

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIV.
Fasciculus 4.

CSÁSZÁR MÁTYÁS

Az Irányelvek közvetlen hatálya

SZEGED
1998

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ
CZÚCZ, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ
OTTÓ, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA,
RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

A legáltalánosabban elfogadott kategorizálás szerint az Európai Unió jogforrásait ún. *elsődleges és másodlagos* jogforrásokra oszthatjuk fel.

Az elsődleges vagy alapvető forrásokhoz tartoznak a Közösségeket alapító alapszerződések, az ezeket módosító szerződések, az Uniót alapító egyezmény valamint az Unió tagállamai által egymás között kötött nemzetközi egyezmények.

Az Unió jogforrásainak másik nagy csoportját a másodlagos, származékos források alkotják. Az Unió szervei az alapszerződések felhatalmazása alapján hatáskörökben eljárva alkotják meg ezeket a forrásokat, vagy vesznek részt azok kialakításában.

A másodlagos jogforrások egyik csoportját az Unió szervei által elfogadott aktusok alkotják: rendelet, irányelv döntés. E kötelezően alkalmazandó aktusokat egészíti ki az állásfoglalás és az ajánlás, melyeknek nincs kötelező ereje.

A származékos jogforrások másik csoportját azok a nemzetközi egyezmények adják, melyekben szerződő félként szerepel az Unió. Az ilyen nemzetközi szerződések megkötése során az Unió nevében az alapszerződések felhatalmazása alapján az Unió intézményei járnak el.

Az irányelvekről az alapszerződések a következőket mondják: "Az irányelv az elrendő célt tekintve minden egyes olyan tagállamra nézve kötelező, amely államhoz intézték, de a belső állami szerveknek átengedi a módszerek és az eszközök megválasztását (189. cikkely).

Az irányelveket közölni kell a címzettekkel, és azok a közléssel lépnek hatályba" (191. cikkely).

A közösségi jogalkotás kötelező aktusai közül az irányelv a legérdekesebb és leg-problematisabb, akár tudományos, akár gyakorlati szempontból.

Vannak olyan területek, melyekben nem lehet elérni olyan egységes jogi szabályozást, ami a rendeletekben konkretizálódik. Ezért az alapszerződések megjelöltek egy harmadik közösségi jogforrást, az irányelveket.

Az ESZAK szerződés az ún. ajánlást határozta meg úgy, mint a másik két szerződés az irányelvet.

A Tanács és a Bizottság akkor alkalmazza az irányelvet, mint jogforrást, mikor a nemzeti szabályozás módosításra szorul, vagy új nemzeti előírásokat kell kidolgozni valamely területen. A tagállamok aztán szabadon dönthetnek abban, hogy ezek jogi vagy közigazgatási jellegű szabályok legyenek.

Az irányelvek jogi – dogmatikai sajátosságai közül a következők emelhetők ki:

a) címzettjei és kötelezettjei az államok, így főszabály szerint az általános hatály erejével nem bírnak, belőlük a Unió polgárai és más jogalanyai számára jogok és kötelezettségek nem származnak,

b) a kötelezettségek az államokat terhelik megfelelő jogalkotási lépések megtételére,

c) ezt a kötelezettséget az állam azon a címen, hogy nemzeti joga mást tartalmaz, nem vitathatja, hiszen az irányelvnek épp az a célja, hogy a nemzeti jog átalakítását idézze elő és egyebek között ezért is az irányelvek prioritást élveznek a nemzeti joggal szemben,

d) miután az irányelv ismérve, hogy a konkrét jogi forma és lépés megválasztását a belső jogalkotóra bizza, tulajdonképpen nem mehetne odáig, hogy maga is részletesen, illetve teljesen szabályoz, az elérendő célt azonban részletesen is meghatározhatja, ami

azt jelenti, hogy részletekig kimunkált szabályozást adhat, s a tagállam joga és választási szabadsága alig több mint egy közösségi jog ratifikálás, amit a jogalkotó nem tagadhat meg,

e) mindenképpen belső jogi kérdés annak eldöntése, hogy a cél eléréséhez a belső alkotmányos rend értelmében milyen intézkedések – törvény, rendelet, igazgatási vagy bírói aktus – megtétele szükséges, a tagállam kötelessége, hogy azt az eszközt alkalmazza, amely a cél elérésére alkalmas.

Az irányelvek közvetlen alkalmazása és hatálya

Az irányelvekről eleinte közösségszerte azt tartották, hogy annak nincs közvetlen hatálya a tagállamokban, tehát nem alkalmasak az egyének számára olyan közvetlen jogok és kötelezettségek teremtésére, melyeket a nemzetközi bíróságok kötelesek védelmezni. Ennek a hosszú időn keresztül érvényesült álláspontnak az volt az alapja, hogy az irányelv fogalmi meghatározásában – Római Szerződés 189. cikkely – nem szerepel az, hogy az irányelv "közvetlenül alkalmazható". Továbbá az az érvelés, hogy az irányelvek közvetlen hatályossággal való felruházása alapjaiban aláásná a Szerződés rendszerét, mely kifejezetten megkülönbözteti a minden alanyra kötelező aktusokat és kizárólag a címzettekre kötelező aktusokat.

