
Petrétei József*

A MAGYAR JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁS ELŐTT ÉS UTÁN¹

Bevezetés

A csatlakozást megelőző évtizedben a magyar jogalkotást egyre jelentősebb mértékben áthatotta a jogharmonizációs tevékenység.² Az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik alapvető feltétele ugyanis az, hogy az új tagállam a csatlakozás pillanatától kész legyen az uniós jog alkalmazására. A hazai jogharmonizációs tevékenység ezért az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival létesített társulásból eredő kötelezettségek teljesítésére és ezen túlmenően az Európai Unióhoz való csatlakozás jogi előkészítésére irányult. Kezdetben a távlati cél az volt, hogy a csatlakozás idejére – az átmeneti időszakra engedélyezett kivételekkel – a *magyar jog a közösségi joggal összeegyeztethetővé váljon*. A csatlakozásig terjedő időszakban ugyanakkor fontos szempont volt az egyes jogközelítési lépések időzítését a hazai érdekekhez és viszonyokhoz,

az azokat tükröző integrációs stratégiákhoz és gazdaságpolitikához igazítani.

Magyarországnak – mint leendő uniós tagállamnak – a *csatlakozás előtt* a „koppenhágai kritériumok” elnevezés alatt ismertté vált feltételeket is figyelembe kellett vennie.³ Ezek értelmében a tagjelölt államoknak a politikai és gazdasági követelményeknek, valamint az *acquis communautaire* (közösségi vívmányok) átvételre vonatkozó feltételeknek szükséges megfelelniük. Magyarország e feltételrendszernek való megfelelés érdekében egyrésztől általában véve olyan jogi környezetet alakított ki, amelyben az Európai Unió által meghatározott politikai és gazdasági feltételek teljesülhettek, valamint a jogharmonizációs tevékenység keretében a közösségi, illetőleg az uniós *acquis* tételes szabályait is átültette a magyar jogrendbe. A magyar jogalkotás ennek fényében gyors ütemben, de fokozatosan próbálta a magyar jogszabályok és

* A szerző a Magyar Köztársaság igazságügyminisztere. Egyetemi docens a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjog Tanszékén.

1 Nagyon köszönöm dr. Németh Anita főosztályvezető asszonynak (Igazságügyi Minisztérium) a munkámhoz nyújtott szakmai segítséget.

2 A jogharmonizáció – amit szokás jogközelítésnek is nevezni – lényegében az a módszer, illetve politika, amellyel legalább két, tipikusan azonban több állam jogrendszerének tartalmi közelítésére törekszenek, azonos tartalmú, de nem feltétlenül azonos szövegű normák elfogadásával. A jogharmonizáció célja általában a jogszabályok különbözőségéből fakadó nehézségek megszüntetése, ezért fő (de nem egyetlen) alkalmazási területe a gazdaság jogi szabályozása, különösen a kereskedelmi jog. A jogharmonizáció megvalósulhat önkéntesen, de lehetséges nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség alapján is. Ennek legjobb példája az Európai Unió jogában található. A jogharmonizációt (jogközelítést) azonban – ami az érintett országokban csak hasonló vagy egyenértékű jogi megoldások elfogadását jelenti – meg kell különböztetni a jogegységesítéstől. A jogegységesítés többféle, egymástól eltérő jogi szabályozás helyére lépő közös, új szabályozás elfogadása. Vö. Jogi lexikon (Főszerkesztők: Lamm V. és Peschka V.) KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 1999. 301. és 296. o.

3 Az Európai Tanács 1993. júniusi, koppenhágai ülésén a tagság egyik követelményeként jelölték meg a csatlakozni kívánó ország képességét a tagsággal járó kötelezettségek vállalására.

az Unió jogszabályainak összhangját megteremteni, és a csatlakozást követő időre is megfelelő jogszabályi keretet igyekezett biztosítani. A *csatlakozást követően* Magyarország – mint tagállam – számára a *jogharmonizációs tevékenység állandó jellegű feladat*ot ad, aminek folyamatosan és magas színvonalon kell eleget tenni.

A jogharmonizáció – mint *sajátos jogi folyamat* – jellegzetességeit tekintve *több szakaszra* osztható. Az *első szakasz* a *jogharmonizáció rendszerének és elveinek meghatározása*, a fokozatos igazodás kezdeti szakasza. Ez a társulási megállapodás aláírásától (1991), illetőleg hatályba lépésétől (1992, 1994) a csatlakozási tárgyalások megindulásáig (1998) tartott. A *második szakaszt* a jogharmonizáció *intenzív szakaszaként* lehet jelölni, amelyben a teljes jogközelítés volt a cél. Ez a csatlakozási tárgyalások megindulásától annak befejezéséig, illetőleg a csatlakozásig (2004. május 1.) terjedő időszakot ölelte fel. A *harmadik szakasz* a *csatlakozás* (2004. május 1.) *után kezdődött*, és napjainkban is tart. E harmadik szakaszban a jogharmonizációt új feltételek között és eltérő programozással kell folytatni.

I. A jogharmonizáció rendszerének és elveinek meghatározása, a fokozatos igazodás kezdeti szakasza

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodást Brüsszelben, 1991. december 16-án írták alá.⁴ A Megállapodás 67. cikkében a Szerződő Felek elismerték, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazda-

sági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az *ország jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz*. Magyarország vállalta annak biztosítását, hogy amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők lesznek.⁵

Az Európai Megállapodás 67. cikke alapján *Magyarországot egyoldalú és teljes körű jogközelítési kötelezettség terhelte*, amelynek eredményeképpen a lehetséges mértékig összeegyeztethetővé kellett tennie jogszabályait a Közösség jogszabályaival. A kötelezettség *egyoldalú* volt, mert a *magyar jognak a közösségihez való igazításával* valósult meg. Egyoldalú volt a jogközelítési kötelezettség azért is, mert az Európai Megállapodás nem hozott létre olyan intézményi és eljárási rendet, amelyben Magyarország közreműködhetett volna azoknak a közösségi jogszabályoknak az előkészítésében és elfogadásában, amelyekhez saját jogszabályait hozzá kellett igazítani. *Teljes körű* volt továbbá, mivel a *magyar jogrendszer egészére* vonatkozott: kiterjedt az országnak az Európai Megállapodás aláírása, illetőleg hatálybalépése idején hatályos, és az azt követően alkotott valamennyi érintett jogszabályára.⁶ A jogközelítési kötelezettség – bizonyos megszorításokkal – teljes körűnek volt tekinthető a közösségi jogszabályok szempontjából is: „Közösségen” mindhárom közösséget érteni kellett.⁷ A jogszabályok közelítése kiterjedt az Európai Megállapodás aláírását, illetőleg hatálybalépését követően elfogadott közösségi jogszabályokra is.

Az Európai Megállapodáson alapuló jogharmonizációban nem érvényesültek – legalábbis kötelező erővel nem érvényesültek – a közösségi jogban a jogharmonizációval kapcsolatban kialakult jogelvek, szabályok.⁸ Az Európai Megál-

4 Az Európai Megállapodást az 1994. évi I. törvény hirdette ki. Az Európai Megállapodás 1994. február 1-jén lépett hatályba. Az Európai Megállapodás V. címének III. fejezete kifejezetten a jogszabályok közelítéséről tartalmazott szabályokat. Emellett a megállapodás más részei is előírtak egyes szabályozási területeken jogharmonizációs feladatokat, határidőt is szabva e konkrét kötelezettségek teljesítésére.

5 Mivel az eredményes jogharmonizáció a csatlakozás elengedhetetlen feltétele volt, ezért Magyarországnak a csatlakozás napjától azonnal készen kellett állnia a teljes közösségi joganyag – az *acquis communautaire* – alkalmazására, természetesen azokkal a kivételekkel, eltérésekkel, amelyekben a Csatlakozási Szerződésben, illetőleg Okmányban a csatlakozási tárgyalások eredményeképpen részesült.

6 Ezen nem változtatott az, hogy a 68. cikk példálózva felsorolta a jogszabályok közelítésének főbb területeit.

7 Az Európai Megállapodás preambuluma figyelemmel a 67. cikk alkalmazásában „Közösségen” valamennyi közösséget – az Európai Közösséget, az Európai Atomenergia Közösséget, valamint az Európai Szén- és Acélközösséget egyaránt – érteni kellett. A 67. cikk tehát mindhárom közösség jogszabályaira vonatkozott.

8 A magyar jog a társulás révén még nem került a közösségi joggal olyan viszonyba, mint amilyenben az a tagállami jogrendszerekkel áll. Az Európai Megállapodás pedig nem tartalmazott külön szabályokat a társulás keretében folyó jogharmonizációs tevékenység mechanizmusáról, módszereiről.

lapodás 67. cikke szerint azonban a magyar jogszabályokat *csak annyira kellett közelíteni* a közösségekhez, „amennyire lehetséges”. Ez a fordulat *módot adott* gazdasági, pénzügyi és egyéb magyar érdekeknek a jogharmonizáció ütemezése és végrehajtása során történő *figyelembevételére*. E szabadság azonban *nem volt korlátlan*.⁹ A 67. cikk rendelkezései tehát arra is módot adtak, hogy Magyarország a jogszabályait *fokozatosan* egyeztesse össze a Közösség jogszabályaival.¹⁰ Mindazonáltal az Európai Unióhoz történő csatlakozásig terjedő időszakban is *csak a feltétlenül indokolt esetben volt célszerű a közösségi jogi követelményektől eltérő jogszabályokat alkotni*, továbbá arra kellett törekedni, hogy a jogi igazodás *ne váljon túlzottan felaprózottá*, vagyis az összhangteremtés csak a szükséges mértékben legyen szakaszos. A túlzottan és indokolatlanul gyakori jogszabály-módosítás ugyanis jogharmonizációs célok követése esetén is ellentétes a jogállamiság tartalmi elemét képező jogbiztonság elvével, amely megköveteli, hogy az állam magatartása kiszámítható legyen.

