

A SZEMÉLYEK SZABAD ÁRAMLÁSÁNAK LEGITIM KORLÁTJA

*Az állampolgárság megkövetelése a közhatalom körébe
tartozó foglalkozásoknál, különös tekintettel a közjegyzőkre*

LANGBEIN Réka

1. Bevezetés

Az Európai Unión belül megvalósuló négy piaci szabadság egyike a személyek szabad áramlása. Főszabályként biztosítani kell, hogy a személyek szabadon mozoghassanak az Európai Unió területén, azonban vannak bizonyos esetek, amikor lehetőség nyílik ennek az alapszabadságnak a korlátozására. Ilyen kivételnek minősül a tagállamok szuverenitásába tartozó területek szabályozása, mint például a közhatalom gyakorlása.¹ Az EUMSZ. 51. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok a közhatalom körébe tartozó foglalkozásokat a saját állampolgáraik számára tartsák fenn, bizonyos feltételek megléte esetén. Igaz ugyan, hogy az alapító szerződések rögzítik, hogy tilos a diszkrimináció közvetlen és közvetett formája egyaránt, azonban láthatjuk, hogy egyes esetekben mégis lehetőség van különbségtételre, tehát nem abszolút tilalomról van szó. A közhatalom fogalmának értelmezését leginkább az Európai Unió Bírósága által meghozott ítéletek segítik, melyeken keresztül megállapítható, hogy milyen feltételekhez köthető az alapszabadság korlátozása. Az alapító szerződések célkitűzéseit, az alapszabadság érvényesülését azonban a korlátozások ellenére is szem előtt kell tartani. Az alábbiakban a közhatalom fogalmát az Európai Bíróságnak a közjegyzőkkel kapcsolatosan hozott ítéletei alapján szemléltetem.

¹ ANGYAL Zoltán – ASZTALOS Zsófia – FAZEKAS Judit – GYENEY Laura – METZINGER Péter – MILASSIN László – OSZTOVITS András – SZABÓ Marcel: *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 454.

2. A letelepedés szabadsága

A személyek szabad mozgásának a munkavállalás szabadsága melletti másik két formája a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága. E három szabadság szorosan kapcsolódik egymáshoz, olyannyira, hogy a párhuzamos szabályozás révén együttesen biztosítják a személyek szabad mozgásához kapcsolódó piaci szabadság megvalósulását.²

Ahhoz, hogy eldöntsük, kik vonhatók a letelepedés szabadságának hatálya alá, el kell határolni azt a szolgáltatásnyújtás szabadságától. Míg az előbbiek esetében a letelepedni szándékozó hosszabb, határozatlan időre integrálódik a másik tagállamba, addig az utóbbi csak átmenetileg tartózkodik az adott országban. Tehát a letelepedés esetén a fogadó állam gazdasági életében való részvétel tartósnak mondható, és ebben a tagállamban egy állandó létesítmény az, amely segíti a tevékenység tényleges és valóságos végzését.³ Összességében tehát a letelepedés szabadsága tényleges gazdasági tevékenység tartós, határozatlan időre tervezett végzését teszi lehetővé egy másik tagállamban. Az alanyi jog feltétele, hogy a kifejtett gazdasági tevékenység jövedelemszerzésre irányuljon.⁴ A letelepedés szabadsága a magánszemélyek számára biztosított olyan jog, amely alapján lehetőségük van arra, hogy a gazdasági tevékenységüket választásuk szerint az unió területén belül bárhol megkezdjék, illetve folytassák.⁵

A belső piaci szabályozás alkalmazásának feltétele a határokon átnyúló elem megléte, azonban napjainkban egyre gyakoribb az ez alóli kivétel. Alapvetően csak a tagállamok állampolgárai élvezhetik a letelepedés szabadságát, a harmadik országok állampolgárai nem, kivéve, ha az Unióval erre irányuló nemzetközi egyezményt kötöttek, melynek értelmezésére az Európai Unió Bírósága rendelkezik hatáskörrel. Ilyen kivételnek számít még az az eset is, amikor a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályokra olyan harmadik állam állampolgárságával rendelkező személy hivatkozik, akinek a családtagja jogosult ezt az alapszabadságot gyakorolni. Ezt az álláspontot támasztja alá a Bíróságnak a Singh-ügyben⁶ hozott ítélete is.⁷

² OSZTOVITS András: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. Budapest, Complex, 2011. 1290.

³ Uo. 1292.

⁴ KAROLINY Eszter – KOMANOVICS Adrienne – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 284.

⁵ ANGAL–ASZTALOS–FAZEKAS–GYENÉY–METZINGER–MILASSIN–OSZTOVITS–SZABÓ i. m. 461.

⁶ C-370/90. sz. ügy Surinder Singh [ECLI:EU:C:1992:296]

⁷ OSZTOVITS i. m. 1304–1305.

