**Jogharmonizáció az Európai Unióban**

**(2017. 02. 06. – Órai jegyzet)**

# 1. Az EU célkitűzései

**EUSz. 1. cikk**

E szerződéssel a MAGAS SZERZŐDŐ FELEK egymás között létrehozzák az EURÓPAI UNIÓT, amelyre **közös célkitűzéseik elérése** érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.

Az EU célkitűzéseit az **EUSz. 3. cikke** tartalmazza, mely szerint:

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

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

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

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

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

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

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

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

# 2. Jogalkotási hatáskörök megosztása az EU és a tagállamok között

**2.1. Bevezetés**

EUSz. 3. cikk (6) bekezdése: **Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.**

Az Európai Közösséget annak idején egy **fokozatosan fejlődő jogrendszerként** álmodták meg és tervezték. **Létezésének előfeltétele** kezdettől fogva az egyes tagállamok jogalkotásainak működése. Ebből következően a közösségi jog kezdettől fogva egy új jogrendként definiálható, amely **nem felváltja** tagállami jogrendeket, hanem a közös célkitűzések megvalósítása érdekében **kiegészíti** azt.

Az EGK Szerződés azonban **nem teremtett olyan konzisztens jogrendszert**, amely kezdettől fogva teljes és világosan körülhatárolható lett volna; sőt, éppen ellenkezőleg, az EGK Szerződés egy olyan, időben elhúzódó jogalkotási folyamatot határozott meg, amelynek során a Közösség jogosítványai is változnak.

Mindezek miatt a közösségi jognak és a nemzeti jogrendszereknek egy olyan **komplex kapcsolatrendszere** alakult ki, amelyet a párhuzamos (megosztott) és az egymást kizáró, kizárólagos jogalkotási hatáskörök közötti kölcsönhatás modellje jellemez.

**2.2. A hatáskör- vagy hatalommegosztás elvei az EU és a tagállamok között**

*2.2.1. Bevezetés*

Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó [EUSz. 5. cikk (1) bekezdés].

E három elv együttesen érvényesül, mely azt jelenti, hogy az EU csak akkor léphet fel adott szakpolitikai területen, ha

* ez a fellépés a Szerződések által az EU-ra ruházott hatáskörök közé tartozik (hatáskör-átruházás);
* a tagállamokkal megosztott hatáskörök keretében az uniós szint a legmegfelelőbb a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez (szubszidiaritás);
* a fellépés sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges szinten (arányosság).

E három elvet a lojális együttműködés elve fogja össze.

*2.2.2. A hatáskör-átruházás elve*

A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. [EUSz. 5. cikk (2) bekezdés]

Ez utóbbi egyrészt pozitív oldalról **a tagállami szuverenitás tiszteletben tartását** jelenti, vagyis: Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad. [EUSz. 4. cikk (2) bekezdés]

Negatív oldalról viszont kötelezettséget is jelent, mely a **lojalitási klauzulában** ölt testet:

1. Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.
2. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.
3. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és
4. tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

Az alapító szerződések kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak arra sem, hogy az egyes jogalkotási aktusok végrehajtása kinek a feladata: lényegében a közösségi jogalkotásra maradt, hogy esetről esetre az egyes jogalkotási aktusok révén maga szervezze a végrehajtási eljárást. A végrehajtás vagy az Unió vagy a tagállamok feladata: ezt a sajátos megoldást **végrehajtási federalizmusnak** is szokták nevezni. Előírás hiányában a lojalitási klauzula alapján a tagállamok kötelesek a norma tartalmának végrehajtására → **Tedeschi-elv**: A Közösség minden egyes jogalkotási aktusával együtt jár a végrehajtó hatalomnak a tagállamokra való átszármaztatása, bár a Közösség elvileg nincs elzárva attól, hogy kifejezettebbé tegye az átruházott hatáskör szándékolt terjedelmét és gyakorlását. Ez a hatáskörátvitel azon a gondolaton alapul, hogy a végrehajtás a Közösség szempontjából ott kezdődik, ahol a közösségi törvényhozás végződik.