Az Európai Megállapodás 67. cikkéből – jogi értelemben – az következett, hogy a *fokozatos harmonizáció lehetősége mellett is a jogszabályok összeegyeztetésének* már megvalósult mértékét, a magyar jognak a közösséggel történő összehangolásában *már elért fokát visszafordíthatatlanná* tegyék. A közösségi jogszabályokkal összeegyeztetett hazai jogszabályokat tehát nem lehetett a közösségi joggal ellentétesen módosítani, és nem lehetett egyébként sem a magyar és a közösségi jog közötti ellentmondást erősítő, az eltéréseket fokozó új jogszabályt alkotni.¹¹ A 67. cikk második mondata értelmében Magyarországnak jövőbeni jogszabályait a közösségekkel összeegyeztethetővé kellett tennie. Az a magyar jogszabály *számított a közösségi joggal összeegyeztethetőnek, amelynek tartalma* – a kapcsolódó jogszabályokban foglaltakat is szükség esetén ideértve – Magyar-

ország tagállammá válását követően *nem adna alapot a közösségi jog megsértésének megállapítására*.

A csatlakozásra történő jogi felkészülés tehát egyrészt azt jelentette, hogy *olyan közösségi jogszabályok esetében*, amelyeket a belső jog közbejötté nélkül kell majd alkalmazni, vagyis *közvetlenül alkalmazandóak* lesznek, *meg kell teremteni* ennek az alkalmazásnak a *lehetőségét, intézményi hátterét*, valamint fel kell készíteni az érintettek körét – a jogalkalmazókat, a közigazgatást és az állampolgárokat – arra, hogy azok a rájuk vonatkozó szabályozás sajátosságait időben megismerhessék. Másrésztől a *klasszikus értelemben vett jogharmonizációt* jelentette, vagyis a közösségi jognak a magyar jogba való átvételét, és ennek érvényesítését. A *csatlakozás időpontjára* tehát ennek a *felkészülésnek a teljesség idényével a közösségi, uniós jog egészére nézve be kellett fejeződnie*, olyan jogi állapotot kellett teremteni, mint ami valamennyi más tagállamban fennáll.

A Kormány 1994. március 31-én benyújtotta az Európai Unió Tanácsához a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásra irányuló kérelmét.¹² A csatlakozási kérelemről az Európai Bizottság véleményt készített a Tanács számára. A Tanács – a Bizottság „Napirend 2000-ig” (Agenda 2000) című közleményében felvázolt elképzelésnek megfelelően – rendeletet alkotott a csatlakozni kívánó országoknak a csatlakozásra való felkészülés stratégiája keretében történő támogatásáról, és azon belül ún. *csatlakozási partnerségek* létesítéséről.¹³ A csatlakozási partnerség e rendelet értelmében a csatlakozásra való felkészülés megerősített stratégiájának kulcsfontosságú része, amely a tagjelölt országoknak nyújtott valamennyi közösségi támogatás egységes keretét adja. A csatlakozási partnerség keretében nyújtott közösségi támogatás a csatlakozási feltételek teljesítésével összefüggő problémák megoldására, az ilyen célok

9 Annak megítélése ugyanis, hogy a jogszabályok közelítése „mennyire lehetséges” – nemzetközi szerződésről lévén szó – külön, ilyen tartalmú rendelkezés híján nem tarthatott csupán az egyik félre, vagyis mindkét szerződő fél állást foglaltatott ebben. Ennek megfelelően az Európai Bizottság és a tagállamok figyelemmel kísérték, és értékelték a magyarországi jogharmonizációt, és igényt tartottak arra, hogy megítéljék annak még lehetséges mértékét, fokát.

10 Ez azt is jelentette, hogy a jogközelítési kötelezettségek teljesítésére csak az Európai Megállapodásban megszabott határidők voltak az irányadóak, az Európai Unió tagállamainak a közösségi jogszabályokban előírt határidők Magyarországot nem kötelezték.

11 Ez alól az elv alól az Európai Megállapodás XII. c) mellékletében felsorolt területeken és ügyekben lehetett kivételt tenni.

12 Ezt a 16/1994. (III. 31.) OGY határozattal megadott országgyűlési felhatalmazás alapján tehette meg.

13 Lásd erről a Tanács 622/98/EK rendeletét.

megvalósítására összpontosult, összhangban a Bizottságnak a csatlakozási kérelemről adott véleményében foglaltakkal. A támogatás függött az Európai Megállapodásból eredő kötelezettségek tiszteletben tartásától és az Európai Tanács 1993. évi, koppenhágai ülésén meghatározott csatlakozási feltételek teljesítésében elért haladástól. A tagjelölt országoktól a csatlakozási partnerségben azt várják el, hogy az *acquis communautaire* elfogadásának olyan nemzeti programját dolgozzák ki, amely a Bizottság véleményében foglaltakkal összhangban *részletes menetrendet tartalmaz* a közösségi joghoz való igazodásra, a kapcsolódó intézményfejlesztésre, feltüntetve a közösségi támogatás iránti igényt éppúgy, mint a saját költségvetési hozzájárulást.

Az Európai Tanács 1997. decemberi, luxemburgi ülésén úgy döntött, hogy meg kell kezdeni a tárgyalásokat Magyarországgal is.¹⁴ E tárgyalások 1998. március 31-én indultak meg.

II. A jogharmonizáció intenzív szakasza

A jogharmonizáció nézőpontja, szemlélete nagyban módosult azzal, hogy megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások,¹⁵ és hogy a magyar kormányzat megjelölte azt az időpontot (2002. január 1.), amikor várakozásai szerint a csatlakozás megvalósulhat. Ettől az időponttól visszafelé számol-

va, az addig rendelkezésre álló időben kellett a még hátralévő összes jogharmonizációs feladatot elvégezni. Magyarország csatlakozására vonatkozó közösségi dokumentumokkal párhuzamosan – azokkal összhangban – elkészült az *acquis communautaire* „átvételére” – pontosabban elfogadására – irányuló *Nemzeti Program* is, amelyet a Kormány a csatlakozásra való felkészülés egyik *alapidokumentumaként* fogadott el.¹⁶

A csatlakozási tárgyalások megnyitása új távlatokba helyezte a jogharmonizációs célú jogalkotást is, mivel Magyarországnak – mint csatlakozni kívánó államnak – a Közösség felé immár azt kellett bemutatnia, hogy a közösségi, uniós joganyag egésze viszonylatában mennyire harmonizált a saját jogrendszere.¹⁷ A magyarországi jogharmonizációs eredményeket – az élbolyba tartozást – az is megalapozta, hogy ezt a jogharmonizációs folyamatot a kormányváltások nem törték meg, a folyamat mindvégig tervezetten, ellenőrzötten, erős koordináció mellett és biztos személyi háttérrel valósult meg. Magyarországon a jogharmonizációs munka koordinálása a folyamat kezdete óta az igazságügy-miniszter feladatkörébe tartozott. Az Igazságügyi Minisztérium – jogharmonizációs folyamatot segítő – kidolgozta a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló tájékoztatót, amely részletes útmutató az egyes tárcák, országos hatáskörű szervek és más kormányzati intézmények számára

14 A 622/98/EK tanácsi rendelettel összhangban a Tanács 98/259/EK határozata megállapította a Magyarországgal létesítendő csatlakozási partnerség elveit, prioritásait, közbenső céljait és feltételeit. E határozat a csatlakozásra való felkészülés érdekében elvégzendő rövid és középtávú feladatokat sorolt fel. A csatlakozási partnerség megvalósulását az Európai Megállapodás intézményrendszerében kívánták áttekinteni: a Bizottság erről rendszeresen jelentést tett a Tanácsnak. Az Európai Tanács 1997. decemberi luxemburgi ülésén a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről hozott döntés, valamint az Unió részéről a tárgyalások megnyitásakor tett nyilatkozat is visszaidézte a koppenhágai kritériumokban szereplő elveket.

15 A 2093/1998. (IV. 22.) Korm. határozat 1. pontjában foglaltak szerint a csatlakozási tárgyalások első szakaszában megvalósuló közösségi jogszabály-átvizsgálásban (*acquis screening*) a magyar kormányszakértői küldöttségek a Kormánytól kapott felhatalmazással vettek részt.

16 A Nemzeti Program aktualizált változatát 1999. július 14-én adták át az Európai Bizottságnak.

17 Az európai közösségi joghoz való igazodás mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt nagy feladat az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára. A Bizottság „Napirend 2000-ig” című közleménye arra is felhívja a figyelmet, hogy ezúttal „e kihívás sokkal nagyobb, mint a korábbi bővülések alkalmával”, hiszen azóta a közösségi jogrend új elemekkel gazdagodott, további szabályozási területekre terjedt ki. A feladatok mennyisége önmagában is indokolja alapos és körültekintő számbavételüket, végrehajtásuk megtervezését.

18 A 2001. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő egyes feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat 6. pontja előírta, hogy útmutatót kell készíteni a jogharmonizáció elvi, módszertani és technikai kérdéseiről. Ezt az igazságügy-miniszternek a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK. 10.) IM tájékoztatója végezte el. A tájékoztató – általános megközelítésben – az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő hazai jogharmonizációs tevékenységhez szükséges legfontosabb tudnivalókat foglalta össze. Rendeltetése az volt, hogy a minisztériumok, országos hatáskörű szervek és más kormányzati intézmények számára útmutatót adjon a jogharmonizációs feladatok teljesítéséhez. Ezért elsősorban a tevékenység nemzetközi és belső jogi alapjaival, alkotmányossági és jogalkotási követelményeivel, programozásával és módszertanával, valamint eljárási és alaki szabályaival foglalkozott.

a jogharmonizáció követelményéből fakadó szempontok érvényesítéséhez.¹⁸

A jogharmonizációs tevékenység a következő főbb elemeket foglalta magában: 1) a jogharmonizációs feladatok ütemezését, programozását, 2) a jogharmonizációs célú jogszabályok tartalmi ellenőrzését, valamint 3) a módszertani tanácsadást jogharmonizációs kérdésekben.

