

Somogyi Olívia\*



# Az uniós irányelvek kötelező ereje, függetlenül a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától

## 1. BEVEZETÉS

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az irányelvek, mint az Európai Unió kötelező jogi aktusai milyen kötőerővel rendelkeznek a tagállamokra nézve abban az esetben, ha rendelkezéseiket még nem építették be az arra kötelezett uniós tagállam nemzeti jogrendszerébe. A téma kifejtése során arra keresem a választ, hogy az irányelvek kötelező ereje függ-e a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától, kötelesek-e a címzett tagállamok figyelembe venni az irányelvek rendelkezéseit, ha azok még nem képezik a nemzeti jogrendszerük részét.

A téma bemutatása kapcsán ismertetem az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 288. cikkét, amelyben foglalt szabályozás segíti az irányelvek lényegének megértését, továbbá visszanyúlok különös jelentőséggel bíró európai bírósági ítéletekig, amelyek közelebb visznek az általam kutatott kérdés megválaszolásához, mely szerint az irányelvek kötőerejének feltétele-e az érintett tagállam jogrendszerében történő, nemzeti szintű megjelenítés.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS 288. CIKKE

A kérdés megválaszolásához az irányelvekre vonatkozó alapvető szabályokat és az irányelvek átültetésének jelentőségét szükséges elsősorban megvizsgálni. Azt a tagállami folyamatot, amely arra irányul, hogy a tagállam az irányelv rendelkezéseit saját jogrendszerében is átvezesse az abban megjelölt cél megvalósítása érdekében, átültetésnek nevezzük. Kitérek arra is, hogy pontosan mit jelent, mivel jár az irányelvek átültetése a tagállam jogrendjébe.

Abból a tényből következően, hogy az Európai Unió sajátos autonóm jogrenddel rendelkezik, amely a tagállamokon kívül egyéb jogalanyok számára is képes jogokat biztosítani és

kötelezettségeket keletkeztetni, különösen fontos az uniós szabályok nemzeti szinten történő megfelelő alkalmazása és megjelenítése, melybe az irányelvek átültetési kötelezettsége is beletartozik.<sup>1</sup>

Az uniós jog közvetlenül alkalmazandó és átültetést igénylő normákon keresztül ékelődik a nemzeti jogrendszerbe és válik a nemzeti jogot megelőző<sup>2</sup> joganyaggá.<sup>3</sup> Az EUMSZ 288. cikke<sup>4</sup> határozza meg az Unió jogi aktusait, melyek a rendelet, az irányelv és a határozat, illetve a nem kötelező jogi aktusok között szerepel az ajánlás és a vélemény.<sup>5</sup>

Fontosnak tartom az irányelvek mellett az uniós rendeletek jogi természetének rövid bemutatását, hiszen álláspontom szerint ezáltal hangsúlyozható leginkább az irányelvek esetén fennálló átültetésnek mint kulcsfontosságú fogalomnak a jelentősége. Az EUMSZ 288. cikke részletesen ismerteti az uniós rendeletek sajátosságait, mely szerint a rendeletek általános hatályú, kötelező jogi aktusok, melyek közvetlenül alkalma-

1 SOMSSICH Réka: The process and methodology of coordinating the transposition of EU law in Hungary. In: VARJU Márton – VÁRNAY Ernő (szerk.): *The law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC Publishing Ltd., 2014, 112. o.

2 A C-6/64. sz., *Costa v E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1964:66). Az Európai Bíróság ebben az ügyben alakította ki az uniós jog elsőbbség elvét, mely alapján az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett.

3 SOMSSICH Réka: *Egységes jog- egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 11. o.

4 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke (az EK Sz. korábbi 249. cikke) (HL [2012] C 326., 2012.10.26. 1–390. o.):

– Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el.

– A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

– Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

– A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.

– Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

5 Rendeletek, irányelvek és más jogi aktusok, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation\\_hu](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_hu) [letöltve: 2022. 01. 19.].

\* Somogyi Olívia: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Főosztály, jogi ügyintéző.

zandóak valamennyi tagállamban. Ez azt jelenti, hogy az uniós rendelet hatálybalépését követően az összes tagállamban egységesen alkalmazandó, nincs szükség a nemzeti jogrendszerbe való átültetésére.<sup>6</sup>

Az EUMSZ említett cikke a rendeletek mellett az irányelvekre vonatkozó szabályokat is tartalmazza, mely alapján egyértelműen szembetűnő a rendeletek és az irányelvek természetéből adódó alapvető különbség. Az EUMSZ 288. cikke kiemeli, hogy az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, az irányelvben meghatározott célok eléréséhez szükséges forma és eszközök megválasztását azonban a nemzeti hatóságokra hagyja.