3. A letelepedés szabadsága alóli kivétel: közhatalom

Főszabályként tilos mindenféle korlátozás, amely arra irányul, hogy valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállamban való letelepedését akadályozza.⁸ Azonban az alapszabadság körében is található kivétel, mégpedig a közhatalom körébe tartozó foglalkozások esetében. Ez azt jelenti, hogy az olyan tevékenységekre, amelyek a közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódnak, nem vonatkoznak a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezések. A hatályos szabályozást az EUMSZ. 51. cikke tartalmazza (korábban EK 45. cikk), melynek célja annak megakadályozása, hogy a közhatalom gyakorlásának joga olyan külföldi gazdasági szereplőkre szállhasson át, akik a letelepedés szabadságával élnek.⁹

3.1. A közhatalom fogalmának értelmezése

A közhatalom fogalma akárcsak a közszolgálaté, uniós fogalom, melyet megszorítóan, szűken kell értelmezni. A közhatalom, mint fogalom még nem teljesen kristályosodott ki, mivel a Bíróság eddig elenyésző esetben állapította meg a feltételek, így a kivétel fennállását.¹⁰ A tagállamok nem jogosultak a fogalom értelmezésére, annak elkerülése érdekében, hogy tágan értelmezzék azt, és ez által több foglalkozást is a kivétel alá vonhassanak. Ennek következtében az Európai Bíróság jogkörébe tartozik a közhatalom fogalmának értelmezése, amely így a tagállamok területén egységes, mind az értelmezés, mind az alkalmazás szempontjából.¹¹

3.2. Közhatalmi tevékenységek

Csak azok a tevékenységek tartoznak ebbe a kategóriába, amelyek a közhatalomhoz közvetlenül és specifikusan, sajátosan kapcsolódnak. Főszabályként csak meghatározott tevékenységeket lehet a kivétel alá vonni, nem lehetséges egész szakmacsoportokat, szektorokat kivenni az alapszabadság érvényesülését

⁸ ANGYAL–ASZTALOS–FAZEKAS–GYENEY–METZINGER–MILASSIN–OSZTOVITS–SZABÓ i. m. 461.

⁹ OSZTOVITS i. m. 1331.

¹⁰ Uo. 1331.

¹¹ KAROLINY–KOMANOVICS–MOHAY–PÁNOVICS–SZALAYNÉ (2015) i. m. 230.

biztosító rendelkezések alól. Azonban a Bíróság a Reyners ügyben kimondta, hogy lehetőség van bizonyos esetekben egész szakmákat az EUMSZ. 51. cikkének hatálya alá vonni, amennyiben az adott szakmám belül nem választhatók el egymástól a közhatalom körébe tartozó, illetve az egyéb tevékenységek.¹² A Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy csak azok a tevékenységek minősülnek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek, amelyek nem kiegészítő és előkészítő jellegűek, valamint a vitás ügyekben döntési és mérlegelési jogkörrel, illetve kényszer alkalmazására vonatkozó jogkörrel rendelkeznek.¹³ Tehát minden esetet, minden állást, munkakört önállóan, külön kell vizsgálni, a funkcionális szemléletmódnak megfelelően.

Az EUMSZ 51. cikke szorosan összefügg a 45. cikk (4) bekezdésével, hiszen ez esetben is a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a saját állampolgáraik számára tartsák fenn azokat az állásokat, amelyek a közhatalom gyakorlásában való részvételt valósítanak meg. Az 51. cikk olyan, nem a közszolgáltatásban dolgozó személyekre vonatkozik, akik a közhatalom gyakorlásának jogával vannak felruházva, így az 51. cikk a 45. cikk (4) bekezdéséhez képest csak másodlagos szereppel bír.¹⁴

3.3. Közjegyzők

Az alapító szerződések szerint vannak olyan közszolgálati állások, amelyek a betöltőik részéről olyan mértékű elkötelezettséget kívánnak meg, amelyre külföldi állampolgárok nem képesek.¹⁵ Vitás kérdésnek tekinthető a közjegyzők tevékenysége, hogy vajon megkövetelhető-e a tagállami állampolgárság ezen szakma gyakorlásához. A szabadfoglalkozású tevékenységek közül a közjegyzői hivatás mondható leginkább a kivétel körébe tartozónak, mivel itt jelenik meg legnagyobb mértékben a közhatalomban való részvétel. Szabadfoglalkozásúaknak minősülnek az orvosok is, például a halotti bizonyítvány kiállításával, vagy az ügyvédek a bíróság előtti képviseléssel, ám ezek

¹² OSZTOVITS i. m. 1332.

¹³ IMRE Miklós – KOROM Ágoston: Megkövetelhető-e az állampolgárság Magyarország esetében a közjegyzői szakma gyakorlásához? *Közjegyzők Közlönye*, 2011/6. 35.

¹⁴ OSZTOVITS i. m. 1331.

¹⁵ IMRE Miklós – KOROM Ágoston: Megkövetelhető-e az állampolgárság a közjegyzői szakma gyakorlásához? *Közjegyzők Közlönye*, 2011/4. 2. [a továbbiakban: IMRE (2011a)]

nem valósítanak meg olyan részvételt a közhatalomban, ami indokolttá tenné az EUMSZ. 51. cikkének alkalmazását.¹⁶

Alapvetően azok az államok, amelyek a latin típusú közjegyzői mintát követik, állampolgársági feltételhez kötik a közjegyzői hivatás gyakorlását, tehát korlátozzák a letelepedési szabadság érvényesülését, és főszabály szerint a tagállamok döntenek el, hogy alkalmazzák-e ezt a korlátozó feltételt.¹⁷ A közhatalom körébe tartozó tevékenységek meghatározása tagállami hatáskörbe tartozik, ám ez sem korlátok nélkül történik, ugyanis az alapszerződés érvényesülését biztosítani kell minden esetben.¹⁸

3.3.1. Történeti előzmények

A közjegyzők tevékenységét szabályozó egységes rendelet nem létezik, de megfigyelhető, hogy az uniós jogalkotás jelentősen befolyásolta a szabályozásukat. Az évek során számos olyan rendelet és irányelv került kibocsátásra, amelyek közvetetten befolyásolták a közjegyzői tevékenységet, mint például a költségekre, vagy az eljárásjogra vonatkozó szabályozások.¹⁹