1. A jogharmonizációs feladatok ütemezése, programozása

A magyar jogrendszer felkészítése az Európai Unióhoz való csatlakozásra – vagyis a jogharmonizáció – kezdetektől fogva programozottan valósult meg.¹⁹ A programozás nagyon fontos eleme volt a jogharmonizációs felkészülésnek, mivel fokozatos, szakaszos jogközelítés csak kiegyensúlyozott, következetes tervezés útján biztosítható.²⁰

A harmonizálandó joganyag mennyisége is megkövetelt egyfajta programozottságot.²¹ A csatlakozást megelőzően a programozás úgy zajlott, hogy az igazságügy-miniszter összeállította az Európai Unióhoz történő csatlakozást előkészítő jogharmonizációs programot, figyelemmel kísérte és előmozdította ennek teljesítését – tekintettel a jogharmonizációs tevékenység elvi és módszertani egységére is. A program a jogharmonizációs feladatokat a csatlakozási tárgyalások során követett jogterületi felosztásban, évenkénti bontásban határozta meg, a hazai jogalkotási teendőket az egyes közösségi jogszabályokhoz rendelve. Ezen túlmenően meghatározta az egyes feladatok teljesítésének időpontját is.

A jogharmonizációs program rendeltetése az volt, hogy az európai közösségi joghoz való igazodás feladatainak megjelölésével járuljon hozzá a kormányzati munka- és jogalkotási tervek

- 19 Ennek az igénynek a magyar kormányzat 1995 óta egymást felváltó, de egymásra épülő és egyre bővülő jogközelítési feladattervek elfogadásával felelt meg. Ezek közül a következők érdemelnek említést:
- az ötéves jogharmonizációs programról szóló 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat, amely az Európai Megállapodásra épült és annak határidőrendszeréhez igazodva a társulás első szakaszára vonatkozott;
 - a belső piaci integrációkra vonatkozó Fehér Könyvvel összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 2403/1995. (XII. 12.) Korm. határozat, amelynek melléklete tartalmazta az ún. belső piaci integrációs felelősségi rendet és ütemtervet, vagyis lényegében a Fehér Könyv végrehajtásának nemzeti stratégiáját; (Az Európai Tanács 1995. júniusi, cannesi ülésén hagyta jóvá az Európai Bizottság Fehér Könyvét a közép- és kelet-európai társult országoknak az Unió belső piacába történő integrációra való felkészüléséről. Magyarország jogharmonizációs kötelezettségeinek nemzetközi jogi alapja a Fehér Könyv kiadását követően is az Európai Megállapodás maradt.)
 - a 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat, amely az Európai Unióhoz történő csatlakozást előkészítő jogharmonizációs, illetve belső piaci integrációs programok módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról rendelkezett.
- 20 A Kormány a szakértői küldöttségek mandátumát tárgyalási fejezetenként külön-külön hozott nem nyilvános határozattal szabtta meg. A közösségi jogszabályok átvizsgálására – vagyis az ún. „átvilágítás” (acquis screening) alkalmazására – vonatkozó felhatalmazást tartalmazó kormányhatározat alapjául szolgáló valamennyi előterjesztésnek a következő szempontokat kell követnie: bevezető, helyzetértékelő része ismertesse az eddig elért jogharmonizációs eredményeket; jelezze azokat a csatlakozáshoz szükséges harmonizációs és egyéb intézkedéseket, amelyeket a taggá válás feltételezett időpontjáig (2002. január 1.) kell meghozni, megjelenítve a vonatkozó költségvetési hatásokat is; tegyen megfelelően indokolt javaslatokat a konkrét átmeneti intézkedésekre, valamint – külön jelezve – az esetleges technikai adaptáció iránti igényekre, illetőleg az átvilágítás során képviselendő álláspont egyéb elemeire. A közösségi jog átvizsgált részeire vonatkozó tárgyalási álláspontot (az ún. „position paper”-t) a Kormány ezt követően külön határozattal hagyja jóvá, általában egyidejűleg több tárgyalási fejezet tekintetében. Ezt a rendet a 2211/1998. (IX. 30.) Korm. határozat is fenntartotta.
- 21 Az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételezett időpontjáig, azaz 2001. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programot a 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat melléklete tartalmazta. Ezt az átfogó jogharmonizációs programot a Kormány – a határozat 1. pontja szerint – az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő jogharmonizációs tevékenység alapdokumentumaként fogadta el. Az új program a 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat mellékletében foglalt korábbi program helyébe lépett; egyben a 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat hatályon kívül helyezte a jogharmonizáció tárgyában hozott korábbi kormányhatározatokat, illetve a 2403/1995. (XII. 12.) Korm. határozatnak a jogharmonizációt érintő rendelkezéseit. Ennek eredményeképpen a hazai jogharmonizáció programját és a program végrehajtásával összefüggő beszámolási kötelezettségeket és egyéb feladatokat átfogóan és egységesen a 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat rögzítette.
- 22 A jogharmonizációs program valójában nem töltheti be közvetlenül sem a Kormány munkatervének, sem pedig törvényalkotási programjavaslatának vagy más jogalkotási tervének a szerepét. Végső soron azt kell biztosítani, hogy a jogharmonizációs előirányzatok legkésőbb a csatlakozásig maradéktalanul teljesüljenek, ezért nélkülözhetetlen, hogy a minisztereknek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek a Kormány munkatervére és a törvényalkotási programra vonatkozó javaslatai – ebben a szakaszban is – a jogharmonizációs programban foglaltak figyelembevételével készüljenek el. A 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat 2. pontja mindezekre tekintettel követelte meg, hogy a határozat mellékletében foglalt jogharmonizációs program végrehajtásához szükséges jogalkotási feladatokat a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának kidolgozásakor figyelembe kell venni.

kialakításához.²² Megjegyzendő, hogy a jogharmonizációs program szerepének megítélésében két – helytelen, ezért kerülendő – szélsőség alakulhat ki. Az egyik felfogás túlzottan mereven, azaz „kőbe vésett”, közvetlenül teljesítendő jogalkotási feladatként értelmezni a program előirányzatait, tagadva annak lehetőségét és szükségességét, hogy a programban esetleg (még) nem szereplő közösségi jogszabályt is figyelembe vegyék egy-egy – egyébként jogközelítést célzó – hazai jogszabály megalkotásakor. A másik helytelen nézet a jogharmonizációs program jelentőségét becsüli alá: ez a megközelítés egyszerre eredményezheti az előirányzott jogharmonizáció teljes vagy nagymértékű elmaradását és nem tervezett jogharmonizációs lépések idő előtti megtételét.

A jogharmonizációs programnak elvben a csatlakozásig, illetőleg a csatlakozással egyidejűleg elvégzendő valamennyi olyan hazai jogalkotási feladatot fel kellett ölelnie, amelynek teljesítése a közösségi joghoz való igazodáshoz, a csatlakozás jogi feltételeinek megteremtéséhez szükséges. A *csatlakozási tárgyalások első szakaszában megvalósuló jogszabály-átvizsgálás* – vagyis az ún. „átvilágítás” (*acquis screening*) – nem pótolja, nem teszi szükségtelenné a *jogharmonizáció hazai programjának kidolgozását* és napra készen tartását. Az átvizsgálásnak tárgyai olyan közösségi jogforrások is, amelyek tartalmuknál vagy természetüknél fogva, illetve a velük kapcsolatban már megvalósított harmonizáció miatt Magyarországtól belső jogalkotást nem igényelnek.

A program azonban a közösségi jog folyamatos változása, bővülése, a jogharmonizációs program előirányzataitól való eltérések miatt (a feladatok korábbi, későbbi vagy csak részleges teljesítése), valamint a csatlakozási tárgyalások fejleményeiből adódóan a magyar jogharmonizációra vonatkozó következtetések miatt nem tartalmazhatta az összes közösségi jogforrást, amellyel kapcsolatban jogharmonizációs feladat adódhatott. Az Európai Megállapodásból adódó jogközelítési kötelezettség teljeskörűségéből és a csatlakozás alapvető jogi követelményéből, vagyis a közösségi jogrend kezdettől és egészében (*ab initio és in toto*) történő elfogadásának és alkalmazásának igényéből egyaránt következett, hogy a jogharmonizációs programban nem szereplő közösségi jogszabályokat is figyelembe kellett venni a hazai jogszabály-előkészítésben.

A jogharmonizációs program felülvizsgálata alkalmával gondoskodni kellett a közösségi jogszabályok átvizsgálása során azonosított új – vagyis a programban korábban nem szereplő – közösségi jogszabályoknak a programba történő beillesztéséről.

Rendkívül fontos eleme volt a jogharmonizációs felkészülésnek a *fokozatosság*. Nem lett volna ugyanis elfogadható az, ha a magyar jogalkalmazókra a csatlakozás pillanatában zúdul rá a teljes uniós jog – ezért hosszú évek alatt jogszabályról jogszabályra haladva ültették át e jogot a magyar jogrendbe. A jogharmonizációs programozás két változó jogrendszer között teremtett kapcsolatot, ezért szükséges volt annak rendszeres felülvizsgálata, korszerűsítése. A felülvizsgálatot indokolttá tették a közösségi, uniós jog időközben bekövetkezett változásai, a jogharmonizációs program előirányzataitól való eltérések – a feladatok korábbi, későbbi vagy csak részleges teljesítése –, valamint a csatlakozási tárgyalások fejleményei. A jogharmonizációs folyamat ellenőrzése érdekében a jogharmonizációs program időarányos teljesítéséről legalább évente jelentést is kellett készítenie a Kormány számára.

