

Vincze Attila, LL.M. PhD (München) adjunktus, Andrásy Gyula Német Nyelvű Egyetem

*A transznacionális közigazgatási aktusok színe és fonákja – az európai vezetői engedély**

Az egyre intenzívebb európai integráció a territorialitás, mint a közjogi normák alkalmazásának paradigmája meghaladására készlet. A közjogi szabályok által befolyásolt gazdasági forgalom ugyanis megköveteli, hogy a közigazgatási engedélyk ne kapcsolódjának egyetlen államhoz, hanem azok transznacionális hatással bírjanak. A transznacionális közigazgatási aktusok más államokban is joghatást fejtenek ki, ami ugyanakkor számos az érintett jogrendszerek ütközéséből fakadó problémát is jelent. E problémák és dilemmák kiválóan szemléltethetőek a jelentős gyakorlattal bíró európai vezetői engedély példáján. E problémák csak a nemzetközi magánjogra sokban hasonlító kollíziós közjogi módszerekkel oldhatóak fel.

Attila Vincze: Transnational administrative act - the European driving licence

Administrative decisions are normally bound to the territory of the country where they have been enacted. Transnational administrative acts excel themselves by the fact that their legal effect is not connected to this one country. The contribution gives a systematic overview of transnational administrative acts, and is dedicated to the European driving licence which encapsulates most of the peculiarities of transnational administrative decisions. The author concludes that principles of transnational conflict of public laws have to be elaborated.

Attila Vincze: Transnationale Verwaltungsakte – das europäische Fahrerlaubnis

Verwaltungsakte sind normalerweise an das Land gebunden wo sie erlassen wurden. Transnationale Verwaltungsakte zeichnen sich eben dadurch aus, dass ihre Rechtswirkung von dem erlassenden Land entbunden ist. Der Beitrag gibt einen systematischen Überblick transnationaler Verwaltungsakte, und widmet sich dem europäischen Fahrerlaubnis, welches die Eigentümlichkeiten der transnationalen

* A szerző köszönettel tartozik Vörös Imrének a tanulmány egy korábbi változatához fűzött konstruktív megjegyzéseiért. Minden hibáért a felelősség természetesen továbbra is a szerzőt terheli – *errare humanum est*.

A tanulmány alapjául szolgáló, a Göttingeni Georg-August Egyetemen folytatott kutatást a DAAD által biztosított nagyvonalú post-doc ösztöndíj tette lehetővé. A szerző külön köszönettel tartozik Prof. Dr. Dr. hc. Werner Heun-nak a kutatáshoz nyújtott segítségéért.

A jelen kutatás a TÁMOP 4.2.4.A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a magyar állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával.

Verwaltungsakte besonders hervorhebt. Die Folgerung des Autors ist die Notwendigkeit eines transnationalen öffentlichen Kollisionsrechts.

Egy közigazgatási határozat általában csak abban az államban fejt ki joghatást, amely államban azt meghozták: így egy magyar közigazgatási szerv magyarországi határozata fő szabály szerint csak Magyarországon, illetve a magyar joghatóság alatt állókkal szemben bír jogi hatással.

Ehhez képest jelentős eltérést mutatnak az ún. *transznacionális határozatok*,¹ melyek külön egyedi elismerő aktus hiányában is – ilyen vagy olyan – *határon átnyúló hatállyal* bírnak. Az *uniós jog* különösen sok ilyen határon átnyúló hatályú közigazgatási aktust ismer. Ezeket típusokba is lehet sorolni,² attól függően, hogy a transznacionális hatást mely elem hordozza: maga a kiváltott joghatás, a címzetti kör, vagy pedig a határon átnyúló hatósági tevékenység.

Az alábbiakban röviden áttekintjük a transznacionális közigazgatási aktusokat, utána pedig ezek egyikével, az európai vezetői engedéllyel foglalkozunk részletesen. Az indok igen egyszerű: európai vezetői engedélyhez számottevő bírósági gyakorlat kapcsolódik, amelynek segítségével a transznacionalitásból fakadó problémák is jól érzékeltethetőek.³ A tanulmány végén pedig igyekszünk összefoglalni azokat a tanulságokat, amelyek az esetekből levonhatóak és megpróbáljuk felvázolni azokat a kérdéseket, amelyekre egy kolliziós transznacionális közjognak válaszokat kell adnia.

I.

A transznacionális közigazgatási aktusok

Egy közigazgatási aktus *több szempont* szerint is transznacionálissá válhat: a joghatás (I. 1.), a címzetti

¹A fogalom megalkotója *Eberhard Schmidt-Assman*: Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, 924 (935-937) *Mattias Ruffert*: Der transnationale Verwaltungsakt, Die Verwaltung, Band 34 (2001), 453-485 *Volker Neßler*: Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, Neue Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften 1995, 863 (865); *Jan Becker*: Der transnationale Verwaltungsakt, Deutsches Verwaltungsblatt 2001, 855 (856-857). *Gernit Sydow*: Strukturen des europäischen Verwaltungskooperationsrechts. Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation in der Europäischen Union am Beispiel mehrstufiger Produktzulassungsverfahren (Tübingen: Mohr, 2004) 141-150. Magyarul: *Vincze Attila*: Magyar alkotmányosság az európai integrációban (Budapest: HVG-orac, 2012) 508-512.

² *Mattias Ruffert*: Der transnationale Verwaltungsakt (1. jegyzet) 457-469.

³ Nyilvánvalóan számos más, két vagy több nemzeti köz(igazgatási) jog egymásra hatását bemutató referenciaterületet is lehetne találni a problémák érzékeltetésére, például az európai területi együttműködési csoportosulást (European Grouping for Territorial Cooperation). Ld. *Vörös Imre*: Csoportkép Laokoóonnal, MTA, Budapest 2012, 98-102.

kör (I. 2), vagy pedig a határon átnyúló hatósági tevékenység (I. 3.) alapján.

1. A kiváltott joghatás alapján transznacionális aktusok

A határon átnyúló közigazgatási aktusok első csoportját azok a közigazgatási határozatok alkotják, melyeknek *joghatásai nem korlátozódnak az azokat kibocsátó állam területére.*

Ezekre számos példa van az uniós jogban. Az áruk szabad áramlása körében⁴ ilyen a genetikailag módosított szervezetek engedélyezésén túl,⁵ az új élelmiszerek és élelmiszer-összetevők engedélyezése,⁶ a közösségi vámkódex alapján hozott vámhatározat,⁷ vagy a kettős felhasználású termékek illetve technológiák kivitelének engedélyezése⁸.

A letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága körében kiemelkedő jelentőségű a hitelintézeti⁹ illetve a biztosítási tevékenység,¹⁰ a befektetési szolgáltatások¹¹ az Unió egész területére kiterjedő hatályú engedélyezése, melyekkel kapcsolatosan részletes anyagi-gazdasági jogi szabályok vannak az uniós jogban. A hitelintézeti és biztosítási területen a transznacionalitás az intézetek felügyeletére is kiterjed, a székhely szerinti felügyeleti szerv törvényességi felügyeleti határozatai a nem jogképes fióktelepekkel szemben is kifejtethetnek joghatást.

Transznacionális hatálya van az egységes, ún. schengeni vízumnak is,¹² mely az Egyesült Királyságon

⁴ Lényegében az áruk szabad áramlása maga is ebbe a kategóriába sorolható, hiszen az unión belüli szabad áramlás mögött nem más húzódik meg, mint az első forgalomba helyezést engedélyező közigazgatási határozat konkludens határon átnyúló elismerése. Az esetjog két klasszikus döntésre vezethető vissza: 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1974., 837. o.] 120/78. sz. Rewe-Zentral (ún. „Cassis de Dijon”) ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1979., 649. o.) Az ügyekhez ld. *Vörös Imre: Az európai versenyjogok kézikönyve* (Budapest: Logod, 1996.) 30-32.; kollíziós jogi szempontból *Christoph Ohler, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts* (Tübingen: Mohr, 2005) 65-68.

⁵ A géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK, 22.cikk.

⁶ 258/97/EK rendelet az új élelmiszerekről és az új élelmiszer-összetevőkről, 4. skk. cikkek.

⁷ 2913/92/EGK rendelet a Közösségi Vámkódex létrehozásáról, 250. cikk, a 4. cikk 5. pontjára tekintettel, mely definiálja a „Határozat” fogalmát.

⁸ 1334/2000/EK rendelet a kettős felhasználású termékek és technológia kivitelére vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról, 6. cikk.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK irányelve a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról, 7-14. cikkek.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról, 14-15. cikkek; 2002/83/EK irányelv az életbiztosításról, 4-5. cikkek.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, 5-6 cikkek; Az Európai Parlament és a Tanács 2009/65/EK irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, 5. cikk.

¹² Az ún. schengeni vívmányok a beutazással kapcsolatos intézkedéseket érintik, a Schengen II egyezmény szerint (2. cikk (1) bek.): „A belső határokat bármely ponton személyellenőrzés nélkül lehet átlépni.”

A schengeni rendszer az 1985-ös a közös határokon történő ellenőrzések leépítéséről szóló Megállapodásból – Schengen I – és ahhoz 1990-ben megszületett a végrehajtást rendező Egyezményből áll (Schengen II).

