

## A közösségi jog közvetlenül hatályosuló rendelkezései és az azokkal szembeni engedetlenségi lehetőségek az EK jogában\*

### 1. Bevezetés

Az Európai Közösség jogrendszere létezésének és működésének az a követelmény az alapja, hogy a Közösség centruma által alkotott joganyaghoz igazodjanak a tagállamok jogrendszerei. Ha ugyanis a tagállamok jogalkotása és jogalkalmazása nem venné figyelembe és nem „közelítené” a maga eszközeivel az Európai Közösség (EK) intézményei által kialakított jogi normákat, akkor működésképtelenné válna a Közösség, végsősoron lebomlana és szétesne. Fontos tehát, hogy a tagállamok jogrendszerébe beépüljön a közösségi jog. Ez a hatás két egymással szoros kapcsolatban lévő doktrína alapján valósul meg: a közösségi jognak a tagállamok jogrendszerében érvényesülő közvetlen hatályát, valamint a közösségi jognak a tagállamok jogrendszerével szembeni elsődlegességét (szupremációját vagy primátusát) állító elméletek alkalmazásával. Ez a két elmélet a tartópillére a közösségi jognak, mint rendszernek. A közösségi jog közvetlen hatályának elismerését az Európai Bíróság ítéletei alapozták meg, a közösségi jog elsődlegességét elismerő elv pedig inkább a tagállamok jogrendszerében állt össze, külön-külön. Az elsődlegességi doktrína kialakításával kapcsolatban az Európai Bíróság szerepe halványabb volt, mint a közvetlen hatály megalapozásával kapcsolatban.

A közösségi jog közvetlen hatálya elismerésének szemléleti alapját az az ismert EK jogi dogma képezi, amely szerint a közösségi jog révén az egyéneknek is lehetnek alanyi jogai. Ez a két doktrína is nagyon szorosan kapcsolódik egymáshoz. Egy ítéletben alapozta meg azokat az Európai Bíróság. Az 1962. évi Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen ügyben hozott rendkívül nagy hatású ítéletében állapította meg, hogy a Közösség egy olyan „új jogi rendet” („new legal order”) hoz létre, amely jogokat ruház az egyénekre is<sup>1</sup> valamint hogy a közösségi jog által az egyének számára

\* Jelen tanulmány az Integrációs Stratégiai Munkacsoport számára készített szakértői anyagon alapul.

<sup>1</sup> Lásd Case 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (1963) E.C.R. I. Az Európai Bíróság az "új jogi rend" dogmáját 1991-ben ismételten megfogalmazta abban a véleményében, amelyet az Európai Gazdasági Térség Egyezmény tervezetével kapcsolatban adott.

adott jogok érvényesülését a tagállamok bíróságainak biztosítaniuk kell, attól függetlenül, hogy valamely tagállam megtette azokat az intézkedéseket, nemzeti jogalkotási lépéseket, amelyek a közösségi jog nemzeti transzformálásához esetleg szükségesek.<sup>2</sup> Ebben az ítéletben így a közösségi jog közvetlen hatályának elismerése felé is irányt mutatott az Európai Bíróság. Nem véletlenül, hiszen az egyének a közösségi jogon alapuló alanyi jogukat sokszor csak úgy érvényesíthetik - különösen akkor, ha a tagállam valamely közösségi irányelvet elmulaszt átvenni nemzeti jogába - hogyha közvetlenül hivatkozhatnak a közösségi jogra, vagyis ha az közvetlenül hatályos joganyagnak minősül számukra.

Az elsődlegességi doktrína tulajdonképpen a közvetlen hatály elmélet logikus folytatása. A Közösség által alkotott joganyag ugyanis csak akkor tud hatást gyakorolni a tagállamok jogrendszerére, ha lehetővé válik hogy átüsse a tagállamok jogrendszerének a közösségi joggal összhangban nem lévő, tartalmilag annak meg nem felelő szabályait. A közösségi jog funkcióit csak akkor teljesítheti be, ha amellet, hogy bizonyos feltételek megléte esetén hatályosul a tagállamokban, még fölé is kerül a tagállamok nemzeti jogszabályainak, elsődlegessé válik azokkal szemben.

Az Európai Bíróság a közösségi jog elsődlegessége iránti igény megfogalmazásához úgy jutott el, hogy néhány a közösségi jog közvetlen hatályával foglalkozó ítéletében továbbvitte a gondolatot. Így aztán érthető, hogy az Európai Bíróság esetjogában a közvetlen hatály és az elsődlegesség kérdései helyenként egymást átfedő módon jelennek meg. Találkozni olyan ítéletekkel, amelyek mindkét doktrína alakulása szempontjából fontosak voltak. De az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége önmagában nem volt elég ahhoz, hogy az elsődlegesség tanából közösségszerte érvényesülő gyakorlat legyen. Ehhez arra is szükség volt, hogy az elsődlegesség tételét a közösségi tagállamok jogrendszerei elfogadják. Ez az egyes tagállamokban eltérő módszerekkel, illetve hasonló módszerek különböző kombinációival valósult meg. A közösségi jog elsődlegességének elismerése a tagállamokban különböző hangsúlyokkal, de végül is az alkotmányok szövegére, egyes más törvények szövegére, illetve a bírói gyakorlatra épülően valósult meg.