Az elmélet is azt hangsúlyozta sokáig, hogy az irányelv a tagállamok számára jogalkotási kötelezettséget ír elő, de a tagállamoknak szabadsága van a nemzeti jogalkotási aktus formájának és módszerének megválasztásában. Az Európai Bíróság joggyakorlat azonban ezt a tételt is áttörte és a Közösség funkcióképességének megtartását, illetve a közösségi jog tagállamok általi egységes alkalmazásának igényét szem előtt tartva kiépítette az irányelv közvetlen alkalmazásának és hatályának tételét is.¹

Az 1970-es évek elejétől indul meg az elmozdulás az irányelvek közvetlen hatályát tagadó állásponttól. A téma elméleti megközelítésében fontos változást hozott az Európai Bíróság ítélete a Grand ügyben, amelyben elsőként vetődött fel az irányelv közvetlen hatályosulásának lehetőségére (Grand c. Finanzamt Transtein 9/70. sz. ügy, 1970. ECR 825, 71 CMLR 1).²

A felperes egy szállítási vállalat volt, amely egy német hatóság által kivetett adót kifogásolt, mely álláspontja szerint egy EGK irányelv és döntés megsértésével történt. Az irányelv azt írta elő a tagállamok számára, hogy megadott határidőn belül, az EGK hatályos szabályozásának megfelelően módosítsák hozzáadottértékadó rendszerüket. A német kormány azzal érvelt, hogy csak a rendeletek alkalmazhatók közvetlenül, az irányelvek viszont csak az adott tagállam hatályba léptető intézkedése folytán lépnek hatályba. Ennek az álláspontnak bizonyítékaul tekintették, hogy a Hivatalos Lapban való publikálás csak a rendeletek esetében kötelező. Az Európai Bíróság azonban más véleményen volt, és az irányelvek, illetve döntések közvetlen hatályosulásának és alkalmazhatóságának lehetőségét is megállapította. Az igaz, hogy a rendeletek a 189. cikkely alapján közvetlenül hatályosak, tehát olyan aktusok, melyek természetüknél fogva közvetlen hatással bírnak, de ebből nem lehet arra következtetni, hogy jelen cikkely által előírányzott más aktusok nem bírhatnak sohasem hasonló hatásokkal. Tehát mind az irányelvek, mind a döntések bírhatnak közvetlen hatállyal. Követelményként ehhez a Bíróság azt szabta, hogy elég világosnak és pontosnak, továbbá feltétel nélkülinek kell

¹ Tito *Ballarino*: Lineamenti di diritto Comunitario 3. edizione, CEDAM 1990. 93. p.

² Josephine *Steiner*: EGK-jog Babits Kiadó 1990. 29. p.

lenniük, hogy nem hagyjanak teret az önkényes végrehajtásnak. Ezek a feltételek pedig a Grand ügyben teljesültek. Bár az irányelv nem volt feltétel nélküli, amennyiben az állam részéről egy intézkedést kellett hozni és határidőt is szabott a hatályosításnak, amikor azonban a határidő lejárt, a kötelezettség feltétlenné vált.³

Az irányelvek közvetlen hatályának kérdése felmerült az ún. Sace ügyben is. (33/70. sz. ügy, 1970. ECR 1213).⁴ Itt egy 1950-ben hozott olasz törvény vált vitatottá, mely meghatározott termékek importja esetén 0,50 %-os adminisztrációs díjat vezetett be. A Bizottság véleménye szerint ez a díj a vámokkal azonos hatású, ezért az 1967. december 22-én kiadott irányelvben, az alapszerződés 13. cikkelye alapján határidőt szabott a díj beszüntetésére. Mivel erre a határidőn belül nem került sor, egy olasz társaság pert indított az olasz állam ellen, és kérte az olasz állam által alaptalanul beszedett összeg visszafizetését. Az eljáró olasz bíróság előzetes döntésért fordult az Európai Bírósághoz azzal a kérdéssel, hogy az irányelvek közvetlen hatályosak-e az olasz jogrendszerben. A konkrét ügyben a Bíróság a következő megoldást alkalmazta: a közösségi irányelv az alapszerződés rendelkezéseinek kiegészítését jelentette, és a Szerződés rendelkezéseit úgy kell tekinteni, hogy a Bizottság későbbi irányelvvel vált teljessé és tökéletessé. Az irányelv, mely egy tagállam számára egy határidőt szab egy közösségi kötelezettség teljesítésére, nemcsak a Bizottság és a tagállam közötti viszonyt érinti, hanem olyan jogkövetkezményeket von maga után, melyet a végrehajtásában érdekelt tagállamok és egyének is érvényesíthetnek. A belső jogi terhek eltörlésének kötelezettségét előírt irányelv tehát közvetlen hatállyal bír a címzett tagállamok és állampolgáraik viszonyában, és olyan jogokkal ruházza fel őket, melyet a bíróságok kötelesek védelmezni.⁵

A két eset igen élénk vitát váltott ki. Az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának ellenzői hangsúlyozták, hogy az alapszerződések sok témában az irányelv alkalmazását írják elő és megkülönböztetik azokat az eseteket, amikor a rendeleteket kell alkalmazni a szabályozásra. Továbbá az irányelvek publikálása a Közösség Hivatalos Lapjában nem kötelező.

Az irányelvek közvetlen hatályának elismerői azzal érveltek, hogy ugyan az EGK Szerződés 189. cikkelye csupán a rendeletek esetében beszél közvetlen alkalmazhatóságról, de ez nem jelenti azt, hogy a cikkely által felsorolt többi aktus nem bírhat hasonló hatással. Továbbá amikor a Közösségi intézmények egy kötelezettséget rónak ki egy tagállamra meghatározott magatartás tanúsítására egy irányelv által, ezen aktus ún. "hasznos hatása" /"effect utile"/ gyengülne, ha egyes magánszemélyek nem hivatkozhatnának rá nemzeti bíróságok előtt és ha a bíróságok nem vehetnék figyelembe ezen aktusokat, mint a Közösségi jog elemeit. Az egyének jogbiztonsága megköveteli azt, hogy akkor is hivatkozhasanak ezen kötelezettségekre, ha olyan jogi aktusokban kerültek lefektetésre, melyeknek nincs teljes terjedelmükben automatikus közvetlen hatálya.⁶

Mint látható, az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának témája az állam-magánszemély szerkezetű jogviszonyból származó ügyekben vált először érzékennyé. A két eset hatására közösségszerte hangsúlyozódott és népszerűsödött az a felfogás, amely szerint egy tagállam polgára sem kerülhet hátrányosabb helyzetbe más tagállam polgáráinál pusztán azért, mert állama elmulasztotta belső jogának az EK irányelveihez való harmonizálását.⁷

³ Josephine Steiner: i.m. 30.

