

Első fejezet

Az Európai Unióban zajló hatóságok közötti polgári jogi együttműködés áttekintése

Gombos Katalin

1. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége

Az európai integráció elsődleges célja egy gazdasági együttműködés létrehozása volt, de a vámunió túl már eleve megcélózta az egységes belső piac megteremtését a tagállamok között.¹ Az Egységes Európai Okmány már célul tűzte ki olyan belső határok nélküli térség megteremtését, ahol az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított. Az amszterdami szerződés vívmánya volt a korábban csak kormányközi együttműködés keretébe eső polgári igazságügyi együttműködés területén a másodlagos közösségi jogforrások hozatala lehetőségének megteremtése, továbbá a szabadság, a biztonság és a jog térségének létrehozása. Az Európai Tanács az 1999. őszi tamperei csúcstalálkozón határozott a Tamperei Programról, majd ezt követte a Hágai Program.

Az Európai Tanács 2009 decemberében fogadta el a 2010 és 2014 közötti időre szóló Stockholmi Programot, majd 2014 júniusában a Poszt-Stockholm Program iránymutatásait. Az igazságügyi jogalkotásnak a növekedés szolgálatába való állítása (*justice for growth*) az igazságügyi kérdésekben a polgárok jogainak védelmezését, az uniós szabályok hatékony alkalmazása érdekében a tagállami hatóságok közötti együttműködés szorosabbra fűzését célozta.

¹ Vörös 2012, 5–6.

2. A polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés eredményei

A polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben a fenti intézkedések több jogforrás születését tették lehetővé. A jogforrások első generációjába azok sorolhatók, amelyek főként a jogérvényesítés kereteit szabályozzák, a határon átnyúló jogviták esetében egységesítési törekvéseket² fogalmaznak meg. Tipikusan rendeleteket fogadtak el, amelyekben belül önálló csoportot képeznek azok, amelyek kizárólag a joghatóság, a határozatok elismerése és végrehajtása kérdéseivel foglalkoznak. A határon átnyúló jogvitákban alapvető kérdés annak eldöntése is, hogy a joghatósággal rendelkező fórum milyen jogot alkalmaz.³ A rendeletek között külön kategóriába sorolhatók az alkalmazandó jog meghatározását segítő jogforrások. Azokon a jogterületeken, ahol célszerű volt a joghatóság, az elismerés, a végrehajtás, valamint az alkalmazandó jog kérdéseit együtt szabályozni, komplex jogforrások születtek.

A polgári igazságügyi együttműködés második generációs jogforrásai olyan *sui generis* uniós jogi eszközöket teremtenek, amelyek a tagállamokban meglévő jogérvényesítési eszközök mellett alternatív lehetőségként, uniós jogi alapon teszik lehetővé az igényérvényesítést.⁴

3. A polgári jogterületen zajló igazságügyi együttműködés közvetlen és közvetett hatásai a hatósági együttműködésre

A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés alapvető rendelkezése az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 81. cikke. E szerint az együttműködés a keretében olyan intézkedések is elfogadhatók, amelyek célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése.⁵ E célok elérése érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges.⁶

² Lásd: SCHLOSSER–HESS 2015.

³ Lásd: BURIÁN–SZABÓ 2017, 239–253.

⁴ Lásd: GOMBOS 2014, 59–109.

⁵ EUMSZ 81. cikk (1).

⁶ EUMSZ 81. cikk (2).

Az eddig megszületett uniós jogforrásokból láthatjuk, hogy a magánjogi kérdésekben folytatott igazságügyi együttműködés uniós produktumainak szinte kivétel nélkül vannak hatósági területen is megnyilvánuló elemei. A magánjogi kérdéseken belül is elsősorban a polgári és kereskedelmi ügyek azok, amelyekben a fenti hatások tetten érhetők.