Összefoglalva az elmondottakat, Magyarország csatlakozása esetén a magyar jogra „rátelepszik” majd az EU (EK) rendkívül strukturált és mennyiségében hatalmas joganyaga, mely kollízió esetében elsőbbséget (pontosabban elsődlegességet) élvez. Akár a magyar állampolgárokat is megilleti majd az a jog, hogy a közösségi joggal össze nem egyeztethető magyar jogszabályokkal szemben bírósághoz forduljanak.

Megjegyezzük, hogy ez utóbbi problémának az alkotmány- és nemzetközi közjogi vetülete részletes feltárást és tisztázást igényel. Az uralkodó nézetekkel szemben azonban a csatlakozás köz- és nemzetközi jogi vonulatát nem szabad eltúlozni, misztifikálni. Nem az Unió feladata lesz Magyarország számára olyan alkotmányos rendet kimunkálni és bevezetésre ajánlani, mely a szerves illeszkedést garantálja, hanem a csatlakozás

<sup>2</sup> Lásd *Weatherill, S. - Beaumont, P.*: EC Law. London 1993. 289. old.

egyik feltételeként fog megjelenni a közösségi jog működését kellőképpen biztosító alkotmányos rend kialakítása, melyre egyébként – álláspontunk szerint – a csatlakozási kérelem benyújtásával hallgatólagosan kötelezettséget is vállaltunk.

A fentieket figyelembe véve a csatlakozási felkészülésnek nemcsak a másodlagos közösségi jog szolgai másolását kell jelentenie, hanem felkészülést az elsődleges közösségi jog közvetlen hatályának és elsődlegességének hatására is. Az ezzel együtt járó *derogációs várakozások* az Európai Bíróság gyakorlatának széleskörű feldolgozása alapján jól prognosztizálhatók.

## 2. Az EK-jog közvetlenül érvényesülő szabályai

Az EK elsődleges joga tartalmilag két nagy csoportra osztható: alapszabályokra és speciális (szak)normákra.<sup>3</sup>

Az *alapszabályok* a Közösségek célját [pl. EK-Szerződés (továbbiakban EK-Sz) 2. Cikk] és az ebből levezetett feladatokat (pl. EK-Sz 3. Cikk) sorolják fel, valamint alapvető tilalmakat állítanak fel (pl. EK-Sz 5-7. Cikk). Az alapszabályok sem programszabályok, hanem közvetlenül hatályos, közens jogot testesítenek meg.<sup>4</sup>

A *speciális* tárgykörökre vonatkozó szerződéses szabályok elsősorban a Közösség jogi aktivitásának alapelveit határozzák meg az érintett területen (pl. EK-Sz 38. és következő Cikkei - agrárpiac; 85. következő Cikkei - versenypolitika).

Az EK-Szerződésnek számos közvetlenül hatályosuló (self executing-jellegű) rendelkezése van, melyet Magyarország tervezett csatlakozását követően a magyar jog viszonylatában is figyelembe kell venni. Az alábbiakban felállítjuk a közvetlenül hatályosuló rendelkezések katalógusát, majd abból három tipikus normát kiragadva elemezzük a diszkriminációtilalom, a mennyiségi korlátozások tilalmára valamint a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezések és a magyar jog viszonyát.

Az EK-Sz tipikus közvetlenül hatályosuló rendelkezési:

- 6. Cikk (1) bek. [Diszkriminációtilalom]
- 8a. Cikk [Mozgás és tartózkodás szabadsága]
- 8b. Cikk [Aktív és passzív választójog]
- 9-12. Cikk [Vámtilalmak]
- 30-36. Cikk [Mennyiségi korlátozások tilalma]
- 37. Cikk [Kereskedelmi monopóliumok leépítése]
- 48-51. Cikk [Munkavállalók szabad mozgása]
- 52-57. Cikk [Letelepedés szabadsága]
- 59-66. Cikk [Szolgáltatások szabadsága]
- 73b-73g Cikk [Tőkeforgalom szabadsága]

<sup>3</sup> Vö. *Oppermann*, Thomas, *Europarecht*, München 1991, Rdnr. 398.

<sup>4</sup> EuGHE 1963, 154, Rs. 24/62.

- 85-86. Cikk [Versenytilalmak]
- 91. Cikk (2) [Dömpingtilalom]
- 92. Cikk [Állami támogatások]
- 95-96. Cikk [Adókivetési tilalmak]
- 119. Cikk [Azonos munkabér férfinek, nőnek]

### 2.1. Diszkrimináció-tilalom<sup>5</sup>

Az EK-Sz 6. Cikkének (1) bekezdése szerint a Szerződés más rendelkezéseinek érintetlenül hagyásával a Szerződés alkalmazásában tilos az állampolgárság alapján bármilyen diszkrimináció. Abszolút tilalmi jellege miatt a 6. Cikk szabályát az irodalom alapjognak tekinti.<sup>6</sup> Diszkrimináció alatt a semleges differenciálással szemben negatív előjelű eltérő bánásmódot értünk. Diszkriminációról akkor van szó, ha azonos tényállásokat eltérően, vagy eltérőket azonosan kezelnek. Nem minősül diszkriminációnak ezzel szemben, ha eltérő tényállásokat kezelnek eltérően.<sup>7</sup> Az EK-Szerződés alapfilozófiája szerint más tagállam polgárát nem lehet rosszabbul kezelni, mint a saját állampolgárokat. A 6. Cikk tehát elsősorban az ún. külföldiekkel szembeni diszkriminációt fogja át, és nem vonatkozik harmadik államok polgáraival szembeni diszkriminációra, hiszen ezekre a viszonyokra a Szerződés nem alkalmazható. A „minden” („bármilyen”) diszkrimináció kifejezésből az is következik, hogy a saját állampolgárok sem hozhatók rosszabb helyzetbe az EU-külföldieknél (belföldiekkel szembeni diszkrimináció).