A Schengen II Egyezmény szabályozza a rövid tartózkodásra szóló beutazási engedélyek elismerését, a vízumpolitika harmonizálását (9. skk. cikkek), valamint a harmadik országokból érkező külföldiek be- valamint kiutazását (19. skk.

és Írországon kívül az Unió egész területén érvényes.

Az itt említett határozatok mindegyikének *közös jellemzője*, hogy közvetlenül, külön elismerő aktus hiányában is a kibocsátó állam határain kívül (is) bizonyos tevékenységre jogosítja vagy kötelezi az egyéneket. Ezek a *valódi* transznacionális közigazgatási határozatok.

Ezzel szemben a vannak olyan közigazgatási határozatok, melyek ugyan bírnak bizonyos hatással a kibocsátó állam határain túl is, azonban az egyének javára vagy terhére csak akkor válnak ki joghatást, ha azt a másik állam saját aktusával *elismeri* (pl. a gyógyszer-engedélyezés). Ezek a *nem valódi* transznacionális közigazgatási határozatok.¹³ Ezek is bírhatnak azonban különböző fokú kötőerővel pl. a tényállás megállapítása során. Így pl. egy gyógyszer hatékonyságát már nem, csak egészségügyi kockázatát vizsgál(hat)ja felül a határozatot hozóhoz képest másik tagállam közigazgatási szerve.

A közigazgatási határozat elismerése során az utólagos felülvizsgálat *terjedelme* a viszonylag *szűk* körtől az igen széles döntési kompetenciáig terjedhet, és akár a teljes közigazgatási hatósági eljárás felülbírálatát is magában foglalhatja, ami azzal is járhat, hogy a kérdéses eljárás végén megszülető határozat tartalmát már sokkal inkább az elismerő állam alakítja ki, mint az elismerendő hatósági aktus. A közigazgatási határozatok felülvizsgálhatósága az elsődleges uniós jog szabályai szerint sem kizárt, a közrendi, közbiztonsági záradékok erre lehetőséget teremtenek.¹⁴

A transznacionális határozatok e csoportja esetén a hatóság által kibocsátott határozat *célzott joghatásának* kell határokon átnyúló természetűnek lennie. Ezért pl. nem transznacionális hatályú egy külföldit kiutasító határozat, mert ahhoz más államok hatóságai nincsenek kötve, nem így az

cikkek). Az egységes "schengeni vízum" három hónapos tartózkodásra jogosít a schengeni térség teljes területén. Hosszabb tartózkodási idő esetén külön nemzeti vízumot kell kérvényezni a fő tartózkodási országba. A Schengen II rögzíti a menedékjogi kérelmek kezelésének hatáskörét (28. skk. cikkek). A személyellenőrzés megszüntetését kiegyensúlyozandó megnyíltak rendőri együttműködés intenzívebb formái (39. skk. cikkek), mint a határon átnyúló forró nyomon üldözés (41. cikk). A Schengen II része egy Információs Rendszer kiépítése is (92. skk. cikkek).

Az Amszterdami Szerződés külön jegyzőkönyve gondoskodott a a schengeni vívmányok beillesztéséről az Európai Unió jogába, azok a résztvevő EU-tagállamok számára közvetlenül alkalmazandóak.

¹³ A közösségi jogon kívül nehéz találni példákat a transznacionális közigazgatási határozatokra, a WTO (Világkereskedelmi Szervezet) jogában mégis van ilyen. A WTO keretében megkötött 1994. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT 1994) csatolt, az állat- és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról szóló megállapodás 4. cikke szerint a termékek biztonságát érintő közigazgatási határozatok bírnak némi határon átnyúló hatállyal. Ezeket a határozatokat azonban a többi WTO-tagállam felülvizsgálathaja abból a szempontból, hogy megfelelnek-e egy objektív mércének, és ez utóbbi nagyban csökkenti a határozatok transznacionális hatásait, azok legfeljebb közvetve, nem valódi transznacionális hatással bírnak. A hivatkozott cikk kimondja: „1. A Tagok egyenértékűnek fogadják el más Tagok állat- vagy növény-egészségügyi intézkedéseit még akkor is, ha azok különböznek a sajátjaiktól vagy más, ugyanezen termékkel kereskedő, Tagok által használt intézkedésektől, ha az exportáló Tag objektíven bemutatja az importáló Tag számára, hogy intézkedései valóra váltják az importáló Tag állat- vagy növény-egészségügyi védelmének megfelelő szintjét. E célból, kérés esetén, vizsgálathoz, teszteléshez vagy más megfelelő eljáráshoz ésszerű hozzáférést kell biztosítani az importáló Tag számára.”

¹⁴ Ld. EUMSZ 36. cikk, 45. cikk (3) bek., 52. cikk, 62. cikk a 52. cikkel együttesen alkalmazva, 65. cikk.

állampolgárság megadása esetén, az minden más állammal szemben is kifejti joghatóságát.

Ki kell emelni, hogy a transznacionális közigazgatási határozat jogi hatásának kell a határokon átnyúlnia, és nem pusztán a ténylegesen gyakorolt hatásának, így pl. egy államhatár környékére tervezett környezetet befolyásoló tevékenység (pl. erőmű) engedélyezése kifejthet hatást a szomszédos államokra, ez azonban nem az engedély, mint közigazgatási határozat hatása, hanem az engedélyezett tevékenységé.

2. A címzetti kör alapján transznacionális aktusok

A transznacionális aktusok e csoportjának fogalomképző sajátosságát az adja, hogy a *hatósági határozat kibocsátója illetve annak címzettje egymástól eltérő államokban vannak*. Ez azonban még önmagában nem elegendő. Így egy nagykövetség által – tehát külföldön – kibocsátott vízum nem lesz transznacionális aktus, pusztán attól, hogy nem abban az országban adták ki, ahova az szól, mert maga az aktus nem határon átnyúló hatás kiváltására irányul (szemben a schengeni vízummal, mely több országba szól, és ennél fogva transznacionális hatású). Hasonlóan külföldi hivatalos úton lévő köztársasági elnök által aláírt kinevezési okmány sem lesz transznacionális aktus, jóllehet a kiállító és a címzett eltérő államokban vannak.

A címzett alapján transznacionális közigazgatási határozat szemléltetésére álljon itt a hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet.¹⁵ Hulladék szállítása az egyik tagállamból a másikba csak engedéllyel lehetséges. Az ez iránti kérelmet a rendeltetési ország illetékes hatóságától kell kérni, mely a küldő és a tranzitállamok hatóságainak részvételével állítja ki a saját államának joghatóságán kívüli címzett számára az engedélyt.

3. A határon átnyúló a hatósági tevékenység alapján transznacionális

A transznacionális hatósági tevékenység egyik esete, ha *maga a közigazgatási hatóság lépi át az államhatárt annak érdekében, hogy ott közigazgatási tevékenységet végezzen*. Ekkor szemben az előző esetekkel nem arról van szó, hogy – képletesen szólva – a közigazgatási aktus lépi át a határt, hanem a kibocsátó hatóság „viszi azt át” a határon.

Ennek egyik legjobb példája a *schengeni vívmányok*¹⁶ körébe tartozó határon átnyúló megfigyelés és

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete a hulladékszállításról, 4-10. cikkek.

¹⁶ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság

üldözés.¹⁷ Az EUMSZ 89. cikke ad jogalapot arra, hogy a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak.

A határon átnyúló megfigyelés esetén a külföldi hatóság a saját területén folytatott bűnüldöző tevékenysége során a gyanúsított megfigyelését Magyarország területén is folytathatja, melyhez adott esetben még előzetes engedélyt sem köteles kérni (ha az a bűnüldözés érdekeit sértené), csupán a megfigyelés tényét köteles az illetékes magyar hatósággal közölni.

A forró nyomon üldözés esetén a külföldi hatóság tagja előzetes jóváhagyás nélkül is folytathatja Magyarország területén a saját országában megkezdett üldözést, ahogy erre a magyar bűnüldöző szervek is jogosultak.

Ehhez hasonló a hatóságok határátlépésével járó transznacionális közigazgatási aktusokra van példa a közös piac jogában is: a hitelintézetek illetve a biztosítók fióktelepeinek *törvényességi felügyelete* körében.

A fióktelepeket a székhely szerinti tagállam hatóságai felügyelik, melyek a fióktelep szerinti tagállam illetékes hatóságainak előzetes tájékoztatását követően maguk végezhetnek el helyszíni ellenőrzéseket.¹⁸

II.

Az európai vezetői engedély

1. A transznacionális vezetői engedély

A vezetői engedélyek egységesítése már hosszú múltra tekint vissza: az első lépés megtételét a közösségi vezetői engedély bevezetéséről szóló, 1980. december 4-i 80/1263/EGK első tanácsi irányelv jelentette, amely létrehozta a nemzeti vezetői engedély közösségi mintáját, és biztosította a nemzeti vezetői engedélyek kölcsönös elismerését. Ezt váltotta fel a vezetői engedélyekről szóló, 1991. július

kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról, 39. cikk.

¹⁷ Ld. a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény, 24, 27-32. cikkek.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK irányelve a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról 24. cikke; Az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról, 30 és 33. cikkek.

29-i 91/439/EGK tanácsi irányelv, melynek helyébe a vezetői engedélyekről szóló 2006/126/EK számú parlamenti és tanácsi irányelv lépett.