4. A hatósági együttműködések fajtái polgári és kereskedelmi ügyekben

A hatósági együttműködések több formája azonosítható, így típusát illetően elhatárolható az Európai Unión belül létrejött számos határon átnyúló hálózat, igényérvényesítést könnyítő szervezet és a jogsegély típusú, főként központi hatóságok közötti együttműködés. Mindezeken túl, a polgári jogterületen született jogforrások egy része igazságügyi típusú együttműködést tételez fel olyan tagállami entitások között is, amelyek szoros értelemben nem tartoznak a bíróságok közé. E körbe sorolhatók főként a közjegyzők, a gyámhivatalok és a végrehajtók. A magánjogi jogterületek közül kiemelkedő súlya van a családi jogi területen formálódó hatósági együttműködés⁷ különböző formáinak (például anyakönyvi, tartási ügyekben eljáró hatóságok⁸ érintettsége miatt), és jelentős a szerepe a különböző alapon szerveződő hálózatok tevékenységének is. A hálózati működésen belül altípusként kezelhető a kapcsolattartók együttműködésén alapuló hálózat (például a belső piaci információs rendszer, Internal Market Information System, a továbbiakban: IMI),⁹ vagy a közigazgatási hatóságok által biztosított szolgáltatás (Solutions to problems with your EU rights, a továbbiakban: SOLVIT),¹⁰ a tagállami hatósági feladatokat is ellátó hivatalok közötti együttműködés (például Európai Versenyhatóságok Hálózata – European Competition Network,

⁷ Lásd: SIMON 2015; BÓKA 2016.

⁸ Lásd: SIMON 2017.

⁹ A munkavállalók, vállalkozások szabadon mozoghatnak az EU-ban; munkavállalásuk, tanulmányi, üzleti vagy egyéb célú tartózkodásuk esetén szükségessé válhat hatóságok közötti információcsere, amelyet ezen a rendszeren keresztül lehet megvalósítani.

¹⁰ A SOLVIT, a „solve it” szavakból összerakott jelentéstartalommal az uniós országok, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia közigazgatási hatóságai által biztosított egyfajta problémamegoldó, vitarendezési szolgáltatás.

a továbbiakban: ECN),¹¹ valamint az uniós szabályok végrehajtásában szerepet vállaló tagállami szervek¹² közötti hálózat (például a fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése).

A polgári igazságügyi együttműködés dinamikus fejlődése szinte automatikusan hozta magával a kapcsolódó hatósági együttműködéseket. Ez főként a családi jogi területen és a jogsegélyügyekben érezhető, illetve közvetlen hatás mutatható ki a belső piacot, azon belül is elsősorban a fogyasztókat, piaci szereplőket érintő négy szabadság gyakorlati érvényesülését jelentő jogterületeken. Az Európai Unióban a polgári igazságügyi együttműködés második generációs jogforrásai olyan lehetőségeket teremtettek, amelyek alternatív vitarendezési platformokat nyitottak meg, ezek pedig a polgári hatósági jogterületen is elősegítik a határon átnyúló hálózati működés különböző fajtáit.

Az igazságügyi együttműködés legfőbb szervezőelveként ismert kölcsönös bizalom elve¹³ ebben az együttműködésben is elengedhetetlenül fontos; e bizalomnak magában kell foglalnia más tagállamban hozott határozatok tiszteletben tartását, másutt lefolytatott bizonyítás vagy egyéb eljárási cselekmény elfogadását és a hálózati együttműködésben adott információkba vetett bizalmat. Ennek hiányában ugyanis a határon átnyúló elemet tartalmazó jogvitákban kétséges az igényérvényesítés vagy éppen a végrehajtás sikere.

5. A polgári és kereskedelmi ügyek fogalmi kérdései

Miután az együttműködés keretét a polgári és kereskedelmi ügyek¹⁴ köre adja, ezért indokolt a fogalom kereteinek megadása. Ehhez legális definíció hiányában az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) értelmező joggyakorlata¹⁵ hívható segítségül. Segítséget nyújtanak számunkra az e kérdést rendező jogforrások céljai és felépítése, valamint a nemzeti jogrendszerek összességéből következő alapelvek.¹⁶

¹¹ Az EU tagállami versenyhatóságai és az Európai Bizottság közötti információcserét, ügyelosztást, hatósági együttműködést segítő hálózat.

¹² Lásd: SZEGEDI 2016.

¹³ Lásd: KECSKÉS 2003, 618–621.