A 6. Cikk alkalmazhatósága egyértelmű, ha a kérdéses norma, intézkedés tartalmazza az állampolgárság kritériumát (közvetlen diszkrimináció). További eset, ha a kérdéses norma nem tartalmazza az állampolgárság kritériumát, de olyan differenciálást alkalmaz, mely az állampolgárság szerinti diszkriminációhoz vezet (közvetett, rejtett diszkrimináció). Harmadik esetként pedig azok a tényállások foghatók át, melyekben a kérdéses szabály anélkül korlátozza a személyeket, hogy ezáltal az első két kategória valamelyike megvalósulna. Ez nem diszkrimináció, hanem korlátozás.<sup>8</sup>

A magyar jog szempontjából – a derogációs várakozások (inkább félelmek) fényében elsősorban a közvetlen diszkrimináció estei vehetők számba. A magyar jogrendszer számos esetben biztosít a magyar állampolgárok számára a külföldieknél kedvezőbb jogállást, vagy a külföldi állampolgárok számára a magyar állampolgárokénál kedvezőtlenebb jogállást. Ilyen diszkriminációs rendelkezés található például az alábbi jogszabályokban:

<sup>5</sup> Vö. pl. *Feige*, Gleichheitssatz im Recht der EWG, 1973; *Gubdersen*, Das Diskriminierungsverbot im EWG-Vertrag, NJW 1975, 472; *Weatherill*, The Scope of Article 7 EEC, ELR 15 (1990), 334; *Fastenrath*, Inländerdiskriminierung, JZ 1987, 170; *Sunberg-Weitman*, Discrimination on Grounds of Nationality, 1977; *Toth*, Equality, The Oxford Encyclopaedia of European Community Law Vol. I. 1990, 188.

<sup>6</sup> *Grabitz*, in *Grabitz/Hilf*, Art. 7., Rdnr. 2.

<sup>7</sup> EuB 13/63, *Olaszország/Bizottság*, Slg. 1963, 357.

<sup>8</sup> *Von Bogdandy*, in *Grabitz/Hilf*, Art. 6. Rdnr. 12.

1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról [44. § (1)]
1996. évi CXXXI. törvény a növényfajták állami elismeréséről, valamint a vetőmagvak és vegetatív szaporítóanyagok előállításáról és forgalmazásáról [7. § (1)]
1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról [34., 35 §§]
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
1995. évi XCVII. törvény a légitörvényről [6., 7. 10. §§]
1995. évi XCVI. törvény a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről [29. §]
1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról [51. §]
1994. évi LV. törvény a termőföldről [7. §]
1994. évi LIV. törvény a gyógyszertárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól [15. §, 19 § (2)]
1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról [103., 104. §§]
1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról [110., 111. §§]

## 2.2. Mennyiségi korlátozások tilalma (30-36. Cikk)<sup>9</sup>

Az EK-Sz 30. cikke a tagállamok között a behozatal mennyiség szerű korlátozását, valamint minden ezzel azonos hatású intézkedést tilalmaz. Mennyiségkorlátozó intézkedések a behozatal és a kivitel mennyiségének vagy értékének állami korlátozásai, melyek a be-, ki, illetve tranzitszállítások teljes, vagy részleges tilalmát eredményezhetik. Amíg a mennyiségkorlátozó *intézkedések* fogalma a tényállás egyértelműsége miatt könnyen értelmezhető és ellenőrizhető, addig az „azonos hatású intézkedések” definíciója és elhatárolása nehezebbnek bizonyult. Azonos hatású intézkedéseknek tekintjük:

- a) határátkelésre vonatkozó előírások visszaélés megvalósítását,
- b) a diszkrimináló kereskedelemkorlátozást,