A vezetői engedélyek *transznacionalitása azok kölcsönös elismerésének kötelezettségéből fakad*: a 2006/126/EK számú parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikk (1) bekezdése szerint – mely szó szerint megismétli a 91/439/EGK tanácsi irányelv 1. cikk (2) bekezdését¹⁹ – a tagállamok az általuk kiállított vezetői engedélyeket kölcsönösen elismerik. A Bíróság álláspontja szerint a vezetői engedélyek kölcsönös elismerésének alapelve *egyértelmű és feltétlen kötelezettség*, és a tagállamok nem rendelkeznek semmiféle mérlegelési jogkörrel a végrehajtáshoz szükséges szabályok elfogadását illetően, vagyis az közvetlenül alkalmazandó még akkor is, ha a tagállamok nem vagy nem megfelelően ültetnék át az irányelvben foglaltakat.²⁰

A kölcsönös elismerés követelménye azt jelenti, hogy a vezetői engedélyeket „*minden alaki követelmény nélkül*” el kell ismerni egy másik tagállamban.²¹ A minden alaki követelmény hiánya praktikusán azt követeli meg, hogy minden európai uniós tagállamnak el kell fogadnia a más tagállamban kiállított vezetői engedélyt, mint sajátját, és a vezetői jogosultságot nem teheti függővé más illetve további feltételektől. Ebben meg is jelenik a transznacionális közigazgatási aktus a maga legfontosabb jellegzetességében: *a közigazgatási határozat további elismerés, illetve minden alaki követelmény nélkül is kifejti hatását egy másik államban.*²² Ebben áll a különbség a vezetői engedély honosítása és a transznacionális joghatás között: a transznacionális közigazgatási aktus alapján a kiadott vezetői engedély minden alaki feltétel nélkül jogosít gépjármű vezetésére, a honosítás esetén pedig egy harmadik ország hatósága által kiadott vezetői engedély alapján és annak helyébe az alkalmazandó belföldi rendelet szabályai szerinti vezetői engedélyt adnak ki.²³

A vezetői engedélyek kölcsönös elismerésének szükségessége indokát a 16/78. sz. Choquet-ügyben (EBHT 1978., 2293.) a Bíróság a közös piac megvalósításában látta, és kiemelte, hogy az elismerés hiánya, illetve a túlzottan bonyolult, illetve költséges elismerési eljárások egyértelműen akadályozzák a

¹⁹ A C-419/10. sz. Hofman-ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 47.pontja

²⁰ Lásd különösen a C-246/00. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7485. o.] 61. pontját, és a C-230/97. sz. Awoyemi-ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., I-6781. o.] 43. pontját, a C-321/07. sz. Schwarz-ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1113. o.] 75. pontját és a C-184/10. sz. Grasser-ügyben 2011. május 19-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 19. pontját.

²¹ A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.] 26. pontja és a C-230/97. sz. Awoyemi-ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-6781. o.] 41. pontja.

²² Ld. *Martin Kment: Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln – Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, (Tübingen: Mohr, 2010) 468-473.

²³ Vö. 326/2011. (XII. 28.) Korm. Rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról.

munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlását és közvetett diszkriminációt jelent.²⁴

Az európai jog által szabott „*minden alaki követelmény nélküli*” elismerési kötelezettségnek nem felelt meg például a spanyol jog azon szabálya, amely nyilvántartásba vételi kötelezettséget írt elő a külföldi vezetői engedélyek tekintetében. A Bíróság ezzel kapcsolatban arra emlékeztett, hogy “mihelyt egy másik tagállam által kiállított vezetői engedély nyilvántartásba vétele kötelezővé válik azon tény alapján, hogy az említett engedély jogosultja szankcióval sújtható, ha a fogadó állam területén történő letelepedése után vezetői engedélyének nyilvántartásba vétele nélkül vezet gépjárművet, ezt a nyilvántartásba vételt a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében alaki követelménynek, ennél fogva a 91/439 irányelv 1. cikkének (2) bekezdésével ellentétesnek kell tekinteni.”²⁵

Az ugyanakkor igaz, hogy a nemzetközi közúti forgalomra vonatkozó szerződések a határon átnyúló joghatáshoz jellegében hasonló hatást részben már korábban is biztosítottak, ezért érdemes áttekinti ezeket, annak érdekében, hogy lássuk, mi a különbség a korábbi nemzetközi és a jelenlegi európai jog között.

2. Nemzetközi egyezmények a vezetői engedélyek elismeréséről

A nemzetközi közúti közlekedés szabályait *egy sor egyezmény* őrzi: a legfontosabbak az 1926. évi Párizsi Egyezmény, az 1949. évi Genfi Egyezmény és az 1968-as Bécsi Egyezmény.

Az Autóközlekedésre Vonatkozó Nemzetközi Egyezményt 40 állam írta alá Párizsban 1926. április 24-én, melynek célkitűzése volt a nemzetközi gépjármű-igazolványok kibocsátásának és érvényességének szabályainak lefektetése úgy, hogy a járművezetők jogszerűen léphessenek be az egyezmény hatálya alá tartozó területre és vezethessenek ott, valamint az egyes belföldi vezetői engedélyek elismerése. A kölcsönös elismeréshez kapcsolódott egy információcserére vonatkozó kötelezettségvállalás.

A Közúti Közlekedési Egyezményt 17 állam írta alá Genfben 1949. szeptember 19-én. Jelenleg több mint 120 országban van érvényben és az 1926. évi egyezmény helyébe lépett a szerződő és aláíró államok közötti kapcsolatban. A Közúti Forgalomról Szóló Egyezményt 37 állam írta alá Bécsben 1968. november 8-án, és jelenleg körülbelül 100 országban van érvényben. Amikor ratifikálták és letétbe helyezték, ez az egyezmény lépett az 1926-os és 1949-es egyezmények helyébe a szerződő

²⁴ 6/78. sz. Choquet-ügy 8-9 pontok.

²⁵ Lásd a C-195/02. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben, 2004. szeptember 9-én hozott ítélet[EBHT 2004., I-7857. o.] 55.pontját.

államok közötti kapcsolatokban.²⁶

Ezen egyezmény 41. cikke rendezi a vezetői engedélyek érvényességét, mely alapján a Szerződő Felek elismerik az Egyezmény függelékével egyező minden nemzeti és nemzetközi engedélyt, mint a vezetésre érvényest, a saját területükön olyan jármű vezetésére, amely beletartozik az engedély által megjelölt kategóriákba. Ez ugyanakkor nem kötelezték a Szerződő Feleket arra, hogy érvényesnek ismerjenek el olyan nemzeti vagy nemzetközi vezetői engedélyt, amelyet egy másik Szerződő Fél területén olyan személyek részére adtak ki, akiknek rendes lakóhelye a kiadás időpontjában területükön volt, vagy akik rendes lakóhelyüket a vezetői engedély kiadását követően helyezték át területükre továbbá nem kötelezték a Szerződő Feleket, hogy érvényesnek ismerjék el az olyan engedélyt, amelyet olyan vezetők részére adtak ki, akiknek rendes lakóhelye a kiadás időpontjában nem volt azon a területen, ahol az engedélyt kiadták, vagy akik lakóhelyüket a vezetői engedély kiadását követően helyezték át más területre.

Ahogy talán már érzékelhető a rövid, inkább vázaltos bemutatásból a nemzetközi egyezmények bár biztosították – legalábbis a részes államok viszonylatában és legalábbis nemzetközi jogi (vagyis nem bizonyosan közvetlen hatályú) kötelezettségként –, hogy a vezetői engedélyeket elismerjék. Ezen elismerési kötelezettségnek a hatálya ugyanakkor megszűnt abban a pillanatban, amikor az adott engedély birtokosa átköltözött a másik országba (tipikusan munkaerő és szolgáltatás szabad áramlásába tartozó jelenség) illetve akkor is, ha nem abban az országban lakott, ahol az engedélyt kiadták. Az első konstellációra kiváló példa a mondjuk Magyarországról Németországba áttelepülő sofőr esete, a második helyzetre pedig, mondjuk azon felvidéki magyaré, aki úgy dönt, hogy inkább Magyarországon tenné le a jogosítvány megszerzéséhez szükséges vizsgákat. Ezekben az esetekben, szemben a nemzetközi szerződésekben foglaltakkal, az európai jog továbbra is megkövetli a kiadott engedély elismrését, és ezzel *a közigazgatási aktus mintegy elválik attól az országtól, amelynek joghatósága alatt megszületett.*

3. A transznacionalitás fonákja

A transznacionalitás fonákját a közigazgatási *forum shopping* jelenti. A *forum shopping* a nemzetközi

²⁶1980. évi 3. törvényerejű rendelet az 1968. évi november hó 8. napján Bécsben aláírásra megnyitott Közúti Közlekedési Egyezmény kihirdetéséről, hatályon kívül helyezte az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvényt.

magánjogban bevett fogalom, mely lényegében azt jelenti, hogy amennyiben egy eljárás lefolytatására több állam joghatósága is megállapítható, akkor a felperes azon ország fóruma előtt indítja meg az eljárást, amelynek nemzetközi magánjoga alapján alkalmazandó anyagi jog illetve a fórum eljárásjoga alapján a legkedvezőbb az ügy szempontjából: akár az eljárás megindításának, akár a bizonyítás lefolytatásának szabályai, akár a megítélhető kártérítés mértéke miatt. Az így kapott határozatot azután a felperes igyekszik elismertetni más országokban is. Ez nem feltétlenül illegális eljárás, még akkor sem, ha az egyes államok nemzetközi magánjoga ilyen vagy olyan formában igyekszik a *forum shoppingot* visszaszorítani (pl. *forum non conveniens*).²⁷