Ez egyrészt azt jelenti, hogy az irányelv a rendelethez képest kizárólag a címzett tagállamot vagy tagállamokat kötelezi, tehát az irányelvben megjelölt tagállamnak kell megvalósítania a benne előírt célkitűzéseket, másrészt pedig a címzett tagállam az irányelvben meghatározott cél megvalósítására a módszer és az eszköz megválasztásában szabad kezet kap.<sup>7</sup>

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azok a tagállamok, amelyek az irányelv címzettjeként kerülnek felmentésre, kötelesek a nemzeti jogrendszerükben valamennyi szükséges intézkedést meghozni abból a célból, hogy az irányelv teljes érvényesülését biztosítsák az irányelv által megjelölt célnak megfelelően.<sup>8</sup> Látható, hogy a Bíróság is megállapítja azt a kötelezettséget az adott irányelv címzettjeként megjelölt tagállam számára, hogy az irányelvben meghatározott célokra tekintettel elősegítse az irányelv teljes érvényesülését a saját jogrendszerében.

Ennek okán az irányelvek esetében külön figyelmet szükséges szentelni a címzetti körnek, az átültetési határidőnek és az átültető jogszabály Európai Bizottság részére történő bejelentésének (notifikációs kötelezettségnek), melyek mibenlétét a továbbiakban szemléltetem.

A fent kifejtettek fényében nyilvánvaló, hogy az irányelvek egyik fontos sajátossága, hogy minden aktusban megjelöli a címzetti kört, amely lehet teljes vagy részleges. A teljes címzetti kör az Európai Unió valamennyi tagállamát magában foglalja, míg a részleges címzetti kör esetén pontosan fel kell tüntetni, hogy mely tagállam vagy tagállamok az irányelv címzettjei. A címzetti kör különös jelentőséggel bír, hiszen részleges címzetti kör esetén az irányelv kizárólag a címzett uniós tagállamot vagy tagállamokat kötelezi, nem vonatkozik feltétlenül minden tagállamra.

A következő említett szempont az átültetési határidő, mely az irányelvben meghatározott cél megvalósítására szabott határidőt jelenti, azaz meghatározza, hogy mennyi idő áll a címzett tagállam vagy tagállamok rendelkezésére ahhoz, hogy átültessék az irányelvet a saját jogrendszerükbe, és bejelentésük az Európai Bizottságnak az átültetést megvalósító tagállami jogszabályokat.<sup>9</sup> Egy irányelv átültetésére meghatározott idő

általában két év.<sup>10</sup> Megjegyzendő, hogy egy irányelv nemzeti jogba átültetése nem keletkeztet feltétlenül jogalkotási kötelezettséget. Az Európai Bíróság úgy határozott, hogy nem minden esetben szükséges egy irányelv rendelkezéseinek átvétele egy meghatározott jogszabályi rendelkezésbe, mert fennállhatnak olyan esetek, amikor az általános jogi környezet<sup>11</sup> az irányelv végrehajtásához – annak tartalmától függően – elegendő lehet.<sup>12</sup>

A továbbiakban ismertetek néhány jellemző lehetőséget az irányelvek nemzeti jogban történő megjelenítése kapcsán, amely alapján látható, hogy a tagállamoknak nagy mozgástere van a nekik címzett irányelvek előírásainak belső jogukba történő átültetése tekintetében.<sup>13</sup>

- Az irányelv átültetése történhet olyan nemzeti jogszabály megalkotásával, mely teljes egészében átveszi az irányelv tartalmát, vagy olyan nemzeti jogszabály megalkotására kerül sor, amely ugyan nem veszi át szó szerint az irányelv szövegét, azonban más szempontok szerint érvényesíti annak rendelkezéseit; vagy
- a tagállam kiiktatja (deregulálja) a jogrendszeréből az irányelvben foglalt célok érvényesítését akadályozó nemzeti jogszabályokat; vagy
- a címzett tagállam nem alkot új jogszabályt az irányelv átültetése céljából, mert a már létező, hatályos jogszabályok érvényre juttatják az irányelv rendelkezéseit.

Fontos megjegyezni, hogy az átültetési kötelezettség teljesítése nem kizárólag annyit jelent a címzett tagállam vagy tagállamok részéről, hogy az adott irányelv rendelkezéseit formálisan, valamilyen belső jogszabály segítségével a nemzeti joguk részévé teszik, hanem egyben azt is magában foglalja, hogy a címzetti kör köteles az irányelvet teljeskörűen érvényesíteni, tehát az irányelv céljának megvalósulását is biztosítani kell, ennek biztosítása pedig már valamennyi jogalkalmazó szerv feladata is.<sup>14</sup>

Végezetül, az átültetési folyamat utolsó lépéseként a notifikációs kötelezettség alapján<sup>15</sup> a tagállamoknak be kell jelenteniük az Európai Bizottságnak a nekik címzett irányelvek átültetésének megvalósulását.<sup>16</sup>

Ezáltal megállapítható, hogy az irányelv és a rendelet közötti alapvető különbség az, hogy míg a rendelet valamennyi

6 Az uniós jogi aktusok fajtái, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_hu) [letöltve: 2022. 01. 21.].

7 GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió Joga*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017, 128. o.

8 A C-456/03. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság* ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:388) 50. pontja.