Az Európai Parlament megbízta Luis Marinho képviselőt, hogy készítsen el egy jelentést, amelyben összefoglalja a közjegyzőségre vonatkozó rendelkezések hasonlóságait és különbözőségeit. A Marinho-jelentés alapján az Európai Parlament 1994-ben elfogadott egy határozatot, amely több fontos megállapítást is rögzített. Ezek alapján a Parlament elismerte, hogy a közjegyzői hivatás az EK 45. cikkének hatálya alá tartozik.²⁰ Az Európai Közjegyzőség Konferenciája (CNUE)²¹ az Európai Parlament fentebb ismertetett tevékenységére tekintettel 1990-ben kibocsátotta a Madridi deklarációt, amely rögzítette azokat a közjegyzőkre vonatkozó hasonlóságokat, amelyek Európában jellemzőek. Ezek közé

¹⁶ HARSÁGI Viktória: Az ügyvédi és közjegyzői hivatás gyakorlásának szabályozása, lehetőségei és korlátai az Európai Unió tagállamaiban. In: *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai*. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Kiadványsorozata, Tomus 3., Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003. 143.

¹⁷ Uo. 147.

¹⁸ Uo. 142.

¹⁹ Uo. 140–141.

²⁰ Uo. 143. o.

²¹ A CNUE célja a latin típusú közjegyzői tevékenységnek az európai térségen belüli elősegítése és fejlesztése, emellett feladata a nemzeti közjegyzői szervezetek képviselete az Európai Unió politikai szintjén. (MÉSZÁROS Anikó: A CNUE működése és a szervezet jelentősége az európai közjegyzőségek számára. *Közjegyzők Közlönye*, 2008/5. 12–13.)

tartozik többek között, hogy a közjegyző állami hatalmat gyakorol például a közokiratok kiállításakor, szabadfoglalkozásuként gyakorolja tevékenységét, és célja a jogbiztonság megteremtése.²²

Ezekre tekintettel 1995-ben elfogadásra került „A közjegyzői hivatás európai kódexe”, amely a nemzeti szabályozásokat érintetlenül hagyta. A kódex a közjegyzők együttműködését irányozta elő a nemzetközi ügyletek könnyebb megkötése érdekében és rögzítette, hogy a külföldön tevékenykedő közjegyzőkre mind a hazai, mind pedig az adott tagállam jogszabályai irányadóak. A kódex lehetővé tette, hogy a közjegyző elkísérje ügyfelét külföldre, vagy ennek hiányában kezdeményezze az együttműködést a másik közjegyzővel.²³

Az Európai Bíróság jelenleg azt a nézőpontot képviseli miszerint a közjegyzői tevékenység nem tartozik a közhatalom kivétele alá, ennél fogva nem követelhető meg a tagállami állampolgárság ezen állások betöltéséhez. A Bíróság ezt az álláspontját azzal támasztotta alá, hogy kimondta, csak azon foglalkozások esetében követelhető meg az állampolgárság, amelyeknél ez a korlátozás feltétlenül szükséges azon érdekek megóvásához, amelyeket a tagállam védeni kíván. Emellett a Bíróság szerint csak azok a foglalkozások tekinthetők az EUMSz. 51. cikkének hatálya alá tartozónak, amelyeknél a tevékenységek önmagukban is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek. Ezek alapján nem tartoznak ebbe a körbe a kiegészítő és előkészítő jellegű tevékenységek, valamint azok, amelyek kötelező jelleggel igénybe veendő, amelyek a bíróságok tevékenységéhez szorosan kapcsolódóak, és amelyek nem járnak döntési, mérlegelési jogkörrel, valamint kényszer alkalmazására vonatkozó jogkörrel.²⁴

3.3.2. *Jogesetek*

A Bizottság hat tagállammal szemben (Belgium, Franciaország, Németország, Ausztria, Luxemburg, Görögország) indított kötelezettségszegés miatti eljárást, mivel nem teljesítették az alapszerződésből eredő kötelezettségüket, amikor a közjegyzői hivatás gyakorlásához feltételként a tagállami állampolgárság meglétét szabták.

²² HARSÁGI i. m. 144–145.

²³ Uo. 145–146.

²⁴ IMRE i. m. 35.

Bizottság kontra Osztrák Köztársaság

Az Osztrák Köztársaság esetében az Európai Bíróság kimondta, hogy a tagállamban a közjegyzők nem vesznek részt közvetlenül és sajátosan a közhatalom gyakorlásában, amit több megállapítással támasztott alá. Ezek közé tartozik többek között az a tény, hogy a közjegyző a felek előzetes jóváhagyása nélkül nem módosíthatja az érintett megállapodást, illetve az általuk kibocsátott okirat nem köti a bíróságokat mérlegelési jogkörük gyakorlása során. Emellett a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a közjegyzői okiratok végrehajthatósága még nem jelenti a közhatalomban való részvételt, hiszen ez a felek erre irányuló szándékán alapul. A közjegyzők által nyújtott segítség, illetve tájékoztatás sem alapozza meg az EUMSz. 51. cikkének alkalmazását, akkor sem, ha ezek kötelező jellegűek, vagy kizárólag a közjegyzők hatáskörébe tartoznak. Ami az osztrák közjegyzők örökléssel kapcsolatos feladatit illeti (például halál tényének megállapítása, hagyaték megőrzése), az Európai Bíróság rögzítette, hogy ezeket szoros bírósági ellenőrzés alatt végzik, melynek keretében a bíróság jelentést kérhet, különböző vizsgálatokat folytathat le, vita esetén pedig a döntést is a bíróság hozza meg. A tagállamban a közjegyzők jogosultak bizonyos szervezési és biztosítási intézkedéseket is meghozni, azonban ezek csupán járulékos jellegűek az egyéb feladataikhoz képest. Ezen megállapításokra hivatkozva mondta ki a Bíróság, hogy az Osztrák Köztársaságban a közjegyzők a közhatalom gyakorlásában nem vesznek részt közvetlenül és sajátosan.²⁵