A *forum shopping* jelensége megjelent a közigazgatási jogban is azzal a pillanattal, ahogy a közigazgatási határozatok kötőereje elvált az államok teritorriális joghatóságától, és annak joghatásai átlépnek a tagállamok határain. A közigazgatási *forum shopping több formában is megjelenhet*: az egyik ilyen lehetséges eset, ha a termékengedélyezés esetén az egyik tagállamban meghozott elutasító határozat esetén nem zárja ki az irányelv, hogy más tagállamban újra kérelmezni lehessen a forgalomba hozatalt, ahogy azt a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv esetén történt.²⁸ Ebben az esetben ugyanis transznacionális hatályú eljárásról van szó, amelynek lényege abban összegezhető, hogy a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO) forgalomba helyezése engedélyköteles, mely engedélyt annak a tagállamnak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságától kell beszerezni, amely területén azt első alkalommal forgalomba hozzák. Ez a hatóság köteles a többi tagállam illetékes hatóságait valamint a Bizottságot informálni,²⁹ de végső soron a tagállami határozat alapján válhat az adott termék forgalomképesé az Unió egész területén.³⁰ A tagállami elutasítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egy másik tagállam ne engedélyezhetné a terméket, amely később ugyanúgy transznacionális joghatással bír.

A közigazgatási *forum shopping* egy másik lehetséges verziója a konkurrenca elleni *versenyfelügyeleti eljárás* megindíttatása. Ha ugyanis pl. a versenyfelügyeleti eljárást több hatóság is elvben megindíthatja, ahogy az EUMSZ 101. és 102. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK rendelet ezt lehetővé teszi,³¹ akkor érdemes annak a szervnek a

²⁷ Ld. összefoglalóan a problémához csupán *Jan Kropholler: Internationales Privatrecht* (Tübingen: Mohr, 2006) 635-637. A *forum non conveniens* doktrínához kiváló összefoglalást ad: *American Dredging Co. v. Miller* - 510 U.S. 443 (1993).

²⁸ *Wolfgang Weiß: Schnittstellenprobleme des europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts, Die Verwaltung* 2005, 517 (525)

²⁹ 2001/18/EK irányelv 13. cikke.

³⁰ 2001/18/EK irányelv 22. cikke

³¹ Id. hozzá *Wolfgang Weiß: Schnittstellenprobleme des europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts*, (28. jegyzet), 526-545. Az európai versenyjoghoz: *Tóth Tihamér: Európai versenyjog* (Budapest: Complex, 2007).

figyelmét felhívni a vélt jogsértésre, amely a lehető legvalószínűbben, a lehető leggyorsabban és a lehető legmagasabb bírsággal sújtja a versenytársat.

A vezetői engedélyek a transznacionális aktusok hatására kibontakozó *forum shopping* egy további aspektusát világítja meg: *a vezetői engedély bevonása esetén* logikusnak mutatkozik – különösen, ha az engedély megléte különösen fontos –, hogy az akinek vezetői engedélyét az egyik államban bevonták, *az egy másik államban szerezzen egy újat*, mely transznacionális hatásánál fogva biztosítja azokat a jogosultságokat, amelyekről az első állam intézkedése az érintettet megfosztotta.

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata ugyanis a tagállamok által kiállított vezetői engedélyek minden külön formai követelmény nélküli kölcsönös elismerését írja elő.³² Így ha valamely tagállam hatóságai az alkalmazandó irányelvnek megfelelően kiállítottak egy vezetői engedélyt, a többi tagállamnak nincs joga azt vizsgálni, hogy az engedély megadása az irányelv által előírt követelményeknek megfelelően történt-e, vagyis, hogy – többek között – a szokásos tartózkodási helyre és a vezetésre való alkalmasságra vonatkozó minimumkövetelményeknek eleget tettek-e. A bírósági gyakorlat szerint ugyanis azt, hogy valaki ilyen vezetői engedéllyel rendelkezik, annak bizonyítékeként kell tekinteni, hogy ennek az engedélynek a jogosultja az engedély kiállítása napján megfelelt ezeknek a követelményeknek³³ és kizárólag a kiállító tagállam feladata annak vizsgálata, hogy teljesülnek-e a közösségi jogszabályok által előírt minimumkövetelmények, és következésképpen igazolt-e a vezetői engedély kiadása.³⁴

A gyakorlat ugyanakkor érdekes fejlődési ívet ír le, így ezt érdemes áttekinteni.

4. A vezetői engedélyek elismerésének bírói gyakorlata

Az *első jelentősebb ügy* a vezetői engedélyek kapcsán a C-193/94. sz. Sofia Skanavi és Konstantin Chryssanthakopoulos ügy volt.³⁵ Álláspontom szerint ez az ügy, illetve az ügy sajátosságai határozták meg a későbbi gyakorlat fővonalát. Sofia Skanavi és Konstantin Chryssanthakopoulos görög

³² Ld. a C-184/10. sz. Grasser-ügyben 2011. május 19-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 19. pontját, a C-321/07. sz. Schwarz-ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1113. o.] 75. pontját.

³³ A C-184/10. sz. Grasser-ügyben 2011. május 19-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 21. pontját, a C-321/07. sz. Schwarz-ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1113. o.] 77.

³⁴ Lásd e tekintetben a C-329/06. és C-343/06. sz. Wiedemann és Funk egyesített ügyekben (EBHT 2008., I-4635. o.) hozott ítélet 52. pontját, valamint a C-334/06–C-336/06. sz. Zerche és társai egyesített ügyekben (EBHT 2008., I-4691. o.) hozott ítélet 49. pontját.

³⁵ A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.]

állampolgárok, akik Németországban telepedtek le vállalkozási céllal. Az alapügy eseményeinek idején Konstantin Chryssanthakopoulos irányította a Güstrower GmbH-t, Sofia Skanavi, aki 1992. október 15. óta tartózkodott Németországban, a Güstrower Möbel tulajdonában lévő személygépkocsit vezetett a görög hatóságok által kibocsátott vezetői engedéllyel. 1993. október 28-án rendőri ellenőrzése során megállapították, hogy német vezetői engedéllyel nem rendelkezett, ugyanis egy éven belül nem cserélte ki a görög vezetői engedélyét németre. Ezen tények alapján vádat emeltek Sofia Skanavi ellen engedély nélküli vezetés vétsége miatt, Konstantin Chryssanthakopoulos ellen pedig amiatt, hogy gépjármű-birtokosi minőségében utasítást adott illetve megengedte egy engedéllyel nem rendelkező személynek, hogy vezesse ezt a járművet. Az ügyészség mindkét gyanúsított esetén 15 napi tételű 200 DM napi összegű, összesen 3000 DM pénzbüntetés kiszabását kérte. Az eljáró bíró azt kifogásolta, hogy egy másik tagállamban szerzett jogosítványt belföldre ki nem cserélő személy olyan személlyel esik egy tekintet alá, aki soha nem is rendelkezett vezetői engedéllyel, vagy akinek az engedélyét bevonták.

Az ügy időpontjában a 91/439 irányelvet már ugyan elfogadták, de annak átültetésére a tagállamok az irányelv 12. cikke alapján 1994. július 1-jéig voltak kötelesek, az irányelv pedig 1996. július 1-jétől váltotta fel a korábbi irányelvet, és vált alkalmassá a közvetlen hatály kiváltására. A 80/1263/EGK irányelv ugyanakkor nem tartalmazta a kölcsönös elismerés elvét, csupán a vezetői engedélyek kicserélését a lakóhelyük megváltozása esetén (azt, amit Skanavi elmulasztott). A Bíróság éppen ezt emelte ki³⁶ és ezzel azt, hogy, amíg az irányelv nem lép hatályba nem fűzheti a kölcsönös elismerés követelményét a korábbi irányelvhez, amely azt nem tartalmazta. A Bíróság ugyanakkor felismerte azt is, hogy „a valamely tagállam területén letelepedő személyeket terhelő azon kötelezettség, hogy az egy másik tagállam által kibocsátott engedélyt kicseréljék a fogadó tagállam engedélyére, a személyek szabad mozgását akadályozza.”³⁷

Ezen körülmények között is ugyanakkor a Bíróság igyekezett a kicserélés követelményét más megvilágításba helyezni, és azt *pusztán deklaratív aktussá* minősíteni, még akkor is, ha ez az értelmezés nem áll teljesen összhangban a 80/1263/EGK irányelv rendelkezéseivel. Amit a Bíróság ténylegesen tett, az gyakorlatilag egy *a kölcsös elismeréssel majdnem megegyező joghatás* elismerése: „Ebből következik, hogy a vezetői engedély kiállítására egy tagállam által egy másik tagállam által kiállított vezetői engedélyért cserébe nem képezi a fogadó tagállam területén való gépjárművezetés jogának – amelyet a közösségi jog közvetlenül biztosít – alapját, hanem egy ilyen jog létezésének a

³⁶A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.] 26-28 pontjai.