⁴ Tito Ballarino: i.m. 94. p.

⁵ Tito Ballarino: i.m. 95. p.

⁶ Kapteyn, Verloren van Themaat: Introduction to the Law of the EC 2. edition, KLUWE, 340–341. p.

⁷ Dr. Kecskés László: Az EGK irányelvek közvetlen alkalmazása. Magyar Jog 93/7. szám, 392. p.

Az Európai Bíróság által az 1970-es években hozott új megközelítést a tagállamok bíróságai csak meglehetősen vontatottan fogadták el. Lépten-nyomon újra és újra jelentkezett a régi szemlélet is, mely a Római Szerződés 189. cikkelyének szűk értelmezésével csak a rendeletek közvetlen hatályát ismeri el, az irányelveket viszont nem.⁸

Az irányelvek közvetlen hatályosságával kapcsolatban további lényeges kérdések is tisztázódtak később az Európai Bíróság gyakorlatában. Különösen az irányelvekben megfogalmazott feltételek, határidők vetettek fel értelmezési problémákat. Kimondta az Európai Bíróság azt, hogy az irányelv nem lehet közvetlenül hatályos, mielőtt a benne kitűzött átvételi, harmonizációs határidő le nem jár. A *Publico Ministero c. Ratti* ügyben (148/78. sz. eset, 1979. ECR 1629) az oldószergyáros Ratti a veszélyes készítmények címkézésére vonatkozó két EGK irányelvre hivatkozott. A Luxemburgi Bíróság álláspontja az volt, hogy a már lejárt átvételi határidejű irányelv közvetlenül hatályossá vált és így közvetlenül alkalmazható, a másik viszont nem, mivel annak határideje még nem telt le.⁹

Ha egy irányelv nem kíván meg külön harmonizációs hatályba léptető intézkedést a tagállam részéről, akkor az Európai Bíróság álláspontja szerint akár azonnal is közvetlenül hatályosulhat az adott tagállamban, feltéve, hogy a direkt hatályosság egyéb feltételei adottak. Ezt állapította meg a *Van Duyn c. Home Office* ügyben hozott ítélet. (41/74. sz. eset, 1974. ECR 1337). Az ügy a külföldiek tartózkodását szabályozó és a munkaerő szabad mozgását kimondó alapszerződési előírás végrehajtás érdekében kiadott 64/221. sz. EGK irányelvet érintette. Az irányelv előírta, hogy a közrend, közbiztonság érdekében hozott korlátozó nemzeti intézkedések kizárólag annak a személynek az egyéni magatartása kapcsán hozható meg, akivel szemben alkalmazásra kerülnek. A konkrét esetben az angol hatóságok elutasították a felperes *Van Duyn* kisasszony beutazási kérelmét, hogy munkát vállaljon a Scientológiai Egyháznál. A felperes megtámadta az elutasító határozatot, mondván az általános indokokon alapult, nem pedig a konkrét személy magatartásán.

A Bíróság kimondta, hogy az irányelvből eredő kötelezettség abszolút és feltétlen, a természeténél fogva nem követel meg semmilyen végrehajtási intézkedést a közösségi intézmények vagy a tagállamok részéről. Az irányelvből eredő hatások egyenlőek a Római Szerződés 48. cikkelyéből eredő hatásokkal (mely a személyek szabad mozgásával foglalkozik), mivel mindkét norma képes az egyének javára közvetlen jogokat teremteni.¹⁰

Az Európai Bíróság által adott azon értelmezés is fontos, miszerint egy tagállam által átvett, hatályba léptetett irányelv a nemzeti jogba történt átvétele után továbbra is megőrizheti közvetlen hatályát. A Bíróság szerint ez az eset állt fenn a *Verband van Nederlandse Oudervemingen c. Inspecteur der Invoerrechten en Accijzen* ügyben (51/46. sz. eset, 1977. ECR 113, 1977. CMLR 413), így lehetővé téve a Holland Gyárosok Szövetsége számára, hogy a hozzáadottértékadóra vonatkozó második irányelvre hivatkozzanak, a holland hatóságok hatályosító rendelkezése ellenére. A döntés oka az volt, hogy az irányelv jótékony hatása gyengülne, ha az egyének nem hivatkozhatnának rá országuk bíróságai előtt.¹¹

A Luxemburgi Bíróság joggyakorlata szerint az irányelvek közvetlen hatályosságának előfeltételei azonosak azokkal, melyeket a Bíróság az alapszerződés közvetlen

⁸ Josephine Steiner: i.m. 31. p.

⁹ Josephine Steiner: i.m. 30. p.

¹⁰ Tito Ballarino: i.m. 96. p.

¹¹ Josephine Steiner: i.m. 30. p.

hatályával kapcsolatban kidolgozott: a konkrét esetben meg kell vizsgálni, hogy funkcióját, tartalmát, szövegét tekintve a kérdéses norma képes-e közvetlen hatások teremtésére a tagállamok és az egyének jogi kapcsolataiban. Az irányelvek ilyenek tekinthetők, ha az alapszerződés meghatározott rendelkezéseit kívánják pontosítani, integrálni, melyek ily módon tökéletessé és teljessé válnak, avagy ha önmaguk elegendően világosak és pontosak, az alkalmazásuk feltétel nélküli és hatályba lépésükhöz, valamint alkalmazásukhoz nincs szükség semmiféle közösségi vagy nemzeti intézkedésre.¹²

Az Európai Bíróság tehát az 1970-es évektől nyilvánvalóan olyan gyakorlatot folytat, amely lehetővé teszi az EK tagállamok polgárai számára, hogy a közösségi irányelvekre közvetlenül is hivatkozhasanak saját államukkal szemben, ha a kérdéses irányelvet az adott állam nem vagy nem teljes mértékben vette át. Mégis nagy jogbizonytalanság tapasztalható a tekintetben, hogy a polgárok mikor és mely irányelvek közvetlen alkalmazását kérhetik bíróságaitól.

