

AZ EURÓPAI UNIÓS JOGHARMONIZÁCIÓ MINT ÁLLANDÓ VISZONYÍTÁSI-ÉRTÉKELÉSI-IGAZODÁSI FOLYAMAT TAGÁLLAMI SZINTEN: MÓDSZERTANI ELEMZÉS

JÓZON MÓNICA
egyetemi docens (SAPIENTIA-EMTE)

1. Bevezetés

Az uniós jogharmonizáció módszertani leképezése kettős folyamatelemzést igénylő vállalkozás. Egyrészt az uniós jogharmonizációs politika mozgatóerői, másrészt pedig a tagállami implementálási stratégiát meghatározó nemzeti jogi és intézményi adottságok, valamint nemzeti politikai célok határozzák meg a jogharmonizáció eredményeként létrejövő *hibrid jogot*, amelytől azt várja az Európai Unió, hogy általa elérhetőek legyenek az uniós célok, tagállami kontextusban. E mellett jelentős szerepe van a jogharmonizáció hatékonyságában a tagállami jogi kultúrának és a kultúrának általában. A jelen tanulmány a többszintű (uniós és tagállami) szabályozási folyamatok kölcsönös hatásából adódó uniós és tagállami kihívásokra és egyben az uniós jogharmonizáció belső korlátaira mutat rá.

A folyamatelemzés szerves részét képezi a *jogösszehasonlítás* és a *jogviszonyítás* szerepe a többszintű uniós jog értelmezési folyamatában, amelynek elsődleges célja a tagállami jogi sokszínűségből fakadó valós és vélt korlátok felszámolása vagy csökkentése. Uniós szinten tulajdonképpen a jogharmonizációs folyamat összes szereplője az uniós piacpolitikai célokhoz viszonyítja és értékeli a tagállami intézkedéseket, kezdve a jogszabálytervezeteket előkészítő tanulmányok szerzőivel, és folytatva az Európai Unió köztisztviselőivel. Ugyanez érvényes a tagállami implementálást követően a tagállami teljesítményt értékelő biztossági bürokratakra és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) bírói karára, valamint a főtanácsnokra.

A központi kérdés az, hogy milyen jogösszehasonlító módszer alapján vizsgálják a felsorolt szereplők a harmonizálásnak alávetett tagállami jogot és a harmonizálás eredményeként létrejött, folyamatos átalakulásban levő *hibrid jogot*, amely már sem nem uniós, sem nem tisztán tagállami, hanem egy *sui generis* jog, amely a sajátos tagállami intézményrendszeren keresztül érvényesül, tehát viseli a nemzeti jogi és

intézményi kultúra jegyeit, illetve a tagállami piac sajátosságait, miközben az uniós jog elvei működtetik.

Az uniós jog igen kevés útmutatást ad a jogharmonizációs döntést megalapozó tanulmányok módszertani követelményeire vonatkozóan, vagy arra nézve, hogy az uniós intézmények milyen szempontok mentén minősítik *ex ante* és *ex post* a tagállami jogot. A tagállamok többnyire utólag, a végrehajtás során, a Bizottság és később az EUB ítéleteiből ismerik meg a mércét, ami szerint jogharmonizációs teljesítményüket az uniós intézmények értékelik. A cikk ezeket a módszertani támpontokat kísérli meg feltérképezni és megpróbál belőlük következtetéseket levonni, tagállami szemszögből.

2. Uniós jogharmonizáció: fogalom- és folyamat meghatározás

Először is maga a fogalom tisztázandó, hogy mit értünk uniós jogharmonizáció alatt. A fogalom az integráció során változott, sőt jelenleg is változásban van. Három fejlődési szakasza különböztethető meg: a) a teljes harmonizáció 1987-ig; b) a minimális jogharmonizáció szerepének növekedése az Egységes Európai Okmányt követően, annak felismerése után, hogy szükség van a jogszabályversenyre, ami következtében a tagállamok szabadok voltak szigorúbb mérce megtartásában és bevezetésében, és c) a jelenlegi a maximális jogharmonizáció korszaka.