Villalón Főtanácsnok indítványa

Pedro Cruz Villalón Főtanácsnok a 2010. szeptember 14-én ismertetett indítványában²⁶ államelméleti szemszögből vizsgálta a kérdést, és megállapította, hogy a közhatalom egy egyoldalú akaratértvényesítő képesség, amelyhez nem szükséges a kötelezett beleegyezése. A Főtanácsnok álláspontja szerint a közjegyzők legfontosabb feladata a hitelesítés, illetve az egyéb feladataik által segítik a bíróságokat, csökkentik az ügyterhüket. Ez az úgynevezett 'megelőző igazságszolgáltatás' a Főtanácsnok szerint a közhatalom gyakorlásában való részvételt jelent, de mivel nincs kényszerítő jogkörük a közjegyzőknek, így

²⁵ IMRE i. m. 36–37.

²⁶ C-47/08. sz. ügy Villalón Főtanácsnok indítványa: Európai Bizottság kontra Belga Királyság [ECLI:EU:C:2010:513]

ez csak egy kevésbé szoros kapcsolatot jelent a közhatalommal.²⁷ Álláspontját arra alapozta, miszerint a közjegyző olyan aktusokat, magatartásokat ruház fel közhitelességgel, amelyek egyéb esetben nem rendelkeznek több jogi erővel, mint a magánakarat kifejeződése, valamint, hogy a hitelesítés a tagállamokban a közjegyzői tevékenység elválaszthatatlan részét képezi. Villalón főtanácsnok indítványában tehát kifejtette, hogy a közjegyzői tevékenység az EUMSz. 51. cikkének hatálya alá tartozik. Azonban alapvetően ez még nem alapozza meg az állampolgársági alapon tett hátrányos diszkriminációt, mivel a közjegyzői szakma közhatalom gyakorlásában való részvételének foka nem követeli ezt meg, tehát aránytalan azzal.²⁸ A Bíróság ennek megfelelően a 2011-ben meghozott ítéletekben figyelmen kívül hagyta a Villalón Főtanácsnok által előadottakat, és elmarasztalta a tagállamokat, valamint megállapította, hogy a tagállamok tiltott állampolgárságon alapuló diszkriminációt követtek el, ugyanis ezekben az országokban e tevékenységek, tehát a hitelesítés és a közokiratok kiállítása, nem minősülnek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek.²⁹

Ezt követően a Bizottság Magyarország ellen is megindította a kötelezettség-szegés megállapítása iránti eljárást, mivel az országban csak magyar állampolgárok gyakorolhatják a közjegyzői hivatást. Ami a magyar közjegyzőség jogállását illeti, az ezekre vonatkozó rendelkezések csupán másodlagos szereppel bírnak, ezért kevésbé meghatározóak. Magyarországon a közjegyzők tevékenysége egyre inkább közelít a bíróságokéhoz, eljárásuk bizonyos esetekben – mint például a fizetési meghagyás vagy a végrehajtás elrendelése –, azonos hatályú a bíróságokéval. Emellett a közjegyzők által végzett nemperes eljárások is egyre meghatározóbbá válnak napjainkban.³⁰ Tehát a magyar közjegyzők tevékenységi körébe tartozó feladatok sokkal inkább a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek, mint azokban a tagállamokban, amelyekben a Bíróság ítéleteiben megállapította az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést. Általánosságban elmondható, hogy Nyugat-Európában a közjegyzők feladatai között gyakrabban vannak olyanok, amelyek nem kapcsolódnak a közhatalomhoz.³¹

²⁷ OSZTOVITS i. m. 1337.

²⁸ Uo. 1337. o.

²⁹ IMRE (2011a) i. m. 9.

³⁰ IMRE i. m. 43–44.

³¹ MISKOLCZI-BODNÁR Péter: Az állampolgársági követelmény megítélése a közjegyzői szolgáltatások piacán folyó verseny körében II., *Közjegyzők Közlönye*, 2004/12. 3.

Reyners ügy

A Reyners ügyben³² az Európai Bíróság kimondta, hogy bizonyos esetekben egész szakmák is az EUMSZ. 51. cikke, tehát a közhatalom hatálya alá vonhatók, amennyiben az adott szakmához tartozó közhatalomhoz kapcsolódó, és az ehhez a foglalkozáshoz kapcsolódó egyéb tevékenységek nem választhatók el egymástól. Az ügyben a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy mely területeket sorolnak a közhatalom gyakorlása körébe. Ennek következtében lehetséges, hogy tagállamonként eltérő területek tartoznak ebbe a kategóriába. Az uniós jog határokat szab az 51. cikk hatálya alá tartozó tevékenységek vonatkozásában, annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy egyoldalú tagállami intézkedések csorbítsák a Szerződés érvényesülését.³³

Az ügyben egy jogi diplomával rendelkező holland állampolgár kívánt Belgiumban ügyvédi hivatást gyakorolni, amelyre azonban állampolgársága miatt nem volt lehetősége. A közhatalom fogalmának pontosabb értelmezése érdekében a Conseil d'État kérdése arra irányult, hogy a letelepedési jogra vonatkozó rendelkezések alól csak azok a tevékenységek jelentenek-e kivételt, amelyek a közhatalom gyakorlásához kapcsolódnak, vagy az egész szakma teljes egészében kivételt képez, mivel tartalmaz olyan tevékenységeket is, amelyek a közhatalom gyakorlásához kapcsolódnak.