9 GOMBOS: i. m. 128. o.

10 Glossary: Directive (EU), [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-107-6116?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-107-6116?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) [letöltve: 2022. 02. 01.].

11 A C-456/03. sz. ítélet 51. pontja alapján az általános jogi kontextus alatt az alkotmányjog vagy a közigazgatási jog általános elveit érthetjük.

12 A C-456/03. sz. ítélet 51. pontja.

13 HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011, 209. o.

14 BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 160. o.

15 SOMSSICH Réka: *A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszköztrendszere 15 évvel a csatlakozás után*. *Állam- és Jogtudomány*, LXI. évf., 2. sz. (2020) 44., 50. o.

„A megfelelési táblázatok készítése például már nemcsak ajánlás formájában jelenik meg, hanem egyes irányelvek – és egyre nagyobb számban – a notifikációs kötelezettség részeként írják elő a megfelelési táblák megküldését. Sőt, a C-453/17. sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben hozott ítéletből egyúttal egy olyan értelmezés is kiolvasható, hogy a megfelelési táblázatok a notifikáció értelmezését segítik, szinte állandó, de legalábbis a megfelelés tényleges alátámasztása érdekében ajánlott kísérő dokumentumok.”

16 GOMBOS: i. m. 128–129. o.

uniós tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazható jogi aktus, addig az irányelv meghatároz egy célt, egy eredményt, mely elérésére vonatkozóan állapít meg kötelezettséget a címzett tagállam számára, azonban ehhez a forma és az eszköz, tehát az átültetés módjának megválasztását a tagállamra bízta.

Ahogy a korábbiakban már részletesen kifejtettem, az irányelvek minden esetben rendelkeznek az átültetési határidőről, melyen belül az átültetésre kötelezett tagállamoknak be kell jelenteniük az Európai Bizottságnak az adott irányelv átültetését célzó jogszabályok szövegét. Ha a tagállam nem tesz eleget a meghatározott időn belül a bejelentési kötelezettségének, vagy nem megfelelő módon ültet át egy irányelvet, ez a magartás kötelezettségzegési eljárást vonhat maga után.<sup>17</sup>

Azzal kapcsolatban nem merül fel kérdés, hogy az irányelvben foglalt rendelkezések kötelezőek a címzett tagállamra vagy tagállamokra nézve, ezáltal köteleességük, hogy az irányelvben előírt célt és eredményt megvalósítsák, illetve az is egyértelműen megállapítható a fentiek fényében, hogy az irányelvben meghatározottakat megfelelően meg kell jeleníteni a címzett tagállam nemzeti szabályozásában, melyet átültetésnek nevezünk. Az képezi a problémát, ha az adott irányelv nemzeti jogba történő átültetése nem valósul meg, akár az átültetési határidőt megelőzően, akár az átültetésre kiszabott határidő alatt, akkor ezekben az esetekben kötelesek-e a tagállamok, illetve hatóságok úgy eljárni, hogy az irányelvben foglalt rendelkezéseket alkalmazzák, és a célokat az átültetés hiányában is megvalósítják.

Az irányelvek lényeges alkotóelemét képezi a bennük fellelhető, a címzett tagállam számára kötelező eredmény. A tanulmány további részében azokat az érveket sorakoztatom fel, melyek megerősítik, hogy az irányelvben előírt célkitűzésekre a címzett tagállamnak figyelemmel kell lennie függetlenül attól, hogy az irányelv nemzeti jogba történő átültetésére sor került-e.

### 3. A LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVE

Elsőként a lojális együttműködés elvét mutatom be, mely az uniós jog fontos alapkövét képezi. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (3) bekezdése<sup>18</sup> határozza meg az alapelv tartalmát. Ez az elv kimondja, hogy a tagállamok és az Unió kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, illetve a tagállamok a Szerződésekből és az uniós intézmények intézkedéseiből eredő kötelezettségek megvalósítása

érdekeiben megteszik a szükséges lépéseket, valamint a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

A tagállamok kiemelt szerepet játszanak az uniós jog tényleges érvényesülése kapcsán, amelynek érvényre jutása jelentős mértékben függ a tagállamoktól<sup>19</sup> és a nemzeti hatalmi ágak szereplőitől. Ezzel összefüggésben a fent ismertetett lojális együttműködési elv tartalma igencsak kimagasló jelentőséggel bír az Európai Unió működőképességére tekintettel.