³⁷A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.] 26. pontja.

tanúsítása [vagyis alapvetően deklaratív – V.A.]. E körülmények között a kicserélési kötelezettség, amelyet a tagállamok az irányelv alapján előírhatnak, alapvetően az adminisztratív kezeléssel fakadó követelmények kielégítését szolgálja.³⁸ Erre tekintettel a büntetőjogi szankció kiszabása aránytalannak minősült.³⁹ Ami igazán érdekes és a későbbi gyakorlatot is meghatározó elem az az, ahogyan a Bíróság igyekezett minél inkább transznacionális hatást biztosítani a vezetői engedélynek.

Ez az igény, a *transznacionális joghatás korlátozás nélküli fenntartása, rajzolódik ki a későbbi gyakorlatból* is.⁴⁰ A Kapper-ügyben⁴¹ a kérdés az volt, hogy vajon a fenntartás nélküli elismerési kötelezettség fennáll-e abban az esetben is, ha a német vezetői engedélyt egy büntetőbíróság ugyan bevonta, de az érintett Hollandiában egy új engedélyre tett szert olyan módon, hogy a német hatóságok ismeretei szerint Kapper úr szokásos tartózkodási helye nem Hollandiában volt. A Bíróság mindezek ellenére kimondta, hogy a Hollandiában *megszerzett jogosítványt érvényesnek kell elismerni*. A Bíróság rámutatott, hogy a 91/439 irányelv 7. cikke által megkövetelt szokásos tartózkodási hely, mint a jogosítvány kiállításának előfeltétele, éppen hogy a *jogosítvány-turizmus* kiszűrését szolgálja, ugyanakkor ennek érvényesítése a vezetői engedélyt kiállító állam kötelessége, a többi állam pedig ezt el kell ismerje (42-43.pontok). Amennyiben valamely tagállamnak kétségei támadnak, akkor ezt az irányelv 12.cikk (3) bek. alapján közölnie kell a másik érintett tagállammal, amely megteszi a szükséges intézkedéseket. Ha ezeket mégsem tenné meg, akkor *szereződésszegési kereset indítható* a mulasztó másik állammal szemben (47-48 pontok).

A Bíróság által felvázolt megoldás bár kétségtől *logikus*, és következik is az alapító szerződések valamint az irányelv rendszeréből, mégis *illuzórikus* az a feltételezés, hogy a tagállamok egy vezetői engedély bevonása érdekében keresetet indítsanak az Európai Bíróság. A brüsszeli politika logikája – a szövetségesek keresésének szükségszerűsége – ennek minden szempontból ellentmond. A következtetés ebből kettő lehet: negatív olvasatban az, hogy a *jogosítvány-turizmus* nem *szankcionálható* abban a tagállamban, ahol a jogosítványt korábban bevonták; pozitív olvasatban pedig az, és erre utal a Bíróság is, hogy a *tagállamoknak szorosán együtt kell működniük*. Ez egyébként a

³⁸A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.] 34-35. pontja.

³⁹A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.] 36-39. pontja.

⁴⁰A korai gyakorlathoz *Andreas Middeke*: Die europäische Fahrerlaubnis : Fahren ohne Grenzen? In: *Jörn Ipsen – Bernhard Stier*: Europa im Wandel Festschrift für Hans-Werner Rengeling (Köln: Carl Heymanns, 2008) 321, (324-328); *Kay Hailbronner - Uwe Thoms*: Der Führerschein im EU-Recht, *Neue Juristische Wochenschrift* 2007, 1089-1094. Az újabb gyakorlathoz *Johannes Saurer*: Anerkennungsgrundsatz und Rechtsmissbrauch im europäischen Fahrerlaubnisrecht, *JURA - Juristische Ausbildung*. 2009, 260–264.

⁴¹A C-476/01. sz. Kapper-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5205. o.].

transznacionális közigazgatási aktusok alapvető feltétele: a kölcsönös bizalom a másik állam közigazgatásának megfelelő működésében, ami azonban csak – a bizalomépítő – szoros és rendszeres együttműködés révén érhető el.

A *következő lépés* a Halbritter-ügy volt.⁴² Daniel Halbritter jogosítványát kábítószerrel való visszaélés miatt vonták vissza, azzal a megkötéssel, hogy 18 hónapon belül nem adható ki neki jogosítvány, de ezek után is csak egészségügyi alkalmasság esetén. Halbritter úr munkájából adódóan átköltözött Bajorországból Ausztriába, ahol a 18 hónapos határidő letelte után jogosítványt szerzett. Amikor ezt német vezetői engedélyre kívánta cserélni, a német szervek vonakodtak eleget tenni ennek. Az Európai Bíróság végzésben rendelkezett – vagyis az ügy olyannyira egyértelmű, hogy nem kívánt ítéleti formát – és kimondta, hogy a 18 hónapos határidő letelte után külföldön megszerzett vezetői engedélyt el kell ismerni, és a vezetői engedély érvényessége nem tagadható meg azért, mert annak tulajdonosa, akitől az első tagállamban egy korábban kiadott vezetői engedélyt visszavontak, nem vetette alá magát az ezen tagállam jogszabályai szerint az említett visszavonást követő új vezetői engedély kiadásához szükséges járművezetői alkalmassági vizsgálatnak.⁴³

A harmadik *ugyanebbe a logikába illő ügy* a Kremer-ügy volt,⁴⁴ melyet szintén végzésként hozott meg a Bíróság jelezve, hogy nem kíván módosítani gyakorlatán. Stefan Kremer jogosítványát többszöri közlekedési szabályszegés miatt jogerősen bevonták, és amikor új jogosítványért fordult, akkor ezt arra tekintettel tagadták meg, hogy az orvopszichológiai szakvélemény alapján a vezetési alkalmasságával szembeni aggályok továbbra is fennállnak, ugyanakkor semmilyen határidőt nem szabtak, hogy meddig nem szerezhet új vezetői engedélyt (ebben áll a különbség a Halbritter üggyhez képest). Kremer úr két évvel később Belgiumban szerzett jogosítványt, amit a német hatóságok nem ismertek el, és engedély nélküli járművezetés miatt büntető eljárást indítottak ellene. A Bíróság ebben az ügyben is a kölcsönös elismerés kötelezettségét hangsúlyozta.

A *kritika* szerint ez a gyakorlat a fogadó állam (ahol a jogostvánnyal gépjárművet vezetnek) kontrolljának teljes hiányához vezet, mert a kiállító és fogadó állam hatóságai közötti kommunikációs és együttműködési hiányosságok miatt az Európai Bíróságnak a Kapper-ügyben kimondott doktrínája inkább elméleti mintsem gyakorlati válasz a problémákra.⁴⁵ Az irányelv adta lehetőségekkel való

⁴²C-227/05. sz. Halbritter-ügyben 2006. április 6-án hozott végzés

⁴³Gyakorlatilag hasonló tartalmú döntés, de inverz megfogalmazásban a C-225/07. sz. Möglinger-ügyben 2008. július 3-án hozott végzés.

⁴⁴A Bíróság (harmadik tanács) 2006. szeptember 28-i végzése – Stefan Kremer elleni büntetőeljárás (C-340/05. sz. ügy).

⁴⁵*Johannes Sauer: Anerkennungsgrundsatz und Rechtsmissbrauch im europäischen Fahrerlaubnisrecht*, (40. jegyzet), 261. A tagállamok közötti információcsere hiányosságaot egyébként a Bíróság később maga is elismeri a C-419/10. sz. Hofman-

visszaélésekre, a közbiztonsági kockázatra és a jogosítvány-turizmusra számosan mutattak rá.⁴⁶ Valószínűleg ennek a körülménynek is volt betudható, hogy a nemzeti bíróságok tovább bombázták az Európai Bíróságot értelmezési kérdésekkel. A C-334/06–C-336/06. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletben a Bíróság három olyan kérdésben értelmezte a kölcsönös elismerési kötelezettséget, amelyekben az érintettek mindegyikének jogosítványát ittas, vagy kábítószer hatási alatti járművezetés miatt vonták be, és akik később a szomszédos Csehországban szereztek jogosítványt, melynek az volt a pikantériája, hogy a vezetői engedély jogosultjának állandó lakóhelyeként a kérelmezők németországi lakóhelyét nevezték meg, azokat a helységeket, ahol a kérelmezők megszakítás nélkül laktak. Ennyiben az ügy hordoz *újdon*ságot: nem csupán arról van szó, hogy a fogadó állam ismeretei szerint a szokásos tartózkodási hely továbbra is a fogadó állam területén volt, hanem arról is, hogy ezt a kibocsátó állam a dokumentumba bele is írta.