A fogalom alatt értendő minden olyan intézkedés, amely az uniós politikák megvalósításának eszköze és amelynek célja a közös követelmények megvalósítása.¹ *A tagállami jogrendszerek nem egymással harmonizálnak az uniós jogharmonizáció folyamatában, hanem az uniós jogpolitikai cél megvalósítása során válnak hasonlónak.* Az uniós jogharmonizációs eszköz, a jogi aktus, alapulhat teljes körű² jogharmonizáción, amikor a jogintézmény minden vetületére kiterjed az uniós norma hatóköre; részleges³ jogharmonizáción, amikor a jogintézménynek csupán egyes vetületei lesznek harmonizálva, pontosabban azok, amelyek a belső piaci cél megvalósításához szükségesek; vagy opcionális⁴ harmonizáción, amikor meg van adva a választás lehetősége az

¹ Eva J LOHSE: The meaning of harmonisation in the context of European Union law – a process in need of definition. In: Mads ANDENAS – Camilla BAASCH ANDERSEN (eds.): *Theory and Practice of Harmonisation*. Cheltenham, Edwards Elgar, 2012. 7.

² Pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK Irányelve (2008. április 23.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 Irányelve (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

³ Pl. A Tanács 2001/23/EK irányelve (2001. március 12.) a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közlítéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2006/115/EK Irányelve (2006. december 12.) a bérleti jogról és a haszonkölcsönzési jogról, valamint a szellemi tulajdon területén a szerzői joggal szomszédos bizonyos jogokról.

⁴ Pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/25/EK Irányelve (2004. április 21.) a nyilvános vételi ajánlatról; A Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadott-értékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás (77/388/EKG).

irányelvben megfogalmazott szabály és a nemzeti szabály között úgy, hogy az uniós és nemzeti jogszabály nem zárja ki egymást.⁵ Az opcionális harmonizáció a régi megközelítésen alapuló jogharmonizációra volt jellemző, míg az új megközelítés a teljes harmonizációra törekszik. A jogharmonizáció mértéke lehet minimum és maximum. Amennyiben maximum⁶ jogharmonizációról beszélünk, a magasabb tagállami szintű védelem nem megengedett, viszont a minimum⁷ jogharmonizáció esetén lehetőségük van a tagállamoknak arra, hogy a szigorúbb nemzeti követelményrendszert megtartsák vagy új, magasabb követelményrendszert vezessenek be.

A jogharmonizáció tehát feltételez egy jogpolitikai célt, amihez igazodik a tagállami jog. A viszonyítási alap ezért nem pusztán maga az uniós jogszabály, hanem az uniós politika, amelynek megvalósítási eszköze az uniós jogszabály és az arra vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlat. *Az uniós jogharmonizáció során a tagállami nemzeti jog tehát nem hasonul az uniós joghoz, hanem az uniós politikákhoz igazodik.* A két folyamat nem azonos, mivel a harmonizálandó nemzeti jogszabály tagállamon belüli funkciója más, mint a jogharmonizációs uniós eszköz által megvalósítandó transznacionális, piacteremtő cél. Ennek okán az uniós jogharmonizáció nem a klasszikus jogösszehasonlításon alapszik, amikor különböző nemzeti jogrendszerhez tartozó szabályok és jogintézmények közös funkciójának azonosítása a cél. *Az uniós jogharmonizáció során az uniós intézmények azt vizsgálják az uniós jogszabály-előkészítéskor, hogy a tagállami szabályok miben különböznek és ez által milyen akadályokat állítanak az uniós piacteremtés elé és azok miként küszöbölhetők ki.* Ez a folyamat feltételezhet de-regulációt és egyben re-regulációt is az uniós célok mentén.

⁵ A jogharmonizáció fajtáiról bővebben: Robert SCHÜTZE: *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 189–215.; Piet Jan SLOT: Harmonization. *European Law Review*, vol. 21., iss. 5. (1996) 378–397.; Michael DOUGAN: Minimum Harmonization and the Internal Market. *CMLRev.*, vol. 37. (2000) 835.; Peter ROTH: Minimum Harmonization for the Completion of the Internal Market? Example of the Consumer Sales law. *CMLRev.* vol. 40. (2003) 1107–1135.; Stephen WEATHERILL: *The Internal Market as a Legal Concept*. Oxford, Oxford University Press, 2017. 151–179.; Stephen WEATHERILL: *Law and Values in the European Union*. Edwards Elgar, 2016. 257–300.; Stephen WEATHERILL: Maximum versus Minimum Harmonization: Choosing between Unity and Diversity in the Search for the Soul of the Internal Market. In: Niamh Nic SHUIBHNE – Laurence W. GORMLEY (eds.): *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 175–192.

⁶ Pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK Irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2002/46/EK irányelve (2002. június 10.) az éttrend-kiegészítőkre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

⁷ Pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/52/EU Irányelv (2014. április 16.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv módosításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/49/EU irányelve (2014. április 16.) a betétbiztosítási rendszerekről; Az Európai Parlament és a Tanács 2002/65/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról, valamint a 90/619/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK irányelv és a 98/27/EK irányelv módosításáról.

