogi aktus sorszámából áll (ezt minden esetben négy karakter jelöli) (pl. az 1260/1999/EK rendelet celex-száma 31999R1260, a 70/157/EGK irányelv pedig 31970L0157). Ha a jogi aktus pontos száma és típusa ismert, úgy ez a legbiztosabb és legegyszerűbb keresési mód.⁷

Amiért az egyszerű keresések alapján igazából érdemes keresni, az egyrészt az, hogy az adott jogi aktus magyar szövege mellett ezen a felületen keresve a többi nyelvi változat is könnyen elérhető – adott esetben szinkron módon is megjeleníthető –, másrészt pedig az, hogy a találati oldalon az egyes uniós jogforrások mellett a „bibliográfiai adatok” kiválasztásával az adott jogforrásra vonatkozó szinte valamennyi lényeges információ megtalálható. Ezek különösen a hatályosságra, a hatálybalépés időpontjára vonatkozó adatok mellett az adott jogi aktus és a többi (azt módosító vagy az által módosított) jogi aktus közötti kapcsolat, a megfelelő szerződéses jogalapok, továbbá – ha van ilyen – az adott jogi aktussal összefüggő bírósági esetjogra vonatkozó hivatkozás. Emellett megjelenik ezen a felületen az adott jogforrás Directory szerinti besorolása (több fejezetbe sorolás esetén valamennyi fejezet) is. Ezek alapján az információk alapján azután sokkal könnyebb eligazodni az egyes uniós jogi aktusok között, és a különkiadásban megjelenő magyar szövegek megtalálása is könnyebbé válik, továbbá a hatályos állapotnak megfelelő szöveg is könnyebben megismerhető.

Röviden szólni kell még az unió elsődleges jogát alkotó alapszerződések magyar szövegének megismerhetőségéről is. Természetesen a főszabály ezek esetében is az, hogy az alapszerződések és az azokat módosító későbbi szerződések, okmányok történeti változatukban hitelesek, hivatalosan egységes szerkezetbe foglalt szöveg az alapszerződések esetében sem létezik. Az alapszerződések megismerhetősége szempontjából könnyebbséget jelent ugyanakkor, hogy azokat a – szintén az elsődleges jogba tartozó – a Csatlakozási Szerződéssel együtt, annak mellékleteként kihirdette a 2004. évi XXX. törvény, így a Magyar Közlöny megfelelő számában (2004. évi 60. szám) is megjelentek. A Csatlakozási Szerződés a Hivatalos Lap különszámaként is megjelent, és ebben a formában elektronikusan is hozzáférhető az EUR-Lex portálon. Szintén elérhetők elektronikusan az alapszerződések történeti szövegei (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/hu/treaties/index.htm>), azonban a hatályos állapotnak megfelelő, nem hivatalos egységes szerkezetű szöveg az EUR-Lex portálon az új nyelveken nem jelentek meg.

Végezetül annyit érdemes még megjegyezni, hogy az Európai Unió alapszerződéseinek és a Hivatalos Lap magyar nyelvű különkiadásában megjelenő jogi aktusoknak a magyar szövegét az IM a honlapján keresztül szintén elérhetővé tette annak érdekében, hogy a jogkereső közönség minél

⁶ A „Fejezetek” szerinti keresés a Directory-fejezeteket jelenti.

⁷ A celex-számok felépítésének részletes ismertetését lásd e melléklet végén.

szélesebb köre minél egyszerűbben megismerhesse azokat.⁸ E honlapnak elsődlegesen természetesen az volt a célja, hogy e szövegek mindaddig magyar kezelőfelület segítségével is kereshetők és megismerhetők legyenek, amíg az Európai Unió Hivatalos jogi portálján, az EUR-Lexen magyar nyelvű kezelőfelületen a szövegek teljes köre elérhetővé nem válik. A Hivatalos Lap különkiadásának elhúzódása miatt még rövid ideig fennálló átmeneti időszakban, kiegészítő jelleggel természetesen e honlap továbbra is fennmarad, ám nem célja és szerepe, hogy helyettesítse az ezt a funkciót ma már lényegében teljes mértékben betöltő EUR-Lex adatbázis szerepét, amely az uniós jogforrások elektronikus formában való elérhetősége szempontjából elsődlegesnek tekinthető.

Ezen túlmenően e honlapon megtalálhatók az uniós jogforrások megismeréséhez szükséges legfontosabb információk és az alapszerződések 2004. május 1-je után hatályos szövegének – nem hivatalos – egységes szerkezetű változata is.

⁸ <http://www.im.hu/?katid=95&id=124&lang=hu>, illetve <http://www.im.hu/?katid=96&id=125&lang=hu>.

A celex-számok felépítése és képzése

Celex-szám felépítése (sablon): **[szektor][ÉÉÉÉ][betűjel][aktus száma]**

pl.: Nizzai Szerződés: 12001C/TXT illetve Nizzai Szerződés 1. cikke: 12001C001*

2001/12/EK irányelv: 32001L0012

1260/1999/EK rendelet: 31999R1260

1 – Szerződések	
C	Nizzai Szerződés (2001)
D	Amszterdami Szerződés (1997)
M	Szerződés az Európai Unióról (Maastricht, 1992) EU-Szerződés – konszolidált változat (1997)
E	EGK-Szerződés (1957) EGK-Szerződés – konszolidált változat (1992) EGK-Szerződés – konszolidált változat (1997)
K	Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról (1951)
A	Euratom-Szerződés (1957)
U	Egységes Európai Okmány (1986)
G	Szerződés Grönlandról (1985)
R	Szerződés egyes pénzügyi rendelkezések módosításáról (1975) Szerződés az Európai Beruházási Bank alapokmányának módosításáról (1975) Okmány az Európai Beruházási Bank alapokmányának módosításáról (1993)
F	Szerződés egyes költségvetési rendelkezések módosításáról (1970)
F	Szerződés az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról (1965)
B	Csatlakozási szerződés (1972) – az Egyesült Királyság, Dánia, Írország és Norvégia
H	Csatlakozási szerződés (1979) – Görögország
I	Csatlakozási szerződés (1985) – Spanyolország és Portugália
N	Csatlakozási szerződés (1994) – Ausztria, Svédország, Finnország és Norvégia
T	Csatlakozási szerződés (2003) – Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia
V	Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (2004)

2 – Küllapcsolatok	
A	Harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodások
D	Nemzetközi megállapodásokkal létrehozott szervek aktusai
P	Nemzetközi megállapodásokkal létrehozott parlamentáris szervek aktusai
X	Egyéb jogi aktusok

* A szerződések egyes cikkei, mellékletei, jegyzőkönyvei külön celex-számot kapnak.