Az irányelvek közvetlen hatályának vertikális kapcsolatokban való elismerése után törekvések indultak meg, melyek arra irányultak, hogy az irányelvek közvetlen alkalmazhatósága a magánszemélyek közötti (horizontális) jogviszonyokra is kiterjedjen. Valószínűleg az irányelvek közvetlen hatályossága elvének a tagállamok részéről való nagyobb mérvű elfogadása érdekében történt az, hogy az Európai Bíróság korlátozását vezette be az alkalmazásukat illetően, nevezetesen az irányelvek horizontális hatályának kérdésében.

Az olyan ügyekben, mint a *Grand, Van Duyn, Ratti*, a felperes egy irányelvre hivatkozott egy közület, egy állami szerv ellen. Felmérül a kérdés, hogy vajon lehet-e egy irányelvre hivatkozni egy magánszeméllyel, szervezettel szemben.

Az irányelvek horizontális hatályossága ellen szól a bizonytalanság ténye, nincs előírva, hogy az irányelveket publikálni kell, mint ahogy az a rendeletekkel szemben fennáll. Másrészt az irányelv címzettje az állam. További ellenérv az, hogy az irányelvek a rendelethez közelítenének, ha egyes egyénekkal szemben is lehetne rájuk hivatkozni, és az ellentétes a Római Szerződés 189. cikkelyével. Ha megengednék azt, hogy egyénekkal szemben irányelvekre lehessen jogokat alapítani, az ellentétes lenne a jogbiztonság elvével, mivel azok, akik alávetik magukat az irányelvben megfogalmazott kötelezettségnek, bizonytalanok lennének, hogy vajon a nemzeti végrehajtási szabályra hagyatkozzanak vagy az alapul szolgáló irányelvre. Végül egy sokkal inkább politikai, mint jogi természetű érv az irányelvek horizontális közvetlen hatályának elvetésére: néhány tagállam bírósága igen nehezen fogadta el, hogy az irányelveknek egyáltalán közvetlen hatálya lehet, még tovább menve, az irányelvek horizontális közvetlen hatályának megengedése tovább csökkentené az Európai Bíróság hitelességét e tagállamokban, és az irányelvek egyenlőtlen végrehajtásához vezetne a Közösségen belül.¹³

A horizontális hatályosság mellett szól az, hogy az irányelveket gyakorlatilag publikálják, hogy visszatetsző lenne és sértené az egyenlőség elvét, hogy egy egyénnek az a joga, hogy az irányelvekre hivatkozzék, annak a félnek a magán-, vagy közületi státusától függene, akivel szemben hivatkozni kíván az irányelvre. Továbbá a közösségi jog gyöngülnek azáltal, ha az egyének nem számíthatnának szabadon a közösségi jog védelmére minden féllel szemben.¹⁴

¹² Tito Ballarino: i.m. 97. p.

¹³ Derrick Wyatt, Alan Dashwood: *The Substantive Law of the EEC* 2. edition, Sweet and Maxwell 45.

¹⁴ Josephine Steiner: i.m. 32. p.

Bár számos hivatkozás történt, amelyben az irányelvek horizontális hatályának problémája felmerült, az Európai Bíróság sok éven át megkerülte a kérdést, vagy úgy, hogy kijelentette: a folyamodó keresete kívül esik az Irányelv hatáskörén, vagy úgy, hogy az alapszerződésnek egy közvetlenül hatályos rendelkezéséhez folyamodott.¹⁵

A kérdésre végül a Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority ügyben adott válasz az Európai Bíróság (152/84. sz. ügy, 1986. I CMLR 688.). Az ügyben Mrs. Marshall azt kifogásolta, hogy az angol egészségügyi hatóságnál kötelező nyugdíjaztatás, amely 65 év a férfiak és 60 év a nők számára, diszkriminatív jellegű és sérti az Egyenlő Elbánás Irányelvet (76/207. sz.). A kor szerinti különbségtétel megengedhető volt az angol 1975-ös Sex Discrimination Act alapján.

A Court of Appeal két kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz:

a) Vajon a férfiak és nők számára megállapított nyugdíjkorhatár megszegi-e a 76/207. sz. Irányelvet?

b) Ha igen, vajon Mrs. Marshall az ügy körülményeit tekintve számíthat-e az Irányelv támogatására?

A lényeges körülmény az volt, hogy a körzeti egészségügyi hatóság, bár közület, ebben a minőségben mint munkaadó szerepelt. A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az eltérő nyugdíjkorhatár a 76/207. sz. Irányelv megszegését jelenti és ez felhozható a körzeti egészségügyi hatósággal szemben: "ahol egy törvényes eljárásban szereplő személy egy irányelvre támaszkodhat mintegy az állam ellenében, ezt megteheti arra való tekintet nélkül, hogy az utóbbi milyen minőségben jár el, akár mint munkaadó, akár mint állami hatóság." Másfelől minthogy egy irányelv, a 189. cikkely értelmében, csak azokra a tagállamokra kötelező érvényű, amelyhez intézték, egy irányelv önmagában nem róhat kötelezettséget az egyénre, és egy irányelv előírásaira mint olyanra nem lehet hivatkozni egy ilyen személy ellen.¹⁶

Német joggyakorlati tapasztalatai alapján R. Weymüller 1991-ben megjelent tanulmányában azt írja, hogy a polgárok csupán a "lottójáték" kalkulálhatóságához hasonló bizonyosságot érezhetnek, amikor az általuk hivatkozott valamely irányelv közvetlen alkalmazhatóságát igénylik.¹⁷