¹⁴ KENGyel 2005.

¹⁵ Lásd: SIMON 2016, 26–32.

¹⁶ LTU-ítélet, 29/76, EU:C:1976:137, 3.

Az 1215/2012/EK rendelet (Brüsszel Ia rendelet) szolgáltat alapot az EUB-nak az interpretációra, de miután e rendelet nem előzmény nélküli, ezért a „jogelődjei”, a korábbi jogforrások adekvát¹⁷ szabályait értelmező gyakorlat – az értelmezés folytonosságát biztosítandó¹⁸ – irányadó a jelenlegi szabályok értelmezésénél is, miután mind a Brüsszel I. rendelet, mind a Brüsszel Ia rendelet a Brüsszeli Egyezmény helyébe lépett a tagállamok között.¹⁹ Indokolt a polgári és kereskedelmi²⁰ ügy fogalmát nem szűkítő módon értelmezni. A polgári és kereskedelmi ügyek körébe²¹ klasszikusan azok az ügyek sorolhatók, amelyek magánjogi jellegük miatt elhatárolhatók a közjogi jellegű jogvitáktól. Vannak értelemszerűen kizárható jogterületek, ilyenek az adó-, vám- vagy közigazgatási ügyek, továbbá az *acta iure imperii*.²²

Ha az adott jogviszonyban alapvető közhatalmi jogosítvány gyakorlásáról van szó, a jogvita nem polgári jellegű, ellenben ha a felek közötti jogviszony jellegében a mellérendeltség dominál, úgy függetlenül az egyik fél hatósági minőségétől, a jogvita a magánjog területére sorolható. Az elhatárolási kérdéseket jól mutatja, hogy amíg az egyik ügyben, ahol az igényérvényesítő tartásra szolgáló szociális támogatást követelt vissza, az ügy polgári minőségét lehetett megállapítani, amikor a szociális támogatás címén az elvált házastárs és gyermek részére (származékos jogon) kifizetett összegeket követelte vissza a hatóság,²³ ugyanakkor nem tartozik a polgári ügy fogalma alá az igényérvényesítés, ha a közhatalmat gyakorló hatósággal közvetlen jogviszonyban állóval szemben a jogalkotó által előjogot biztosító rendelkezésen alapul a visszakövetelési igény.

Egy fogyasztóvédelmi egyesület olyan keresete, amely versenyjogi cselekvéstől eltiltásra irányult, az EUB értelmezése szerint – magánszervezeti jellegére tekintettel – polgári ügynek minősült.²⁴ Habár hatósági eljárással függött össze az az igény, amit egy vállalkozás a vámhatósággal szemben kezdeményezett, kérve az importőrnek fizetett összegek visszatérítését azon az alapon, hogy a vámhatósággal szemben kezességet vállalt a vámok

¹⁷ Draka NK Cables és társai ítélet, C-167/08, EU:C:2009:263, 20.

¹⁸ Brüsszel I. rendelet (19) és Brüsszel Ia rendelet. (34) preambulumbekkezdés

¹⁹ Brüsszel I. rendelet 68. cikk (1) és Brüsszel Ia rendelet 68. cikk (1).

²⁰ Lásd: CZERNICH–KODEK–MAYR 2015, Art. 1, Rn. 15.; GEIMER–SCHÜTZE 2010, Art. 1, Rn. 24.

²¹ SIMON 2018.

²² Az állam közjogi jellegű, szuverén cselekményei, aktusai.

²³ Baten-ítélet, C-271/00, EU:C:2002:656, 28.

²⁴ Henkel-ítélet, C-167/00, EU:C:2002:555, 30.

valamely fuvarozó általi megfizetéséért, a vitatott kérdések egyértelműen a polgári ügy kategóriájába sorolhatók.²⁵

Ezeknek az elhatárolási kérdéseknek a rendeletekhez kapcsolódó igazságügyi típusú hatósági jogalkalmazási feladatokban, valamint a jogsegélyügyekben van nagy jelentősége, a hálózati együttműködések területein pedig hatásköri kisegítő elvként használhatók az értelmezés eredményei.