3 – Másodlagos jog	
E	Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) – közös álláspontok Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) – együttes fellépések Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) – közös stratégiák
F	Bel- és igazságügyi együttműködés (IB) – közös álláspontok Bel- és igazságügyi együttműködés (IB) – kerethatározatok
R	Rendeletek
L	Irányelvek
D	Határozatok (<i>Entscheidung</i>) Sui generis határozatok (<i>Beschluss</i>)
S	Általános érdekű ESZAK-határozatok
M	Bejelentett összefonódás engedélyezése
J	Bejelentett közös vállalkozások engedélyezése
B	Költségvetés
K	ESZAK-ajánlások
O	Európai Központi Bank iránymutatásai
H	Ajánlások
A	Vélemények
G	Állásfoglalások
C	Nyilatkozatok
Q	Intézményi rendelkezések – eljárási szabályzatok – intézményközi megállapodások
X	Egyéb jogi aktusok

4 – Kiegészítő jellegű jogi aktusok	
A	Tagállamok közötti megállapodások
D	A tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott határozatok
X	Egyéb jogi aktusok

5 – Előkészítő dokumentumok	
G	Tanács
AG	Tanács – közös álláspontok
KG	Tanács – ESZAK-hozzájárulás
IG	Tagállamok – kezdeményezések
XG	Tanács – egyéb jogi aktusok
C	Bizottság
PC	COM dokumentumok – jogalkotási javaslatok
DC	COM dokumentum – egyéb dokumentumok
SC	SEC dokumentumok
XC	Bizottság – egyéb jogi aktusok
P	Európai Parlament
AP	EP – jogalkotási állásfoglalások
BP	EP – költségvetés
IP	EP – egyéb (saját kezdeményezésre elfogadott) állásfoglalások
XP	EP – egyéb jogi aktusok
A	Számvevőszék
AA	Számvevőszék – vélemények
TA	Számvevőszék – jelentések
SA	Számvevőszék – külön jelentések
XA	Számvevőszék – egyéb jogi aktusok
B	Európai Központi Bank
AB	EKB – vélemények
HB	EKB – ajánlások
XB	EKB – egyéb jogi aktusok

E	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	
	AE	EGSZB – konzultációs eljárásban adott vélemények
	IE	EGSZB – egyéb (saját kezdeményezésre elfogadott) vélemények
	XE	EGSZB – egyéb jogi aktusok
R	Régiók Bizottsága	
	AR	RB – konzultációs eljárásban adott vélemények
	IR	RB – egyéb (saját kezdeményezésre elfogadott) vélemények
	XR	RB – egyéb jogi aktusok
K	ESZAK Konzultatív Bizottság	
	AK	ESZAK-Bizottság – vélemények
	XK	ESZAK-Bizottság – egyéb jogi aktusok
X	Egyéb szervek	
	XX	Egyéb jogi aktusok

6 – A Bíróság	
Európai Bíróság	
C	Főtanácsnoki indítványok
J	Ítéletek
O	Végzések
P	Eljárási szakaszok
S	Felhatalmazás végrehajtás foganatosítására
T	Harmadik személy jogorvoslata
V	Vélemények
X	Döntések
Elsőfokú Bíróság	
A	Ítéletek
B	Végzések
D	Harmadik személy jogorvoslata
F	Főtanácsnoki vélemények
H	Eljárási szakaszok

7 – Tagállami végrehajtási intézkedések		
L	Irányelvek végrehajtására irányuló tagállami végrehajtási intézkedések	

9 – Európai Parlament		
E	Írásbeli kérdések	
H	Azonnali kérdések	
O	Szóbeli kérdések	

E – EFTA vonatkozású dokumentumok		
A	Nemzetközi megállapodások	
C	EFTA Felügyeleti Hatóság jogi aktusai	
G	EFTA Állandó Bizottság jogi aktusai	
J	EFTA Bíróság ítéletei, végzései, konzultatív véleményei	
P	EFTA Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek	
X	Egyéb jogi aktusok	

C – A HL-ben közzétett egyéb jogi aktusok		
C	A Hivatalos Lap C sorozatában közzétett egyéb dokumentumok	

6. melléklet

Az intézmények dokumentum-nyilvántartásai és a tagállami jogszabály-adatbázisok elérhetősége

(2005. május 31-i állapot szerint)

I – Dokumentum-nyilvántartások

Európai Parlament

<http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=HU>

Tanács

http://ue.eu.int/cms3_applications/showPage.asp?lang=HU&id=549&mode=g&name

Bizottság

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/recherche.cfm?CL=hu

Általános összefoglaló portál az Európai Unió Dokumentumainak eléréséről

http://europa.eu.int/documents/index_hu.htm

PRELEX adatbázis

<http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

„Legislative Observatory”

<http://www2.europarl.eu.int/oeil/index.jsp>

II – Tagállami jogszabályok

(ingyenesen elérhető portálok)

Belgium

http://www.juridat.be/cgi_loi/legislation.pl

A hatályos belga jog egységes szerkezetbe foglalt jogszabályait tartalmazó portált a belga igazságügyi tárca működteti. A kereső francia vagy holland nyelvű keresést enged, szóra is lehet keresni.

A belga hivatalos lap, a Moniteur Belge egyes számai a következő címen érhető el holland, német és francia nyelven:

<http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl>

Németország

<http://www.jura.uni-sb.de/BGB1/suche.html>

A német szövetségi hivatalos lap, a Bundesgesetzblatt német nyelvű elérhetősége. Történeti szövegeket tesz elérhetővé, de lehetővé teszi a szövegben előforduló szó alapján való keresést is.

<http://www.gesetze.2me.net>

Észtország

<http://seadus.ibs.ee/>

Az észt jogszabályok észt nyelvű portálja.

Spanyolország

<http://www.boe.es/g/es>

A spanyol hivatalos lap portálja.

<http://www.lexureditorial.com>

Csak a fontosabb spanyol jogszabályok érhetőek el ingyen.