A jogharmonizáció eredménye egy új szabályozás, amely egy olyan közös nevezőn alapszik, amelyet a tagállamok többsége vállalhatónak tart, és amelynek eredményeként egyes tagállamok nyernek – ott ahol haladóbb, fejlettebb az uniós piacsabályozás mint a nemzeti –, mások pedig veszítenek, amennyiben az uniós szabályozás sokkal alacsonyabb piacvédelmet enged meg, mint amelyet a tagállami jogrendszer biztosított.

A jogharmonizációt megvalósító *implementálás is eltér a hagyományos jogi transzplantációtól*,⁸ ami egy másik jogrendszer jogintézményének önkéntes átvétele (például a nemzeti törvénykönyvek re-kodifikációja során), hiszen míg az önkéntes jogi transzplantációnál a jövevény szabály a befogadó jogrendszerhez lesz igazítva, addig *az uniós jogi implementálás során a tagállami jogrendszert kell az uniós, transznacionális piacpolitikai célokhoz igazítani.*

A közép-kelet-európai tagállamok esetében a jogharmonizációnak megvannak a sajátosságai abból adódóan, hogy míg a nyugat-európai tagállamok az uniós joghoz igazítják a nemzeti jog által kitermelt, rendszerszinten jól beágyazódott jogintézményt, addig a közép-kelet-európai tagállamok esetében előfordulhat, hogy nincs ilyen igazítandó nemzeti jogszabály; az uniós jogi aktus sok esetben a nemzeti jog számára teljesen új, rendszer-idegen szabályt vezet be, eltérően a nyugat-európai tagállamoktól, ahol hasonló funkciót betöltő szabályok már több évtizede jól működnek. Rendszerint annak a nyugat-európai jogrendszernek a megoldásait vizsgálja az ilyen helyzetbe került tagállam, amelyhez hagyományosan kötődik saját jogrendszere. *Ilyen esetben viszont a hagyományos jogösszehasonlító módszer nem elégséges, hiszen a külföldi modell tanulmányozása a tételes jog határain túl kell lépjen és egy mélyebb funkcionális elemzést kell végeznie annak megállapítása érdekében, hogy a tanulmányozott jogszabályi megoldás gazdasági, intézményi és kulturális meghatározói kompatibilisek-e a befogadó nemzeti jog rendszeradottságaival valamint gazdaságpolitikai és társadalompolitikai céljaival.*

Az Európai Unióban egymás mellett zajlik a *felülről lefelé történő (top-down) jogharmonizáció* uniós jogalkotás útján és az *alulról fölfelé (bottom-up) történő jogközeledés*, amely az előzetes döntéshozatali eljárás révén valósul meg, és amelynek a tagállami bíróságok a mozgatói. Az előzetes döntéshozatali eljárások keretében zajlik még egy *horizontális jogközvetítés* is a tagállamok között az által, hogy a többszintű uniós jog nemzeti és transznacionális pilléreinek összekapcsolása során olyan nemzeti megoldásokat exportálnak a tagállami bíróságok uniós jogi szintre, amelyek a tagállami jogból erednek; így egyik tagállam megoldása az előzetes döntéshozatali ítélet révén uniós joggá válik és hatással van a többi tagállambeli jogfejlődésre is. Sőt, a tagállami bíróságok gyakran olyan jogértelmezési kérdéseket is intéznek az EUB-hez, amelyek túlmutatnak az irányelv szabályozási területén, viszont elengedhetetlenek az

⁸ A jogi transzplantációról bővebben: Alan WATSON: *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. Georgia, University of Georgia Press, 1993.; Pierre LEGRAND: The Impossibility of „Legal Transplants”. *Maastricht J. Eur. & Comp. L.*, vol.4., 1997. 111–124.; Alan WATSON: *Legal Transplants and European Private Law. Electronic Journal of Comparative Law*, vol 4., n. 4. (December 2000) <http://www.ejcl.org/ejcl/44/44-2.html>; Michele GRAZIADEI: *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*. In: Mathias REIMANN – Reindard ZIMMERMANN (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 441–476.

uniós jogi norma tagállami működéséhez. Az ilyen helyzet főleg abból adódik, hogy a részleges vagy/és minimum harmonizáción alapuló uniós jogi norma ahhoz, hogy működőképes jogintézménnyé váljon, egy sor rendszerillesztést szolgáló további jogi normával kell kiegészülni. Az irányelv hatókörén túlmutató, de szükséges *önkéntes jogközelítés* (önkéntes, mivel nem írja elő az uniós jogi aktus) megvalósítható jogalkotással, vagy annak hiányában a bírói dialógus során lesz megoldható, amely a tagállami igazságszolgáltatás és az EUB között valósul meg az előzetes döntéshozatali eljárás keretében.