6. Fenntartások, valamint a megerősített együttműködés kérdései

Főként a rendeletekhez kapcsolódó igazságügyi típusú hatósági jogalkalmazási feladatokban, valamint a jogsegélyügyekben kezelendők továbbá a szabadság, biztonság, jog érvényesülése területén az opt-out, opt-in és a megerősített együttműködés problémái. Az Egyesült Királyság, Írország²⁶ és Dánia²⁷ kiegészítő jegyzőkönyvet csatolt az amszterdami, majd a lisszaboni szerződéshez, amelyben a szabadság, a biztonság, és a jog érvényesülése térségére hozandó intézkedések hatálya alól kizárták magukat.²⁸ A lisszaboni szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek bizonyos jogterületek esetén kimaradási lehetőséget (opt-outot) tesznek lehetővé, de megteremtik az eseti alapon történő kimaradás, és adott esetben az utóbbi történő csatlakozás lehetőségét is (opt-in).

Hasonlóan figyelmet igénylő kérdés a megerősített együttműködés, különösen azért, mert a polgári igazságügyi együttműködés területén bizonyos megerősített együttműködés keretében létrejött jogforráshoz Magyarország csatlakozott,²⁹ míg más jogforrások esetén a megerősített együttműködésben Magyarország nem vett részt.³⁰

²⁵ Frahuil-ítélet, C-265/02, EU:C:2004:77, 20.

²⁶ (21.) Jegyzőkönyv az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről.

²⁷ (22.) Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről.

²⁸ Az Egyesült Királyság és Írország az eddig meghozott legtöbb uniós jogi norma elfogadásában részt vett, illetve utóbb csatlakozott. Bizonyos jogforrásokhoz kapcsolódóan Dánia is párhuzamos megállapodásokat kötött.

²⁹ A Tanács 1259/2010/EU rendelete.

³⁰ A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete; valamint a Tanács (EU) 2016/1104 rendelete.

7. Összegzés

A polgári és kereskedelmi ügyekben megvalósult igazságügyi együttműködés közvetlen kihatásaként olyan hatósági együttműködések teremtődtek, amelyek az uniós jogforrások által teremtett egységes szabályozás folytán az *igazságügyi típusú* jogalkalmazási feladatokban objektívalódnak. Ebben nagy szerepe van az uniós jog autonóm fogalmainak, amely az igazságszolgáltatási típusú feladatok ellátását akkor is a rendeletek hatálya alá rendeli, ha az adott tagállamban ezt a feladatot a tagállami jog értelmében nem bíróság látja el.

A hatósági együttműködés hagyományosnak nevezhető formája a központi hatóságok által és – bizonyos elemeiben – diplomáciai csatornák felhasználásával megvalósított nemzetközi jogsegély. E *jogsegély típusú* együttműködésben az EU szabályozóinak azért volt döntő szerepe, mert a rendeleti jogalkotással közvetlenül alkalmazható szabályokkal egységesedtek a fragmentált, esetenként egyedileg figyelembe veendő multilaterális vagy bilaterális jogsegélyegyezmények keretei között zajló vagy csak szokásjogi alapon működtetett együttműködési formák.

Kétségtelenül kritikus pontja a hatóságok közötti, fenti típusú együttműködéseknek az opt-out, opt-in fenntartások köre, valamint a megerősített együttműködés lehetőségei.

A hatóságok közötti networkalapú együttműködések alapjául megjelölhető, hogy a belső piacot a négy szabadság működteti. Ez lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy más tagállamban tanuljanak, vállaljanak munkát, vállalkozzanak, befektessenek, ami miatt válhatnak határon átnyúló jogviták alanyává. A SOLVIT és az IMI ahhoz nyújt segítséget, hogy az uniós polgárok és vállalkozások a belső piac által kínált lehetőségeikkel megfelelően tudjanak élni.

A belső piac másik fontos jellemzője, hogy biztosítja a szabad, torzulásmentes versenyt. A tiszta és szabad verseny védelmében az uniós és a tagállami versenyhatóságok lépnek fel, ezek együttműködése, az ECN végeredményben az egységes belső piac megfelelő működését mozdíttja elő, főként a B2B³¹ jogviszonyok keretei között.