Franciaország

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Ingyenes francia nyelvű jogszabálykereső. A hatályos, egységes szerkezetbe foglalt változatokat is tartalmazza, de a történeti változatok is megtekinthetőek. A szám alapú keresésen kívül a kulcsszó, a címben előforduló szó, illetve 1990 óta kihirdetett jogszabályok tekintetében szövegben előforduló szór alapján is lehetséges. A francia hivatalos lap, a Journal Officiel is elérhető.

Írország

<http://freepages.genealogy.rootsweb.com/~irishancestors/Law/index.html>

Tematikus alapú keresés az ír jogszabályokban.

<http://www.irishstatutebook.ie/front.html>

Valamennyi ír jogszabály 1922-től. Kizárólag kronologikus és csak 2003-ig terjed.

<http://www.attorneygeneral.ie/SLRU/restatements.html>

Egységes szerkezetbe foglalt ír jogszabályok keresése.

Olaszország

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/>

Az olasz parlament honlapja. Törvények és rendeletek is kereshetőek rajta. Külön címszó alatt lehet keresni, hogy egy adott évben milyen közösségi jogi aktusokat, mely olasz jogszabályok ültettek át (in attuazione di direttive comunitarie). Számra és szóra is lehet keresni.

<http://www.normeinrete.it/>

Az olasz jogszabályoknak az igazságügyi tárca által működtetett keresője.

<http://www.diritto.it/leggi.html>

Ez a portál linket tartalmaz az összes olasz jogszabály-kereső portálra, amelyik ingyenesen elérhető.

Lettország

<http://www.juridica.lv>

Egyéb jogi információk mellett, lehetséges a lett hivatalos lap elektronikus változatának elérése is. A lett jogszabályokban is lehetséges keresni. A portálnak angol nyelvű kezelőfelülete is van.

Málta

<http://www.legal-malta.com/law/>

Angol nyelvű máltai jogszabályok és bírósági határozatok elérhetősége. Az igazságügyi tárca működteti. Tematikus keresést és kulcsszó, címben előforduló szó alapján való keresést is lehetővé tesz. Az elérhető jogszabályok a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt jogszabályok.

Ausztria

<http://www.ris.bka.gv.at/auswahl>

A német nyelvű honlapon ingyenesen hozzáférhetőek a szövetségi jogszabályok kereső felülettel (Bundesrecht), valamint a tartományok jogszabályai (Landesrecht) és egyes helyi önkormányzatok jogszabályai is (Gemeinderecht). Ezen felül a szövetségi hivatalos lap számai 1983-tól html és 1999-től pdf formátumban. A honlap tartalmazza az egyes bíróságok bizonyos határozatait is.

Portugália

<http://www.direitonline.com>

A „legislacao” címszó alatt tematikus keresés alapján elérhetőek a fontosabb jogszabályok.

Finnország

<http://www.finlex.fi/fi/>

A finn jogszabályok ingyenes elérhetőséget biztosító finn nyelvű portálja. A finn hivatalos lap is elérhető.

Svédország

<http://www.jureka.net>

Jogi információk Svédországról.

<http://www.notisum.se>

Svéd jogszabályok kronologikus sorrendben, illetve korlátozott keresési lehetőségekkel.

Egyesült Királyság

<http://www.opsi.gov.uk/acts.htm>

A Parlament által elfogadott jogszabályokat tartalmazza teljes szöveggel, kronologikus sorrendben, illetve szó alapú keresési lehetőséggel. Nem egységes szerkezetű változatok.

<http://www.opsi.gov.uk/stat.htm>

Egyéb jogszabályok teljes szöveggel nem egységes szerkezetben.

Függelékek

Rövidítések jegyzéke

ÁK	A Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselte
Átr.	85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális térképről
Bizottság	Az Európai Közösségek Bizottsága
Csatlakozási Okmány	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 csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány
Csatlakozási Szerződés	Szerződés a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és 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 között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unió hoz történő csatlakozásáról
EGT-bővítési megállapodás	Megállapodás a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Gazdasági Térségben való részvételéről
EGT-megállapodás	Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről
EK-Szerződés	Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról
EKTB	Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság
EUdh.	1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról
Euratom-Szerződés	Szerződés az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról
Európai Bíróság	Az Európai Közösségek Bírósága (a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság)
EU-Szerződés	Szerződés az Európai Unióról
EÜH	Európai Ügyek Hivatala
Hivatalos Lap	Az Európai Unió Hivatalos Lapja
IM statútumrendelete	157/1998 (IX. 30.) Korm. rendelet az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről
IM	Igazságügyi Minisztérium

Jat.	1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
Jhh.	1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről
Jszt.	12/1987. (XII. 29.) IM rendeletet a jogszabályszerkesztésről szóló
Ketv.	2004. évi XIV. törvény az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek az áruk szabad áramlását biztosító rendelkezéseihez kapcsolódó kölcsönös elismerés alkalmazásáról
Kormány ügyrendje	1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
Műszr.	94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet a műszaki tartalmú jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetéséről
Nsztv.	2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
OGYKt.	2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről
Tanács	Az Európai Unió Tanácsa
Tanács eljárási szabályzata	A Tanács 2004/338/EK, Euratom határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról
TVI	Támogatásokat Vizsgáló Iroda

Tárgymutató

(A tárgymutatóban megadott szöveghelyek a jelen irányelv megfelelő pontjait jelölik.)