Az uniós jogharmonizáció tehát nem csupán egyszeri jogalkotási feladat, hanem állandó *viszonyítási-értékelési-igazodási folyamat*, amelynek keretében az uniós intézmények (a Bizottság és az EUB) a tagállami teljesítményt az uniós jogi norma gyakorlati alkalmazásában és piaci hatásaiban mérik, nem pedig az implementáló jogi norma milyenségében. A jogharmonizáció így nem korlátozódik időben a harmonizált jogszabály tagállami szintű átültetésére jogalkotás révén; a folyamat folytatódik a közigazgatási és a bírói végrehajtással. A tagállami *hibrid jog* fejlődését meghatározó tényezők és szereplők különböznek a zárt nemzeti jogrendszer mozgatóerőitől. Sőt, e hibrid joganyag gyakran felülírja nemcsak a jogágak közötti határokat, hanem azok módszertanát is, amihez igazodni nagy kihívás a tagállami implementálás és végrehajtás során.

A jogharmonizáció mindig is szorosan kapcsolódott a negatív integrációhoz (a négy alapvető szabadságot biztosító tilalmakhoz). Egyes esetekben az EUB ítélkezési gyakorlata révén felállított szabályok és elvek később kodifikálásra kerültek uniós szinten, tehát a bírói jog uniós jogi aktussá is alakulhat, mint ahogy történt például a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó EUB joggyakorlattal, amelyet a szolgáltatási irányelv⁹ összegzett. Ilyen esetben az uniós jogszabály erősen visszatükrözi az uniós bírói jog módszertanát, hiszen annak fogalom-meghatározásaival, elveivel és értelmezési szabályaival dolgozik. Szerepet játszanak tehát a jogharmonizáció alakulásában a négy alapvető szabadságot mozgató mechanizmusok, különösen a származási ország elve és a kölcsönös elismerés követelménye. Az viszont, hogy hol végződik a negatív integráció és hol kezdődik a jogharmonizáció, mai napig nincs szabályozva a Szerződések szintjén, így gyakorlatilag az uniós bírói jog határozza meg, hogy mikor és milyen eszközzel avatkozik be az EU a tagállami szabályozási önrendelkezésbe. A következő fejezet ennek jogalapját elemzi.

3. Az uniós jogharmonizáció jogalapja (EUMSZ 114. cikk) és gyakorlati alkalmazásának főbb jellemzői

A belső piaci jogharmonizáció jogalapjául az EUMSZ 114. cikk szolgál, amely kiemeli, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően *a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket fogad el, amelyek tárgya a belső piac megerősítése és működése.*

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 376, 27. 12. 2006., 36–68. o.

Az uniós jogharmonizációnak a Szerződések által szabott határai tehát tágak és tágan vannak értelmezve az uniós intézmények, elsősorban a Bizottság és az EUB által. Az Európai Unió hatásköre viszont nem korlátlan, hiszen ellenkező esetben sérülne az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott átruházott hatáskörök elve, amelyek értelmében az uniós intézmények a tagállamok által rájuk ruházott hatáskörök keretében járhatnak el az uniós jogharmonizációs jogalkotás, monitoring és végrehajtás során, valamint az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésében előírt *szubszidiaritás elve*, amely csak akkor jogosítja fel az Európai Uniót uniós szintű intézkedésre, ha a probléma nem oldható meg hatékonyan tagállami szinten. Az EUB ítélkezési gyakorlatának elemzése azt mutatja, hogy az EUB sajnos nem funkcionálisan, hanem formailag kezeli a szubszidiaritás követelményét, ugyanis nem kötelezi az uniós intézményeket arra, hogy konkrét érvekkel támasszák alá, hogy az adott kérdés szabályozása tagállami szinten nem kezelhető hatékonyan és ezért uniós szintű beavatkozásra van szükség.¹⁰ Az integráció első 30 évében, amikor a közös piac működését szabályozó jogharmonizáció jogi aktusai egyöntetű döntések eredményeként születtek, a hatáskör kérdése messze nem volt annyira jelentős, mint ma, amikor az *EUMSZ 114. cikk minősített szavazati többségen alapszik*, így a tagállamoknak nincs már lehetőségük, hogy megvétózzanak olyan uniós jogszabálytervezeteket, amelyek csökkentik a nemzeti piacsabályozás által biztosított sajátos, a fogyasztóvédelem, egészségvédelem, környezetvédelem vagy más nem piaci értékeken alapuló magasabb védelmi szintet.