<sup>9</sup> Lásd pl. *Oliver, Peter*, Free movement of the goods in the EEC, London 1988.; *Funck-Brentano*, Freier Warenverkehr und nationale Handelshemmnisse bei bei Lebensmitteln von Cassis de Dijon bis zum Bier, RIW 1987, 379. és kk. 1.; *Petschke*, Matthias, Die Warenverkehrsfreiheit in der neuesten Rechtsprechung des EuGH, EuZW 1994/4., 107. és kk. 1.; *Ress*, Georg, Abschied von Cassis de Dijon und Dassonville?, EuZW 1993/24, 745. 1.; *Basedow*, Jürgen, Keck on the facts, 225. 1.; *Dausen*, Manfred A., Dogmatik des Freien Warenverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft, RIW 1984/3, 197-207. 1.; *Moench*, Christoph, Der Schutz des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt, NJW 1982/48, 2689-2700. 1.; *Meier*, Gert, Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr, NJW 1987/10, 537-542. 1.; *Streinz*, Rudolf, Europarecht, Heidelberg 1994, 187-199. 1.; *Lenz*, Carl Otto, Ein undeutlicher Ton, NJW 1994/25, 1633-1634. 1.; *Möschel*, Wernhard, Kehrtwende in der Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit, NJW 1994/7, 429-431. 1.; *Leisner*, Walter, Wahrheitssuche statt Suggestionsvermutung, EuZW 1993/21, 655-659. 1.; *Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil*, Die Europäische Gemeinschaft, Baden Baden 1987, 286. kk. 1.; *Meier*, Gert, Porz-Lind, Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr, NJW 1987/10, 537-542. 1.; *Aicher*, Josef, Az áruforgalom szabadsága az Európai Unióban, Jogi Tájékoztató Füzetek 36., Budapest 1995.

c) bel- és külföldi árukra eltérően alkalmazott állami intézkedéseket.

Összeegyezhetsen volt a közösségi joggal a pl. német Reinheitsgebot.<sup>10</sup> A fogalom pontosítását a Bíróság a Dassonville-ügyben<sup>11</sup> végezte el. A klasszikus *Dassonville-formula* szerint „azonos hatású intézkedés” minden olyan intézkedés, mely alkalmas arra, hogy a Közösségen belüli kereskedelmi forgalmat közvetlenül vagy közvetetten, ténylegesen vagy potenciálisan korlátozza.<sup>12</sup>

Az áruforgalom szabadságának széleskörűen értelmezett követelményével szemben csak a magasabb rangú ún. védelmi javak állnak, melyek felsorolását a 36. Cikk tartalmazza.<sup>13</sup> A 36. Cikk taxatív felsorolásán túlmenően az Európai Bíróság a *Cassis de Dijon*-ügyben további védendő jogi javakat állapított meg, melyek alapján az egyébként a 30. Cikkbe ütköző, a 36. Cikk által azonban nem igazolt állami intézkedések mégis jogszerűnek tekintendők. A *Cassis de Dijon-formula*: „A Közösség belső kereskedelmének korlátozásait, melyek a nemzeti szabályozások különbségeiből fakadnak (...), el kell fogadni, amennyiben ezek a rendelkezések kógens követelmények, így különösen hatásos adóügyi ellenőrzés, a közegészség védelme, a kereskedelmi forgalom tisztasága és a fogyasztóvédelem érvényre juttatásához szükségesek.”<sup>14</sup> Az Európai Bíróság fenti megállapításaival összhangban majd tíz éven át hozott azonos döntéseket az élelmszerjog egész területét átölelve. Ez a gyakorlat a *Keck*-üggyel<sup>15</sup> vett 180°-os fordulatot.

A *Keck*-ügyben a Bíróság arra vállalkozott, hogy ítélezési gyakorlatát a szabad áruforgalom területén „felülvizsgálja és világossá tegye”. Megállapította, hogy korábbi gyakorlatával szemben azok a nemzeti szabályok, melyek árusítási módozatokat korlá-

<sup>10</sup> EuB 207/83 sz. ügy - "Reinheitsgebot für Bier", Slg. 1987, 1227 és kk. I. Az 1516-ból származó Reinheitsgebot alapján Németországban sört kizárólag árpamalátából, komlóból, élesztőből és vízből szabad előállítani. Az ennek megfelelő törvényi szabályozás ma a "Biersteuergesetz"-ben (BGBl. 1952 I, 149. I.) található. A négy alapanyagra vonatkozó szabályt tartalmazó 9. és 10. §§ megsértése esetére a BStG 18. §-a pénzbüntetést helyez kilátásba. Az EK tagállamaiban - Görögország kivételével - árpamalátá helyett pl. rizs, kukorica, továbbá a FAO és WHO által kiadott *Codex alimentariusban* engedélyezett konzerváló és aromaanyagok is felhasználhatók. A "Reinheitsgebot" alapján tehát külföldi sörfőzők termékeit Németországban nem lehet forgalomba hozni, illetve azok készítésénél meghatározott anyagokat mellőzni kell. 1982-ben a Bizottság a német szövetségi kormányhoz fordult a BStG rendelkezéseinek módosítása érdekében, mert azok álláspontja szerint az EK Szerződés 30. Cikkébe ütköznek. Mivel a módosításra Németország önként nem volt hajlandó, a Bizottság 1984. július 6-án keresetet nyújtott be. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy a Reinheitsgebot nem egyeztethető össze a 30. Cikkkel. Vö. *Keckés*, László, EK jog és jogharmonizáció, 1994. Kézirat. 263. I., 36. l.

<sup>11</sup> EuB C 8/74, Slg. 1974, 837.

<sup>12</sup> EuB 8/74 sz. ügy - "Dassonville", Slg. 1974, 2445. és kk. I.

<sup>13</sup> EK-Szerződés 36. Cikk „A 30-34. Cikkely rendelkezései nem zárhatják ki a behozatalra, kivitelre és átmenő forgalomra vonatkozó tilalmat vagy korlátozást, amelyet a közérkölc, a közrend és közbiztonság érdekei, az emberek, állatok vagy növények egészségének és életének védelme, a művészeti, történelmi és régészeti értékű nemzeti kincsek megóvása, vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak vagy korlátozások azonban nem jelenthetik sem az önkényes megkülönböztetés eszközét, sem a tagállamok közötti kereskedelem álcázott korlátozását.”