Látható, hogy a tagállamokat pozitív és negatív oldalról is kötelezettség terheli: pozitív oldalról a tagállamok kötelesek mindent megtenni annak érdekében, hogy a Szerződésekből eredő és a másodlagos uniós jog által előírt feladatokat teljesítsék, illetve biztosítsák az ily módon meghatározott uniós szabályozás érvényre jutását, negatív oldalról pedig tartózkodniuk kell attól, hogy akadályozzák az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.<sup>20</sup>

Ezen rendelkezések alapján megállapítható, hogy a lojális együttműködés elvére tekintettel a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük az irányelvek rendelkezéseire attól függetlenül, hogy az irányelv nemzeti jogba átültetése megtörtént-e, ezzel is biztosítva az uniós jog elsőbbségét<sup>21</sup> és hatékony érvényesülését, mely az Európai Unió elsődleges célkitűzései közé tartozik. Ez a kötelezettség a tagállam valamennyi hatóságára vonatkozik.<sup>22</sup>

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is támpontot ad arra vonatkozóan, hogy az irányelvben foglalt cél szem előtt tartása nem függ az irányelv nemzeti jogba történő átültetésétől. A Bíróság többek között a *Milev*-ítéletben<sup>23</sup> határoz meg erre vonatkozóan fontos szempontokat, amelyeket a továbbiakban ismertetek.

A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy az átültetési határidőnek különösen funkciója kellő idő biztosítása a címzett tagállamoknak arra, hogy megvalósítsák az irányelv nemzeti jogukba történő átültetését. Ebből kifolyólag nem lehet felróni a tagállamoknak azt, ha nem valósult meg az átültetés azelőtt, hogy az átültetésre szabott határidő lejárt volna.<sup>24</sup> A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy ettől függetlenül a tagállamoknak tartózkodniuk kell az olyan rendelkezések meghozatalától, melyek komoly veszélynek teszik ki az irányelvek által meghatározott célok megvalósítását. Ebben az esetben nem bír relevanciával az a tény, hogy a nemzeti jognak

17 Az uniós irányelvek végrehajtásának nyomon követése, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/monitoring-implementation-eu-directives\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/monitoring-implementation-eu-directives_hu) [letöltve: 2022. 02. 15.].

18 Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3) bekezdése (HL [2012] C 326., 2012. 10. 26. 1–390. o.):

Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

19 A C-350/93. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1995. április 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:96) 16. pontja alapján az Unió szerveire ugyanígy vonatkozik ez a kötelezettség.

20 OSZTOVITS András (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhöz*, 8.

21 SOMSSICH (2016) i. m. 11. o.

22 Procedural safeguards in criminal proceedings in the European Union in practice – Guide to the Procedural Rights Directives, <https://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202018/CR201804-Vilnius/Guide%20to%20directives.pdf> [letöltve: 2022. 01. 20.].

23 A C-439/16. sz., *PPU-Milev* ügyben 2016. október 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:818).

24 A C-439/16. sz. ítélet 30. pontja, lásd még a C-129/96. sz., *Inter-Environnement Wallonie ASBL kontra Région wallonne* ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:628) 43. pontja; a C-138/08. sz., *Hochtief AG és Linde-Kca-Dresden GmbH kontra Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság* ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:627) 25. pontja.



az irányelv hatálybalépése után elfogadott ilyen rendelkezései az irányelv átültetésére irányulnak-e vagy sem.<sup>25</sup>

A Bíróság előbb említett döntése értelmében az irányelvekben meghatározott célkitűzéseket mindenkor szem előtt kell tartaniuk a címzett tagállamoknak, az átültetési határidő inkább csak felkészülési idő arra vonatkozóan, hogy az irányelvet megjelenítsék a saját jogrendszerükben, de ettől függetlenül az irányelv lényegét, az abban megfogalmazott értelmet, elérendő eredményt nem gátolhatják. Tehát ahogy egy irányelv kihirdetésre kerül, a címzett tagállamnak kötelessége sajátjaként kezelni az abban meghatározott eredményt függetlenül attól, hogy az átültetés kapcsán rendelkezésre álló határidő még nyitva áll. A címzett tagállam vagy tagállamok feladata az irányelvben előírt cél érvényesítése, mely az Európai Unió és ezáltal egyúttal az uniós tagállamok közös érdeke, egy tagállami intézkedés sem ronthatja le az irányelv céljait. Ebből következően egyértelműen rosszhiszeműnek, a lojális együttműködés elvét sértőnek lenne tekinthető egy olyan tagállami szabályozás, ami egy irányelv kihirdetését követően, az abban foglalt célokkal ellentétes tartalmat szabályozna.

#### 4. A KÖZVETLEN HATÁLY

A továbbiakban az irányelvek közvetlen hatályának jelentőségét veszem górcső alá, mely kapcsán láthatóvá válik, hogy milyen következménye lehet, ha az átültetési határidő alatt nem valósult meg az irányelv nemzeti jogba történő átültetése, és ez mennyiben befolyásolja a címzett tagállamokra nézve az át nem ültetett irányelv kötelező erejét. Az irányelvek közvetlen hatályának kérdése ugyancsak rávilágít arra, hogy bizonyos helyzetekben az irányelvi rendelkezések akkor is hivatkozási alapként szolgálhatnak, ha ezek a rendelkezések nem kerültek még átültetésre a tagállam jogrendszerébe.