A, Á

acquis communautaire lásd: *közösségi vívmányok*

adatlapok

- állami támogatások bejelentési űrlapja 253
- bejelentési formanyomtatvány (bejelentőlap) 244, 263, 266
- jogharmonizációs javaslat adatlap 28, 31, 232, 2. melléklet
- notifikációs adatlap 73, 4. melléklet

ajánlás lásd: *puha jog*

alapszerződések lásd: *elsődleges jog*

állami támogatások bejelentése 251–260

Állandó Képviselő 73

állásfoglalás lásd: *puha jog*

árak szabad mozgása 163, 233–236, 241–242, lásd még: *négy szabadság*

átültetés

- általános jogi kontextus által 185
 - eszköze 184–188, 201, 205
 - jelentése 30, 183
 - jogforrási szintje 40, 87, 184, 188, 214, lásd még: *felhatalmazás, jogforrási szint*
 - nem jogszabállyal (kivételes eszközök) 29, 187
 - utalással 101–105, lásd még: *utalás az átültető/végrehajtó jogszabályban*
 - i határidő 19, 37–39, 189–190, lásd még: *határidők*
 - i kötelezettség alóli kivételek 63, 191–199
 - i kötelezettség alóli mentesülés lehetetlenség miatt 27, 191–193
 - i kötelezettség 27, 183–203, 212
 - i kötelezettséget nem keletkeztető rendelkezések 194–199
 - „vegyes eljárások” szabályainak átültetése 198
 - felsorolások (példálózó/taxatív) 202
 - fogalommeghatározások 200, 202
 - magyar jogban nem ismert jogintézmény 192
 - részleges ~ lásd: *részbeni megfelelés*
 - szakaszos ~ 43, 130, 190
 - tagállamoknak engedett mozgástér 179, 203
- lásd még: *határidők, irányelv, jogharmonizációs célú jogalkotás, kerethatározat, szerves átültetés követelménye*

B**bejelentés**

- állami támogatások esetén *lásd: állami támogatások bejelentése*
 - elhatárolása a hasonló jellegű eljárásoktól 68, 241
 - műszaki jogszabályok tervezete esetén *lásd: műszaki tartalmú jogszabály-tervezetek bejelentése*
- vesd össze: *értesítés, notifikáció, jogszabály-tervezetek előzetes megküldése az Európai Bizottságnak*

Bíróság *lásd: Európai Bíróság*

Bizottság *lásd: Európai Bizottság*

Bizottság ajánlása a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről 5

C, Cs

Csatlakozási Okmány 138, 158, 172, 174, 176

Csatlakozási Szerződés 7, 5. melléklet

D

definíciók *lásd: fogalommeghatározások*

dereguláció 27, 63, 65, 123, 154, 179

derogáció *lásd: eltérés*

E, É**EGT-megállapodás**

- által lefedett területek 77, 163
- ba beépített új másodlagos jogforrások 78, 80
- átvett/végrehajtó jogszabály hatályának meghatározása 79
- EGT vonatkozású technikai kiigazítások 78, 80
- EGT-vegyesbizottsági határozatok hatályba lépése 81
- EGT-vonatkozás megállapításának módja 80–81
- EGT-vonatkozás megjelenítése jogszabályban 80, 133, 142
- jogharmonizáció az ~ hatálya alá eső területeken 77–81

EGT-Vegyesbizottság *lásd: EGT-megállapodás*

EK-Szerződés 27, 68, 77, 80, 84, 91, 92, 152, 161–164, 165, 178, 183, 184, 189, 193, 216, 217, 223, 233, 234, 235, 236, 238, 251, 254, 255

előzetes megküldés *lásd: jogszabály-tervezetek előzetes megküldése az Európai Bizottságnak*

eltérés

- az irányelvi előírásoktól 203
- Csatlakozási Okmány átmeneti intézkedései 138

elsődleges jog 75, 80, 125, 128, 142, 161–168, 230, 232

- fogalma 75, 161
- jogharmonizációs záradékban 125, 128

- magyar szövege 5. melléklet
- mint jogharmonizáció alapja 162–168
- i összefüggések ismertetése a törvényjavaslatok indokolásában és a kormány-előterjesztésekben 142

értelmezés (uniós jogi aktusok)

- módszere 107
- preambulum indokolás alapján 108
- szükségessége az átültetéskor 106–107
- az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának figyelembevétele 109, 142, 229–232
- előkészítő dokumentumok 112–113, 6. melléklet
- más tagállamok megoldásai 114–115, 6. melléklet
- szakértői segítség kérése 110
- szövegezés során 149

értesítés

- elhatárolása a hasonló jellegű eljárásoktól 68, 73, 204
 - jogalkotást igénylő uniós jogi aktusok kihirdetéséről 18, 28
 - Országgyűlés részére a törvényhozási tárgykörbe tartozó uniós tervezetokről 11
 - i kötelezettség az uniós intézmények részére 179, 198, 204–205, 217
 - felelős szerv meghatározása 205
- vesd össze: *bejelentés, notifikáció, jogszabály-tervezetek előzetes megküldése az Európai Bizottságnak*

Eudok portál 112

Európai Bíróság 27, 44, 66, 75, 80, 86, 109, 119, 122, 126, 142, 160, 167, 168, 183, 185, 189, 193, 223, 229–232, 233–236, 238, 249

- értelmezési monopóliuma 86, 109, 119, 142, 168, 230, 235–236
- határozataiból eredő jogalkotási feladatok 126, 229–232
- határozatok figyelése 231, 232

Európai Bizottság 60, 61, 63, 64, 110, 112, 156, 159, 179, 198, 203, 233, 234

- ellenőrző szerepe 44, 48, 60, 61, 119, lásd még: *notifikáció*
- jogszabály-tervezetek előzetes véleményezése lásd: *állami támogatások bejelentése, jogszabály-tervezetek előzetes megküldése az Európai Bizottságnak, műszaki tartalmú jogszabály-tervezetek bejelentése*
- végrehajtási jellegű jogalkotása 177, 183, 190, 201, 216, 218, 219
- i előkészítő dokumentumok 112

lásd még: *bejelentés, értesítés, hivatalos felszólítás, komitológia, kötelezettségzegési eljárás*

Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) 10, 11, 16, 20, 24, 46, 50, 65, 72, 113, 149

Európai Unió Tanácsa 75, 81, 113 148, 159, 172–173, 175, 177, 183, 197, 212, 216, 223

- döntéshozatal 4, 81, 112–113, 115, 175, lásd még: *Eudok portál, tárgyalási álláspont*
- előkészítő dokumentumok 112–113
- Tanács Főtitkársága 68, 73, 156, 215