Az Európai Bíróság korábbi *elvi kiindulópont*ját itt is következetesen képviselte, ugyancsak bizonyos – szűk – esetekben mégis elismerte a fogadó állam jogát, hogy megtagadja az elismerést. Az elvi álláspontja a Bíróságnak továbbra is az, hogy ha valamely tagállam hatóságai kiállítottak egy vezetői engedélyt, akkor többi tagállamnak nincs joga azt vizsgálni, hogy az engedély megadása az ezen irányelv által előírt követelményeknek megfelelően történt-e. A kölcsönös elismerés elvével ellentétes lenne ugyanis az, ha a fogadó tagállam amiatt tagadja meg egy másik tagállam által kiállított vezetői engedély elismerését, hogy a fogadó tagállam információi szerint ezen engedély jogosultja a kiállítás időpontjában nem teljesítette az engedély megadásának feltételeit. Ha valamely tagállamnak komoly oka van egy másik tagállam által kiállított vezetői engedély szabályszerűségében kételkedni, akkor ezt a 91/439 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése által bevezetett kölcsönös segítségnyújtás és információcsere keretében közölnie kell e másik tagállammal. Ugyanakkor elfogadta a Bíróság azt, hogy az irányelv szűk körben ugyan, de lehetővé teszi, hogy valamely tagállam megtagadja egy másik tagállam által olyan személy részére kiállított vezetői engedély érvényességének elismerését, akinek vezetési jogát az előbbi állam területén korlátozták, felfüggesztették, visszavonták vagy megszüntették. A Bíróság nem fogadta el, hogy e rendelkezést úgy lehessen értelmezni, hogy az első tagállam előzetes engedélyezés feltételéhez köthetné a második tagállam által kiállított vezetői engedély használatának jogát. Ennek elismerése ugyanis kifejezett tagadása volna a vezetői engedélyek kölcsönös elismerése

ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 82.pontjában: „A vezetői engedélyek európai uniós hálózata olyan jellegű, hogy megkönnyíti egy ilyen rendszer létrehozását, e hálózat azonban még nem működik, és nem minősülhet e tekintetben hasznos eszköznek az azon visszavonó intézkedéseket illetően, amelyeket a távoli múltban valamely tagállamban fogadtak el.”

⁴⁶ Összefoglalóan l. csupán *Andreas Middeke*: Die europäische Fahrerlaubnis : Fahren ohne Grenzen? (40. jegyzet) 2008, 321, (328-332).

elvének.⁴⁷ Azt azonban elismerte a Bíróság, hogy *a kölcsönös elismerés kötelezettségével nem ellentétes*, ha valamely tagállam olyan személytől tagadja meg a vezetői engedély elismerését, akinek vezetői engedélyét új engedély kérelmezésére vonatkozó meghatározott tartamú tilalmi időszak előírásával visszavonták, és ő egy ezen tilalmi időszak alatt szerzett egy másik tagállamban új vezetői engedélyt.⁴⁸ A Bíróság szintén elismerte, hogy a közúti közlekedés biztonságát veszélyeztethetné, ha a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó feltétel nem teljesülne olyan személy esetén, akinek vezetési jogát korábban korlátozták, felfüggesztették, visszavonták vagy megszüntették, és elfogadta, hogy *nem ellentétes a kölcsönös elismerés elvével* a vezetői engedély elismerésének megtagadása, amikor nem a fogadó tagállam által közölt, hanem magában az engedélyben feltüntetett vagy a kiállító tagállamtól származó, nem vitatott információk alapján megállapítható, hogy a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó feltétel az engedély kiállításakor nem teljesült.⁴⁹

Ezzel az ítélettel egy napon született döntés a C-329/06. és C-343/06. sz., Wiedemann és Funk egyesített ügyekben is, mely – nem meglepő módon – ugyanazon logika mentén mozog. Az egyetlen érdekes momentum az ügyben az az, hogy vajon felfüggeszthető-e a külföldön szerzett vezetői engedély elismerése időben addig, ameddig a fogadó állam hatóságai – jelen esetben a német hatóságok – tájékoztatása alapján a kiállító állam – jelen esetben a Cseh Köztársaság – ellenőrzi a szokásos tartózkodási hely követelményének betartását. A Bíróság válasza logikusan következett a korábbi gyakorlatából: ha valamely tagállam kivételesen jogosult egy másik tagállam által kiállított vezetői engedély érvényessége elismerésének megtagadására, ez az első tagállam szükségképpen – *a maiore ad minus* – jogosult ezen engedély birtokosa vezetési jogának felfüggesztésére az alatt az idő alatt, ameddig a második tagállam az engedély kiállításának módozatait, többek között a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó feltételt ellenőrzi.

A C-184/10. sz. Mathilde Grasser ügyben született döntés⁵⁰ is lényegében folytatása a korábbi ítéleteknek, de egy momentum miatt érdemes kiemelni: Mathilde Grasser ugyanis nem a korábbi esetek tipikus főszereplője, aki ittas vezetés miatt elvesztette volna jogosítványát, és azt pótolta volna heteken belül a szomszédos Cseh Köztársaságban, hanem olyan német állampolgár, aki soha nem rendelkezett német vezetői engedéllyel, és jogosítványra Plzeňben (Cseh Köztársaság) tett szert olyan módon, hogy

⁴⁷ C-334/06–C-336/06. sz., Zerche és társai egyesített ügyekben 2008. június 26-án hozott ítéletből (EBHT 2008., I-4691. o.) 60. pont.

⁴⁸ C-334/06–C-336/06. sz., Zerche és társai egyesített ügyekben 2008. június 26-án hozott ítéletből (EBHT 2008., I-4691. o.) 62. pont.

⁴⁹ C-334/06–C-336/06. sz., Zerche és társai egyesített ügyekben 2008. június 26-án hozott ítéletből (EBHT 2008., I-4691. o.) 68.69. pontok.

⁵⁰ C-184/10. sz. Grasser-ügyben 2011. május 19-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]

az engedély jogosultjának lakóhelyeként az alábbiakat tüntették fel: „Viereth-Trunstadt, Spolková Republika Německo” („Viereth-Trunstadt, Németországi Szövetségi Köztársaság”). Az Európai Bíróság *ebben a konstellációban is elismerte*, hogy a fogadó tagállam megtagadhatja a vezetői engedély elismerését, amennyiben a vezetői engedélyben feltüntetett megjegyzés vagy a kiállító tagállamtól származó, nem vitatott információk alapján megállapítást nyert, hogy az említett engedély kiállításakor az engedély jogosultjának szokásos tartózkodási helye nem a kiállító tagállam területén volt.⁵¹ „A Bíróság korábban megállapította, hogy a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó feltétel különösen a „vezetőiengedély-turizmus” elleni küzdelmet segíti elő, tekintve, hogy a vezetői engedély kiállítására vonatkozó tagállami jogszabályok terén nincs teljes körű harmonizáció. Ebben az esetben – ha *nemzetközi magánjogi analógiával* akarunk élni – *nem család kapcsolás* történt, hanem inkább a kizárólagos joghatóság megsértése.

A Frank Weber elleni büntetőeljárás⁵² egy újabb adalékkal szolgált az elismerés megtagadásának dogmatikájában. 2004. szeptember 18-án Weber úr, akinek Németországban volt az állandó lakóhelye, kábítószer hatása alatt vezetett gépjárművet. E bűncselekmény miatt ellene a Siegen-Wittgenstein körzet 2004. november 17-i, 2004. december 4-én jogerőre emelkedett közigazgatási határozatával pénzbüntetést és egy hónapos járművezetéstől való eltiltást szabott ki. Weber úr nem sokat várt az új jogosítványra: Karlovy Vary városa (Cseh Köztársaság) már 2004. november 18-án tíz évig érvényes gépjármű-vezetői engedélyt állított ki, a vezetői engedélyben a gépjármű-vezetői vizsga időpontjaként 2004. november 16. került feltüntetésre. Kérdés természetesen itt is az volt, hogy vajon el kell-e ismernie Németországnak a másik tagállam területén kiállított vezetői engedélyt. A korábbi gyakorlat alapján az engedély elismerése akkor tagadható meg, ha azt vagy egy meghatározott tilalmi időszak alatt szereztek, vagy az engedélyből kiolvasható, hogy a lakóhely és a kiállítás helye különböző tagállamokban volt. Ebből elvben az következne, hogy ha valaki – például Weber úr – elég gyorsan, még a felfüggesztés vagy korlátozás jogerőre emelkedése előtt szerez új jogosítványt, akkor elvben kijátszhatja a jogosítványa visszavonását. A Bíróság világosan látta, hogy ez *nem járható út*: „Egy ilyen helyzetben feltétlenül és végérvényesen el kell ismerni a 91/439 irányelv rendelkezései, különösen pedig 8. cikkének (4) bekezdése alapján az illetékes hatóságok, valamint a tagállami bíróságok azon lehetőségét, hogy megtagadják olyan személy valamely másik tagállamban kiállított vezetői engedélye érvényességének elismerését, aki vezetői engedélye ideiglenes felfüggesztésének hatálya alatt áll (...). Minden más értelmezés megfosztaná egész lényegétől valamely tagállam (...) azon lehetőségét, hogy

⁵¹ C-184/10. sz. Grasser-ügyben 2011. május 19-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 22-33. pontok

⁵² C-1/07. sz. Weber-ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-8571. o.]

megtagadja egy másik tagállam által olyan személy részére kiállított vezetői engedély érvényességének elismerését, akivel szemben az előbbi állam területén a vezetői engedély visszavonására irányuló intézkedést alkalmaztak”.⁵³ Az elismerés ugyanis „a szankcionálandó bűncselekmények elkövetőit arra ösztönözné, hogy haladéktalanul egy másik tagállamba menjenek e bűncselekmények igazgatási vagy büntetőjogi következményeinek kivédése céljából, és ez végső soron *lerombolná azt a bizalmat, amelyen a vezetői engedélyek kölcsönös elismerésének rendszere nyugszik.*”⁵⁴