Nincs korlát az uniós jogban arra vonatkozóan, hogy milyen területeket érinthet a jogharmonizáció, így bármilyen nemzeti jogszabály, közigazgatási szabály, közigazgatási gyakorlat és bírói jog a jogharmonizáló uniós jogi aktus hatálya alá kerülhet, amennyiben korlátozza a belső piac működését. Kivételt csupán azok a területek képeznek, amelyeket az *EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése* nevesít: az adózás, a személyek szabad mozgása, az munkavállalók jogait és érdekeit meghatározó rendelkezések. Ez viszont nem jelenti azt, hogy ezeken a területeken az Európai Unió nem alkothat másodlagos jogot, például az *EUMSZ 352. cikk* vagy az *EUMSZ 115. cikk* alapján. Sőt, az uniós bírói jog ismeri az ún. *megelőző jogharmonizáció* elvét is, amelynek értelmében a még nem megnyilvánuló, de a jövőben megvalósuló különbségek megelőzése érdekében is sor kerülhet jogharmonizációra, ha eltérő jogfejlődési tendenciák mutatkoznak a tagállamokban, amennyiben ezek képesek piacra-jutási akadályokat eredményezni és a célzott uniós intézkedések azokra irányulnak.¹¹ A gyakorlatban nehéz a határvonalat meghúzni a tagállami intézkedések tisztán belső és a határokon átnyúló hatásai között, ezért az EUB megállapította, hogy az *EUMSZ 114 cikk* nem feltételezi az intézkedés tényleges kötődését a tagállamok közötti szabad mozgással.¹² Akkor is lehetséges tehát

¹⁰ Pl. a C-233/94. sz. ügy Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (Deposit Guarantee) [ECLI:EU:C:1997:231] 28. pont; C-518/07. sz. ügy Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság [ECLI:EU:C:2010:125] 54. pont.

¹¹ C-58/08. sz. ügy Vodafone O2 et. al kontra Secretary of State [ECLI:EU:C:2010:321]; C-377/98. sz. ügy Hollandia kontra Parlament és Tanács [ECLI:EU:C:2001:523]; C-491/10. sz. ügy R kontra Secretary of State ex parte BAT és Imperial Tobacco [ECLI:EU:C:2002:741].

¹² C-465/00 sz., C-138/01. sz. és C-139/01. sz. egyesített ügyek Rechnungshof kontra Österreichischer Rundfunk [ECLI:EU:C: 2003:294] 41. pont.

a jogharmonizáció az EUMSZ 114. cikk alapján, ha a tagállami intézkedés csupán belső hatásokat fejt ki, tehát nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Mivel az Európai Unió szektor-specifikus hatáskörei sok esetben gyengék és gyakran kifejezetten vagy közvetetten kizárják a jogharmonizáció lehetőségét, így ezekhez az uniós intézmények igen ritkán folyamodnak, mint jogalaphoz. Az uniós piacszabályozás nagy többségének jogalapja így nem a Szerződések uniós szakpolitikáit megfogalmazó rendelkezései, hanem az EUMSZ 114. cikk. Ezért van az például, hogy a fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi szabályok messzemenő többségének az EUMSZ 114. cikk és nem a szakpolitikai hatáskör a jogalapja. Az EUMSZ 114. cikk tág és pontatlan megfogalmazása ad táptalajt az uniós intézményeknek ehhez a kvázi határtalan piacteremtő jogharmonizációhoz. Az EUMSZ 114. cikkben alapuló, a belső piaci céloknak alárendelt, a tagállami jogi pluralizmust visszaszorító technokrata szabályozási hatalom tehát *hatással van a szakpolitikai szabályozásra* is, elsődlegesen azzal, hogy azt visszaszorítja, hiszen hiába a hatáskör, ha az EUMSZ 114. cikkén keresztül zajló piacteremtő uniós jogalkotás felülírja az uniós szakpolitika érvényesülését.