A témával kapcsolatban feltevődő eseteknek az alábbi típusait különítette el:

a) Ha az irányelv tartalmilag világos, kielégítően rendelkezik és nem hagy mozgásteret a szabályozásra a tagállamok számára, akkor az irányelv rendelkezéseinek van alkalmazási elsőbbsége abban az esetben, ha az adott tagállam az irányelv rendelkezéseit nem ültette át a nemzeti jogba, és az érintett hatályos nemzeti jog előírás nem teszi lehetővé az irányelvvél összhangban lévő értelmezési gyakorlatot.

b) A második esetkör az képezi, ha az irányelv tartalmilag világos, kielégítően rendelkezik, és nem hagy mozgásteret a hazai szabályozásnak, de a tagállam mégis intézkedett a belső jog megfelelő harmonizációjára, intézkedése azonban nem megfelelő. Ilyenkor, ha a belső jog előírása rugalmasan interpretálható, akkor a belső jog alkalmazási elsőbbsége érvényesül, de az értelmezésnek "irányelvkonformnak" kell lennie.

c) Más a jogkereső polgár számára a megoldás, ha az irányelv világosan és kielégítő módon szabályoz ugyan, de hagy játékkeret a tagállam jogalkotása számára. Ha ilyen esetben a tagállam nem tesz eleget az irányelv rendelkezéseinek, de a vonatkozó nemzeti jogszabályok az irányelv-engedély mozgásterén belül vannak, akkor egy esetleges jogvi-

¹⁵ Andreas Oldenbourg: Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien im innerstaatlichen Bereich (Europarecht-Völkerrecht, Bd2) München, Florentz, 1984. 159–161. p.

¹⁶ Josephine Steiner: i.m. 33. p.

¹⁷ Dr. Kecskés László: Az EGK irányelvek... 393. p.

tában a nemzeti jog elsőbbsége érvényesül, kétség esetén azonban az irányelvkonform interpretációval.

d) A negyedik eset az, amikor az irányelv szövegezése nem elég világos. Ha emellett nem egyértelmű az sem, hogy az irányelvnek megfelelően módosított vagy alkotott nemzeti jog kellően megközelítette-e az irányelvben foglalt elérendő célt, az eljáró hatóságok előtt két út is áll. Az első az EK szerződés 177. cikkelyén alapul. Ennek értelmében az Európai Bíróság előzetes döntését lehet kérni az EK jog helyes értelmezéséről. A másik lehetőség pedig az, hogy a nemzeti jog alkalmazása kerül előtérbe, utalással az irányelv értelmezésének kétségeire.¹⁸

Weymüller nem ért egyet az irányelvek közvetlen alkalmazásának lehetőségével magánszemélyek közötti ügyekben is, mivel egy EK irányelv átvételének hiánya valamely tagállam részéről nem eredményezhet hátrányt állampolgárára nézve. Márpedig két állampolgár közötti polgári perben, a felek közötti értelem szerinti érdekkonfliktusból adódóan, valamelyikük számára mindenképpen kedvezőtlen hatású az, ha egy adott irányelvet államuk nem, vagy nem megfelelő módon vett át.¹⁹

Az irányelvek elsőbbsége a nemzeti jogalkotással szemben

A közösségi jog újabb fejlődésének jellemzője az a tendencia, mely az irányelveknek a nemzeti átvételi, végrehajtási szabályokkal szembeni elsőbbségének elismerése irányába hat, illetve mely az irányelvekből a nemzeti jogrendszeren belül olyan hatásokat vezet le, mely a hasonló tartalmú nemzeti szabályok alkalmazásának mellőzését erősíti. A jelenség különös figyelmet érdemel, mivel az irányelvek, lévén természetüknél fogva a tagállamok jogalkotása harmonizálásának egyik eszköze, tartalmát tekintve a magánjog legjelentősebb területeit érintik. Ezzel szemben a rendeletek és az esetek nagy részében az alapszerződés a gazdasági jogalkotás speciális témáit érintik. Az irányelvek ennek következtében a tagállamok nemzeti jogának átalakításában jelentős tényezőnek bizonyulnak. A magánjog alanyai az irányelvek rendelkezéseinek figyelembe vételének követelményével találják szemben magukat, hogy teljesebb képet kapjanak az őket körülvevő normatív valóságról.²⁰

Az Európai Bíróság 1989. június 22-én a Fratelli Costanzo c. Comune de Milano ügyben (103/88. sz. eset, 1989. Raccolta 1839) hozott ítéletében megerősítette, hogy minden tagállamot megillet egy irányelv végrehajtása érdekében jogszerűen kiadott átvételi szabály módosításának joga olyan értelemben, amennyiben a szabály tartalma az irányelv által meghatározott tárgyi kereteken belül marad. A belső állami átvételi szabály rendelkezéseinek az irányelvvel történő összeegyeztethetlensége esetén az állami szervek kötelesek az állami belső jog alkalmazását mellőzni.²¹

Hasonló relevanciával bír az Európai Bíróság 1989. november 23-án hozott döntése az Eau de Cologne c. Provide ügyben (150/88. sz. eset, 1989. Raccolta 3891). A konkrét esetben a tényállás a következő volt: a Provide olasz cég kozmetikai cikkeket rendelt meg az Eau de Cologne-tól, amely garantálta, hogy a termék megfelel a hatályos törvényeknek és rendelkezéseknek, alkalmas lesz az olaszországi forgalmazásra. Provide megtagadta az áru átvételét, mivel a teljesítés az Eau de Cologne részéről nem volt szer-

¹⁸ Dr. Kecskés László: Az EGK irányelvek... 393. p.

¹⁹ Dr. Kecskés László: Az EGK irányelvek... 393. p.

²⁰ Tito Ballarino: i.m. 100. p.