<sup>14</sup> EuB, 120/78 sz. ügy - "Cassis de Dijon", Slg. 1979, 649. és kk. I. Vö. Pl. FUNCK-BRENTANO, Freier Warenverkehr und nationale Handelshemmnisse bei bei Lebensmitteln von Cassis de Dijon bis zum Bier, RIW 1987, 379. és kk. I.

<sup>15</sup> EuB, 267/91 és 268/91 sz. ügy - "Keck", EuZW 1993, 770. és k. I. = NJW 1994, 121. I.

toznak, nem ütköznek a szabad áruforgalom követelményébe, ha azonos mértékben érintik a hazai és más tagállamból származó termékeket. A Keck-ügy óta tehát el kell választani egymástól a termékekre és az árusításra vonatkozó korlátozó rendelkezéseket. Amíg az előbbiekre a Cassis de Dijon-formula továbbra is érvényes, addig az utóbbiak csak akkor alkalmasak a tagállamok közötti kereskedelem korlátozására a Dassonville-formula értelmében, ha a gazdaság minden olyan résztvevőjére vonatkoznak, akik tevékenységüket belföldön fejtik ki, valamint a belföldi és más tagállamból származó termékek forgalmát jogilag és ténylegesen azonos módon érintik.<sup>16</sup>

Jelenleg a külkereskedelmi forgalomban számos mennyiségi korlátozás érvényesül. Így pl. az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok kiviteléről, illetőleg behozataláról szóló a 112/1990. (XII. 23.) Korm. rendelet import és export-kvóta rendszerét a csatlakozással fel kell számolni. Meghaladja jelen tanulmány kereteit, de ebben a körben szükség van a teljes magyar joganyag átfésülésére abból a szempontból, hogy egyes rendelkezések mennyiben lesznek alkalmasak a csatlakozást követően a tagállamok között folyó kereskedelmi forgalom mennyiségi korlátozására. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a mennyiségi korlátozás kifejezés a teljes mértékű korlátozást, azaz a forgalmazási tilalom eseteit is átfogja. A kifejezetten a 30. Cikkbe ütköző szabályok feltérképezéséhez képest nagyon nehezen prognosztizálható az „azonos hatású intézkedések” minősülő szabályok, hatósági cselekmények (pl. árusítási tilalmak) közösségi jogszerűtlensége.

### 2.3. A letelepedés szabadsága<sup>17</sup>

Az EK-Sz 52. Cikke szerint valamely tagállam polgárának egy másik állam felségterületén történő szabad letelepedését korlátozó rendelkezéseket az átmeneti időszak alatt lépcsőzetesen kell felszámolni. Ugyanez irányadó a más tagállam polgárai által létrehozott ügynökségek, fióktelepek és leányvállalatok alapítására vonatkozó korlátozásokra is. Az átmeneti időszak 1969. december 31-ével ért véget. Az Európai Bíróság a *Reyners*-ügyben<sup>18</sup> állapította meg, hogy az 52. Cikk szabálya közvetlenül hatályossá vált. A Szerződés szövege a letelepedés fogalmát nem határozza meg. Letelepedés alatt az Európai Bíróság valamilyen gazdasági tevékenység tényleges gyakorlását érti egy másik tagállamban határozatlan időre történő tartós berendezkedés által.<sup>19</sup>

Az 52. és kk. Cikkek kedvezményezettjei a tagállamok polgárai, természetes személyei, és bizonyos feltételek mellett a társaságok.<sup>20</sup> A rendelkezések célja lényegében a nemzeti elbánás biztosítása a kedvezményezettek számára. Az 52. Cikk ezért speciális

<sup>16</sup> Uo.

<sup>17</sup> Részletes irodalmi utalásokat lásd pl. *Groeben/Boeckh/Thieseing/Ehlermann* (Hrsg.) Komm. EWGV, 1983, Bd. 1., 591. kk. 1.; *Randelzhofer* in *Grabitz/Hilf*, Art. 52, Schrifttum.

<sup>18</sup> EuB 2/74 sz. ügy, *Reyners*.

<sup>19</sup> EuB 221/89. sz. ügy, *Factorame*.

<sup>20</sup> *Oppermann*, Rdnr. 1490.

diszkriminációtilalmat fogalmaz meg, A közösségi jog fejlődési tendenciái túlmutatnak a kizárólag diszkriminációtilalmi értelmezésen.<sup>21</sup>

A letelepedés szabadság tartalmát tekintve az 52. Cikk (2) bekezdése alapján önálló szerzőtevékenység megkezdésének és folytatásának, illetve vállalatok alapításának és vezetésének szabadságát jelenti.<sup>22</sup> A kedvezményezetteknek a hazai polgárokkal társaságokkal azonos jogállást kell biztosítani, tilos a nyílt vagy rejtett diszkrimináció. A letelepedés joga átfogja a hazatelepülés (visszatérés) jogát is.<sup>23</sup>