A jogharmonizációs eszköz megválasztásában sem köti az uniós jog a Bizottságot vagy a többi uniós intézményt, így szabadon választják meg, hogy irányelv vagy rendelet, esetleg más egyoldalú uniós jogi aktus által kívánják elérni az uniós célokat. Az EUMSZ 114. cikk az *'intézkedés'* fogalmát használja, amely lehetővé teszi az uniós intézményeknek a szabályozó jogi eszköz és stílus szabad megválasztását. Ebből adódóan az EUB sem szab határokat az uniós intézményeknek abban, hogy milyen eszközzel valósítsák meg a jogharmonizációt.¹³

Az Európai Gazdasági Közösség alapító atyái elsődlegesen az uniós irányelvek által kívánták a tagállami jogi-intézményi sokszínűséget csökkenteni a belsőpiaci piacra-jutási akadályok felszámolása érdekében. Az uniós irányelvek teret biztosítanak annak, hogy az uniós cél megvalósítását a tagállamok a nemzeti jogrendszerük és intézményi rendszerük sajátosságaiból adódó köttéttségekre tekintettel valósítsák meg. A későbbiekben az Európai Unió a Bizottság szorgalmazására egyre inkább a közvetlen hatállyal rendelkező és a tagállamok számára mozgásteret nem biztosító rendeletek általi jogalkotást választotta és e tendencia különösen fokozódott a Lisszaboni Szerződés-módosítást követően. Például, 2010-2017 között 1786 rendelet és csupán 179 irányelv született, tehát *tízszer nagyobb volt a rendeletek száma, mint az irányelveké*.¹⁴ Nyilvánvaló a Bizottság végrehajtási jogi aktusainak térhódítása is, hiszen jelentősen növekedett a delegált jogi aktusok száma, ahol majdnem kizárólagosan rendeletek révén kormányoz az Európai Unió (309 bizottsági rendelet, 1 bizottsági irányelv).¹⁵ A végrehajtó jogi aktusok terén is hasonló tendenciát mutat a 2010-2017-es időszak (124 tanácsi rendelet, 1900 bizottsági rendelet, 14 bizottsági irányelv).¹⁶ Ezek a tendenciák jelentősen szűkítik a tagállami mozgásteret az uniós jog átültetése és végrehajtása során.

¹³ C-58/08. sz. ügy Vodafone O2 et. al, kontra Secretary of State [ECLI:EU:C:2010:321]; C-270/12. sz. ügy Egyesült Királyság kontra Tanács és Parlament [ECLI:EU:C:2014:18].

¹⁴ Az adatok elérhetősége: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>

Míg főleg a Lisszaboni Szerződés óta jelentősen változtak az uniós jogközelítés jogi és politikai eszközei az uniós jog hatékonyságának erősítése érdekében, a tagállami mutatók nem javultak, sőt a tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési perek és az előzetes döntéshozatali eljárások száma is jelentősen nőtt. *Meglepő, hogy nem az újonnan csatlakozott tagállamok járnak az élen a kötelezettségszegési eljárások és előzetes döntéshozatali kérelmek számát illetően, hanem a nyugat-európai és déli tagállamok.* Az EUB hivatalos honlapján elérhető adatok alapján megállapítható, hogy a 2012-2016-os időszakban a kötelezettségszegési ítéletek számát illetően az élen Görögország (17), Portugália (14), Olaszország (14), Belgium (14), Spanyolország (18), Franciaország (15), Egyesült Királyság (8), Németország (8) járt. Sokkal kevesebb volt a jogsértések száma Bulgáriában (4), *Magyarországon* (4), Csehországban (4), Szlovéniában (3), Ausztriában (3), Litvániában (1), Lettországbán (1), Észtországbán (1), Romániában (1) és Szlovákiában (1). Mondhatnánk, hogy a keleti bővítéssel csatlakozott új tagállamok, kivéve Lengyelországot (16), inkább jogkövetők, mint az európai integrációt alapító és irányító nyugat-európai tagállamok. Tartalmi kérdések nem megfelelő átültetése kapcsán a 2018 júniusi statisztika az alábbi sorrendet mutatja: Spanyolország (58), Olaszország (52), Németország (49), Franciaország (35), Csehország (35), Portugália (34) Belgium (34), Lengyelország (33), Ausztria (31), *Magyarország* (30), Szlovákia (27), Bulgária (23), Románia (20).