Az Akyüz-ügy⁵⁵ újabb érdekes adalékkal szolgált.⁵⁶ Az 1989-ben született B. Akyüzt 2004 és 2008 között többször elítélték többek között testi sértés, vezetői engedély nélküli járművezetés, csoportosan elkövetett súlyos zsarolás, valamint fenyegetés és becsületsértés miatt. 2008. március 4-én B. Akyüz B kategóriájú vezetői engedély kiállítását kérelmezte, amelynek a kiállítását az illetékes hatóság a kérelmezőre nézve pozitív orvosi-pszichológiai szakvélemény bemutatásához kötötte. A kérelmező alávetette magát a megkívánt vizsgálatnak, a szakértő pedig arra a következtetésre jutott, hogy a gépjárművek biztonságos közúti vezetéséhez támasztott fizikai és szellemi feltételeknek nem felel meg. E szakértő szerint a jelek arra utalnak, hogy az említett kérelmező nagymértékben hajlamos az agresszióra. Ezekre tekintettel az illetékes hatóság a vezetői engedély kiállítását 2008. szeptember 10-én megtagadta. Kisvártatva, 2008. november 24-én, B. Akyüz Děčín városában (Cseh Köztársaság) B kategóriájú járművekre érvényes vezetői engedélyt szerzett. A prágai német nagykövetség tájékoztatása szerint sem az illetékes idegenrendészeti hatóság, sem a děčíni rendőrség nem tudta megállapítani, hogy B. Akyüznek ebben az időpontban a Cseh Köztársaságban volt-e a tartózkodási helye. A nagykövetség 2009. október 6-i elektronikus levele szerint az említett hatóságnak csak egy, a 2009. június 1. és 2009. december 1. közötti időszakra vonatkozó bejelentés áll rendelkezésére. B. Akyüz engedély nélküli járművezetés miatt került bíróság elé, a kérdés pedig megint csak a külföldön szerzett engedély elismerése volt.

Az első kérdés az volt, hogy vajon a fogadó állam megtagadhatja a vezetői engedély saját területén történő elismerését, ha az engedély megadását a fogadó államban azért tagadták meg, mert a szóban forgó személy nem felelt meg a biztonságos gépjárművezetéshez támasztott fizikai és szellemi feltételeknek?⁵⁷ A Bíróság ezt nem fogadta el. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a 91/439 irányelv és az

⁵³ C-1/07. sz. Weber-ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-8571. o.] 36-37. pontok.

⁵⁴ C-1/07. sz. Weber-ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-8571. o.] 39. pont.

⁵⁵ C-467/10. sz. Akyüz-ügyben 2012. március 1-jén hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]

⁵⁶ Az ügynek vannak intertemporális kollíziós jogi vonatkozásai is, de ezek ismertetésétől eltekintünk.

⁵⁷ Ez gyakorlatilag a csalárd kapcsolással analóg helyzet vö. *Burián László – Czigler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre: Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog* (Budapest, KRIM Bt, 2010) msz. 6.36-6.44

annak helyébe lépő 2006/126 irányelv a vezetői engedélyek kiállításának feltételeire vonatkozó nemzeti rendelkezések minimális harmonizációját írják csak elő. Így a tagállamok ezen a területen szabadon tarthatnak fenn vagy fogadhatnak el szigorúbb rendelkezéseket, ez azonban nem érinti e tagállam azon kötelezettségét, hogy elismerje a más tagállamok által ugyanezen irányelvnek megfelelően kiadott vezetői engedélyeket.⁵⁸ Ez az *irányelv rendszertani elemzéséből fakadó érv*. A *jogpolitikai érv* a következő volt: ha a fogadó államnak lehetővé tennék, hogy ne ismerje el a másik tagállamban kiállított vezetői engedélyt, azért mert az engedély jogosultja számára az első államban megtagadták az első vezetői engedély kiállítását, és mert a kiállító tagállam nem ellenőrizte azt, hogy a kiállítás megtagadásához vezető okok megszűntek-e, az azzal járna, hogy a vezetői engedély kiállításának szigorúbb feltételeit megállapító tagállam meghatározhatná azon követelmények minimális szintjét, amelyet a többi tagállamnak tiszteletben kellene tartania annak érdekében, hogy az ezen utóbbiakban kiállított vezetői engedélyek elismerhetőek legyenek a területén.⁵⁹ Érdekes módon ebből a szempontból a legrelevánsabb érv, nem is az első kérdésre adott válasz körében, hanem az ítélet végén kerül elő: a Bíróság elfogadta a tagállamok azon törekvését, hogy a tisztán *fiktív tartózkodási hellyel rendelkező személyek* által megszerzett vezetői engedélyek érvényességét megtagadják, ha kizárólag abból a célból rendelkeztek a fiktív tartózkodási hellyel, hogy a vezetői engedélyének a valódi tartózkodási helye szerinti tagállamban történő kiállítására előírt szigorúbb feltételek alkalmazása alól kibújjanak. Ugyanakkor felhívta arra is a figyelmet, „hogy az a tény, hogy a vezetői engedély jogosultja a tartózkodási helyét egy adott tagállamba helyezi azzal a céllal, hogy a vezetői engedély kiállítására vonatkozó feltételeket illetően kedvezőbb jogszabályok előnyeit élvezze, szerves része a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való, az EUMSZ 21. cikkének (1) bekezdése által az uniós polgárokra ruházott és a 91/439 és 2006/126 irányelv által elismert joga gyakorlásának”.⁶⁰

A második kérdés az volt, hogy vajon az elismerés megtagadásának a tartózkodási hely megsértése miatta lehetősége fennáll-e akkor is, ha az *információk* ugyan nincsenek feltüntetve az engedélyben, de az a *kiállító államtól*, a nagykövetségtől *származik*. A Bíróság ebben az esetben is azzal érvel elsősorban, hogy a tagállamokban kiállított vezetői engedélyek külön alakítás nélküli, feltétlen kölcsönös elismerésének kötelezettsége alóli kivételek nem értelmezhetők kiterjesztően anélkül, hogy ne

⁵⁸ A C-467/10. sz. Akyüz-ügyben 2012. március 1-jén hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 54. pontját. Lásd továbbá a C-329/06. és C-343/06. sz., Wiedemann és Funk egyesített ügyekben 2008. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-4635. o.] 53. pontját

⁵⁹ Ld. a C-467/10. sz. Akyüz-ügyben 2012. március 1-jén hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 56. pontját

⁶⁰ A C-467/10. sz. Akyüz-ügyben 2012. március 1-jén hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 76. pontját.

fosztanak meg lényegétől a vezetői engedélyek kölcsönös elismerésének elvét.⁶¹ Ezért a tartózkodási helyre vonatkozó információk akkor tekinthető a kiállító tagállamtól származó, azt tanúsító vitathatatlan információnak, ha ez az információ a tagállam hatóságától származik. A kiállító tagállam népszerűségi-nyilvántartási hatóságaitól szerzett információkat ilyen információknak lehet tekinteni, akkor is, ha azokat a kiállító állam illetékes hatóságai nem közvetlenül, hanem csak közvetve, például a nagykövetség által nyújtott tájékoztatás formájában továbbítja.⁶²

Ez az ítélet *több szempontból is érdekes*. Egyrészt, átteszi a vezetői engedélyről folyó diskurzust egy másik dimenzióba: a korábban csupán a közlekedéspolitikai, illetve a gazdasági alapszabadságok keretében értelmezett engedélyből, az *európai polgár státuszához kapcsolódó jogosultság* lesz.⁶³ Ez azért fontos, mert a Bíróság úgymond emeli a tétet: az európai polgár státusza kapcsán a korlátozások igazolása egyre nehezebb. A vezetői engedély jelentőségének ilyen kiterjesztésének a reflexhatása a minimális harmonizáció felől a szorosabb együttműködés irányába történő elmozdulás lehetne. Ez a narratíva benne volt a korábbi ítéletekben is, amikor a Bíróság az elismerés megtagadása helyett a 91/439 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése által bevezetett kölcsönös segítségnyújtás és információcsere keretében nyitva álló lehetőségekre hívta fel a figyelmet.

Az ügy másik érdekes momentuma ezzel függ össze: a Bíróság úgymond *jutalmazza a kölcsönös segítségnyújtás és információcsere keretében tett lépéseket*, azzal, hogy a nagykövetségen keresztül szerzett információkat is felhasználhatónak tartja annak eldöntésére, hogy vajon a tartózkodási hely fikatív vagy tényleges volt-e, és ezzel igyekszik hozzájárulni a hatóságok közötti együttműködés fokozásához.

III.

Transznacionalis közigazgatási aktus - transznacionális közjog?