A közvetlen hatály általános jelleggel azt jelenti, hogy a természetes személyek és a jogi személyek hivatkozhatnak az uniós jogra a nemzeti bíróságok előtt abban az esetben, ha az adott uniós rendelkezés megfelel bizonyos kitételeknek: pontos, világos és feltétel nélküli rendelkezést tartalmaz, amely alkalmas arra, hogy személyeket jogokkal és kötelezettségekkel ruházzon fel.<sup>26</sup> Az irányelvek esetén némiképp eltérő a feltételek köre, az irányelvek rendelkezései akkor bírnak közvetlen hatállyal, ha az irányelv átültetését a címzett tagállam elmulasztotta, az átültetési határidő alatt nem került sor a tagállami átültető jogszabályok Európai Bizottság részére történő bejelentésére.<sup>27</sup>

A közvetlen hatály kérdésköre az Európai Bíróság esetjogában számos alkalommal megjelent. A jelen tanulmány céljára tekintettel az Európai Bíróság azon ítéleteiben kimondottakat érdemes megvizsgálni, melyek az irányelvek közvetlen hatályának a mibenlétét fejtegetik. Fogalmilag különbséget kell tenni vertikális és horizontális közvetlen hatály között,

mely elhatároláshoz az Európai Bíróság továbbiakban említett ítéletei nyújtanak alapot.

A korábbiakban ismertettem, hogy az EUMSZ különbséget tesz a rendelet és az irányelv között. A *Van Duyn*-ügyben<sup>28</sup> a Bíróság leszögezte, hogy ugyan a rendeletek közvetlenül alkalmazhatóak és közvetlen hatállyal bírnak, ebből nem következik az, hogy egyéb jogi aktusok, például az irányelvek soha nem rendelkezhetnek hasonló hatállyal. Továbbá mivel az irányelv kötelező uniós jogi aktus, ezáltal e kötelező jellegével összeegyeztethetetlen lenne annak a lehetőségnek a kizárása, hogy egy jogvitában az irányelv rendelkezései hivatkozási alapul szolgáljanak az érintettek számára. Különösképpen azokban az esetekben, amikor a tagállamok kötelesek arra, hogy meghatározott magatartást kövessenek, az adott jogi aktus hatékony érvényesülése sérülne azáltal, ha az érintettek nem hivatkozhatnak a jogi aktus rendelkezéseire a nemzeti bíróságok előtt, és a nemzeti bíróságoknak nem lenne lehetőségük arra, hogy ezt figyelembe vegyék.<sup>29</sup>

Az Európai Bíróság tehát nem zárta ki azt, hogy az irányelveket közvetlen hatállyal ruházzuk fel, azonban ezekben az esetekben vertikális, tehát a tagállam és a magánszemély közötti jogviszonyról lehet csak szó.<sup>30</sup> A tagállammal szemben lehet az irányelvre közvetlenül jogot alapítani, az irányelvek vertikális közvetlen hatállyal rendelkeznek. Ennek az a magyarázata, hogy az irányelv nem közvetlenül alkalmazandó jogi aktus, hanem a címzett tagállamot terheli az a kötelezettség, hogy az irányelv rendelkezéseit átültesse a saját jogrendszerébe. Nem lenne igazságos az a helyzet, ha abból következően, hogy a címzett tagállam elmulasztotta az átültetési kötelezettségét, megfosztanánk a jogalanyokat attól a lehetőségtől, hogy az érintett tagállammal szembeni jogvitában az irányelvből származó jogaikat érvényesíthessék.<sup>31</sup>

Felmerül a kérdés, hogy az irányelvek rendelkeznek-e horizontális közvetlen hatállyal, tehát magánfél-magánfél jogviszonyban is lehet-e a rendelkezéseikre hivatkozni. A rendeletek mind vertikális, mind horizontális közvetlen hatállyal bírnak, azaz magánfél-tagállam és magánfél-magánfél viszonyban is felhívhatóak a rendelkezései,<sup>32</sup> azonban az irányelvek horizontális közvetlen hatálya kapcsán az Európai Bíróság nemleges<sup>33</sup> foglalt állást,<sup>34</sup> egy magánfél egy másik magánféllel szemben nem alapíthat igényt közvetlenül az adott irányelv rendelkezéseire.

E megállapítás azzal magyarázható, hogy az irányelvek címzettjei a tagállamok, ebből pedig az következik, hogy az irányelvek kötelezettségeket a tagállamokra és a tagállam szerveire rónak.<sup>35</sup> Az Európai Bíróság az ítélkezési gyakorlatával azt kívánta megakadályozni, hogy bármely tagállam előny-

25 A C-439/16. sz. ítélet 31. pontja, lásd még: a C-129/96. sz. ítélet 45. pontja; a C-27/15. sz., *Pizzo*-ügyben 2016. június 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:404) 32. pontja; a C-212/04. sz., *Adeneler és társai* ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:443) 122–123. pontja.