Az EUB 2005-2016-es időszakának előzetes döntéshozatali ítéletekre vonatkozó statisztikája is hasonlóan alakult. Jelentősen kiemelkedik Németország az igazságszolgáltatása által az EUB-hez intézett kérdések számával (886), amelyet Olaszország (508) Hollandia (325), Belgium (305), Franciaország (248), Ausztria (229) követ. *Magyarország* (136), Románia/2008-2016 (123), Lengyelország (108), Bulgária/2008-2016 (101), Litvánia (55), Csehország (53), Szlovákia (38), Lettország (45) jóval az uniós átlag alatt helyezkedik el. Az előzetes döntéshozatali ítéletek száma az integráció során jelentősen növekedett. Míg 1961-1965 között jóval 10 alatt volt az ítéletek éves száma, 1966-1976 között a 100-köz közelített, 1993-tól kezdődően 200 fölé került, majd 2009-re elérte a 300-at. 2011 óta az előzetes döntéshozatali ítéletek száma évi 450 körül mozog. 2017-ben 533 előzetes döntéshozatali ítélet született. A legtöbb kérelmet intéző tagállamok 2017-ben Németország (141), Olaszország (57), Hollandia (33), Franciaország (25) és Ausztria (31) voltak. A magyar igazságszolgáltatás 2017-ben 22 alkalommal fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel az EUB-hez. Kiemelendő, hogy a 2012-2016-os időszakban az EUB tevékenységének 67,92%-át az előzetes döntéshozatali eljárások képezték.

A fenti statisztikai adatok alapján felmerül a kérdés, hogy a tagállami és az uniós módszertan mennyiben egyezik, az uniós módszertan mennyiben ültethető át a tagállami hatóságok által is kezelhető jogértelmezési eszköztárra és vajon *egyazon jogértelmezési paradigmában léteznek-e az uniós intézmények és a tagállami szintű jogalkotás, végrehajtás és igazságszolgáltatás.*

A következő fejezet azt vizsgálja, hogy milyen mértékben járulhatnak hozzá az uniós jog sajátosságaiból adódó, az implementálás és végrehajtás során felmerülő rendszerproblémák a statisztikai adatok által szemléltetett tagállami tendenciákhoz.

4. Az uniós jog és tagállami jog kölcsönhatásából születő *hibrid jog* rendszerproblémái

Az uniós jogharmonizáció eredményeként születő hibrid jogot számos sajátosság jellemzi, amelyek gyökere az uniós jog szintjén keresendő. Ezek az alábbiakban összegezhetők:

- *Az uniós jogharmonizáció deregulációt és egyben újraszabályozást (re-regulációt) valósít meg, ami során jelentősen szűkül a tagállami jogalkotási és gazdaságpolitikai mozgástér.* A tagállami jogharmonizációs jogalkotás első lépése ezért az uniós hatáskör és ennek függvényében a tagállami mozgástér pontos meghatározása, amely az uniós jogszabály jogalapjából és az uniós szakpolitika éppen aktuális állásából vezethető le, tehát azt nemcsak az átültetendő uniós jogszabály határozza meg, hanem a Szerződések, másodlagos uniós jogszabály, *soft law* és uniós bírói jog. Az uniós szabályozási hatáskör-gyakorlás pontos határainak és a tagállami mozgástér megállapítása a gyakorlatban nem egyszerű feladat, mivel a Szerződések hatásköri rendelkezései nem mindig egyértelműek és ez különösen jellemző a megosztott hatáskörökre, mint például az energia-politika, környezetvédelem, fogyasztóvédelem. Előfordulhat, hogy a tagállam az implementálás során nem talál egyértelmű útmutatást az uniós jog szintjén arra vonatkozóan, hogy mekkora a tagállami hatáskör és ez joghézaghoz vezethet, mivel nem él teljeskörűen hatáskörével abban a tudatban, hogy az uniós hatáskör, vagy ellenkezőleg, túllépi mozgásterét olyan kérdésekben, amelyekben az Európai Unió már élt hatáskörével.
- *Az uniós norma nem helyettesítője a belső, nemzeti jogi normáknak, és a más rendeltetésű belső norma sem helyettesítője az uniós normának, a kettő más-más célt szolgál.* Ebből adódik, hogy a már létező (más funkciót szolgáló) belső norma sok esetben az uniós norma piacpolitikai céljainak megvalósításához nem minősül kielégítő átültető normának a Bizottság szerint. A belső jogrendszerben már korábban létező, tágabb célokat szolgáló kerettörvények uniós implementáló normaként való feltüntetése sajátos normák bevezetése helyett végül nagyobb rendszerhatást okozhat, miközben az érintett tagállam utólag azzal szembeesül, hogy a választott harmonizációs stratégia nem kielégítő az uniós jogi szempontok mentén. *Inkább ajánlott ezért az uniós jogi normák sajátos jogszabályok általi átültetése a belső jogba*, mintsem a már létező általános, vagy más, tágabb tárgyi hatályú szabályokat az uniós jognak megfelelően alkalmazni ahhoz, hogy azok kifejejték az uniós jogharmonizáció által elvárt hatást.
- A kontinentális nemzeti kodifikálásra jellemző részletes tételes jogi normák helyett *az uniós jogi kodifikálásra az elvi szintű generálklauzulák jellemzőek, amelyek sokkal tágabb jogértelmező és jogformáló hatáskörrel ruházzák fel a tagállami bíróságokat, mint a nemzeti jog.* Ez a tendencia különösen az uniós magánjog területén nyilvánul meg. Példa rá a tisztességtelen szerződési feltételek tilalmáról szóló 93/13/EGK irányelv, amelynek kapcsán az EUB széles jogformáló hatáskörrel ruházta fel a tagállami igazságszolgáltatást. Ebből kifolyólag sok esetben nem világos az uniós jogi aktus szövegéből, hogy hol húzódik a jogértelmezés és jogalkotás közötti határvonal. Így akár jelentősen változhat