²¹ Tito Ballarino: i.m. 100. p.

ződésszerű. Azzal érvelt, hogy a termék nem felelt meg azoknak a többletkövetelményeknek, melyeket a kozmetikai cikkekre vonatkozó szabályozás harmonizálása érdekében kiadott 76/768. sz. Irányelv olasz végrehajtási, átvételi jogszabálya, az 1986. 713. tv. az Irányelven túlmenően előírt. Az Eau de Cologne ezért kérte az illetékes nemzeti bíróságot, hogy kötelezze a Provide-t a szerződés teljesítésére, mivel az általa szállított áru megfelelt a 76/768. sz. Irányelv előírásainak. A nemzeti bíróság a Luxemburgi Bírósághoz fordult előzetes döntésért, amely az Eau de Cologne álláspontját tett magáévá.²²

A közösségi irányelveknek a tagállamok belső jogával szembeni felsőbbbsége elismerésének egyik vetülete az Európai Bíróság által 1983. óta több fontos ítéletben kidolgozott tétel, mely szerint a tagállamok bíróságai a közösségi irányelvekkel összhangban kötelesek értelmezni a nemzeti jogot. Ez az elv önmagában is komoly hozzájárulás a közösségi jog tényleges hatályának kiterjesztéséhez és erősítéséhez, de érdekesek ennek a doktrínának a hatásai az irányelvek közvetlen hatályosulására és alkalmazhatóságára vonatkozó, korábban kialakított elmélet továbbfejlesztésére is.²³

Az Európai Bíróságnak az ún. értelmezési doktrínát megalapozó újabb irányvonal első ízben az 1983-as Von Colson c. Land Nordrhein–Westfalen ügy megítélésénél rajzolódott ki (14/83. sz. eset, 1984. ECR 1891, 1986. 2 CMLR 430). A Bíróság itt mondta ki először, hogy a tagállamok bíróságai is kötelesek a közösségi jog hatályosulásáról gondoskodni és ezzel összefüggésben nemzeti jogrendszerük szabályait a közösségi irányelvek szövegének és céljának fényében kell, hogy értelmezzék. A Bíróság értelmezési doktrínájának az alapja az EGK Szerződés 5. cikkelye: "A tagállamok meghoznak minden megfelelő, akár általános, akár különös intézkedést olyan kötelezettségek teljesítésének biztosítására, amelyek a jelen szerződésből fakadnak vagy a közösség szervei által hozott intézkedés következtében állnak elő. Megkönnyítik a Közösség számára feladatainak teljesítését. Tartózkodnak minden olyan intézkedés meghozatalától, amely veszélyeztetné a jelen Szerződés céljainak elérését." Ezt a szabályt értelmezi úgy az Európai Bíróság, hogy az a nemzeti bíróságok tevékenységére is kiterjed.²⁴

A Kolpinghuis Nijmegen ügyben (80/86. sz. eset, 1987. ECR 3969, 1989. 2 CMLR 18) a Luxemburgi Bíróság ítéletében tovább is ment a korábban kifejtett gondolatokon. Azt is kimondta, hogy a tagállamok nemzeti bíróságainak az értelmezési kötelezettsége már attól az időponttól fennáll, amikor az értelmezés alapjául szolgáló irányelv közösségi elfogadása megtörtént. A nemzeti bíróságok értelmezési kötelezettsége szempontjából tehát közömbös, hogy a tagállamok számára a jogharmonizációs intézkedések meghozatalára megszabott határidő lejárt-e. Az ítéletet kommentáló elméleti jogászok jócskán bírálják a Bíróságnak ezt a döntését. A kritikusok abból indulnak ki, hogy a tagállamok számára az irányelvekben megadott átvételi, jogharmonizációs határidő egyik funkciója éppen az, hogy az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának egyöntetűségét biztosítsa a tagállamok viszonylatában, és ugyanezt a kiindulást kellene alkalmazni az irányelvekre vetített értelmezési doktrína esetében is. A tagállamok bíróságainak joggyakorlata nemzeti jogrendszereik értelmezése tekintetében egyöntetűbb lenne, ha az irányelvekre alapított értelmezési kötelezettség a nemzeti bíróságokra csak akkortól vonatkozna, miután a tagállam tekintetében lejárt az adott irányelv által megszabott átvételi, harmonizálási határidő.²⁵

²² Tito *Ballarino*: i.m. 101. p.

²³ *Dr. Kecskés László*: Az EGK irányelvek... 393. p.

²⁴ *Dr. Kecskés László*: Az EGK irányelvek... 394. p.

²⁵ *Dr. Kecskés László*: Az EGK irányelvek... 394. p.

Az értelmezési kötelezettség doktrínáját az Európai Bíróság 1990-ben a *Marleasing* eset eldöntésénél is érintette (106/89. sz. eset, 1990. *Raccolta* 4135). A konkrét ügyben egy spanyol bíróság beadványában a Tanács által kiadott 68/151. sz. Társasági Jogi Irányelv értelmezését kérte. A spanyol Ptk.-nak a szerződések érvénytelenségére vonatkozó szabályai, valamint az említett irányelv 11. cikke között ugyanis kollízió mutatkozott. Az ügyben felperesként szereplő *Marleasing* társaság álláspontja szerint az alperes *La Comercial* társaság társasági szerződését a spanyol Ptk. szerint érvénytelennek kellett nyilvánítani a visszerhesség hiánya miatt. A *La Comercial* társaság ezzel szemben arra hivatkozott, az említett semmisségi okot nem tartalmazza a 68/151. sz. Irányelv.