2. A jogharmonizációs célú jogszabályok tartalmi ellenőrzése

A *jogharmonizációs szempontú ellenőrzés a jogszabály-előkészítési munka része*. Tekintve, hogy a magyar jogrendszer csatlakozásra való felkészítésének koordinálásáért az igazságügy-miniszter felelt, az igazságügyi tárca valamenynyi jogharmonizációs célú jogszabály-tervezetet véleményezett abból a szempontból is, hogy az valóban összeegyeztethető-e az Európai Közösségek jogával. Ez egyfajta *előzetes ellenőrzést*, szűrőt jelent a jogharmonizációs célú jogszabály-tervezetek tekintetében, ugyanakkor *„hitelesítette” is ezeket a jogszabályokat*, amennyiben azokat a közösségi joggal ténylegesen összeegyeztethetőnek minősítette. A csatlakozás feltételezett dátumának közeledtével ez a feladat *egyre több munkát és egyre nagyobb felelősséget jelentett*, mivel a jogharmonizációs célú jogszabályok száma növekedett, a teljes közösségi joganyagot a csatlakozásig át kellett venni, illetőleg annak meg kellett felelni. Mindez azt is jelentette, hogy *felelősen kellett ellenőrizni* az egyes jogszabályok közösségi jognak való meg-

felelését, mivel a csatlakozást követően, ha adott harmonizált jogszabályról mégis kiderülne, hogy nem felel meg a hivatkozott közösségi jogszabálynak, az a közösségi jog megsértését jelentené, ami akár a magyar államnak az Európai Bíróság előtti felelősségre vonásához is vezethet. Csak ilyen hatékony ellenőrzés mellett nevezhető a jogharmonizáció eredményesnek.

Az *uniós jog átültetésének* – mint ahogy ezt az átültetés kifejezés is jelzi – *szervesen, „kíméletesen” kellett történnie*, vagyis a közösségi eredetű szabályokat harmonikusan kellett beilleszteni a nemzeti jogrendszerbe annak érdekében, hogy a nemzeti jog működőképességét belső ellentmondások ne rontsák le. Ez azért is volt nehéz, mert az uniós jogalkotás alapvető sajátossága, hogy csak az alapszerződésekben meghatározott hatáskörökben, a felhatalmazások keretei között születhet uniós jog. Ha pedig adott jogterületnek a közösségi jog fényében csak kisebb részét kell megváltoztatni, rögtön kritikussá válik az összeilleszthetőség, a belső összhang kérdése.

Az ellenőrzést segítette az az előírás is, hogy a *Kormánynak évente tájékoztatnia kellett az Országgyűlést* a társulati megállapodás végrehajtásának előrehaladásáról és általában Magyarország európai integrációjának helyzetéről.²³ A határozat szerint a Kormány tájékoztatójának ki kellett térnie a jogszabályok harmonizálásának feladataira. A Kormány e tájékoztatójának elkészítését a külügyminiszter hangolta össze. A jogharmonizációra vonatkozó rész kidolgozásáért az igazságügy-miniszter felelt. Az *Országgyűlés állandó bizottságai* a kormányzati munka ellenőrzése érdekében mind a jogharmonizáció helyzetéről általában, mind pedig egyes szabályozási területekkel kapcsolatban tájékoztatást kérhettek. A jogharmonizáció – általában és egyes szabályozási témákban – természetesen *interpelláció és kérdés* tárgya is lehetett.

A jogharmonizációs *program időarányos teljesítéséről legalább évente jelentést* kellett készíteni a Kormánynak. A jelentés összeállítását az igazságügy-miniszter a külügyminiszterrel közösen koordinálta, de a jelentés az érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával készült el. A tárcáknak és az országos hatáskörű szervezeteknek tehát – az igaz-

ságügy-miniszter és a külügyminiszter által meghatározott rendben és szempontok szerint – részletesen számot kellett adniuk a jogharmonizációs program feladatkörükbe tartozó részének időarányos teljesítéséről. A jogharmonizáció helyzetéről való évenkénti beszámolás alapvetően a Kormány rendszeres tájékoztatására szolgált.

A *jogharmonizációs tevékenységet* – a csatlakozás előtt is – az *Európai Unió folyamatosan figyelemmel kísérte*. Magyarország jogharmonizációs teljesítményét rendszeresen vizsgálta az Európai Bizottság, amelynek *értékelései általában pozitívak* voltak. Egyértelmű azonban, hogy az általában kedvező képet mutató jogharmonizáció mellett az egyes területeken jelentkező és még létező hiányosságok orvoslásának a jogharmonizációs feladatok során prioritást kellett biztosítani.

3. Módszertani tanácsadás jogharmonizációs kérdésekben

A *jogharmonizációs munka központi koordinációja* nem csak a programozás megvalósításában és ellenőrzésében, valamint a jogharmonizációs jogszabályok tervezeteinek tartalmi ellenőrzésében jelentett fontos szerepet, de jelentős segítséget nyújthatott az ilyen központi koordináció *keretében megvalósuló módszertani tanácsadás* az államigazgatás, a jogszabály-előkészítők számára, amennyiben azok a közösségi, uniós jogi aktusok átvétele, az azoknak való megfelelés megoldása módszereinek meghatározása tekintetében segítségre szorultak.

A társult viszonyban folyó, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő hazai jogharmonizációs tevékenységben újból és újból alapvető kérdésként vetődött fel, hogy *a közösségi jog mely forrásait kell vagy célszerű figyelembe venni* mindaddig, amíg Magyarország nem lesz az Európai Unió tagállama. Hasonlóképpen fontos kérdés volt, hogy *a közösségi jog és a tagállami jogrendszer viszonyát rendező elvek és mechanizmusok alkalmazhatók-e a csatlakozást előkészítő társult viszonyban és mennyiben befolyásolhatják a társult országban folyó jogharmonizációs tevékenységet*. E kérdések megválaszolása annak meghatározásához is

23 Vö. az Európai Megállapodás végrehajtásáról szóló 10/1993. (III. 5.) OGY határozattal.

nagyban hozzájárult, hogy a magyar jogrendszer miként, milyen főbb szakaszokban készíthető fel az Európai Unióhoz történő csatlakozásra. Jogi értelemben ez döntötte el tehát, hogy a közösségi joghoz való igazodásnak *melyek azok a jogalkotási és egyéb feladatai, amelyek* – természetesen az integrációs stratégiával és a csatlakozási tárgyalásokon követett célokkal összhangban – *a csatlakozást megelőzően elvégezhetők*, és melyek azok a jogszabály-változások, amelyek szükségképpen csak a csatlakozási szerződés hatálybalépésével egyidejűleg léphetnek hatályba és válhatnak alkalmazhatóvá. Emellett e kérdések megválaszolása annak tisztázásához is hozzájárult, hogy a közösségi jog egyes forrásai általában milyen típusú nemzeti jogalkotást tesznek szükségessé vagy engednek meg egyfelől a tagállamokban, másfelől a csatlakozásra készülő társult országokban.²⁴ A magyar jogharmonizációs tevékenység *nem korlátozódhatott a közösségi intézmények által alkotott jogszabályokra*, azaz nem volt mellőzhető az elsődleges jog – vagyis az alapszerződések – és az európai bírósági joggyakorlat figyelembevétele. Az elsődleges jog ugyanis meghatározó a másodlagos jogforrásokhoz való igazodásban is. A másodlagos jogforrások minden esetben az alapszerződések valamely rendelkezésére épülnek. A közösségi jogszabály jogi alapját mindig valamely alapszerződési rendelkezés képezi. Ez a jogi alap döntő jelentőségű a Közösségnek a jogszabály kiadására való hatáskörét illetően, továbbá kijelöli a jogszabály elfogadásakor követendő döntéshozatali szabályokat. Az elsődleges jogi alap továbbá *meghatározza a harmonizáció típusát is*, vagyis azt, hogy *a tagállam számára milyen jogalkotási lehetőségek maradnak fenn*. Az Európai Bíróság

róság joggyakorlata pedig mind az elsődleges jog, mind pedig a másodlagos jogforrások értelmezéséhez nagyban hozzájárul. Mindezekre figyelemmel a hazai jogharmonizációs folyamat nem szigetelődhetett el az elsődleges közösségi jogtól, valamint az Európai Bíróság joggyakorlatától, vagyis a csatlakozást előkészítő jogi igazodás nem korlátozódhatott a másodlagos jogra.²⁵ A csatlakozásra való felkészülés során megkülönböztetett figyelmet kellett fordítani azokra a szabályokra, amelyek a Közösség egységes belső piacának ún. „alapszabadságaival” függtek össze, azok érvényesülését befolyásolhatták. Ez vonatkozott a közösségi jogban foglalt, illetőleg abból levezethető diszkrimináció-tilalmakra is. Ezért a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a csatlakozási tárgyalásokkal összefüggésben a magyar jogot (mind a szabályozást, mind a joggyakorlatot) össze kellett vetni az elsődleges közösségi jog és az európai bírósági gyakorlat szóban forgó elemeivel.²⁶

A tételes jogharmonizációs tevékenység mellett a magyar jogrendszert az alkotmányos alapok tekintetében is fel kellett készíteni a csatlakozásra. Ez alapvetően az alkotmány módosítását, a parlament csatlakozás utáni szerepének rendezését, az igazságszolgáltatásra háruló új feladatok tisztázását, valamint az önkormányzatok jogi szempontú felkészítését és a közösségi jogból adódó feladataik meghatározását jelentette.

Külön érdemes szólni az Európai Unióban és annak intézményeiben való *teljes jogú tagságot gyakorlatilag is előkészítő munkáról*. Erre az előkészítő tevékenységre elsősorban azért volt szükség, hogy a csatlakozás pillanatától gördülékenyen és kellő felkészültséggel tudjon Magyarország részt venni az Európai Unió döntéshozatali eljárásában. Ennek érdekében a csatlakozási

24 Noha az Európai Megállapodás 67. Cikke szerint hazánknek a Közösség jogszabályaihoz, vagyis másodlagos jogforrása-ihoz kell közelítenie jogszabályait, e megfogalmazás nem volt megszorítóan és formálisan értelmezhető.