Az eset kapcsán felmerült a kérdés, hogy az olyan szakmák vonatkozásában, mint az ügyvédeké, a letelepedés szabadsága alól csupán azok a tevékenységek jelentenek-e kivételt, amelyek közvetlenül és specifikusan a közhatalom gyakorlása körébe tartoznak vagy a teljes szakma a kivétel alá vonható. Azok a tevékenységek, amelyek az ügyvédek az igazságszolgáltatás fontos részévé teszik, olyan egységet alkotnak, melyek nem választhatók el egymástól. A Bizottság álláspontja szerint az EKG. Szerződés 55. (jelenleg EUMSZ. 51.) cikkében meghatározott kivétel az adott szakmákon belül csak azokra a tevékenységekre vonatkozik, amelyek ténylegesen részt vesznek a közhatalom gyakorlásában, azzal, hogy ezek a tevékenységek elválaszthatók az adott szakma egyéb tevékenységeitől.

Az EKG. Szerződés 55. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok csak a tagállami állampolgársággal rendelkezők részére tartsák fenn azokat a tevékenységeket, amelyek a közhatalom gyakorlásában közvetlenül és sajátosan vesznek

³² C-2/74. sz. ügy Jean Reyners kontra Belgium [ECLI:EU:C:1974:68]

³³ OSZTOVITS i. m. 1333.

részt. Ezeket a korlátozásokat minden tagállam esetében külön vizsgálni kell, tekintettel az adott szakmára vonatkozó nemzeti rendelkezésekre.

Rögzítésre került, hogy azok a szakmai tevékenységek, amelyek rendszeres és szerves kapcsolatot jelentenek a bíróságokkal, még nem valósítanak meg közhatalom gyakorlásában való részvételt. Így nem tekinthetők e körbe tartozónak az ügyvédi tevékenység legjellemzőbb formái, mint a jogi tanácsadás, bíróság előtti képviselet és védelem, ugyanis ezek a tevékenységek nem befolyásolják a bíróságok mérlegelési jogkörét. Összességében elmondható tehát, hogy az EKG. Szerződés 55. cikkének hatálya alá azok a tevékenységek tartoznak, amelyek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt valósítanak meg.

A Reyners ügy azért is bír kiemelkedő jelentőséggel, mert a Bíróság itt mondta ki először, hogy bizonyos esetekben, meghatározott feltételek fennállása mellett, lehetőség van egész szakmákat is a közhatalom körébe vonni.

Bizottság kontra Spanyolország ügy

A Bizottság kontra Spanyolország ügyben³⁴ a Bíróság kifejtette, hogy a magán biztonsági cégek nem rendelkeznek kényszerítő jogosítványokkal, ugyanis a közbiztonság fenntartásához való hozzájárulás nem jelenti a közhatalom gyakorlásában való részvételt. Emellett a spanyol jogszabályok is egyértelműen különbséget tesznek az állami biztonsági szervek feladatai és a magán biztonsági cégek között, így ez esetben maximum kisegítő jellegű tevékenységről lehet szó, tehát nem valósul meg a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és különleges részvétel.³⁵

Bizottság kontra Francia Köztársaság ügy

A Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben³⁶ a jogvita alapját képezte az a francia rendelkezés, mely szerint csak a francia állampolgársággal rendelkező személyek gyakorolhatják a közjegyzői hivatást.

³⁴ C-114/97. sz. ügy Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyol Királyság [ECLI:EU:C:1998:519]

³⁵ OSZTOVITS i. m. 1335.

³⁶ C-50/08. sz. ügy Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság [ECLI:EU:C:2011:335]

A Bizottság hangsúlyozta, hogy az EK 45. cikkében megfogalmazott kivételt csak olyan tevékenységekre szabad alkalmazni, amelyek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt jelentenek. A Bizottság az eset kapcsán rámutatott arra is, hogy meg kell különböztetni azokat a tevékenységeket, amelyeket a közhatalom gyakorlása körében végeznek, azoktól a tevékenységektől, amelyeket csupán a köz érdekében végeznek, a közhatalom gyakorlásában való bármiféle részvétel nélkül. Az EK 45. cikke csupán meghatározott tevékenységekre alkalmazható, főszabály szerint nem lehet egész szakmákat e kivétel alá vonni, hacsak nem választhatók el a közhatalom körébe tartozó tevékenységek az adott szakmához tartozó egyéb tevékenységektől.

A Bizottság a jelen ügyben azzal érvelt, hogy Franciaországban a közjegyzők csupán a felek akarátát tanúsítják, valamint joghatással látják el azt, tehát közreműködésük a felek előzetes beleegyezését igényli, így a közjegyzők nem rendelkeznek eljárásuk során döntési jogkörrel.

A Francia Köztársaság hangsúlyozta, hogy a közjegyzők legfontosabb feladatai közé tartozik a közokiratok kiállítása, amely a közhatalom gyakorlásában való részvétel megnyilvánulását jelenti. Emellett azzal érvelt a tagállam, hogy a közjegyzői okiratok végrehajthatóak előzetes bírói döntés nélkül, valamint ezen okiratok bizonyító ereje a legmagasabb szintű a francia jogrendben.

A Bizottság azt rótta fel a Francia Köztársaságnak, hogy a más tagállamok állampolgárai számára nem biztosítja az egyenlő bánásmódot azáltal, hogy csak a saját állampolgárai számára tartja fenn a közjegyzői hivatás gyakorlását.

A Francia Köztársaság ezzel szemben azzal védekezett, hogy a közjegyzői hivatás nem tartozik a letelepedés szabadsága alá, mivel az a közhatalom körébe tartozó foglalkozásnak minősül.