Az Európai Bíróság az alperes javára döntött, mivel a kérdéses Irányelv 11. cikke valóban nem tartalmazza az említett semmisségi okot. Ítéletében megállapította, hogy a spanyol jog nem értelmezhető az Irányelvvel szemben, és ezért a társasági szerződést csak az abban foglalt semmisségi okok alapján lehet érvényteleníteni. Az ügynek érdekessége, hogy a *Marleasing* nem állami szerv, hanem egy magántársaság, vele szemben azonban a *La Comercial* társaság mégis egy közösségi irányelvre hivatkozott, pedig ezt közvetlenül nem tehetné volna meg. Az ügyben eljáró spanyol bíróságnak az Európai Bírósághoz küldött beadványa, az Európai Bíróság eljárása és ennek során az értelmezési doktrína alkalmazása azonban olyan hidat teremtett, amelyen keresztül mégis csak sikert hozott a *La Comercial* társaság azon törekvése, hogy egy másik magántársasággal szemben spanyol bíróság előtt folyamatban volt ügyében közvetve a nemzeti jog értelmezésének viszonyítási alapjaként alkalmazásra kerüljön egy közösségi irányelv. A *Marleasing* ítélethez fűzhető fontos következtetés így az is, hogy a tagállamok bíróságainak a magánszemélyek közötti, tehát horizontális viszonyban is el kell ismerniük a közösségi irányelvek közvetlen hatályát és alkalmazását. A *Marleasing* ügy azt is nyilvánvalóvá tette, hogy az értelmezési kötelezettség nem csupán a nemzeti jog bizonyos speciális szabályaival kapcsolatban áll fenn, hanem annak általános szabályaival és elveivel kapcsolatban is.²⁶

Az értelmezési kötelezettség abszolút felfogása kétségtelenül erősíti az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának elismerését, és az irányban is hat, hogy az irányelvek közvetlen alkalmazhatósága a magánszemélyek közötti horizontális viszonylatokban is elismerésre kerüljön, és így az irányelvek közvetlen alkalmazhatósága ne korlátozódjék csupán az állam és magánszemélyek közötti jogviszonyokra. Az értelmezési kötelezettség abszolút felfogásával szemben azonban aggályként vethető fel, hogy megfoszthatja a nemzeti jogszabályokat konkrét tartalmuktól és így végső soron törvényességi válságot is előidézhet.²⁷

Eltérő jellegű, de ugyancsak jelentős kifejeződése a közösségi irányelvek felsőbbségének a tagállamok nemzeti jogával szemben az egyesített *Francovich* és *Bonifaci* ügyben 1991. november 19-én hozott ítélet (6-9/90. sz. egyesített esetek, *Francovich*, *Bonifac c. Italy*, IRLR 84), amelyekben az Európai Bíróság lefektette azt az elvet, hogy a tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek egy irányelv hiányos átvételével, végrehajtásával okozott károkat.²⁸

A *Francovich* ítéletnek komoly szerep jutott a tagállamok jogharmónizációs kötelezettségének kikényszerítése terén a jogharmónizációs kötelezettségszegések miatti állami kárfelelősség kialakításában is.²⁹

²⁶ *Dr. Kecskés* László: Az EGK irányelvek... 395. p.

²⁷ *Dr. Kecskés* László: Az EGK irányelvek... 395. p.

²⁸ *Tito Ballarino*: i.m. 101. p.

²⁹ *Dr. Kecskés* László: A 169-es levéltől a *Francovich* jelenségig. *Magyar Jog* 1994/4. 198. p.

Az ügy alapja az volt, hogy Olaszország nem vette át nemzeti jogába a 80/987. sz. közösségi irányelveket, amelynek tárgya a munkaadó fizetéseképtelensége esetén a munkavállaló védelme volt. Az irányelv szerint – többek között – fizetéseképtelenség esetén a tagállamok tartoznak "megtenni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a garانتáló intézmények garantálják ... a munkavállalók azon hátralékos igényeinek kifizetését, amelyek munkaszerződésekből vagy munkaviszonyból erednek és bizonyos adott időpont előtti időszakra járó fizetésre vonatkoznak" [3. cikk (1) bekezdés]. A tagállamokat megilleti az a lehetőség, hogy korlátozzák a garانتáló intézmények felelősségét. A korlátozással azonban nem mehetnek tovább annál a szintnél, mint hogy a garانتáló intézmények felelőssége azért minimálisan átfogja az utolsó három hónapra járó fizetést/munkabért (4. cikk). A tagállamoknak módjuk volt az irányelv szerint arra, hogy bizonyos plafonértékeket állapítsanak meg a munkaadók felelősségét illetően, illetve megválasszák azt az időpontot, amelytől kezdődően a hátralékok kifizetésére kerüljenek. Az 5. cikk módot nyújtott, hogy a tagállamok részletes szabályokat hozzanak a vonatkozó rendszer megszervezésére, de ennek során igazodniuk kell az irányelvben rögzített elvekhez. Az irányelvet 1983. október 23-ig kellett végrehajtani.

Az olasz kormány azonban semmiféle lépést nem tett annak végrehajtására. Az Európai Bíróság az EGK Szerződés 169. cikke alapján előtte indított eljárás során, 1989. februárjában megállapította, hogy Olaszország a 80/987. sz. irányelv vonatkozásában elmulasztotta jogharmonizációs kötelezettségének teljesítését. 1991-ben, amikor már az állami kárfelelősséget felvető jogeset került az Európai Bíróság elé, az irányelv még mindig nem volt olasz részről végrehajtva, azaz nem történt meg annak nemzeti átvétele. A felperesek fizetéseképtelenné vált munkaadójuktól vagylagosan munkabért, illetve kártérítést követeltek. Andrea Francovich korábbi munkáltatója a CDN Elettronica SnC vállalat és az olasz állam ellen indított keresetet, a másik ügy felperese, Danile Bonifaci pedig munkáltatóját, a Gaia Confezioni Srl vállalatot és az olasz államot perelte. Az ügyekben eljáró olasz bíróságok azonos kérdéseket terjesztettek az Európai Bíróság elé, egyebek mellett az állami felelősségről, jogértelmezést kérve az EGK Szerződés 177. cikkelye alapján.

Az Európai Bíróság előtt két kérdés került felvetésre. Az első a 80/987. számú közösségi irányelv esetleges közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozott. A második pedig arra, fennáll-e, és ha igen, akkor milyen mértékben egy tagállam felelőssége azért a kárért, amely annak folytán ér valakit, hogy a tagállam megsérti a közösségi jog értelmében fennálló kötelezettségeit.