25 Pontosabb és a jogközelítés érdeméhez közelebb álló az a felfogás, amely abból indul ki, hogy mind az elsődleges jognak, mind a másodlagos jognak, illetve a rájuk vonatkozó bírósági gyakorlatnak vannak olyan elemei, amelyekhez nem lehet igazodni, alkalmazkodni, „közeledni”, amelyeknek nem lehet megfelelni az Európai Uniót kívül, társult viszonyban. Másfelől a közösségi jog valamennyi forrásának vannak olyan részei, rendelkezései, amelyekhez már a csatlakozást megelőzően is közelíteni, illetőleg igazodni lehet és kell.

26 Ismert, hogy a közösségi jog és a tagállami jogrendszer kapcsolatát számos fontos – az Európai Bíróság joggyakorlatában kialakult – alapelv, jogintézmény rendezti. Ilyen doktrínaként említhető meg a közvetlen alkalmazhatóság, a vertikális és a horizontális közvetlen hatály, a közvetett hatály és a bíróságokat terhelő értelmezési kötelezettség, valamint a közösségi jog elsődlegessége a tagállamok nemzeti jogával szemben. Az Európai Bíróság e doktrínákat a közösségi jogrend alapvető, megkülönböztető jellemzőinek minősítette. Az említett elvek, illetve jogintézmények elválaszthatatlanok a közösségi jogrendtől, kizárólag tagállam esetében érvényesülhetnek. Alkotmányos korlátjai is voltak annak, hogy az említett doktrínák a csatlakozást megelőzően a magyar jogrendszerben is érvényesüljenek.

szerződés aláírásától Magyarország képviselői aktív megfigyelőként vettek részt az egyes közösségi intézmények tevékenységében.

III. Jogharmonizáció a csatlakozást követően

A *jogharmonizáció az Európai Unióhoz való csatlakozás tényével nem zárult le*, mivel jogharmonizációs feladatok nem csak a csatlakozást megelőző időszakban vannak: a jogharmonizáció, jogközelítés *alapvetően a tagállamok viszonylatában jelentkező feladat*. Az uniós jogalkotás – most már magyar részvétellel – folytatódik, immár konkrét határidők betartása és a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása miatti felelősségre vonás terhe mellett. Ezért a harmonizáció *a jövőben is állandó jellegű feladatot ad a jogszabály-előkészítőknek, jogalkotóknak*. A jogharmonizáció továbbra is elsődleges befolyást gyakorol a nemzeti jogalkotásra, azzal a különbséggel, hogy *a csatlakozást követően elfogadott jogszabályok kidolgozásában már Magyarország is közreműködik*. A csatlakozás következtében azonban Magyarországnak a korábbi, éves jogharmonizációs programozást *új alapokra* kellett helyeznie. Ezt a Kormány – a csatlakozást követő időszakra vonatkozóan – *az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről* szóló kormányhatározatban végezte el.²⁷ A kormányhatározat alapján bekövetkezett legfőbb változást az jelentette, hogy a *jogharmonizációs programozás* ezentúl nem éves, vagy annál rövidebb, de behatárolható időszakok szerint történik, hanem valamennyi újonnan kihirdetett uniós jogi aktusra vetítve külön-külön. Az *időszakos* programozás *helyére* tehát a *jogi aktusonkénti programozás lépett*.

A programozással érintett *jogi aktusok köre* a csatlakozást követően *nem változott*, csak az ezekhez kapcsolódó belső jogi lépések milyensége módosult. Továbbra is a jogi aktusok körébe tartozik az *általános irányelv*, a Magyarországnak (is) címzett *egyedi irányelv*, a *rendelet*, a belső jogi lépést igénylő *határozat*, a *kerethatározat*, a vegyes hatáskörben kötött nemzetközi szerződések, és – szükség esetén – a *puha jogfor-*

rások. Alapvetően a rendeletek esetében van módosulásról szó, mivel a csatlakozást megelőzően ezeknek egy része „átültetésre” került, a csatlakozást követően azonban a közösségi rendeletek alapvetően deregulációs feladatokat, illetőleg a rendeletből következő tagállami végrehajtási szabályokat tehetnek szükségessé. Ezek tervezése, programozása azonban éppúgy elengedhetetlen, mint az irányelvi átültetése. Közösségi rendeletek esetében a programozás nehézségét az okozza, hogy hatályba lépésük időpontjára e belső jogi lépéseknek meg kell történniük. A rendeletek hatályba lépése, illetőleg az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésük között azonban általában viszonylag kevés idő telik el. Ugyanez a probléma merülhet fel a belső jogi lépést igénylő határozatok esetében is.

A *csatlakozás utáni jogharmonizáció egyes főbb lépései* az alábbiakat foglalják magukban: 1) a jogharmonizációs *javaslat elkészítését és egyeztetését*, 2) a jogharmonizációs *adatbázisban való rögzítést*, 3) a jogharmonizációs *javaslatoknak a jogalkotási programokba való beépítését*, 4) a jogharmonizációs célú *jogszabály-tervezetek tartalmi ellenőrzését, ideértve a jogharmonizációs záradék elkészítését és ellenőrzését*, 5) a *notifikációt*, 6) a *jogharmonizáció ellenőrzését*, valamint érdemes megemlíteni 7) a jogharmonizációs *kötelezettség megszegésének jogkövetkezményét*.

1. A jogharmonizációs javaslat

A csatlakozás után a jogharmonizációs programozást új alapokra helyezése azt jelentette, hogy a *jogharmonizáció programozása* minden egyes újonnan kihirdetett uniós jogi aktus esetében a *jogharmonizációs javaslat elkészítésével kezdődik*. A belső jogalkotást (jogharmonizációt) igénylő – elfogadott és kihirdetett – uniós jogi aktusok vonatkozásában ezért *javaslatot* kell készíteni az elvégzendő belső jogalkotási feladatokról (jogharmonizációs *javaslat*). Nem kell azonban jogharmonizációs javaslatot készíteni akkor, ha nincs jogalkotási kényszer. *Szükséges* viszont a javaslat elkészítése akkor is, *ha az uniós jogi aktus természeténél fogva jogalkotást igényel*, de ténylegesen erre valójában nincs szükség, mert a hatályos magyar jogszabályok kielégítik a követelményeket. Belső jogalkotás azonban nem csak akkor szükséges, ha az uniós jogi aktus átültetést

27 Lásd erről az 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozatot.

igényel, hanem akkor is, ha a közösségi rendelet végrehajthatóságához *kiegészítő* jellegű *szabályok* kellene, vagy pedig *dereguláció* indokolt.

a) *A jogharmonizációs javaslat elkészítéséért felelős szerv*

A jogharmonizációs javaslat elkészítéséért az a *minisztérium* (egyéb állami szerv) *felelős*, amelyik – a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendjével összhangban – az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló kormányhatározat²⁸ alapján az adott uniós tervezet vonatkozásában *első helyi felelősséggel vett részt a tárgyalási álláspont kialakítására irányuló eljárásban*, illetőleg az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében.

Ha az Európai Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságok közreműködésével – vagyis *komitológia eljárás keretében* – születik olyan uniós jogi aktus, amely belső jogalkotást tesz szükségessé, az uniós jogi aktus tárgyköre szerint hatáskörrel rendelkező, illetőleg az adott bizottságban részt vevő minisztérium – az érintett szakbizottságban való részvétel hiányában is – *köteles a jogharmonizációs javaslatot elkészíteni*.

b) *A jogharmonizációs javaslat tartalma*

A jogharmonizációs javaslatnak *meg kell jelölnie az uniós jogi aktust*, tartalmaznia kell az *elvégzendő belső jogalkotási lépéseket*, azok *jogforrási szintjét*, az esetlegesen *módosítandó jogszabályokat*, a *főfelelős minisztériumot*, és a feladat elvégzésének *határidejét*. A határidőt év/hónap pontossággal kell megadni, megjelölve a közigazgatási egyeztetésre bocsátás időpontját, valamint a Kormány döntésének (illetőleg a miniszteri rendelet kiadásának) időpontját, továbbá az országgyűlési döntés kívánt időpontját. *A jogharmonizációs javaslatnak tehát tartalmaznia kell:*

– a jogharmonizációs javaslatot készítő *minisztériumot*,

- az uniós *jogi aktus megjelölését*,
- az uniós jogi aktusnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában *való kihirdetésének időpontját*,²⁹
- a jogalkotási feladat teljesítéséért *első helyen felelős és társfelelős minisztérium(ok)at*,
- az elfogadandó *új jogszabály tárgyát és jogforrási szintjét* (illetőleg az uniós jogi aktussal teljes mértékben harmonizáló hatályos jogszabályt),
- *módosítandó jogszabályokat*,
- ha az elfogadandó jogszabály miniszteri rendelet, a kiadását lehetővé tevő *felhatalmazást*,
- a jogszabály-tervezet kidolgozását megelőző *koncepcionális döntés* szükségességét,
- a jogalkotási feladat *teljesítésének ütemezését*,³⁰
- a jogharmonizációs javaslat *egyeztetésébe bevont minisztériumokat* (egyéb állami szerveket),
- a jogharmonizációs javaslat módosítása esetén a *módosítás indokát*,
- a jogharmonizációs *javaslat elkészítésének és egyeztetésre bocsátásának dátumát*.