Magyarország számára az 52. Cikk alkalmazására történő felkészülést a Társulási Megállapodás 44. Cikkében megfogalmazott kötelezettségek teljesítése jelentheti. Eszerint Magyarország legfeljebb tíz éves átmeneti időszak alatt megkönnyíti területén a 48. Cikk szerinti közösségi vállalatok és állampolgárok tevékenységét. E célból fokozatosan, legkésőbb az átmeneti időszak első szakaszának végéig a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedéséhez olyan elbánást nyújt, amely nem kedvezőtlenebb a saját vállalatainak és állampolgárainak biztosítottnál, kivéve a XII.a és a XII.b Mellékletben (kivételi listákon) felsorolt szektorokat, amelyeknél ezt az elbánást legkésőbb az átmeneti időszak végén nyújtja és a Megállapodás hatálybalépésétől kezdve a Magyarországon letelepedett közösségi vállalatoknak és állampolgároknak tevékenységüket illetően olyan elbánást nyújt, amely nem kedvezőtlenebb a saját vállalatainak és állampolgárainak biztosítottnál.

A tízéves kivételi lista a letelepedés szabadságával kapcsolatosan (XII.b Melléklet) az alábbi szektorokat sorolja fel: privatizációs folyamatban állami tulajdonban álló vagyon megszerzése, használata és bérlete; az ingatlanok természeti erőforrások terén adásvételi és ügynöki tevékenység.

A magyar és a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedésére és tevékenységére vonatkozó, a TM 44. Cikk (1), (2), (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések nem alkalmazandók a XII.c Mellékletben (örökös kivételi listán) felsorolt területekre és ügyekre. Ezek a mezőgazdaság, erdőgazdaság és halászat, ide nem értve a mezőgazdasági, erdőgazdasági és halászati termékek feldolgozását, továbbá a mezőgazdasággal, az erdőgazdasággal és a halászattal, valamint azok termékeivel kapcsolatos szolgáltatásokat; ingatlan, föld és természeti erőforrások tulajdona, eladása, hosszúlejáratú bérlete vagy arra vonatkozó bérleti jog; jogi szolgáltatások, ide nem értve az üzleti konzultációt, amely a tárgyat érintő, jogi vonatkozásokra is kiterjed; szerencsejáték, fogadás, lottó és más hasonló tevékenység szervezése. A Társulási Tanács az átmeneti időszakok alatt rendszeresen megvizsgálja a nemzeti elbánás nyújtása lehetőségét a XII.a és a XII.b Mellékletben felsorolt szektorokban, valamint azt hogy a XII.c Mellékletben felsorolt területeket és ügyeket nem lehet-e e Cikk (1), (2) és (3) bekezdéseinek hatálya alá vonni.

<sup>21</sup> *Randelzhofer*, Rdnr. 1.

<sup>22</sup> *Vö. Oppermann*, Rdnr. 1495.

<sup>23</sup> EuB 115/78. sz. ügy, EuGHE 1979, 399.



Magyarország alapvető érdeke, hogy az Társulási Megállapodás ún. örökös kivételi listáját úgy értelmezze, hogy annak alapján kemény tárgyalási pozíciókat alakíthasson ki. Abból kell kiindulni, hogy Magyarországnak joga van arra, hogy az örökös kivételi listán szereplő egyes tételeket legalább is a csatlakozási tárgyalások során újratárgyalhassa.

Azzal is érdemes foglalkoznia Magyarországnak, hogy nemzeti érdekeinkre tekintettel az örökös kivételi listát miként törjük meg, illetve árnyaljuk. Érdemesnek látszik az örökös kivételi listának az egyes tételeit is felbontani és elemeiben külön kezelni. Erről Magyarországnak nyilvánvalóan már a csatlakozási tárgyalást megelőzően „belső döntést” kell hozni, és a tárgyalási delegációt ennek értelmében kell majd felkészíteni.

Példaként említjük, hogy a földtulajdonlásra utaló szabályt érdemesnek látszik kiemelni az örökös kivételi lista második tételéből. A földtulajdonlással kapcsolatosan – értve ezalatt természetesen a termőföld-tulajdonlást – célszerűnek látszik keményebb magyar tárgyalási pozíciót kialakítani, mint az örökös kivételi lista második tételében szereplő többi elemmel kapcsolatban.

Ugyancsak meghaladja jelen tanulmány kereteit, ezért csak utalunk arra, hogy a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezések érvényesüléséhez az idegenjog szabályanyagát át kell vizsgálni és dolgozni. Az érintett legfontosabb jogszabályok: 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról és a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény, valamint a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet végrehajtásáról.

### 3. Engedetlenségi lehetőségek a közösségi joggal szemben

Az magyar-EK csatlakozási tárgyalások végkimenetele nem lehet kétséges: a teljes jogú tagság alapfeltétele a közösségi jog átvétele. Éppen ezért óriási jelentősége van annak a kérdésnek, hogy *maga a közösségi jog* hol enged teret az eltérő nemzeti jogok érvényesülésének különleges feltételek megvalósulása esetén.