26 GOMBOS: i. m. 145. o.

27 VARGA Zsófia: *Az EU-jog alkalmazása – Kézikönyv gyakorló jogászoknak*. Wolters Kluwer Kft., 2017, 51. o.

28 A C-41/74. sz., *Van Duyn v Home Office* ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:133).

29 A C-41/74. sz. ítélet 12. pontja.

30 GOMBOS i. m. 146. o.

31 VARGA: i. m. 51. o.

32 GOMBOS: i. m. 146. o.

33 Például a C-91/92. sz., *Faccini Dori v Recreb* ügyben 1994. július 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:292) 20. pontja, a C-397/01–C-403/01. sz., *Pfeiffer és társai* egyesített ügyekben 2004. október 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:584) 108. pontja, a C-152/84. sz., *Marshall*-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1986:84) 48. pontja.

34 GOMBOS: i. m. 147. o.

35 GOMBOS: i. m. 147. o.

höz juthasson azáltal, hogy figyelmen kívül hagyja az uniós jogot, tehát az irányelvekre kivetítve, ha nem vesz tudomást az átültetési kötelezettségéről.<sup>36</sup> Az EUMSZ 288. cikke, melyet már részletesen ismertettem, meghatározza az irányelvek kötelező jellegét, mely alapot ad arra vonatkozóan, hogy az irányelvek rendelkezéseire nemzeti bíróságok előtt hivatkozni lehessen, azonban ebből nem következik az, hogy egy magánfél egy át nem ültetett vagy teljeskörűen át nem ültetett irányelvre egy másik magánféllel szembeni jogvitában igényt alapíthasson. Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya tehát kizárt.

Összefoglalva kijelenthető, hogy az irányelvek rendelkeznek közvetlen hatállyal, feltéve, hogy a hivatkozott irányelvi rendelkezés pontos, világos és feltétel nélküli; az átültetési határidő lejárt; továbbá az igény vertikálisan, tehát a tagállam vagy tagállami szervek vonatkozásában kerül érvényesítésre, és nem horizontális szinten.<sup>37</sup> Úgy gondolom, hogy az irányelvek közvetlen hatályának intézménye szintén azt bizonyítja, hogy egy irányelv nemcsak a nemzeti jogba történő átültetéssel válik kötelező erejűvé a címzett tagállamokban, hanem hivatkozási alapul szolgálhat vertikális jogviszonyban át nem ültetése esetén is.

## 5. A KÖZVETETT HATÁLY

Az irányelvek közvetlen hatályának ismertetését követően érdemes kitérni a közvetett hatály kérdésre is, vagy más néven az értelmezési kötelezettség doktrínájára.<sup>38</sup>

A közvetett hatály elsősorban akkor kap jelentőséget, ha az adott irányelvnek nincs közvetlen hatálya akár azért, mert a jogvita magánszemélyek között folyik, vagy mert az irányelv hivatkozott rendelkezése nem kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli.<sup>39</sup> Ezekben az esetekben a nemzeti bíróságnak az irányelv érvényesülését az irányelvnek megfelelő értelmezés útján kell biztosítania.<sup>40</sup>

Az Európai Bíróság először a *Von Colson*-ügyben<sup>41</sup> határozta meg az „irányelvnek megfelelő értelmezés” elvét.<sup>42</sup> A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy a nemzeti jog alkalmazása során a tagállami bíróság köteles a nemzeti jogot az adott irányelv céljai szerint értelmezni, hiszen a tagállam kötelessége, hogy elérje az irányelvben meghatározott eredményt.<sup>43</sup> Továbbá egy irányelvből fakadó azon kötelezettség, hogy a tagállamok az irányelvben meghatározott eredményeket elérjék, valamint megtegyenek minden általános

vagy különös intézkedést a kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a nemzeti bíróságokra ugyanúgy vonatkozik.<sup>44</sup>

Hangsúlyozandó, hogy ez az értelmezési kötelezettség a tagállam valamennyi jogszabálya vonatkozásában értendő. Ebből kifolyólag nemcsak azokat a jogszabályokat kell az irányelvben előírt célok szerint értelmezni, amelyek az irányelv átültetését valósítják meg, hanem a már korábban hatályba lépett tagállami jogszabályokat is.<sup>45</sup>

Továbbá lényeges szempont, hogy az értelmezési kötelezettség független attól, hogy a kérdéses irányelv megfelelően átültetésre került-e a tagállam jogrendszerébe, vagy sem. Attól a pillanattól kezdve, hogy az érintett irányelv hatályba lépett, a tagállam valamennyi hatósága, így a nemzeti bíróságok is kötelesek tartózkodni a belső jog minden olyan értelmezésétől, amely veszélyeztetné az irányelvben meghatározott célok megvalósulását az irányelv átültetésére előírt határidő leteltét követően.<sup>46</sup>