Ennek alapján került kidolgozásra a jogharmonizációs javaslatra kialakított *adatlap*, amelyet a tárcáknak elektronikus formában kell kitölteniük és továbbítaniuk az Igazságügyi Minisztérium számára. Az adatlap egységes és elektronikus formája következtében lehetővé teszi ezek archiválását, valamint exportálását.³¹

c) *A jogharmonizációs javaslat egyeztetése*

A jogharmonizációs javaslatot legkésőbb az uniós jogi aktus kihirdetésétől számított *30 napon belül* kell elkészíteni és megküldeni az Európai Ügyek Hivatalának, az Igazságügyi Minisztériumnak és a Pénzügyminisztériumnak, valamint – tájékoztatásul, a véleménynyilvánítás lehetőségét biztosítva – a Miniszterelnöki Hivatalnak. Ha az első helyi felelős minisztérium jogharmonizációs javaslata szerint olyan jogal-

28 Lásd erről az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatot.

29 Az elfogadás időpontja és az uniós tervezet száma tüntetendő fel, ha a jogalkotás sürgősségére tekintettel az uniós jogi aktus kihirdetése nem várható be.

30 Ez magában foglalja az első közigazgatási egyeztetésre bocsátás időpontját (év/hónap), a Kormány döntésének javasolt időpontját (év/hónap), törvény esetében az Országgyűlés döntésének javasolt időpontját (év/hónap), miniszteri rendelet esetében pedig a rendelet kihirdetésének időpontját (év/hónap). A határidőket az uniós jogi aktusban meghatározott végrehajtási határidő figyelembevételével kell meghatározni, továbbá tekintettel kell lenni arra is, hogy a jogszabály címzettjeinek megfelelő idő álljon rendelkezésére a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között az alkalmazásra való felkészülésre.

31 A közeljövő tervei között szerepel az adatlap internetes kitöltési módjának megteremtése.

kotási lépésre is szükség van, amely más minisztérium feladatkörébe tartozik, a javaslatot e minisztériumnak is meg kell küldeni.

Kivételes esetben ez a határidő a jogi aktus elfogadásától számítódik. Ha ugyanis az uniós jogi aktus kivételesen sürgős intézkedést igényel, és ezért a jogharmonizációs javaslat elkészítésével nem lehet bevárni az uniós jogi aktus kihirdetését, az uniós jogi aktus elfogadását követően olyan időpontban kell megtenni a javaslatot az első helyi felelős minisztériumnak, hogy az uniós jogi aktus által megkívánt határidőre a szükséges jogharmonizáció teljesíthető legyen. Ilyen eset lehet pl. az, amikor rendelettel kapcsolatban kell rövid időn belül belső jogi aktusokat hozni.

A jogharmonizációs javaslat akkor tekinthető véglegesnek, ha azt a horizontális, illetőleg az érintett tárcák elfogadják.³² Az első helyi felelős és az egyeztetésbe bevont minisztériumok 30 napon belül – sürgős esetben haladéktalanul – egyeztetik egymás között a jogharmonizációs javaslatot. A tárcák közötti egyeztetés vezetői (államtitkári) szinten történik, és annak eredményét is vezetői szinten kell megerősíteni. Ha a jogharmonizációs feladat teljesítésével kapcsolatos kiemelkedően fontos, koncepcionális kérdés illetően nem jön létre megegyezés, az ügyet az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) állásfoglalását követően döntés végett a Kormány elé kell terjeszteni.

Ebből az következik, hogy a *programozást alapvetően a tárcák javaslatai indítják meg.* Az Igazságügyi Minisztérium rövidebb időszakonként valamennyi EKTB szakértői csoport vezetőjét értesíti arról, ha felelősségi körébe tartozó uniós jogi aktus került kihirdetésre az Európai Unió Hivatalos Lapjában, és határidő tűzésével kéri a jogharmonizációs javaslat elkészítését. Ez a feladat nem következik közvetlenül a kormányhatározatból, de gyakorlatilag a jogharmonizáció ellenőrzésének első, megelőző lépését jelenti. A csatlakozást követő kezdeti időszakban viszonylag kevés olyan új jogi aktus került kihir-

detésre, amellyel kapcsolatban jogharmonizációs tervezést kellett volna végezni. Ezek száma azonban folyamatosan növekedett.³³

2. A jogharmonizációs adatbázis

A kormányhatározat előírja, hogy az egyeztetés eredményeként véglegesített jogharmonizációs javaslatban szereplő adatokat az Igazságügyi Minisztérium által kialakított és vezetett *jogharmonizációs adatbázisban rögzíteni* kell. A jogharmonizációs adatbázis elsődleges alkalmazási területe a jogharmonizációt igénylő uniós jogi aktusok, valamint az azokat átültető magyar jogszabályok nyilvántartása, az újonnan keletkező jogharmonizációs igények, az ezek vonatkozásában készített jogharmonizációs javaslatok, illetőleg az átütemezést célzó jogalkotási folyamatok regisztrálása, követése. A jogharmonizációs adatbázis biztosítani tudja az Igazságügyi Minisztériumot érintő jogharmonizációs munkafolyamatok hatékony támogatását.

A jogszabályfigyelés során az adatbázisba bekerült, jogharmonizációt igénylő uniós jogi aktusokról az adatbázis segítségével rendszeres időközönként *automatikus értesítés küldhető* ki a jogharmonizációs javaslatok elkészítéséért felelős szerveknek. A véglegesített, jogharmonizációs javaslatban szereplő adatok rögzítésre kerülnek az adatbázisban, aminek során a javaslat szerinti jogalkotási folyamatok társíthatók az egyes uniós jogi aktusokhoz. Az adatbázis lehetőséget biztosít az így regisztrált egyes jogalkotási folyamatok követésére, illetőleg az egyes részhatáridőkhöz viszonyított elmaradások esetén a beavatkozásra.

Az átültető magyar jogszabály elfogadásával az érintett jogalkotási folyamat lezárásra kerül, az *adatbázis létrehozza az uniós jogi aktus és az átültető magyar jogszabály közti jogharmonizációs relációt*, mely alapján visszakereshetővé válnak az adott uniós jogi aktus átültetése során módosított, illetőleg hatályon kívül helyezett

32 A jogharmonizációs javaslatok elektronikusan érkeznek az Igazságügyi Minisztérium Jogharmonizáció- és Fordításkoordináló Osztályára, az erre kidolgozott jogharmonizációs adatlap kitöltésével. Az Osztály a javaslatot továbbítja az Európai Unió Ügyek Főosztályán a tárgykörért felelős munkatárs számára, aki azt véleményezi, adott esetben bevonva az Igazságügyi Minisztérium más érintett főosztályát is.

33 Fel kellett számolni a korábbi elmaradásokat a teljes hatályos *acquis* tekintetében, és az Igazságügyi Minisztérium megküldte azokat a jogi aktusokat is, amelyek nem vagy csak részlegesen lettek notifikálva az Európai Bizottság részére, illetőleg amelyek ugyan csatlakozás előtti jogi aktusok voltak, de átültetési határidejük még nem járt le, viszont még nem kerültek programozásra.

magyar jogszabályok is. Ugyanakkor az is követhető, hogy mely magyar jogszabály létrejöttét, módosítását, hatályon kívül helyezését mely uniós jogi aktus tette szükségessé. Egyidejűleg természetesen a jogharmonizációs célú jogalkotás tekintetében generálhatók az egyes magyar jogszabályok közötti kapcsolatok is. Az átültetett irányelvek esetében szintén követni lehet az adatbázis segítségével az átültető jogszabályok notifikációjának állását, illetőleg megállapítható az uniós jogi aktussal való megfelelés mértéke. Így biztosítható a folyamatosan keletkező jogközelítési igények megfelelő regisztrálása, a szükséges jogalkotás ütemezése, követése.

3. A jogharmonizációs javaslatok beépítése a jogalkotási programokba

A kormányhatározat szerint a *Kormány féléves munkatervének és törvényalkotási programjának előkészítése* során a jogharmonizációs célú jogalkotás tekintetében a *jogharmonizációs javaslatok figyelembe vételével* kell eljárni. A munkaterv és törvényalkotási program szerinti esetleges módosításokat a jogharmonizációs adatbázisban át kell vezetni. A miniszteri rendeletek vonatkozásában a miniszterek kötelesek a *minisztérium munkatervében* figyelembe venni az elfogadott jogharmonizációs javaslatokat.

4. A jogharmonizációs célú jogszabály-tervezetek tartalmi ellenőrzése, és a jogharmonizációs záradék

Az *igazságügy-miniszter* – a feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet³⁴ alapján – a jogszabálytervezeteket *előzetesen megvizsgálja és véleményezi* abból a szempontból is, hogy azok megfelelnek-e az Európai Unió jogának. Ez a törvénytervezetek és a kormányrendelet-tervezetek esetében gyakorlatilag azt jelenti, hogy az *érintett tervezetet nem lehet elfogadni* az igaz-

ságügy-miniszter *egyetértése hiányában*. A miniszteri rendeleteknél azonban az új jogalkotási törvény hatályba lépéséig az igazságügy-miniszter csak véleményezési joggal rendelkezik, tehát nem biztosított az észrevételek maradéktalan figyelembevétele.

A jogszabály-tervezetek és a vonatkozó uniós jogi aktusok tartalmi összevetését nagymértékben segíti, hogy a kormányhatározat a csatlakozást követő időszakban az előterjesztő minisztérium számára *kötelezettségként* írja elő a *megfelelési táblázatok készítését*.³⁵ A megfelelési táblázat az irányelvet kisebb-nagyobb tartalmi-szerkezeti egységekre bontva jelzi, hogy azoknak a magyar jogszabály-tervezetek, jogszabályok mely rendelkezései felelnek meg.³⁶ Jelentős problémát okoz ugyanakkor, hogy a jogszabály-tervezetek *véleményezésére* általában *nagyon kevés idő* áll rendelkezésre, ezért a felelős észrevételezés, a vonatkozó uniós jogi aktusokkal való összevetés nehézséget jelent.