Az első kérdést illetően a Bíróság arra az álláspontra jutott, hogy az adott irányelv nem alkalmazható közvetlenül. Bár a garancia kedvezményezett körének meghatározása és a kedvezményezettek jogosultságainak meghatározása feltétel nélküli, szabatosan pontos megfogalmazású volt az irányelvben, a fizetésért felelős, garانتáló intézmények meghatározásával kapcsolatban azonban ezek a körülmények már nem állnak fenn. A garانتáló intézményekről ugyanis az irányelv nem adott pontos meghatározást és szabályozást.

A második kérdést illetően a Bíróság álláspontja az volt, hogy ha egy tagállam elmulasztja teljesíteni az EGK Szerződés 189. cikkelyének (3) bekezdése által rögzített azon kötelezettséget, amely szerint meg kell tennie minden, ahhoz szükséges lépést, hogy a közösségi jog rendelkezése teljesen hatályossá váljék, akkor kárfelelősség terheli, feltéve, hogy az alábbi három feltétel teljesül:

1. az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed, hogy egyénekre is ruházzon jogokat,

2. ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen,

3. okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségének megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.³⁰

A Francovich ügy jogtétele meglehetősen széles értelemben lett megfogalmazva. Eszerint a tagállam felelős azért, hogy jóvátegye az egyéneknek a közösségi jog megszegésével okozott károkat. Ez az elv széleskörűen átfogja a tagállamok kötelezettség-szegéseit. Az egyezményi szabályok, rendeletek és az irányelvek megsértésére egyaránt vonatkozik, attól függetlenül, hogy azok közvetlenül hatályosak, közvetlenül alkalmazhatók, vagy sem. A Francovich ítélettel az Európai Bíróság egy nagyon fontos szemléltetváltást is hozott. Lényeges áttörés ugyanis, hogy egy tagállammal szemben magánszemélyek javára úgy "ítélt" kártérítést a Bíróság a közösségi jog alapján, hogy ezt a közösségi jog közvetlen hatályának és alkalmazhatóságának elvétől függetlenül tette. A Francovich ítélet arra mutat irányt, hogy a tagállamot már az EGK Szerződés 5. cikkelyében megfogalmazott "primer" kötelezettségének megszegése alapján kárfelelősség terheli a nem megfelelő tagállami jogharmonizáció következtében károsult magánszemélyekkel szemben. A tagállam tehát nem csupán a közösségi jog egy közvetlenül hatályos szabályának megszegése alapján marasztalható, hanem az 5. cikkelyben megfogalmazott primer kötelezettségének megszegése esetén is. A Francovich ítéletben alkalmazott jogi megközelítéssel a tagállami jogharmonizáció elmaradása, vagy nem megfelelő végrehajtása következtében hátrányt szenvedő egyének kedvezőbb helyzetbe kerülnek a tagállammal szembeni igények érvényesítésénél. Az ítélet tartalmát figyelembe véve a jövőben ugyanis már nem kell egy adott közösségi jogi szabály közvetlen hatályának és alkalmazhatóságának meglehetősen bonyolult feltételeit vizsgálni és bizonyítani. Inkább legitim megoldás az állami kárfelelősséget alkalmazni, mint a közösségi jog közvetlen hatályára és alkalmazhatóságára építeni.³¹

Az irányelvek érvénytelensége esetén joghatásaikat illetően igen érdekes az Európai Bíróság 1992. július 7-én hozott ítélete.³² A bíróság arra az álláspontra jutott, amennyiben egy irányelv a rendelkezéseinek tartalma által indokolttól eltérő jogi alapon és eljárásban kerül elfogadásra, meg kell semmisíteni, ha az eljárási eltérés az aktus meghozatali eljárásában egyébként résztvevő intézmény mellőzéséből vagy kizárásából ered. Az ilyen okból semmis irányelv hatásai azonban hatályban maradhatnak az azonos tárgyú és megfelelő jogi alapú, helyes eljárásban hozott újabb irányelv megalkotásáig. Így a Bíróság egy pontosan meg nem határozott jövőbeni időpontig egyfajta továbbható hatállyal ruházott fel egy semmis aktust.

³⁰ Dr. Kecskés László: A 169-es levéltől..., 199. p.

³¹ Dr. Kecskés László: A 169-es levéltől..., 200. p.; Josephine Steiner: From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law ELR, 1993/2. 4–5. p.

³² 295/20. sz. eset, Európai Parlament c. Bizottság II. Corriere Giuridicon 12/1992. 1379. p.

MÁTYÁS CSÁSZÁR

THE DIRECT EFFECTS OF THE DIRECTIVES

(Summary)

Directives are binding as to the result to be achieved, upon each Member State to which they are addressed but shall leave to the national authorities the choice of form and methods. [Art. 189(3) EEC].

It was initially believed that directives gave rise exclusively to rights and obligations as between their addressees on the one hand and the Community institutions and Member States on the other.

A series of decisions of the Court of Justice (Grad, Sace, Defrenne, Van Duyn) necessitated a radical reappraisal of the traditional view.

In these cases the Court stated the provisions of the directives can produce direct effects in the relations between Member States and their citizens and create for the latter the right to enforce them before court. (Vertical direct effects) The provisions of a directive may only have direct effect where they have not been correctly implemented by the Member States in question before the end of the period prescribed for the purpose.

The Court has held that while directives may be invoked against the State, both in its private law and public law capacities, they can never be invoked against private individuals. The Court has repused the recognition the so-called horizontal direct effect of the directives. In Marshall judgment the Court emphasised that under Art. 189. EEC the binding nature of a directive, which constitutes the basis for the possibility of being able to rely on a directive before a national court, exists only in relation to each Member State to which it is addressed. The Court concluded that a directive may not of itself impose obligations on an individual and a provision of a directive may not be relied upon as against such a person.