*2.2.3. Szubszidiaritás és az arányosság elve*

Az EU és a tagállamok közötti hatáskörök gyakorlását a szubszidiaritás és az arányosság elve írja le.

A **szubszidiaritás** elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók [EUSz. 5. cikk (3) bekezdés].

Célja: a szabályozás csak akkor legyen elvonva az állampolgárokhoz legközelebb eső tagállamtól, ha a célkitűzés uniós szinten hatékonyabban érvényesíthető.

Az **arányosság** elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges [EUSz. 5. cikk (4) bekezdés].

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló **2. sz. jegyzőkönyvben** meghatározottak szerint alkalmazzák. E jegyzőkönyv lényeges elemei:

* A jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széles körű **konzultációt** folytat. Ennek során, adott esetben, a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni. Különösen sürgős esetekben a Bizottság nem folytat ilyen konzultációt. Az erre vonatkozó döntését a javaslatban meg kell indokolnia.
* A Bizottság és a Parlament **a jogalkotási aktusok tervezeteit** továbbítja a nemzeti parlamenteknek.
* A tagállamok egy csoportjától, a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származó, jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteket és módosított tervezeteket **a Tanács továbbítja a tagállamok nemzeti parlamentjeinek**.
* A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében **külön indokolni** kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet **előrelátható pénzügyi hatásairól**, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, **minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani**. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.
* A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított **nyolc héten belül** bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara **indokolt véleményt küldhet** az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet **nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével**. A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.
* Az indítványozónak figyelembe kell vennie a nemzeti parlamentek, illetve a nemzeti parlamenti kamarák indokolt véleményét. Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Ha a szavazatok együttes összegének legalább **egyharmada** (a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén az összes szavazat **egynegyede**) azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, **a tervezetet felül kell vizsgálni**. E felülvizsgálatot követően a kezdeményező a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja; ezt a döntést indokolni kell.
* A rendes jogalkotási eljárás keretében, amelynek során a kezdeményező a Bizottság, amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatoknak **legalább az egyszerű többségét** képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni. E felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy fenntartja a javaslatot, indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt az uniós jogalkotó elé kell terjeszteni, hogy azt az eljárásban figyelembe vegye. Az első olvasat lezárását megelőzően a jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) **megvizsgálja** a jogalkotási javaslatnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét, különös figyelmet fordítva a nemzeti parlamentek többsége által kifejezett és osztott véleményt tükröző indokolásra, valamint a Bizottság indokolt véleményére. Amennyiben a jogalkotó véleménye szerint – a Tanács tagjainak 55 %-át képező többség vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján – a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető, a jogalkotási javaslat a továbbiakban **nem tárgyalható**.
* Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló keresetek elbírálására (263. cikk).

**2.3. A hatáskörök csoportosítása**

[*Gombos Katalin*: Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai. Wolters Kluwer, Budapest, 2017. **183–189.**]

# 3. A jogharmonizációról általában

**3.1. Negatív és pozitív integráció**

Az EU alapvetően egy gazdasági integráció, ezért egyik legfontosabb célkitűzése a belső piac létrehozása. Ennek jellemzői:

* a belső határok lebontva
* négy alapszabadság
* szabad piaci verseny.

Egy igazi egységes belső piacon, amely a szabad versenyen alapul, a piac valamennyi szereplőjének azonos helyzetet kell élvezniük, és azonos feltételek mellett kell részt vegyenek a piaci versenyben még akkor is, ha egyébként különböző jogrendszerekhez tartoznak, vagyis az EU-n belül, de különböző tagállamokban végzik gazdasági tevékenységüket. Ebből adódik az a követelmény, hogy az egyes jogrendszerekben ki kell küszöbölni minden olyan esetleges nemzeti specifikumot, amely handicapet, vagyis hátrányt jelenthet valamely piaci szereplőnek, vagy amely a tagállambeli vállalkozásokat illetéktelen előnyhöz juttathatja más közösségbeli vállalkozásokhoz képest. Ezért szükséges a tagállami jogszabályok egységesítése, vagy az eltérő szabályok harmonizálása. Ez természetesen nem terjedhet ki a jogrendszerek egészére, hanem csak azokra a jogszabályokra, amelyek lehetővé teszik, hogy a piaci szereplők tényegesen egyenlő pozícióba kerüljenek az uniós piacon.