Az uniós jogi aktusoknak ténylegesen *megfelelő jogszabályok számára előírás*, hogy *hivatkozást* kell tartalmazniuk e jogi aktusokra.³⁷ Megjegyzendő, hogy maga a közösségi jog csak irányelvek esetében teszi kötelezővé a hivatkozást, és ezt is magukból az egyes irányelvekből következően. A magyar jog azonban ezt minden uniós jogi aktussal összhangot teremtő, vagy azt végrehajtó magyar jogszabály esetében előírja. Ez a magyar jogrendszer átláthatóságát szolgálja, és mindenekelőtt azt, hogy az uniós jogi aktusok és a nemzeti jogszabályok közötti kapcsolat egyértelmű legyen, és azok együttes alkalmazása könnyebbé váljon.³⁸

5. A notifikáció

A *notifikáció* a közösségi irányelvekből következő *kötelezettség*, mely szerint az *irányelv átültetését megvalósító nemzeti jogszabályokról* – az átültetést megvalósító nemzeti jogszabályok szövegének egyidejű megküldésével – *értesítést küldjenek*

34 Vö. a 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet 1. §-ának (3) bekezdésével.

35 Lásd erről az 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat 12. pontját.

36 Megjegyzendő, hogy nemcsak a kormányhatározat írja elő megfelelési táblázat szükségességét a tervezetekhez, hanem egyre több uniós irányelv is előírja azt a notifikációs kötelezettség részeként.

37 A hivatkozás szövegét a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 27.) IM rendelet melléklete tartalmazza.

38 A megvalósult jogharmonizációs feladatok is – a Magyar Közlöny „figyelése” alapján – bekerülnek a jogharmonizációs adatbázisba.

39 Ezen felül lehetnek más uniós dokumentumok, amelyek előírják a notifikációs kötelezettséget, de az jelenleg még nem teljesen tisztázott, hogy ezek a kormányhatározat alapján vagy a szakértők által kerülnek notifikálásra.

az Európai Bizottság részére. Fontos megemlíteni, hogy ez a kötelezettség csak az irányelvekre, adott esetben kerethatározatokra vonatkozik, tehát a rendeletek, határozatok esetében nem áll fenn.³⁹

A kormányhatározat szerint a jogharmonizációs célú jogi szabályozás előkészítéséért felelős minisztérium állami vezetői szinten – az Európai Bizottság számára való bejelentés (notifikáció) céljából – haladéktalanul értesíti az Európai Ügyek Hivatalát (korábban a Külügyminisztériumot) a jogharmonizációt megvalósító jogszabály kihirdetéséről, valamint jelzi, hogy ez – az álláspontja szerint – mely közösségi jogi aktusokkal teremt teljes harmonizációt. Az Európai Ügyek Hivatala a harmonizáció teljességét illetően beszerzi az Igazságügyi Minisztérium álláspontját. Ez az információáramlás alapvetően elektronikus úton történik. Egyetértés esetén az Európai Ügyek Hivatala notifikálja a magyar jogszabályokat az Európai Bizottság felé, mivel a kormányhatározat előírja, hogy e szerv(ek) felel(nek) az irányelveket átültető hazai jogszabályoknak az Európai Bizottság részére történő bejelentéséért. Egyet nem értés esetén egyeztetés kezdődik a tárcák között.

Az Európai Ügyek Hivatala az Európai Bizottság notifikációról szóló visszajelzését másolatban megküldi az Igazságügyi Minisztériumnak, ahol ez az információ szintén bevezetésre kerül a jogharmonizációs adatbázisba. Így közvetlenül ezen keresztül is követhető, hogy hány és melyik jogszabály került notifikálásra.

6. A jogharmonizáció ellenőrzése

A jogharmonizációs teljesítés ellenőrzésének belső és külső vonatkozásai vannak. A belső ellenőrzés gyakorlatilag a „külső” felelősségre vonatást hivatott megelőzni.

A belső ellenőrzés szempontjairól a kormányhatározat úgy rendelkezik, hogy az igazságügy-miniszter és az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter rendszeresen ellenőrzi a jogharmonizációs javaslatok elkészítésére az e kormányhatározatban előírtak betartását. Egyrészt ellenőrizni kell, hogy a jogharmonizációs javaslatok a kormányhatározatnak megfelelően készülnek-e el. Ezt gyakorlatilag a jogharmonizációs javaslat

egyeztetése folyamán kell tisztázni. Adott esetben ezt megelőzi az igazságügyi tárca felhívása jogharmonizációs javaslat elkészítésére, amelyben arra eleve nem került sor. Az ellenőrzés második aspektusa a megfelelési táblázat segítségével történő tartalmi ellenőrzés. A harmadik aspektus a jogharmonizációs feladatok tényleges teljesítésének ellenőrzése, ami szintén az Igazságügyi Minisztérium feladata. A kormányhatározat szerint ugyanis az igazságügy-miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a jogharmonizációs feladatok teljesítését, a jogharmonizációs jogszabálytervezetek előkészítését. Ha egyes jogharmonizációs feladatok teljesítése tekintetében jelentős elmaradás van, vagy azonnali intézkedés szükségessége állapítható meg, ezekről az igazságügy-miniszter indokolt esetben előterjesztést készít a Kormány részére (kormány-előterjesztés).

Az ellenőrzést az Igazságügyi Minisztérium alapvetően az adatbázisba beépített ún. „lekérdezési funkciók” segítségével valósítja meg. Ezen keresztül követni tudja, hogy mely programozott belső jogalkotási lépések nem valósultak meg időre, illetőleg mely közelgő implementációs határidejű irányelv nem került áttekintésre.⁴⁰

A külső ellenőrzést az Európai Bizottság Főtitkársága végzi. Ennek során vizsgálja a tagállamoknak az irányelvekre vonatkozó átültetési hajlandóságát, illetőleg ennek eredményeit. Az Európai Bizottság külön figyelemmel kíséri a belső piaci irányelvek végrehajtását, és valamennyi irányelv végrehajtását. Ezek a kimutatások a notifikáció alapján történnek, tehát nem a tartalmi egyezést, csupán az átültetés formális megtörténtét és az arról való értesítést jelzik. A notifikáció azonban csak a formális megfelelésről ad tájékoztatást, aminek optimális esetben egybe kell esnie a tényleges, valós megfeleléssel.

7. A jogharmonizációs kötelezettség megszegésének jogkövetkezménye

A nem megfelelő irányelvi átültetésnek, illetőleg általában véve a közösségi jog megsértésének az Európai Bíróság előtti felelősségre vonás a következménye, tagállami kötelezettségszegés okán. Ilyen eljárást az Európai Bizottság vagy bármely tagállam kezdeményezhet, azzal a megkötéssel,

⁴⁰ Ez utóbbi ellenőrzést a notifikációval is összefüggésben az Igazságügyi Minisztérium az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszterrel együttműködve végzi.

hogy az eljárást kezdeményező tagállam mindenképpen köteles előbb a Bizottsághoz fordulni. Az ilyen bírósági eljárást mindig megelőzi az Európai Bizottság által kezdeményezett *adminisztratív szakasz*, ami a Bizottság és az érintett tagállam közötti hivatalos levélváltás formáját ölti. A tapasztalatok szerint a Bizottság gyakran e szakaszt megelőzően is – ugyan informális úton, de – levél formájában történő megkeresés útján tájékozik a vizsgált irányelv, közösségi előírás vonatkozásában az érintett nemzeti jogi szabályozásról. *Bírósági szakaszba* akkor kerül csak a kérdés, ha az adminisztratív vagy esetleg az azt megelőző fázisban nem rendeződik a Bizottság számára kielégítő és meggyőző módon. Megjegyzendő, hogy az ezt követő bírósági eljárás esetén az esetleges *elmarasztalás* is *csak megállapítási ítélethez* vezet, ami felszólítja a tagállamot a közösségi jogsértés megszüntetésére. Vagyoni szankcionálásra akkor kerül sor, ha a tagállam az ítéletnek nem tesz eleget, továbbra sem állítja helyre a jogsértést, és ezért a Bizottság újabb eljárást indít ellene.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság a tagállami jog megsértésére irányuló vizsgálódásának alapján legtöbbször a jogsértéssel „vádolt” tagállam vállalkozásai, állampolgárai által benyújtott ún. valós vagy vélelmezett alapokon nyugvó panaszok képezik.

IV. A jogharmonizáció egyéb összefüggései

1. Jogharmonizáció és dereguláció

A jogharmonizációs tevékenységről szólva külön kiemelés érdemel a *dereguláció szükségessége*. Ezt különösen az indokolja, hogy a jogharmonizáció során Magyarország *olyan közösségi jogforrásokkal is összeegyeztethetővé tette nemzeti jogát* – mint pl. a közösségi rendeletek – *amelyeket a tagállamokban közvetlenül kell alkalmazni*, vagyis amelynek átvétele, átültetése a tagállami jogrendszerbe a közösségi jog értelmé-

ben tilos. A rendeleteknek való *megfelelés a csatlakozást megelőző időszakban az Unió részéről is elvárásként* jelentkezett. A csatlakozásra való felkészülés sajátossága volt ugyanis, hogy a *közösségi rendeletek tekintetében is elvárták a jogharmonizációt*, vagyis ezek egy részét be kellett építeni a nemzeti jogba. Ez azért volt szükséges, mert amíg Magyarország nem volt tagja az Európai Uniónak, a *közösségi rendeleteket nem lehetett közvetlenül alkalmazni Magyarországon*. Az *Alkotmánybíróság* ugyanis alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok közösségi jogi kritériumokat közvetlenül nem alkalmazhatnak,⁴¹ vagyis a közösségi jog szabályainak közvetlen alkalmazására – Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően – nem kerülhetett sor. Ez vonatkozott arra az esetre is, ha a közösségi jogi kritériumok csupán értelmezési iránymutatásként jelentek meg közvetlenül a magyar jogalkalmazó hatóságok tevékenységében. Alkotmányossági szempontból továbbá kifogásolhatónak minősítette a testület, ha a közösségi jog tartalmának a magyarországi jogalkalmazásban történő megjelenése csupán utaló szabályokon alapult.⁴² Ugyanakkor a közösségi rendeleteknek a taggá válás időpontjától kezdődő alkalmazásra fel kellett készülni, a szükséges intézményi kapacitást ki kellett építeni. A csatlakozás után azonban Magyarországra – mint tagállamra – is vonatkozott az a szabály, hogy amennyiben adott tagállam a rendeletek előírásait harmonizálja, vagy a rendelet szabályozási területére tartozó kérdéseket saját jogában szabályozza, akkor is megsérti a közösségi jogot, ha előírásai megegyeznek a rendeletével. A közösségi jog ilyen jellegű megsértésének elkerülése végett a csatlakozással egyidejűleg hatályon kívül kell helyezni valamennyi közösségi rendelettel jogközelítést megvalósító magyar jogszabályt, illetőleg azokat a jogszabályokat, amelyek közösségi rendeletek által szabályozott kérdéseket rendeznek. Ennek a deregulációs tevékenységnek átgondoltnak, teljes körűnek és kimerítőnek kell lennie.