A Bizottság hangsúlyozta, hogy csak azok a tevékenységek tartoznak az EK 45. cikke alá, amelyek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt valósítanak meg, a tisztán előkészítő vagy kisegítő jellegű tevékenységek nem. Álláspontja mellett azzal érvelt, hogy mivel a közjegyzők közreműködése a felek előzetes egyetértéséhez kötött, így a hitelesítési tevékenység önmagában nem jelent a közhatalom körébe tartozó tevékenységet. A közjegyzők hivatásuk gyakorlása során közérdekű célokat követnek, melyek biztosítják a magánszemélyek között létrejött okiratok vonatkozásában a jogbiztonságot és a jogszerűséget. A közjegyzők által kiállított közokiratok végrehajthatóak előzetes bírói döntés nélkül is, ám ez sem jelenti a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt, mivel a végrehajthatóság feltétele, hogy a felek szándéka az okiratok vagy megállapodások ilyen hatással való felruházására irányul.

Ezek alapján a Bizottság arra a megállapításra jutott, miszerint a közjegyzői hivatás nem jelent a közhatalom gyakorlásában való részvételt, így a Francia Köztársaság tiltott, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést követett el azáltal, hogy a közjegyzői hivatás gyakorlását tagállami állampolgársághoz kötötte.

Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügy

A Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügyben³⁷ a Bizottság annak megállapítása iránt fordult a Bírósághoz, hogy mivel Luxemburg csak a saját állampolgárai számára tartja fenn a közjegyzői hivatás gyakorlásának jogát, így tiltott állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést követett el.

Luxemburgban a közjegyzők szabad foglalkozás keretében végzik tevékenységüket, díjazásukat és javadalmazásukat pedig nagyhercegi rendelet állapítja meg. Főbb feladataik közé tartozik a közokiratok kiállítása, a hitelesítés, valamint a különböző iratok megőrzése, dátumozása.

A Bizottság szerint az EK 45. cikk (1) bekezdésének kivételét azokra a tevékenységekre kellene korlátozni, amelyek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt valósítanak meg. Ehhez szükséges, hogy ezek a tevékenységek magukban foglalják a kényszerítő, valamint a döntési jogkör gyakorlását is, és ne legyenek kiegészítő vagy előkészítő jellegűek. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a kivétel csak meghatározott tevékenységekre alkalmazható, nem egész szakmákra, kivéve, ha nem lehetséges az egyes tevékenységek szétválasztása.

A Bizottság azzal érvelt, hogy a hitelesítés csupán a felek akaratát tanúsítja, és joghatással ruházza azt fel, tehát szükséges, hogy a felek előzőleg megállapodjanak. Továbbá a közjegyző egyoldalúan nem módosíthatja a hitelesítendő megállapodást, ugyanis ehhez is a felek előzetes egyetértése szükséges. Így a közjegyző a felekkel szemben nem gyakorol döntési jogkört. Emellett a Bizottság azt is megállapította, hogy a végrehajtási záradék okiratra történő rávezetése nem jelenti azt, hogy ez részét képezne a végrehajtásnak, így a végrehajthatóság biztosítása nem jár kényszerítő jogkör alkalmazásával. Összességében tehát a Bíróság véleménye szerint e tevékenységek nem jelentenek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt.

³⁷ C-51/08. sz. ügy Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség [ECLI:EU:C:2011:336]

A Luxemburgi Nagyhercegség ezzel szemben azt állította, hogy a közjegyzői hivatás a közhatalom körébe tartozó foglalkozásnak minősül az általuk kiállított okiratokhoz fűződő joghatások miatt, illetve érvelését azzal támasztotta alá, hogy a luxemburgi jogrendben sajátos jogállással rendelkeznek. Emellett a tagállam hangsúlyozta, hogy a közjegyzői okiratok végrehajthatóak, tehát nem szükséges ehhez előzetes bírói döntés, valamint a luxemburgi jogrend olyan tevékenységekkel ruházta fel a közjegyzőket, amelyek a közhatalom körébe tartoznak. A tagállam a luxemburgi nyelv használatára is felhívja a figyelmet, vagyis, arra, hogy a közjegyzői tevékenység gyakorlásakor szükség van a luxemburgi nyelv használatára, ezzel is elősegítve a tagállam kultúrájának, hagyományának megőrzését, tiszteletben tartását.

A közjegyzők a hitelesítést megelőzően kötelesek megvizsgálni, hogy az okirat kiállításához szükséges, törvényben meghatározott feltételek fennállnak-e. Amennyiben nem teljesülnek ezek a feltételek, úgy kötelesek megtagadni a hitelesítést. A közjegyzők ezt a vizsgálatot a köz érdekében végzik, hogy a jogbiztonságot és a jogszerűséget biztosítsák. Azonban e célok követése még nem alapozza meg azt, hogy csak a tagállami állampolgárságú személyek számára tartsa fenn ezeket az állásokat Luxemburg, valamint a köz érdekében végzett tevékenységek még önmagukban nem jelentenek a közhatalomban való közvetlen és sajátos részvételnek. A felek szabadon választhatnak közjegyzőt, akiknek főként a szakmai képességüktől függ az általuk nyújtott szolgáltatás minősége, így tehát a közjegyzők valójában versenyfeltételek mellett gyakorolják hivatásukat, ez pedig nem jellemző a közhatalomra. A Bizottság rögzítette, hogy noha az Unió tiszteletben tartja a tagállamok identitását, a Luxemburgi Nagyhercegség más eszközökkel is biztosítani tudná hagyományainak, nyelvének megőrzését, és nem kéne ennek megvalósítása érdekében más tagállamok állampolgárait kizárni e körből.