1. Az európai vezetői engedéllyel kapcsolatos esetjog rövid ismertetése alapján az ügyek *számos közös vonása* bontakozik ki. A fogadó ország közigazgatási szerve azon dilemma előtt áll, hogy

⁶¹ A C-467/10. sz. Akyüz-ügyben 2012. március 1-jén hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 65. pontját

⁶² A C-467/10. sz. Akyüz-ügyben 2012. március 1-jén hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], 66-72. pontjait

⁶³ Ld. összefoglalóan Ferdinand Wollenschläger: *Grundfreiheit ohne Markt Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime* (Tübingen: Mohr, 2007)

*alkalmazhatja-e saját jogát (lex fori)*⁶⁴ vagy pedig *el kell ismernie* a vezetői engedélyt kiállító állam jogát? A helyzet nyilván azzal bonyolódik, hogy míg a nemzetközi magánjog alapján a *lex fori* első lépésben kollíziós és eljárási szabályokat ad, addig a *nemzetközi közjogi kollíziós konstellációkban nincsen egy kollíziós kódex*, hanem legfeljebb – és általában, de nem feltétlenül kizárólagosan – egyoldaló kollíziós normák. Ebből következik az a kérdés is, hogy mikor és milyen feltételekkel köteles a fórum közigazgatási szerve elismerni egy másik állam által kibocsátott közigazgatási aktust (jelen esetben vezetői engedélyt), és mikor mentesül e kötelezettség alól. Más szavakkal: az adott élethelyzetre *mennyiben és milyen feltételekkel alkalmazható a lex fori anyagi joga*, illetve melyik jog az, amelyik leginkább alkalmas az élethelyzet szabályozására.⁶⁵

A kérdés úgy is feltehető, hogy *melyik állam fóruma jogosult eljárni az érvénytelenítés esetén*.⁶⁶ A fentebbi ügyekben ugyanis a válasz részben arra futott ki, hogy a fogadó állam nem jogosult intézkedni a saját joga alapján egy másik állam által kiállított jogosítvány esetén, ha a kiállítás körülményei nem feleltek meg az irányelvben foglaltaknak, hanem csupán arra jogosult, hogy felhívja a kiállító állam figyelmet arra, hogy a tartózkodási hely követelményének nem tettek eleget, de eljárni továbbra is a kibocsátó állam járhat el.

2. Ugyanígy merült fel kérdésként, hogy miképp kell megítélni azt az esetet, amikor a kiállító állam joga csak azért kerül alkalmazásra, mert külföldi elem – a (fiktív) tartózkodási hely – az egyébként alkalmazandó *lex fori* jogkövetkezményei elkerülése érdekében – színlelve – került az élethelyzetbe. Más szavakkal: mi számít *csalárd kapcsolásnak*, mi az *alkalmazandó jog* csalárd kapcsolás esetén,⁶⁷ illetve érvényesíthetőek a szigorúbb követelmények az *ordre public* mintájára?⁶⁸

3. A vázolt kérdések nem újak a jogtudományban: az alkalmazandó jog, a kapcsoló szabályok, az eljárni jogosult fórum olyan kérdések, amelyekre a nemzetközi kollíziós magánjog keresi a válaszait már hosszú ideje. Az egyetlen *újdonosság*⁶⁹ talán abban van, hogy ezek a kérdések a *territorialitási elv által*

⁶⁴ A fogalomhoz vö. Burián László – Czigler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre: Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog. (ld. 57. jegyzet) msz. 5.29

⁶⁵ Ld. Hans J. Sonnenberger in: Hans. J. Sonnenberger (szerk.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 10, Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (Art. 1-38), Internationales Privatrecht, (München: C.H.Beck, 1998) Einl. IPR, msz. 1-3.

⁶⁶ vö. Burián László – Czigler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre: Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog (ld. 57. jegyzet) msz. 6.1-6.7.

⁶⁷ vö. Burián László – Czigler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre: Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog (ld. 57. jegyzet) msz. 6.36-6.44

⁶⁸ Ld. hozzá Sonnenberger (65 jegyzet), msz. 686-711; Burián László – Czigler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre: Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog (ld. 57. jegyzet) msz. 7.15-7.24; Raffai Katalin: A nemzetközi magánjogi közrend rétegei – különös tekintettel a közösségi és a magyar jogra. Doktori értekezés. Budapest, 2008.

⁶⁹ Az újdonosság inkább a már Karl Neumeyer által is felfedezett gondolat elfeledését jelenti, vö. Karl Neumeyer:

korábban uralt⁷⁰ közjogban jelennek meg. Azzal, hogy egy közigazgatási aktushoz kapcsolódó joghatások – a belsőpiac szükségleteinek megfelelően⁷¹ és az elismerési kötelezettség hatására – gyakorlatilag elválnak a közigazgatási aktust kibocsátó államtól, ugyanazok a kérdések merülnek fel, amelyekre a *nemzetközi kollíziós magánjog is kidolgozott különböző jogintézményeket*. Az ilyen kollíziós helyzetek, amelyekben különböző kapcsoló elemeknél fogva több állam joga merül fel alkalmazandóként, nem válaszolhatóak meg az európai jog rangkollíziós szabályával, az uniós jog elsőbbségével. Egy horizontális kollíziók megoldására alkalmas közjogi kollíziós szabályrendszerre, de legalábbis elvekre van szükség e kérdések megoldásához. A nemzetközi kollíziós magánjog szabályai ugyan számos kidolgozott jogintézményt bocsáthatnak mintaként rendelkezésre a közjogi kollízió feloldása érdekében, de a magánjogi kollíziós szabályok alkalmazhatósága csak korlátozott lehet. A *nemzetközi közjogi kollízió ugyanis több szempontból is különbözik a magánjogtól*. Egyrészt annak létrejöttében, másrészt, de szoros összefüggésben az első kérdéssel, a két jogterület alapvető eszmeiségének különbözősége miatt.

4.A nemzetközi magánjogi kollízió gyökere a polgárok autonómiája, és az ennek gyakorlása során történő érintkezés a külfölddel gazdasági- és magánviszonyaikban: szerződéseket kötnek, megházasodnak, balesetet szenvednek stb. A *közjogi kollízió* ezzel szemben – elsősorban a közhatalom törvényekhez kötöttségének elve alapján – egészen *más körülmények között jön létre*. Az állam szervei csak akkor és abban a mértékben tevékenykedhetnek, ha és amennyiben erre külön jogszabály őket felhatalmazza: nem járhatnak el külföldön, nem alkalmazhatnak külföldi jogot és nem ismerhetnek el külföldi közigazgatási határozatot, csak akkor, ha ezt a törvényhozó kifejezetten előírja. A közjogi kollízió tehát akkor állhat elő, ha ezt a törvényhozó megteremti az által, hogy külföldi hatóságot eljárni, vagy idegen jogot alkalmazni enged, egyszerűen külföldi elemet visz a jogviszonyba. Röviden: a magánjogi kollízió mögött a magánjogi autonómia (a kollíziós kötelmi jogban: az akaratú autonómia), a közjogi kollízió mögött szigorú hatásköri szabályok, demokratikus felhatalmazottság és felelősség munkál. Ebből persze az is fakad, hogy inkább illúzió – és jogszabálytanilag is valószínűleg kétséges – egy nemzetközi közjogi kollíziós kódex kidolgozása, ugyanis a kollíziót magát is jogszabály teremti

Internationales Verwaltungsrecht, Bd. IV, (München/Berlin: J. Schweitzer, 1936) . A tudománytörténeti fejlődéshez *Jörg Menzel: Internationales Öffentliches Recht. Verfassungs- und Verwaltungsgrenzrecht in Zeiten offener Staatlichkeit* (Tübingen: Mohr, 2011) 43-62.

⁷⁰ Pagnánsan a magyar gyakorlatból a 30/1998 (VI. 25.) sz. AB határozat. Ld. az elméleti alapokhoz: *Klaus Vogel: Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm. Eine Untersuchung über die Grundfragen des sog. internationalen Verwaltungs- und Steuerrechts* (Frankfurt a. M.: Metzner, 1965).

⁷¹ Ennyiben hasonló, ugyanakkor még magasabb társadalmi-gazdasági fejlettségi előfeltételei vannak a közjogi kollíziós jognak és a magánjogi kollíziós jognak. vö. *Burián László – Czigler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre: Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog* (57. jegyzet) msz. 4.16-4.19

meg: így minden olyan jogszabály, amelynek kollíziós szabálya ellentmond a kollíziós kódexnek, egyben intertemporális kollízióban állna magával a kódexszel is. Ez a logikai probléma aligha feloldható. Ugyanakkor *szükség van az alkotmánnyal konform közjogi kapcsoló szabályok rendszerének megalkotására*: mi számít csalárd kapcsolásnak, hogyan reagáljon erre a közjog, mely fórumnak van joghatósága stb.

Egy folyóiratcikk nyilván nem vállalkozhat valamennyi részletkérdés elmozdításával,⁷² inkább rá kívánta irányítani a figyelmet egy relatív szűk terület bemutatásával arra, hogy a kizárólagos territorialitás mint a közjogi normák alkalmazásának paradigmája, vagy mint kizárólagos kapcsolószabály, mára már *meghaladott*, és olyan *komplexebb megoldásokra* van szükség, amelyek figyelembe veszik az államhatalom kizárólagosságára felelteti igény háttérbe szorulását. A közjogi szabályok által befolyásolt gazdasági forgalom megköveteli, hogy az engedélyek ne kapcsolódjanak egyetlen államhoz: ezt a folyamatot kiválóan szemlélteti a transznacionális közigazgatási aktusok léte és működése. Az ebből fakadó problémák modellezésére, *a közigazgatási jogok nemzetközi ütközésének szabályozására pedig csupán egy nemzetközi kollíziós közjog képes.*

⁷² Részletes feldolgozást egyes kérdéseknek ld. *Christoph Ohler*, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts (4. jegyzet); *Christoph Möllers – Andreas Voßkuhle – Christian Walter* (szerk.): Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten. (Tübingen: Mohr, 2007); *Martin Kment*: Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (22. jegyzet); *Jörg Menzel*: Internationales Öffentliches Recht. (69. jegyzet).