A gazdasági integráció felépítésére szokás egymással szembeállítani a negatív és a pozitív integráció fogalmát.

**A negatív integráció** célja a piacok integrációja, azaz a közös piac megalkotása, a piacok megnyitása és a versenyegyenlőség kialakítása. Ezt a célt a kereskedelmi korlátozások leépítésével, és az olyan nemzeti tilalmak eltörlésével próbálja meg elérni, amelyek a közös piac működését (a forgalomba hozatalt, kereskedelmet) korlátozhatják. A gyakorlatban ez a nem piackonform szabályok deregulációjához, tipikusan az importvámok csökkentéséhez és a kvóták eltörléséhez vezetnek. Ehhez önmagában elegendő a piacok szabályainak összehangolt leépítése.

**A pozitív integráció** célja nem a közös piac létrehozása, megformálása, hanem a piac korrekciója, kiigazítása. A pozitív integráció a piac egységes szabályozását feltételezi új, közös jogszabályokkal. Ez pedig centralizált szervezést, irányítást igényel. A pozitív integrációs mechanizmusok előfeltétele a negatív integrációs eszközök sikere, az akadályok elhárítása.

A pozitív integráció megvalósítása csak intenzív együttműködéssel lehetséges, mely igényli a tagállami jogrendszerek direkt összhangba hozatalát, közelítését. A szabályozási hatáskörök a tagállamok és az Unió közötti sajátos elosztásából, valamint a jogalkotással elérendő célra tekintettel az EU a másodlagos jogforrások vonatkozásában sajátos szabályozási technikákat alakított ki. Az egyik ilyen szabályozási technika a jogközelítés vagy jogharmonizáció.

Már az EGK Szerződés, majd később az EKSz., jelenleg pedig az EUMSz. is szabályozta a jogszabályok közelítésének témáját. Az EUMSz. 114–118. cikkei „jogszabályok közelítése” cím alatt tartalmazza az Európai Unióra jellemző sajátos szabályozási technika részletszabályait.

**3.2. Fogalmi sokszínűség**

A jogharmonizáció körében több rokon értelmű fogalom használatos:

* jogegységesítés (unification; Vereinheitlichung);
* jogközelítés (approximation of laws; Rechtsangleichung);
* jogharmonizáció (harmonization; Harmonisierung);
* koordináció (coordination; Koordination)

Mára egyértelműnek tűnik, hogy a kifejezések változatosságától függetlenül a jogközelítés, a jogharmonizáció és a koordináció fogalmak felcserélhető, szinonim kifejezések az EUMSz. rendszerében, ugyanis hasonló eszközöket és technikailag azonos tevékenységet fednek. A terminológia fogalmainak szembeállítására tett kísérletek végső soron sikertelenek maradtak.

Ugyanakkor a jogegységesítés és a jogharmonizáció fogalmai között érdemi, tartalmi különbség van. A két fogalom tartalmában fokozatbeli a különbség. **Jogegységesítésről** akkor beszélünk, amikor az egyes jogszabályok módosítása a régi jogszabályok félretételével és egy teljesen új, kizárólagosan és egységesen alkalmazandó, a szabályozandó területet teljes körűen lefedő jogszabály váltja fel. Az egységesített jog a szabályozott területen nem hagy mozgásteret. Szokták totális jogharmonizációnak is hívni.

Ezzel szemben a **jogharmonizáció** olyan szabályozási technikát jelent, amellyel a tagállami jogrendszerek közelítése az elérendő célkitűzés keretei között, vagyis csak keretjelleggel történik meg, a részletes, végrehajtáshoz szükséges szabályokat pedig a tagállami sajátosságokhoz igazodva tagállami szinten alkotják meg. A tagállamoknak tehát a szabályozott területen marad szabályozási mozgástér, sőt, az uniós szabály általában csak tagállami közreműködéssel, további belső jogalkotással teljesedhet ki.