³¹ A B2B (Business to Business) a vállalkozások egymás közötti viszonyának jelölésére szolgál.

A piac szereplői azonban nem csak a vállalkozások, ott a B2C³² jogviszonyok keretei között fogyasztók is megjelennek. A fogyasztóvédelem kérdései új szabályozási területként felbukkannak a versenyjog³³ területén is.³⁴ A fogyasztók Európai Unión belüli jogsértésektől való védelme megkívánja a végrehajtási hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti hálózat működtetését.

Felhasznált irodalom

- BÓKA János (2016): Tartási kötelezettségek az új magyar nemzetközi magánjogi törvényben. In BERKE Barna – NEMESSÁNYI Zoltán szerk.: *Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai. Kodifikációs előtanulmányok*. Budapest, HVG-ORAC. 260–278.
- BURIÁN László – SZABÓ Sarolta (2017): Hungary: Inconsistencies Between Theory and Practice in the Treatment of Foreign Law in Hungary. In NISHITANI, Yuko ed.: *Treatment of Foreign Law – Dynamics towards Convergence?* (Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, vol. 26). Cham, Springer. 239–253. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-56574-3_10
- CZERNICH, Dietmar – KODEK, Georg – MAYR, Peter G. (2015): *Europäisches Gerichtsstands- und Vollstreckungsrecht. Brüssel Ia-Verordnung (EuGVVO 2012) und Übereinkommen von Lugano 2007*. 4. Auflage. Wien, LexisNexis.
- DÁN Judit – GOMBOS Katalin – JERNEY Leona – MISKOLCZI BODNÁR Péter – SIMON Emese Réka – SZÜCS Anikó Edit (2017): *A versenyjog legújabb fejleményei európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus.
- GEIMER, Reinhold – SCHÜTZE, Rolf A. (2010): *Europäisches Zivilverfahrensrecht. Kommentar zur EuGVVO, EuEheVO, EuZustellungsVO, EuInsVO, EuVTVO, zum Lugano-Übereinkommen und zum nationalen Kompetenz- und Anerkennungsrecht*. 3. Auflage. München, C.H. Beck.
- GOMBOS Katalin (2014): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, CompLex.
- GOMBOS Katalin – KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia (2014): Fogyasztóvédelem. In GOMBOS Katalin szerk.: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába*. Szeged, JATEPress. 107–123.

³² A B2C (Business to Customer) a vállalkozás és a fogyasztó közötti viszony jelölésére szolgál.

³³ Lásd: GOMBOS – KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014.

³⁴ Lásd: DÁN et al. 2017.

- KECSKÉS László (2003): *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC.
- KENGYEL Miklós (2005): A „polgári és kereskedelmi ügyek” fogalma az európai polgári eljárásjogban. *Magyar Jog*, 52. évf. 8. sz. 485–494.
- SCHLOSSER, Peter – HESS, Burkhard (2015): *EU-Zivilprozessrecht*. 4. Auflage, München, C.H. Beck.
- SIMON Károly László (2015): Az európai tartási rendelet hazai alkalmazásával kapcsolatos hatósági feladatok. *Családi Jog*, 13. évf. 3. sz. 33–39.
- SIMON Károly László szerk. (2016): *Joghatóság az átdolgozott Brüsszel I. rendeletben*. Budapest, Országos Bírósági Hivatal.
- SIMON Károly László (2017): *Tartásdíjigények érvényesítése határok nélkül*. PhD-értekezés. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Elérhető: <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/35173> (A letöltés ideje: 2020. 03. 13.)
- SIMON Károly László (2018): *Tartásdíjigények érvényesítése határok nélkül*. Budapest, HVG-ORAC.
- SZEGEDI László (2016): *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. PhD-értekezés. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Elérhető: <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/32554> (A letöltés ideje: 2020. 03. 13.)
- VÖRÖS Imre (2012): A regionális együttműködés új, hatékonyabb jogi formája az EU-ban. *Miskolci Jogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 5–11.

Ajánlott irodalom

- VÖRÖS Imre (2011): Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 7–8. sz. 369–401.