Európai Ügyek Hivatala (EÜH) 11, 20, 45, 48, 52, 72–74, 112, 231–232, 242, 266

EU-Szerződés 75, 133, 173–176, 212

F**felhatalmazás**

- az Unió intézményeinek eljárására 81, 172
- közösségi jogból eredő kötelezettségek végrehajtásához (belső jog) 34, 66, 87–89, 97, 130, 188, 220
- közösségi jogi jogalkotásra 81, 172, 177, 197, 201, 218, 219
- nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére lásd: *nemzetközi szerződések*

fogalommeghatározások 63, 97, 152–153, 180, 200, 202

formanyomtatványok 201, 221

lásd még: *adatlapok*

H**határidők**

- átültetés 7, 19, 37–39, 46, 68, 81, 89, 189–190, 193, 196
- elfogadási moratórium 244–246
- jogharmonizációs (rész)feladatok 14, 21, 23–24, 26, 37–43, 52, 65–66
- jogharmonizációs javaslat 16, 17–19, 66, 232
- nemzetközi szerződés megerősítésére irányuló eljárás 173
- sürgősségi eljárás 9, 19–20, 54, 89
- végrehajtás (közösségi jogé) 7, 19, 37–39, 81, 89, 179

határozat (közösségi, normatív) 19, 27, 37, 66, 75, 103, 148, 201, 206, 216–222

- átültetése a szabályok átvételével 217–221
- átültetése utalással 217–218, 221
- végrehajtása 217–222
- ra hivatkozás a jogharmonizációs záradékban 128, 133
- formanyomtatványok 221
- védintézkedések 220

helyesbítés lásd: *uniós jogi aktusok szövege*

hivatalos felszólítás 61

hivatkozás uniós jogi aktusokra (uniós jogi aktusban) 206

hűségklauzula 27, 91, 189, 224, 236

I, Í

Igazságügyi Minisztérium (IM) 16, 18, 20–21, 24, 26, 31, 35, 45–48, 51, 53, 56, 65, 67, 72, 145, 149, 159–160, 180, 231–232

indokolási kötelezettség lásd: *jogharmonizációs ismertetés*

intézményközi megállapodás lásd: *puha jog*

irányelv

- átültetése utalással 103
- átültetésének határideje 37–39, 189–190, lásd még: *határidők*
- irányelv jogforrási jellege 183

- később alkalmazandó szabályai 190
 - kodifikációja 69
 - különböző nyelvi változatai 207
 - új megközelítésű ~ek 208, 211
 - eltérés lehetősége az ~től 203
 - irányadó időpontok, határidők 189–190
- lásd még: *átültetés, szerves átültetés követelménye*

iránymutatás lásd: *puha jog*

J

jogforrási szint (tagállami jogalkotás) 11, 17, 32, 34, 40, 55, 63, 87–88, 97, 117, 130, 184, 188, 214

- kormányhatározat 205, 253
- kormányrendelet 40, 56, 88–89, 130, 188, 205, 244, 246, 253, 266
- miniszteri rendelet 40, 51, 56, 72, 88–89, 130, 188, 244, 247, 253, 266
- önkormányzati rendelet 184, 243
- törvény 40, 56, 130, 145, 188, 214, 244, 246, 253, 266

lásd még: *átültetés, felhatalmazás*

jogharmonizáció belső jogi fogalma 3

jogharmonizációs adatbázis 31, 46, 57, 65–67, 130, 136

jogharmonizációs célú jogalkotás

- jogforrásai 5, lásd még: *átültetés, jogforrási szint (tagállami jogalkotás)*
 - rendes jogalkotáshoz való viszonya 5, 49–54
 - szükségessége 27, 166–168, 175–176, 179, 218–221, 225, 229, 183–203, 212
 - szükségességének hiánya 28–30, 191
 - i feladatok felmérése az Országgyűlés és a Kormány együttműködése keretében 11
 - i feladatok felmérése tárgyalási álláspont kialakítása során 8–10
 - i feladatok felmérése uniós döntéshozatali folyamatban 8–12
 - i feladatok figyelembevétele a Kormány munkatervében és törvényalkotási programjában 7, 21–22, 25–26
 - i feladatok figyelembevétele a minisztériumok munkatervében 22
 - i feladatok meghatározása jogharmonizációs javaslatban 13–14, 31–43
 - t szükségessé tévő jogi aktusok nyomán követése a Hivatalos Lapban 18, 45, 66, 231
 - ütemezése 36–42, 43, 190
 - jogharmonizációs célú jogszabály-előkészítés általános kormányzati felelősségi rendje 5, 15–16, 50–52
- lásd még: *átültetés, jogharmonizációs javaslat, Kormány, tárgyalási álláspont, Országgyűlés és Kormány együttműködése európai uniós ügyekben*

jogharmonizációs hivatkozás lásd: *jogharmonizációs záradék*

jogharmonizációs ismertetés (tájékoztatás a jogszabály-tervezetek uniós joggal való összeegyeztethetőségéről) 52, 55–56, 76, 80, 113, 130, 134, 137, 139–145, 203, 246–247, 259, 266

- indokolás nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos országgyűlési határozati javaslatához 141
- indokolás törvényjavaslathoz 139–143
- kormány-előterjesztésben 144–145
- részletessége 142–143

- szükségessége 139–140, 144, 145
- indokolás miniszteri rendelet tervezetéhez 145
- nyilatkozat európai integrációs vonatkozás hiányáról 140
- uniós jogalkotási kezdeményezések bemutatása 142

jogharmonizációs javaslat 7–9, 13–43, 45–46, 65–66, 69, 72, 85, 87, 106, 113, 130, 185, 188, 190, 232

- egyeztetésének rendje 20–22
- elkészítésének határideje 17–19
- elkészítésért felelős tárca 15–16
- funkciója 13–14
- kitöltése 31–43
- megerősítése (végleges jogharmonizációs javaslat) 21
- módosításának rendje 23–26
- szükségessége 27–30, 232
- tagállami jogalkotási szükséglet hiánya esetén 28–30
- sürgősségi eljárás 9, 19–20
- szakértői csoportot vezető tárca szerepe 15–16, 18

jogharmonizációs/notifikációs kapcsolattartók 45

jogharmonizációs programozás

- eljárási szabályai 7, 8, 13–26
- változása a csatlakozást követően 1, 7
- programozott feladatok teljesítésének ellenőrzése 46–47

lásd még: *jogharmonizációs javaslat, Kormány – munkaterve, Kormány – törvényalkotási programja*