Az EK-Szerződés 36. Cikke szerint „a 30-34. Cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, kivitelre és átmenő forgalomra vonatkozó tilalmat vagy korlátozást, amelyet a közérkölc, a közrend és közbiztonság érdekei, az emberek, állatok vagy növények egészségének és életének védelme, a művészeti, történelmi és régészeti értékű nemzeti kincsek megóvása, vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak vagy korlátozások azonban nem jelenthetik sem az önkényes megkülönböztetés eszközét, sem a tagállamok közötti kereskedelem álcázott korlátozását.”<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Az egyes védelmi javak részletes elemzését és az Európai Bíróság gyakorlatának részletes feldolgozását lásd *Matthies*, in Grabitz/Hilf, Art. 36. 12. kk. Rdnr.

A 36. Cikk szabálya alapján a tagállamoknak lehetőségük van az egyébként a 30. Cikk rendelkezésébe ütköző intézkedésekre az itt felsorolt jószágkatalógus alapján. Utaltunk arra is, hogy ez a jószágkatalógus nem taxatív: az Európai Bíróság a *Cassis de Dijon*-ügyben további védendő jogi javakat állapított meg, melyek alapján az egyébként a 30. Cikkbe ütköző, a 36. Cikk által azonban nem igazolt állami intézkedések mégis jogszerűnek tekintendők.

Az áruforgalomra vonatkozó magyar rendelkezések áttekintése során nem minden mennyiségkorlátozó rendelkezést kell feladni a csatlakozással. A nemzeti érdekek érvényesítését a 36. Cikk alapján lehet véghezvinni, ha a vizsgált nemzeti jogszabályt, intézkedést valóban indokol a közérkölc, a közrend és közbiztonság érdeke, az emberek, állatok vagy növények egészségének és életének védelme, a művészeti, történelmi és régészeti értékű nemzeti kincsek megóvása, vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme, kiegészítve a *Cassis de Dijon* ítéletben felsorolt jogtárgyakkal.

Az EK-Sz 56. Cikkének (1) bekezdése szerint a letelepedés szabadságára vonatkozó elsődleges és az azok alapján kibocsátott másodlagos szabályok nem akadályozzák olyan jogi és igazgatási rendelkezések alkalmazását, melyek külföldiek számára különleges szabályokat állítanak fel és azokat a közrend, a biztonság és az egészség okán igazoltnak kell tekinteni.

Az 56. Cikk (1) bekezdésének rendelkezését a 66. Cikk értelmében a szolgáltatások szabadságára vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.<sup>25</sup> Ilyen nemzeti rendelkezések koordinációja érdekében született pl. a 64/221/EGK (1964. 02. 24.) sz. és a 73/148/EGK (1973. 05. 21.) sz. irányelv.

Hasonló rendelkezés található a 48. Cikk (3) bekezdésében, mely a tagállamokat a munkavállalók szabad mozgásával szembenálló korlátozások fenntartására jogosítja a közrend, a biztonság és az egészség védelme okán.<sup>26</sup>

A munkavállalók, a letelepedés és a szolgáltatások szabadságát az EK-Sz egyfajta *ordre-public-fenntartással* biztosítja. Ezek a szabadságjogok a közrend, biztonság és egészség védelme érdekében korlátozhatók. Kérdéses lehet, hogy a fenti fogalmakat vajon a közösségi vagy a nemzeti jog alapján kell-e értelmezni. A Bíróság gyakorlata szerint a „közrend” közösségi jogi meghatározás, melyet azonban lényegében szabadon lehet a tagállam nemzeti szükségletei alapján tartalommal megtölteni.<sup>27</sup> A kifejezéseket azonban feltétlenül szigorúan és szorosan kell értelmezni.<sup>28</sup>

A tagállamok számára rendelkezésre álló értelmezési lehetőségek ellenére a korlátozó nemzeti szabály csak akkor közösségi jog-szerű, ha az EU polgára magatartásában a közrend megzavarásán kívül (amit egyébként valamennyi törvénysértés megvalósít)

<sup>25</sup> *Randelzhofer*, in *Grabitz/Hilf*, Art. 66. Rdnr. 3.

<sup>26</sup> Lásd pl. *Oppermann*, Rdnr. 1441-1444.

<sup>27</sup> EuB 36/75. sz. ügy, *Rutili/Minister des Innern*, Slg. 1975, 1219. További példákért lásd *Randelzhofer*, in *Grabitz/Hilf*, Art. 56 Rdnr. 3. kk.

„valódi és kellően súlyos veszély rejlik”, mely „a társadalom valamilyen alapérdekét sérti”.<sup>29</sup> Ez utóbbi megvalósulhat külföldiek nemzeti szempontból nemkívánatos, szervezett politikai tevékenységében is.<sup>30</sup>

A fenti feltételek megvalósulásának vizsgálatánál mindig az érintett személyek magatartásából kell kiindulni. Ezért találta megalapozatlannak az Európai Bíróság pl. a kiutasítás alkalmazását generálprevenációs célból.<sup>31</sup> Hasonlóan a nemzeti idegenjog bejelentkezési kötelezettséget előíró rendelkezéseinek sérelme önmagában nem elég ok egy EU-külföldi kiutasítására, mert számára a tartózkodási engedélyt a szabad mozgásra vonatkozó szabályok eleve biztosítják; így a bejelentkezésre vonatkozó nemzeti szabályok pusztán deklaratív jellegűek.<sup>32</sup> A közrend, biztonság és egészség fogalmak konkretizáló értelmezését tartalmazza a már hivatkozott 64/221/EGK (1964. 02. 24.) sz. irányelv.