41 Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatának 1. pontjával.

42 E határozatból is következik, hogy helytelen és alkotmányossági szempontból aggályos, ha a közösségi joghoz való közelítést úgy próbálják megvalósítani, hogy a magyar jogszabály csupán – címük szerint vagy másként – felsorolja a Magyar Köztársaságban „alkalmazandó” közösségi jogszabályokat. E harmonizációs technikát – rendkívül ritkán – használják ugyan a tagállamokban, de számos problémára figyelemmel ott sem ítélik célszerűnek. A csatlakozást megelőzően azonban a közösségi jogszabályokhoz való közelítés nem valósítható meg ezzel az utalásszerű megoldással.

A csatlakozás bekövetkeztével – még a csatlakozást követő jogharmonizáció megkezdését megelőzően – tehát jelentős deregulációs feladatok vártak a magyar jogalkotásra.

2. Jogharmonizáció és a közösségi jog fordítása, megismerése

A közösségi (uniós) jog átültetése munkafolyamatának egyik részét képezi a közösségi jog fordítása, ami kettős célt szolgál. Egyrészt az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjára rendelkezni kell a teljes hatályos közösségi joganyag⁴³ magyar nyelvű fordításával, és kisebb mennyiségben ugyan, de le kell fordítani a közösségi joggal már összeegyeztetett magyar jogszabályokat. Másrészt a csatlakozási tárgyalások előkészítése és a jogharmonizáció érdekében ki kellett elégíteni az államigazgatás részéről a közösségi jogszabályok fordítása iránt felmerülő igényeket. Fontos hangsúlyozni, hogy a csatlakozás időpontjáig az elkészült fordítások nem hivatalos jogszabályszövegek. Ezek csupán a csatlakozáskor kiadandó, az Európai Unió Hivatalos Lapjának különszámában megjelenő jogszabályok szövegének alapját adják, melyet a kiadás előtt még az Európai Bizottság, illetve a Tanács Fordító Szolgálatai ellenőriznek és hitelesítenek.⁴⁴

A közösségi jog átültetésének folyamatát jelenti a közösségi jog megismerése, elemzése is, másrészt az érintett nemzeti jogszabályok feltérképezése és összevetése a közösségi joggal. A közösségi jog vizsgálata során lehetőleg mindig törekedni kell arra, hogy a tételes közösségi jog és a ráépülő európai bírósági gyakorlat mellett a tagállami átültetési megoldásokat is tanulmányozzák. Nyilvánvaló, hogy azok a tagállami megoldások hasznosíthatóak, ahol a jogi környezet hasonló a saját nemzeti rendszeréhez. Noha mindig törekedni kell az európai jogcsaládok⁴⁵ mindegyikének vizsgálatára, vagyis a latin, a germán, a skandináv és az angolszász jo-

gi megoldásokat egyaránt figyelembe kell venni, Magyarország számára a legtöbb esetben az osztrák és a német jogi átültetési megoldások azok, amelyek leginkább hasznosnak bizonyulnak. E folyamat révén válik a közös jogi múlt közös jelenné, illetőleg jövővé az Európai Unióban. A jövőben persze kevésbé lehet támaszkodni a többi tagállam megoldásainak tanulmányozására, mivel az átültetést egyszerre kell elvégezni a többi tagállammal.

3. Jogharmonizáció és a jogászai munka színvonala

A jogharmonizáció kapcsán feltétlenül szólni kell az uniós jogalkotási folyamatban résztvevő jogászokról. Az ő szerepük ugyanis az, hogy az uniós jogalkotásnak a tagállami érdekek érvényesítésére hivatott szakaszában – a tanácsi döntéshozatal során – a magyar érdekek érvényesítése céljából a Magyarország számára fontos szempontokat megfelelő jogi formába öntsék. Magyarország érdekérvényesítő képességének tehát fontos tényezője a jogi előkészítő munka minősége. A jogászok tevékenysége abból a szempontból is rendkívül fontos, hogy a jogharmonizációs feladatok ellátása során milyen színvonalú munkát végeznek. Ezen múlik ugyanis, hogy Magyarország eleget tud-e tenni a tagállami státuszából fakadó jogi kötelezettségeknek. Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy a közösségi jog mélyreható ismerete alapvető feltétele az átfogó jogászképzésnek. A közvetlenül alkalmazandó közösségi jogforrások, mint a rendeletek, automatikusan a magyar jogrendszer részét képezik, ezeket a magyar jog közbejöttes nélkül kell alkalmazni. Ezért a magyar jogász szakmának meg kell ismernie ezeknek a jogszabályoknak az alapvető jellemzőit, sajátos nyelvezetét, szerkezetét.

A csatlakozás és az azt megelőző felkészülési folyamat nem csupán a jogalkotók számára jelent kihívást.⁴⁶ Az uniós csatlakozás sokkal

43 Ez – különböző becslések szerint – 80–120 ezer közlönyoldalt jelent.

44 A magyar nyelv a csatlakozás után lett a Közösség hivatalos nyelve, ettől kezdődően a jogszabályokat az összes többi nyelvvel párhuzamosan magyarul is kihirdetik a Hivatalos Lap magyar kiadásában. Ezeket a fordításokat azonban már a Fordító Szolgálat készíti.

45 A jogcsalád a XIX. század végén keletkezett fogalom, amely a jogrendszerek osztályozásának alapjául szolgál. Olyan jogrendszereket foglal gondolati egységbe, amelyek tudományosan meghatározott hasonlóságokkal rendelkeznek. Jogi lexikon, 295. o.

46 Megjegyzendő, hogy az elmúlt időszak intenzív jogi igazodást tett szükségessé, mely elősegítette a rendszerváltozással járó átalakulást, ugyanakkor nem tett lehetővé általában minősített jogalkotást.

nagyobb feladatot ró az igazságszolgáltatási szervekre, mint bármely más nemzetközi szervezetben történő részvétel. Ez egyrészt a közösségi jog sajátos jellemzőinek tudható be, másrészt az Európai Unióban jelenleg végbemenő változásoknak. Ezért a csatlakozásra nem csak a jogalkotónak, de a jogot alkalmazóknak is fel kellett készülniük. *Különösen fontos feladat hárul a bírákra*, mivel az Európai Unióban a tagállamok nemzeti bíróságai nem csupán nemzeti bírói fórumok, hanem egyben az Unió bíróságai is. Az Uniónak ugyanis nincs saját, a tagállamoktól független bírósági szervezetrendszere. *A közösségi jog révén a jogrendszer megkettőződik*. A bíróságoknak mindkét jogot ismerni és alkalmazni kell. A két jogrendszer ütközése, illeszkedési hibája esetén a konfliktust fel kell ismerni, és meg kell oldani, méghozzá *a közösségi jog el-sőbbségének biztosításával*. A bíróságokra hárul tehát a jogalkotó esetleges hibáinak, mulasztásainak kiküszöbölése is. Végül a közösségi jog belső összhangjának is őrei, vigyázói. Mindezek a feladatok akkor teljesíthetőek, ha a bíró a közösségi jog elveinek, működése törvényszerűségeinek és részletszabályainak egyaránt kiváló ismerője. Az uniós csatlakozás az igazságszolgáltatási szervek szempontjából tehát azzal a döntő változással jár, hogy a jogalkalmazóknak napi gyakorlatukban kell a közösségi jogot alkalmazniuk,

amely *egyszerre jelent minőségi és mennyiségi kihívást*. Minőségét azért, mert a csatlakozást követően olyan jogvitákban kell eljárniuk, amelyekben a nemzeti jogrendszertől különböző, másik jogrendszerben létrejött jogszabályokat is alkalmazniuk kell. A bírácoknak mindenekelőtt fel kell ismerniük az előttük lévő ügyben megjelenő közösségi elemet, és a közösségi jog és a nemzeti jog összefüggései mentén kell megtalálniuk az alkalmazandó szabályokat. A közösségi jog alkalmazásához viszont nem elégséges az adott közösségi jogi szabály ismerete, hanem *a közösségi jog tágabb értelemben vett jellemzőinek*, alapelveinek, adott esetben más tagállamok gyakorlatának a figyelembevétele is szükséges. A hagyományosan befelé, a belső jogra koncentráltó kontinentális igazságszolgáltatások számára ez jelentheti a legjelentősebb változást.

Természetesen az egész társadalom érdeke, hogy a jogalkalmazók mélyrehatóan ismerjék a közösségi jogot, mivel abban az esetben, ha a jogi kötelezettségeket nem megfelelően teljesítik, az Európai Bizottság eljárásával lehet számolni. Emellett a jogsértés megállapítása esetén mindenképpen meg kell változtatnia közösségi jogot sértő szabályokat, és a gyakori változtatás sérti a jogbiztonságot, ami elsődleges fontosságú cél a jogállamban.