jogharmonizációs záradék 28, 97, 116–138, 196, 206, 213, 232, 248

- felsorolással 128, 133
- folyó szöveggel 128, 135
- belső jogi kötelezettségként 116–117, 120–121, 123
- együttesen megvalósított megfelelés esetén 130
- elhelyezése 127
- elsődleges jogi rendelkezések kapcsán 125
- európai bírósági határozatokból következő jogalkotás esetén 126
- funkciója 118–121
- jogszabály változtatás nélküli megfelelése esetén 122
- közösségi jogi kötelezettségként 119
- megszövegezése 128–129
- módosító jogszabályban (önálló záradék) 137
- módosított uniós jogi aktusok esetén 132
- puha jog forrásai kapcsán 124
- rendeletek kapcsán 123
- részbeni megfelelés esetén 130
- Csatlakozási Okmányra hivatkozás 138
- jogharmonizációt megvalósító jogszabályi rendelkezések konkrét megjelölése 131
- korábbi lecserélése 136
- uniós jogi aktusok megjelölése a ban 133, 135

jogszabály-tervezetek előzetes megküldése az Európai Bizottságnak 42, 251, 261–266

vesd össze: *bejelentés, értesítés, notifikáció*

K

kényszerítő követelmény lásd: *kölcsönös elismerés elve*

kerethatározat 27, 30, 37, 55, 68–69, 72, 75, 82, 92, 105, 128, 133, 148, 151–154, 212–215

– átültetése 27, 30, 82, 92, 105, 128, 213–215

– jogforrási jellege 75, 212

– notifikációja 68–69, 72–73, 215

kiterjesztése a közösségi jog szabályainak a közösségi jog hatálya alá nem tartozó területekre 85–86

komitológia 15, 19, 113, 148, 177, 197

Kormány 7, 11–12, 20, 24, 46, 52–53, 65, 72, 88–89, 113, 140–141, 168, 188, 205, 244–246, 266

– munkaterve 7, 21–22, 25–26, 43, 65–66

– törvényalkotási programja 7, 21–22, 25–26, 43, 65–66

– ügyrendje 24, 52, 139, 144

lásd még: *Országgyűlés és Kormány együttműködése európai uniós ügyekben*

kölcsönös elismerés elve 233–240

– éből adódó feladatok a jogalkotás során 238

– alkalmazási terület 235

– kényszerítő követelmény 234–236, 238, 240

– kölcsönös elismerési klauzula 234, 236, 240

– megjelenítés a belső jogban 236, 239, 240

– történeti fejlődés 234

kötelezettségszegési eljárás 44, 61, 64, 68, 72, 73, 109, 229, 249

Közigazgatási Államtitkári Értekezlet 56, 246

„közösségi jog” 75–76

közösségi vívmányok 75

M

másodlagos jogforrások lásd: *„közösségi jog”, „uniós jog” és az egyes jogi aktusok*

megfelelési táblázat 28, 48, 51, 55–64, 67, 73–74, 122, 130, 137, 143, 145, 191, 203, 232

– belső jogi kötelezettségként 55–56

– egységesített formátuma 63, 3. melléklet

– funkciója 56–58

– jogi kötőerejének hiánya 59

– jogszabály-módosítás esetén 63

– jogszabály-tervezetek egyeztetéséhez 60–61

– kitöltése 62–64, 191, 203

– közigazgatási egyeztetés során 56

– módosított uniós jogi aktushoz 64

- notifikációja 68, 73
- nyilvántartásba vétele 57
- szükségessége 55, 232
- törvényjavaslatok indokolásának részeként 56, 143

megfelelőségi vélelem 208

lásd még: *szabványok, új megközelítésű irányelvek*

minimumharmonizáció 235**Miniszterelnöki Hivatal (MeH) 20****módosítása korábban jogharmonizációs céllal elfogadott jogszabálynak 70, 137****műszaki tartalmú jogszabály-tervezetek bejelentése 68, 211, 241–250, 261, 263, 266**

- a Kormány tájékoztatása a bejelentésről 246–247
- bejelentési kötelezettség alá tartozó tervezetek 242–243
- bejelentési kötelezettség megsértésének következményei 249
- bejelentést követő eljárás 244
- elfogadási moratórium 244
- eljárási szabályok 244–246
- felelősség a bejelentésért 244
- hivatkozás a jogszabályban a bejelentés megtörténtére 248
- kapcsolat a kölcsönös elismerés elvével 250
- önálló indítvánnyal benyújtott törvényjavaslat esetén 245

N**négy szabadság 77, 80, 230, 233****nem harmonizált területek 233, 242****nem kötelező erejű jogi aktusok** lásd: *puha jog***nemzetközi szerződések 27, 75, 100, 141, 161–162, 165–176**

- harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel a második és a harmadik pillérben 175–176
- kötelező hatályának elismerése 173, 175
- tagállamok között a második és a harmadik pillérben 173–174
- csatlakozás előtt kötött 172, 174, 176
- harmadik pillér keretében kötött 173–176
- Közösség(ek) által kötött 165–172
- második pillér keretében kötött 173–176
- nemzetközi kötelezettségvállalás időpontjának időzítése vegyes hatáskörben kötött esetében 169
- vegyes (közösségi és tagállami) hatáskörben kötött 167–172

lásd még: *elsődleges jog*

notifikáció 44, 48, 60, 68–74, 137, 196, 215

- a szabályozás változása esetén („folyamatos notifikációs kötelezettség”) 70
- elhatárolása a hasonló jellegű eljárásoktól 68, 241
- eljárási rendje 72–73
- ellenőrzése 72

- kifejezett jogharmonizációs célú jogalkotás hiányában 69
- módosítással való átültetés esetén 74
- nyelve 74
- tartalma 74
- ért felelős tárca 73
- s adatbázis 73

lásd még: *irányelv, kerethatározat, megfelelési táblázat*

vesd össze: *bejelentés, értesítés, jogszabály-tervezetek előzetes megküldése az Európai Bizottságnak*

Notifikációs Központ 244, 247, 263, 266, lásd még: *műszaki tartalmú jogszabály-tervezetek bejelentése*

O, Ó

Országgyűlés 11, 40, 53, 56, 141, 143, 245–246

- i bizottságok 141, 245
- i képviselők 141, 245
- európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság 53

Országgyűlés és Kormány együttműködése európai uniós ügyekben 11, 53

- értesítés a törvényhozási tárgykörbe tartozó uniós tervezetekről 11
- jogalkotási feladatok felmérése 11
- tárgyalási álláspontjavaslat kapcsán 11
- törvényhozási tárgykörbe tartozó uniós tervezetek 11