## 6. A TAGÁLLAM KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSÉGE

Kérdés, hogy mely feltételek fennállása esetén jöhet szóba a tagállami kártérítési felelősség elve. Ezeket a feltételeket<sup>47</sup> az uniós jog, pontosabban az Európai Bíróság határozta meg.<sup>48</sup> A tagállami kárfelelősség abban az esetben nyílik meg, ha a magánfél számára a megsértett uniós aktus jogot állapít meg, a jogsértés kellően súlyos, valamint ok-okozati összefüggés áll fenn az uniós aktus megsértése és a kár bekövetkezése között.<sup>49</sup> Ezeket a feltételeket kell ugyanúgy alapul venni függetlenül attól, hogy a tagállam aktív (uniós jogot sértő jogszabály elfogadása) vagy passzív (irányelv átültetésének elmulasztása) magatartása okozta-e a kárt.<sup>50</sup> A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az előbb említett feltételeket minden esetben a konkrét ügygel összefüggésben, a konkrét ügyszöveghez kapcsolódó alapvető tények ismeretében kell alkalmazni, tehát a feltételek alkalmazása akár változhat is.<sup>51</sup>

Azért tartom fontosnak e témakör rövid ismertetését az irányelvek kötelező erejével kapcsolatban, mert ezáltal láthatóvá válik, hogy egy át nem ültetett, vagy egy nem megfelelően átültetett irányelv jogsértés alapját képezheti, mely a tagállami kárfelelősség egyik alkotóeleme. Ezt az elvet azért dolgozták ki, mert azt hivatott biztosítani, hogy ellensúlyozást jelentsen a magánfeleknek az irányelvek horizontális közvetlen hatályából eredő jogvédelmi hiány miatt, mely a fentiekben részletesen kifejtésre került.<sup>52</sup>

36 A C-91/92. sz. ítélet 22. pontja.

37 Procedural safeguards in criminal proceedings in the European Union in practice Guide to the Procedural Rights Directives, <https://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202018/CR201804-Vilnius/Guide%20to%20directives.pdf> [letöltve: 2021. 11. 28.].

38 GOMBOS: i. m. 147. o.

39 A C-212/04. sz. ítélet 113. pontja.

40 VARGA: i. m. 53. o.

41 A C-14/83. sz., *Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen* ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1984:153).

42 Lásd még a C-106/89. sz., *Marleasing kontra Comercial Internacional de Alimentación* ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:395), a C-106/77. sz., *Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1978:49).

43 GOMBOS: i. m. 147. o.

44 A C-14/83. sz. ítélet 26. pontja.

45 A C-212/04. sz. ítélet 108. pontja.

46 VARGA: i. m. 53. o.

47 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 40. pontjában még szűkszavúan került meghatározásra a feltételek köre.

48 VARGA: i. m. 60. o.

49 A C-46/93. és 48/93. sz. *Brasserie du pêcheur kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai* egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:79) 51. pontja.

50 VARGA: i. m. 60. o.

51 BLUTMAN: i. m. 312. o.

52 VARGA: i. m. 60. o.

A tagállami kárfelelősség azon alapszik, hogy a magánfellet érheti kár abból kifolyólag, ha a tagállam uniós jogi normát sért, ideértve az átültetési kötelezettség elmulasztását vagy a nem megfelelő átültetést is.<sup>53</sup> Az Európai Bíróság *Francovich és Bonifaci kontra Olaszország* egyesített ügyekben hozott ítélete ad elsőként támpontot a kárfelelősség megítélésére vonatkozóan. Az ügyben szereplő 80/987/EGK tanácsi irányelv<sup>54</sup> átültetési határideje 1983. október 23-án lejárt, azonban Olaszország elmulasztotta az irányelvet határidőben átültetni saját jogrendszerébe.<sup>55</sup> A 80/987/EGK irányelv alapján létre kellett volna hozni egy olyan garanciaalapot, amiből a munkáltatójuk fizetéseketelenné válása miatt munkájukat elvesztő munkavállalókat kellett volna kártalanítani, akik Olaszországot perelték amiatt, mert nem kapták meg a munkabérüket a tönkrement munkáltatótól.<sup>56</sup> A nemzeti bíróságok<sup>57</sup> az eset kapcsán előzetes döntéshozatali eljárás<sup>58</sup> keretében fordultak az Európai Bírósághoz és rákérdeztek a tagállami kárfelelősség kérdésére és az azt megalapozó feltételekre.<sup>59</sup>

Az Európai Bíróság az eset kapcsán többek között megállapította, hogy az uniós jog hatékony érvényesülése sérülne azáltal, ha bizonyos esetekben, amikor az uniós jog tagállam általi megsértése következik be, a magánszemélyeket nem illetné meg kártérítés az őket érő sérelem kompenzálására.<sup>60</sup> A Bíróság szerint különösen fontos a jogorvoslat biztosítása az olyan helyzetekre, amikor azért kerül sor az uniós jog megsértésére, mert a tagállam nem teszi meg a megfelelő intézkedéseket, például nem ültet át egy irányelvet a saját jogrendszerébe.<sup>61</sup>

Megjegyzendő, hogy a *Francovich*-ügyben egy irányelv átültetésének elmulasztása volt a jogsértés,<sup>62</sup> azonban a magánfeleket úgy is érheti kár, hogy az alkalmazott tagállami belső szabályozás ellentétes valamely közvetlenül alkalmazandó uniós aktus rendelkezéseivel.<sup>63</sup>

A Bíróság az ügy kapcsán azt a döntést hozta, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni az uniós jog megsértésével okozott károkat az érintett jogalanyoknak.<sup>64</sup>

53 GOMBOS: i. m. 213. o.

54 A munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. október 20-i 80/987/EGK tanácsi irányelv (HL [1980] L 283., 1980. 10. 28., 23–27. o.).