A Bíróság ítéletében úgy határozott, hogy a hivatkozott közjegyzői tevékenységek nem tartoznak a közhatalom gyakorlása körébe, így a Luxemburgi Nagyhercegség nem teljesítette az EK 43. cikkéből eredő kötelezettségét azáltal, hogy állampolgársági feltételhez kötötte a közjegyzői tevékenységek gyakorlását.

Bizottság kontra Portugália ügy

A Európai Bizottság kontra Portugál Köztársaság ügyben³⁸ rögzítésre került, hogy amennyiben a jogalkalmazó úgy ítéli meg, hogy egy tevékenység a közhatalom gyakorlásához kapcsolódik, el kell végeznie az arányossági tesztet. Ez egyrészt mérlegeli az adott intézkedés hatását, másrészt pedig azt, hogy milyen mértékben vesz részt a közhatalom gyakorlásában.

Az, hogy egy tevékenység milyen mértékben kapcsolódik a közhatalomhoz attól is függ, hogy mennyire illeszkedik az adott jogrendszerbe. Ennek alapján az igazságszolgáltatás tekinthető a közhatalom legjellemzőbb megnyilvánulásának, ugyanis döntéseivel megállapítja a jogot, ami végeredményben összevegyül a jogrenddel. A közhatalom közreműködése nélkül a magánszemélyek nem képesek olyan jogi aktusok megtételére, amelyek harmadik személyeket köteleznek, valamint kényszerrel sem alkalmazhatnak, így jogaik érvényesítése során a közhatalom felhatalmazására van szükségük.

Az adott ügyben a rendelkezésre álló információk alapján megállapítható, hogy a portugál közjegyzők közhatalmi jellegű tevékenységet folytatnak, hiszen a hitelesítés révén megelőlegezik a magánszemélyek számára a felhatalmazást a jogaik gyakorlásához. Ugyanakkor a közjegyző nem alkalmaz kényszerrel és nem ír elő egyoldalúan kötelezettségeket sem. A hitelesítés révén a közjegyző jellegzetes minőséggel ruházza fel a magánszemélyek okiratait, amelyek ennek hiányában nem bírnának jogi kötőerővel, illetve más közhatalmi szervhez kellene fordulniuk a személyeknek, annak érdekében, hogy jogaikat érvényesíthessék.

Tehát ezek alapján a Bíróság kimondta, hogy a hitelesítés közvetlenül és sajátosan vesz részt a közhatalom gyakorlásában, így amennyiben ez a tevékenység a Portugál Köztársaságban lényegi, központi, elválaszthatatlan elemét képezi a közjegyzői szakmának, úgy meg kell állapítani, hogy az a közhatalom körébe tartozó foglalkozásnak minősül.

Bizottság kontra Portugál Köztársaság

A Bizottság kontra Portugál Köztársaság ügyben³⁹ a vita alapját a gépjárművek műszaki ellenőrzése képezte, amelyet Portugáliában egy állami intézmény

³⁸ C-52/08. sz. ügy Európai Bizottság kontra Portugál Köztársaság [ECLI:EU:C:2011:337]

³⁹ C-438/08. sz. ügy Bizottság kontra Portugália [ECLI:EU:C:2009:651]

végez, amely az ellenőrzések elvégzése végett magánszervezeteket kér fel, illetve kérhet fel, amelyek jogosultak meghozni a határozatot a gépjármű műszaki megfeleléséről vagy meg nem feleléséről.

A gépjármű-ellenőrzés két szakaszból áll: az első szakaszban a különböző műszaki ellenőrzések történnek, illetve a műszaki jegyzőkönyv felvétele, míg a második szakaszban az ellenőrzésnek a tanúsítása történik egy matrica gépjárműre való felhelyezésével, vagy ennek a tanúsításnak az elutasítására kerülhet sor.

Az első szakasz feladatai kizárólag műszaki jellegűek, ennél fogva nem valószínű, hogy a közhatalom gyakorlásában való részvételt. Ezzel szemben a második szakaszban lévő feladatok közhatalmi jogosítványokat foglalnak magukba, hiszen az ellenőrzésből jogi következtetéseket vonnak le.

Azonban megállapítható, hogy annak ellenére, hogy az állami intézmények magánszervezetekre bizzák a műszaki ellenőrzés végrehajtását, attól még közvetlen felügyeletet gyakorolnak felettük. Továbbá a Bizottság kimondta, hogy a magánszervezetek nem rendelkeznek kényszer alkalmazására vonatkozó jogkörökkel valamint, hogy a csupán műszaki ellenőrzés eredményeiről szóló határozat nem rendelkezik döntéshozatali autonómiával, így a fentiek alapján a Bizottság megállapította, hogy a magánszervezetek nem tartoznak az EK 45. cikkében megfogalmazott kivétel alá.⁴⁰

Bizottság kontra Lett Köztársaság ügy

A Bizottság kontra Lett Köztársaság ügyben⁴¹ a Bizottság annak megállapítását kérte, hogy a Lett Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ. 49. cikkéből eredő kötelezettségét, miután a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte. A Lett Köztársaság azzal érvelt, hogy a közjegyzői hivatás az EUMSZ. 51. cikkének hatálya alá tartozik, nem pedig a 49. cikk hatálya alá.

A lett jogrendben a közjegyzők legfontosabb feladatainak egyike a közokiratok kiállítása, emellett feladatai körében a közjegyző aláírások, másolatok valódiságát hitelesíti.

A Bizottság állítása szerint a Lett Köztársaságban a közjegyzők által folytatott tevékenységek nem jelentenek a közhatalom gyakorlásában való részvételt, ennél fogva nem tartoznak az EUMSZ 51. cikkének hatálya alá. A Bizottság

⁴⁰ OSZTOVITS i. m. 1334–1335.