P

Pénzügyminisztérium (PM) 20, 252

preambulum lásd: *értelmezés*

puha jog 27, 75, 104, 223–228

- átültetése utalással 104
- mint a jogharmonizáció alapja 225
- i jogforrások megjelölése 133
- ra hivatkozás a jogharmonizációs záradékban 124, 128
- ajánlás 75, 104, 128, 223–224
- állásfoglalás 75, 223, 228
- intézményközi megállapodás 223, 227
- iránymutatás 27, 223, 227
- vélemény 75, 223

R

rendelet (közösségi) 19, 27, 30, 37, 63, 66, 68, 87, 89, 94, 96–98, 123, 128, 133, 154–155, 177–182, 206, 221

- általános hatálya 178
- közvetlen alkalmazandósága 178
- deregulációs kötelezettség 179 c)

- opcionális tagállami jogalkotás 179 b) és d)
- tagállami végrehajtási kötelezettség 179 a)
- utalás magyar jogszabályban re 94, 96, 97, 98

részbeni megfelelés 130–131, lásd még: *jogharmonizációs záradék*

S, SZ

soft law lásd: *puha jog*

szabvány 208–211

- fajtái 210
- fogalma 209
- ra hivatkozás jogszabályban 211
- ra utalás a megfelelőségi vélelem kapcsán 208
- honosított harmonizált szabványok 208
- nemzeti szabványok 208

lásd még: *megfelelési vélelem, új megközelítésű irányelvek*

szakaszos átültetés 43, 130, 190

- megjelenítése a jogharmonizációs záradékban 130
- programozása a jogharmonizációs javaslatban 43

szakértői csoport (Eudh.) 10, 11–12, 15–16, 18–19, 27, 45, 66, 112–113, 231–232, lásd még: *értelmezés (uniós jogi aktusok), jogharmonizációs javaslat, tárgyalási álláspont*

szerves átültetés követelménye 32, 82–86, 151, 154–155, 207

- alóli kivétel – „copying out” 83
- irányelv/kerethatározat esetén 82, 207
- terminológiai szempontból 151, 154–155
- „szerves idomulás” igényének helytelensége 84
- belső jog koherenciája 85–86, 151

T, TY

tagállami kötelezettségek megszegése miatt indított eljárás lásd: *kötelezettségszegési eljárás*

Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) 252–257

Tanács lásd: *Európai Unió Tanácsa*

tárgyalási álláspont 9–12, 15–16, 19, 113, 148–149

- kialakításáért felelős tárca 10
- kialakításának rendje 10
- jogalkotási feladatok felmérése 9
- Országgyűlés és Kormány közötti együttműködés keretében 11

lásd még: *jogharmonizációs javaslat, értelmezés (uniós jogi aktusok), Országgyűlés és Kormány közötti együttműködés, uniós jogi aktusok szövege*

technikai kiigazítás 78, 80, 138

- Csatlakozási Okmányban 138
- EGT-re tekintettel 78, 80

transzpozíció lásd: *átültetés*

U, Ú

„uniós jog” 75–76

uniós jogi aktusok lásd: *„közösségi jog”, „uniós jog”* és az egyes jogi aktusok

uniós jogi aktusok megjelölése 133–135

- rövidített megjelölés 135
- teljes megjelölés 133

uniós jogi aktusok szövege 147–160, 180, 207

- és a hazai jogszabályok szövege közötti viszony 150–156
- helyesbítés 156, 180
- magyar szöveg elérhetősége 157–160
- nyelvi változatok 207
- szövegezés magyarul 147–149

lásd még: *szerves átültetés követelménye*

uniós tervezetek 9, 11–12, 14, 99, 148–149

- szerepe az értelmezésben 112–113
- alapján a jogharmonizációs feladatok felmérése 9, 11–12
- magyar szövege 148–149
- re való belső jogi utalás kérdése 99
- törvényhozási tárgykörbe tartozó 11

lásd még: *tárgyalási álláspont, Országgyűlés és Kormány együttműködése európai uniós ügyekben, uniós jogi aktusok szövege*

újraodifikálása korábban jogharmonizációs céllal elfogadott jogszabálynak 70, 137

új megközelítésű irányelvek 208

utalás az átültető/végrehajtó jogszabályban 90–105, 179, 198, 205, 217–218, 221, 225

- (általános) közösségi jogi aktusra 90–92
- (konkrét) közösségi jogi aktus tervezetére 99
- (konkrét) közösségi jogi aktusra 93–100
- (konkrét) második vagy harmadik pilléres jogi aktusokra 100
- preambulumban uniós jogi aktusra 97
- átültetés sal 101–105
- hatály-meghatározás közösségi jogi aktusra utalással 97
- második vagy harmadik pilléres jogi aktusok átültetése sal 105
- normatív jellegű 93, 95, 97, 98, 101–105
- tájékoztató jellegű 93, 94, 96, 97

V

védintézkedések 220, lásd még: *felhatalmazás, határozat*

vegyes hatáskörben kötött nemzetközi szerződés lásd: *nemzetközi szerződések*

vélemény lásd: *puha jog*



ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

Kormányrendelet felhatalmazása alapján jelenteti meg a Miniszterelnöki Hivatal a Magyar Közlöny mellékleteként a **HIVATALOS ÉRTESÍTŐT**. A lap hetente, szerdánként, tematikus főrészekben hitelesen közli a legfőbb állami, önkormányzati, társadalmi, gazdasági szervek, illetve szervezetek személyi, szervezeti, igazgatási és képzési, valamint a hírközlési tevékenység (frekvenciagazdálkodás, távközlés, postaügy, informatika) közleményeit, továbbá az üzleti élet híreit. Térítési díj ellenében közzétesszük a Kincstári Vagyon Igazgatóság vagyonértékesítési pályázatait, az állami, társadalmi, gazdasági szervezetek, parlamenti pártok, kamarák, helyi önkormányzatok, egyházak, különböző képviseletek közleményeit. Fizetett hirdetésként – akár színes oldalakon is – helyet kaphatnak az Értesítőben a gazdálkodó szervezetek, egyetemek, alapítványok, de magánszemélyek közérdeklődésre számot tartó közlései is.

Őszintén reméljük, hogy a hírek, információk, közlemények egy lapban történő pontos és rendszerezett formában való közreadásával sikerül hatékonyabbá és eredményesebbé tenni előfizetőink tájékozódását a hivatali és üzleti életben. Az érdeklődők számára egyéb hasznos információkat is nyújt a lap.

Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2004. május 1-jétől az Európai Unió hivatalos nyelveként magyarul is megjelenik. A hivatalos lap L és C sorozatból áll.

Az L (Legislation) sorozatban kerülnek kiadásra az Európai Unió hatályos jogszabályai, az ún. elsődleges jogforrások (alapító szerződések, csatlakozási szerződések, társulási szerződések), továbbá az alábbi jogforrások: *rendeletek, irányelvek, határozatok*.

Az EU Hivatalos Lapjában történő közzétételt követően az évfolyam és a kötet számára, valamint a megjelenés dátumára hivatkozással, cím szerint, 2004. május 1-jétől folyamatosan tájékoztatást adunk a hivatalos lap L kiadásaiban megjelenő jogi aktusokról a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő **Hivatalos Értesítőben**.

A lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. címen, levélcím: 1394 Budapest 62., Pf. 357; faxszám: 318-6668.

2005. évi éves előfizetési díja: 13 248 Ft áfával.

A **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** egyes számai megvásárolhatók a kiadó közlőnyboltjában: 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Telefon/fax: 267-2780.

M E G R E N D E L Ő L A P

Megrendelem a **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** című lapot példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

Megrendelő neve:

címe (város/község, irányítószám):

utca, házszám:

Ügyműntéző (telefonszám):

2005. évi előfizetési díj fél évre 6624 Ft áfával ☐

egy évre 13 248 Ft áfával ☐

Számlát kérek a befizetéshez. ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát.

Kelt.:

.....
cégszerű aláírás

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik – többek között – a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárá**nak megjelentetéséről.

A Határozatok Tárát szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.

A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezeres) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter engedélyez.

A Határozatok Tára megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címén (Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.; postacím: 1394 Budapest 62, Pf. 357) vagy a 318-6668 faxszámán.

Éves előfizetési díja 2005. évre: 20 424 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a kiadó közlőnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Tel./fax: 267-2780).

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

HATÁROZATOK TÁRA

című lapot példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

2005. évi előfizetési díj egy évre: 20 424 Ft áfával. ☐

félfévre: 10 212 Ft áfával. ☐

Csekket kérek a befizetéshez ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2005. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel).

Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni.

Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be.

Készpénzes befizetés kizárólag a Közlönyboltban (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levélcím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2005. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	89 148 Ft/év	Közlekedési Értesítő	22 080 Ft/év
Hivatalos Értesítő	13 248 Ft/év	Kulturális Közlöny	17 112 Ft/év
Határozatok Tára	20 424 Ft/év	Külgazdasági Értesítő	17 940 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	4 968 Ft/év	Munkaügyi Közlöny	13 800 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	17 112 Ft/év	Oktatási Közlöny	19 872 Ft/év
Bányászati Közlöny	4 416 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	27 600 Ft/év
Belügyi Közlöny	22 908 Ft/év	Statistikai Közlöny	11 868 Ft/év
Egészségbiztosítási Közlöny	19 044 Ft/év	Szociális Közlöny	14 076 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	23 736 Ft/év	Turisztikai Értesítő	10 488 Ft/év
Ellenőrzési Figyelő	3 036 Ft/év	Ügyességi Közlöny	5 796 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	16 560 Ft/év	Magyar Közigazgatás	8 556 Ft/év
Gazdasági Közlöny	21 528 Ft/év	Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevele	4 416 Ft/év
Hírközlési Értesítő	5 796 Ft/év		
Ifjúsági és Sport Értesítő	4 416 Ft/év	Élet és Tudomány	9 936 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	14 352 Ft/év	L'udové noviny	2 484 Ft/év
Informatikai és Hírközlési Közlöny	19 872 Ft/év	Neue Zeitung	4 140 Ft/év
Környezetvédelmi és Vízügyi Értesítő	13 524 Ft/év	Természet Világa	5 520 Ft/év
Közbeszerzési Értesítő	94 700 Ft/év	Valóság	6 624 Ft/év

Kibővített Cégek Közlöny CD

2005 januárjától – előfizetői jelzések alapján – az elektronikus Cégek Közlöny olyan területekkel bővül, amelyeket az üzleti környezetben működő felhasználóink jelentős hányada a naprakész információszolgáltatás alapvető részének tekint és igényel.

A továbbra is heti rendszerességgel megjelenő lemez a **Cégek Közlöny** hatályos és hiteles céginformációs adatbázisán kívül ezután a **Közbeszerzési Értesítő** és a **Versenyfelügyeleti Értesítő** című hivatalos lapok információit is tartalmazni fogja.

A kibővített CD 2005. évi éves előfizetési díja: 25%-os áfával 111 900 Ft, fél évre 55 950 Ft.

A 32 éves Jogtanácsadó hagyományait viszi tovább 2005 januárjától a Jogtanácsadó.

Az új név és formátum olvasóink igényei alapján kibővített tartalmat, új rovatokat és nagyobb oldalterjedelmet is takar.

Szerzőink ezután is olyan elismert szakemberek lesznek, akik elméleti és gyakorlati kérdésekben egyaránt jártasak, a témaválasztásban pedig továbbra is szem előtt tartjuk olvasóink kívánságait.

Az új **Jogtanácsadó** 2005. évi éves előfizetési díja: 5796 Ft áfával, fél évre 2898 Ft áfával.

A HIVATALOS CD JOGTÁR hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2005. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	72 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	186 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	120 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	249 600 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	150 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	436 800 Ft

Egyszeri belépési díj: 7200 Ft.

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2005-ös évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti külalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően.

Hatályos jogszabályok online elérése: a naponta frissített adatbázis az interneten keresztül érhető el a www.mhk.hu címen. További információ kérhető a 06 (80) 200-723-as zöldszámon.

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Pulay Gyula. A szerkesztésért felelős: dr. Müller György. Budapest V., Kossuth tér 1–3.

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Információ: tel.: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. (tel./fax: 267-2780) szám alatti közlönyboltjában, illetve megrendelhető a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

2005. évi éves előfizetési díj: 89 148 Ft. Egy példány ára: 184 Ft 16 oldal terjedelemtől, utána +8 oldalanként +161 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközbéli emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

05.2382 – Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.