55 A C-6/90. és 9/90. sz., *Francovich és Bonifaci kontra Olaszország* egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:428) 4. pontja.

56 GOMBOS: i. m. 213. o.

57 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 1. pontja alapján: Pretura di Vicenza (a C-6/90. sz. ügyben) és a Pretura di Bassano del Grappa (a C-9/90. sz. ügyben).

58 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke (HL [2012] C 326., 2012. 10. 26. 1–390. o.):

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

a) a Szerződések értelmezése;

b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése.

59 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 1. és 7. pontja.

60 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 33. pontja.

61 VARGA: i. m. 60. o.

62 KECSKÉS László: A *Francovich* ítélet, <https://europaialkotmanyjog.eu/?p=85> [letöltve: 2022. 02. 03.].

„A tagállam tehát nem csupán a közösségi jog egy közvetlenül hatályos szabályának megszegése alapján marasztalható, hanem a »közösségi hűség« elvből adódó primér kötelezettségének megszegése esetén is.”

63 GOMBOS: i. m. 214. o.

64 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 37. pontja.

## 7. BEFEJEZŐ GONDOLATOK

A téma kifejtése során arra kerestem a választ, hogy az irányelvekben foglalt előírások figyelembevétele az átültetéssel válik-e ködőerejűvé a címzett tagállamokra nézve, mikortól jut érvényre az irányelvek kötelező ereje.

Az irányelv természetének bemutatása során látható volt, hogy az EUMSZ 288. cikke ad iránymutatást arra vonatkozóan, hogy az irányelvek, mint az Európai Unió kötelező jogi aktusai milyen tulajdonságokkal, a többi uniós aktushoz képest milyen sajátosságokkal rendelkeznek. Az általam feltett kérdésre vonatkozóan azonban nem kapunk egyértelmű választ pusztán az EUMSZ 288. cikke alapján. Szükség volt a fent ismertetett uniós elvek elemzésére is.

A lojális együttműködés elve, pontosabban az abban foglalt pozitív és negatív oldalú, az uniós tagállamokra vonatkozó kötelezettség kapcsán arra a következtetésre juthatunk, hogy az irányelvek rendelkezései az átültetés megvalósulásától függetlenül előtérbe helyezendők a címzett tagállamok részéről, még az átültetési határidő lejártá előtti időszakban is.

Ettől eltérően az irányelvek közvetlen hatálya csak abban az esetben érvényesül, ha az irányelv átültetését az átültetési határidő alatt a címzett tagállam elmulasztotta. A közvetlen hatály lehetőséget biztosít arra, hogy az irányelvek rendelkezései az átültetés megtörténtétől függetlenül, az átültetési határidő leteltét követően hivatkozási alapként szolgáljanak az érintettek részére vertikális jogviszonyban. A közvetett hatály azért került kidolgozásra az Európai Bíróság által, hogy ellensúlyozza az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányát, ezáltal is minél szélesebb körben érvényre juttassa az adott irányelv rendelkezéseit.<sup>65</sup>

Végezetül, röviden szót ejtettem a tagállam kártérítési felelősségéről is annak bemutatása érdekében, hogy egy irányelv átültetésének elmulasztása képezheti jogsértés alapját is.

Az elemzés alapján levonható az a következtetés, hogy az irányelvek ködőereje nem függ a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától, több formában érvényre juthat, viszont egy szempont állandó, miszerint az uniós szabályok teljes érvényesülése jelentős mértékben a tagállamok szolidaritásán alapul.<sup>66</sup>

65 Valamint érdemes külön kiemelni a C-261/20. sz., *Thelen Technopark Berlin* ügyben 2022. január 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2022:33) 32. és 33. pontjában foglaltakat:

„Az irányelvek tehát önmagukban nem keletkeztethetnek magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségeket, így azokra nem lehet a nemzeti bíróság előtt magánszemélyekkel szemben hivatkozni. Ennélfogva valamely irányelv rendelkezése még akkor sem teheti lehetővé a nemzeti bíróság számára azt, hogy a belső jognak az irányelvel ellentétes rendelkezésének alkalmazását mellőzze, ha az máskülönben egyértelmű, pontos és feltétel nélküli, amennyiben ez valamely magánszemély terhére további kötelezettséget keletkeztetne. Ebből következik, hogy a nemzeti bíróság kizárólag az uniós jog alapján nem köteles mellőzni a nemzeti jogának az uniós jog valamely rendelkezésével ellentétes rendelkezésének alkalmazását, ha az utóbbi rendelkezés nem bír közvetlen hatállyal.”

66 BLUTMAN: i. m. 57. o.