A szociálpolitikával foglalkozó fejezetben található *118a Cikk (3) bekezdése* szerint a jelen cikk alapján kibocsátott rendelkezések nem korlátozzák az egyes tagállamokat abban, hogy a munkafeltételek megerősített védelme érdekében olyan intézkedéseket tegyenek vagy tartsanak fenn, melyek a szerződéssel összeegyeztethetők.<sup>33</sup>

Az eddig ismertetett rendelkezések az *elsődleges közösségi joggal* szemben biztosítanak a tagállamoknak engedetlenségi lehetőséget. Ezekről élesen meg kell különböztetni a 100a Cikk (4) és (5) bekezdéseinek szabályát, melyek a másodlagos közösségi jogalkotással megvalósuló jogharmonizációval szemben biztosít általános érvényű „engedetlenséget”.

Az EGK Szerződés *100a Cikkének (4) bekezdése* lehetővé teszi azon államok számára, amelyek ellenkezésüket fejezték ki valamely harmonizációs döntéssel szemben, hogy továbbra is saját hazai joguk rendelkezéseit alkalmazzák. Azt a szabályt vezette be ugyanis az Egységes Európai Okmány az EGK Szerződés 100a Cikkének (4) bekezdéseként, hogy „Ha a Tanács minősített többséggel az összehangolásra intézkedéseket hozott, s egy tagállam szükségesnek tartja, hogy olyan tagállami szintű rendelkezést alkalmazzon, amelyet a munkakörülmények védelme vagy a környezetvédelemnek a 36. Cikk értelmében vett fontos követelményei indokolnak, akkor ezt a rendelkezést közli a Bizottsággal. A Bizottság akkor erősíti meg az adott rendelkezéseket, ha megbizonyosodott arról, hogy ezek nem az önkényes diszkrimináció eszközei és nem jelentik a tagállamok közötti kereskedelem leplezett korlátozását. A 169. és 170. Cikkektől függetlenül, a Bizottság vagy egy tagállam közvetlenül a Bírósághoz fordulhat, ha a Bizottság vagy a tagállam azon a véleményen van, hogy egy másik tagállam a jelen Cikkben biztosított hatáskörével visszaél.” Az Egységes Európai Okmánynak ezt a rendelkezését bí-

<sup>28</sup> EuB 41/74. sz. ügy, *van Duyn*, EuGHE 1974, 1337.

<sup>29</sup> EuB 36/75. sz. ügy, *Rutili*, EuGHE 1975, 1219; EuB 30/77. sz. ügy, *Bouchereau*, EuGHE 1977, 1999.

<sup>30</sup> EuB 41/74. sz. ügy, *van Duyn*, EuGHE 1974, 1337.

<sup>31</sup> EuB 67/74. sz. ügy, *Bonsignore*, EuGHE 1975, 297.

<sup>32</sup> EuB 48/75. sz. ügy, *Royer*, EuGHE 1980, 217.

<sup>33</sup> Vö. *Jansen*, in Grabitz/Hilf, Art. 108a, Rdnr. 7.

rálták a leghevesebben, mivel ez vezette be az EGK Szerződés rendszerébe a többségi határozattal szembeni engedetlenség, pontosabban szólva az azzal való szembeszegülés jogát. Ezzel pedig mintha 1987-ben felélesztette volna az 1966-os luxemburgi kompromisszum szellemét.<sup>58</sup>

A *100a Cikk (5) bekezdése* lehetővé teszi a tagállamok számára szükség esetén biztonsági intézkedések bevezetését, még EGK jogharmonizációs előírások ellenében is, de csak az EGK Szerződés 36. Cikkében körülírt okok esetén. (Közérkölc, közérdek vagy közbiztonság; az emberek, állatok és növények egészségének és életének védelme; művészeti, történelmi vagy régészeti értékeket tartalmazó nemzeti kincsek védelme; ipari és kereskedelmi tulajdon védelme) A bevezetett intézkedések csak átmenetiek, ideiglenesek lehetnek. Ezt a lehetőséget a következők szerint határozza meg az Egységes Európai Okmány által hozott módosítás folytán az EGK Szerződés 100a Cikkének (5) bekezdése: „A fentebb említett összehangolási intézkedésekhez adott esetben egy védelmi záradék kapcsolódik, amely a tagállamokat felhatalmazza arra, hogy a 36. Cikkben megnevezett egy vagy több nem gazdasági okból olyan átmeneti intézkedéseket hozzanak, amelyek a Közösség ellenőrzési eljárása alá esnek.”

Az EK-Sz tehát több helyen is lehetőséget ad a tagállamok számára az egyébként (látszólag) közösségi joggal ellentétes nemzeti szabályozás fenntartására. A látszólagosságot az okozza, hogy kizárólag akkor lehet eltérni a közösségi jogtól, ha a nemzeti szabályozás – különösen a közrend, biztonság és egészség védelme területén – *magasabb védelmi színvonalat* biztosít a közösségi jognál. Ezeknek a pontoknak a kimunkálása és az ezekkel kapcsolatos nemzeti érdekek képviselete a csatlakozási tárgyalások sarkalatos kérdését kell, hogy képezze.

---

<sup>58</sup> Lásd: *Vignes*: i. m. 366-369. old.