⁴¹ C-151/14. sz. ügy Bizottság kontra Lett Köztársaság [ECLI:EU:C:2015:577]

kimondta, hogy az aláírások, másolatok, okiratok hitelesítésével kapcsolatosan a felek előzetes egyetértésére van szükség a közjegyző közreműködéséhez, valamint hangsúlyozta, hogy a közjegyző nem módosíthatja egyoldalúan a felek előzetes jóváhagyása nélkül az adott okiratot.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően ez a hitelesítési tevékenység nem minősül a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek.

A közjegyzőknek a válással kapcsolatos feladatait illetően a Bizottság kimondta, hogy a közjegyző csak a felek egyetértése esetén mondhatja ki a válást, egyet nem értés esetén a bíróságnak van erre hatásköre. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a szolgáltatás minősége közjegyzőkként változhat, szakmai képességeiktől függően, így tehát a közjegyzők versenyfeltételek mellett gyakorolják hivatásukat, ez pedig nem jellemző a közhatalom gyakorlására.

A Lett Köztársaság arra hivatkozott, hogy a közjegyzők nem választhatják meg a szolgáltatásuk ellenértékeként kapott díjazást, sem a szolgáltatást, sem pedig a szolgáltatás nyújtásának helyét, így nem a szabad verseny keretei között folytatják tevékenységüket. Továbbá a tagállam hivatkozott arra is, hogy a közjegyzők bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, mivel megtagadhatják a jogellenes cselekményekhez kapcsolódó okiratok kiállítását. Hivatkozási alapjukat képezte az a tény is, hogy a közjegyzők által kiállított, illetve hitelesített okiratok harmadik személlyel szemben érvényesíthetők. Ami a válással kapcsolatos feladatokat illeti, a Lett Köztársaság hangsúlyozta, hogy nincs jelentősége annak, hogy a felek egyetértése szükséges a közjegyzők feladatának ellátásához, hiszen az általuk meghozott okiratok ugyanúgy kötelezőek a felekre, mint harmadik személyekre nézve.

A Bíróság korábbi ítéleteiben megállapításra került, hogy a közjegyzői tevékenységek nem tartoznak a közhatalom gyakorlása körébe, és ezt a gyakorlatot vitte tovább ebben az ügyben is.

A Bíróság megállapította, hogy a letelepedés szabadságát a közjegyzőkre is alkalmazni kell, továbbá, hogy a közjegyzők szabad szakmai tevékenységet végeznek. A felek szabadon választhatnak közjegyzőt, törvény állapítja meg a közjegyzők díjazását, de az általuk nyújtott szolgáltatás minősége változhat szakmai képességüktől függően, tehát a közjegyzők versenyfeltételek között gyakorolják hivatásukat. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a közjegyzők által végzett hitelesítési feladatok önmagukban nem tartoznak az EUMSz. 51. cikkének hatálya alá, hiába követnek közérdekű célokat, a jogszerűség és jogbiztonság célkitűzésit, ez azonban még nem igazolja, hogy ezeket a jogosítványokat kizárólag tagállami állampolgársággal rendelkező személyek gyakorolhatják. A válással kapcsolatosan feladatok körében is kimondja a Bíróság,

hogy mivel azok a felek egyetértéséhez kötöttek, azok akaratán alapulnak, így ez sem jelent a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt, hiszen a felek egyetértésének hiányában a bíróság rendelkezik hatáskörrel e feladatok ellátására. Továbbá a Bíróság megállapította azt is, hogy a közjegyzők valóban versenyfeltételek között gyakorolják hivatásukat, ami nem jellemző a közhatalom gyakorlására.

A kifejtettek alapján a közjegyzői hivatás nem tartozik az EUMSZ. 51. cikke értelmében vett közhatalom körébe, tehát a Lett Köztársaság által szabott állampolgársági feltétel tiltott hátrányos megkülönböztetésnek minősült.

A bemutatott jogesetekben láthatjuk, hogy a Bíróság szerint a közjegyzők tevékenységei közé tartozó hitelesítési, közokirat előállítási feladatok nem állnak olyan szoros kapcsolatban a közhatalom gyakorlásával, hogy megalapozzák az EUMSZ. 51. cikkének alkalmazását.

4. Összegzés, konklúzió

A Bíróság fent ismertetett esetjoga alapján megfigyelhető, hogy egyetlen ügy kapcsán sem állapította meg az állampolgárság, mint feltétel jogosságát, tehát a közjegyzői hivatás nem sorolható a közhatalom körébe tartozó foglalkozások közé. Többek között ezért is nehezen behatárolható az EUMSZ. 51. cikkének hatálya, mert a Bíróság még nem állapította meg egyetlen esetben sem annak fennállását. Az ügyek kapcsán jól látható, hogy a tagállamok arra törekednek, hogy a közjegyzői hivatás egyike legyen azoknak a szakmáknak, amelyek a közhatalom körébe vonhatók, tehát próbálják a kivételt tágan értelmezni. Ezzel szemben a Bíróság szemléletmódja is egyértelmű, miszerint a lehető legszűkebben kell értelmezni a közhatalom fogalmát, annak érdekében, hogy a személyek szabad áramlása, és vele együtt a letelepedés szabadsága minél szélesebb körben megvalósuljon. Mivel tagállamonként eltérőek a közjegyzők feladatai, így minden egyes esetben külön kell vizsgálni, hogy fennállnak-e a korlátozás feltételei. Ennek megfelelően az ismertetett jogesetekben a tagállamok által hivatkozott közjegyzői feladatok egyike sem felel meg a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek, amely alapján lehetséges volna az állampolgárság kikötése.