az implementálást követően az adott jogi kérdés kapcsán az írott jog és esetjog aránya és súlya, illetve a jogfejlődést meghatározó tényezők szerepe is a tagállami jogrendszeren belül. Ezért egyrészt már az uniós jogszabálytervezetek vitája során érdemes odafigyelni arra, hogy egyértelműen és világosan, tételes jogok és kötelezettségek formájában legyenek megfogalmazva az uniós jogi normák, annak érdekében, hogy világos és egyértelmű legyen a tagállami mozgástér az átültetés és végrehajtás során, azért hogy minél kevesebb helyet adjanak a későbbi tagállami ráhatáson kívül eső bírói jogfejlesztésnek. Másrészt a generálklauzulák részben a tagállami implementálás során is kezelhetők úgy, hogy a tagállami jogalkotás tovább részletezi az elvi szabályokat, ezzel megkönnyítve a közigazgatás és igazságszolgáltatás feladatát, egy magasabb fokú jogbiztonságot és egységes jogértelmezést biztosítva. *Minél minimálisabb és formálisabb az átültetés, annál nagyobb az esélye annak, hogy bírói úton, az EUB által megadott szempontok mentén mélyebb lesz a későbbi, rendszerbontó hatás a belső jogban,* és ez már a jogharmonizációs belpolitika hatókörén és kontrollján kívül fog megvalósulni. *Tehát hatásaiban végül a kevesebb több lesz.* Tény viszont, hogy mivel az uniós jog jogforrás jellege is eltérő a tagállami jogforrás-rendszerétől és annak értelmezési szabályaitól, az uniós jog nagymértékben bírói jogi úton fejlődik, aminek hatására tagállami szinten is egyre több területen veszi át a bírói jog a jogalkotás szerepét. *Ezért az uniós bírói jog egyre növekvő térhódítása kodifikációs megoldásokkal csak részben csökkenthető.* Az uniós bírói jog által gyakran új irányt vált az uniós jog és ahhoz a tagállami közigazgatásnak és igazságszolgáltatásnak is igazodnia kell. Ebből kifolyólag az Európai Unió intézményei a tagállami átültető normákat már nem pusztán az uniós jogi aktus szövege szerint, hanem az uniós jogszabály kapcsán kialakult uniós igazgatási és bírói gyakorlat alapján minősítik.

- *Az uniós jog önálló fogalom meghatározásokkal dolgozik, és autonóm, célalárendelt értelmezésen alapszik. Az irányelvek és rendeletek fogalom meghatározásainak átvétele a tagállami jogba ezért nem kérdés még akkor sem, ha a fogalom egy másik tagállam jogrendjéből származik, kivéve azokat az eseteket, amikor az uniós jog tagállami jogintézményre utal, mint például a fogyasztóvédelem és környezetvédelem területén. Előfordul az is, hogy az uniós fogalom meghatározások át nem vétele vezet kötelezettségesség eljáráshoz, annak okán, hogy a nemzeti fogalom meghatározás más tárgyi vagy személyi hatályt szab az uniós jogi gyökerű implementáló normának. Utólag itt is fordított hatás következhet be, mivel a belső jogi norma tárgyi vagy személyi hatályát kell, hogy a tagállam EU-konform módon értelmezze és alkalmazza, ezzel túllépve azt, amit az uniós tételes jog stricto sensu megkövetel.*
- *A legnagyobb tagállami kihívás a jogharmonizáció során, és ezért ennek a kérdéskörnek is nagyobb teret biztosít a jelen tanulmány, az uniós jogszabály belső jogi rendszerfunkciójának megtalálása annak érdekében, hogy az működőképes joggá váljon.* Ha rendszerszinten idegen test marad az átültetett uniós jogi norma, az nemcsak azt eredményezheti, hogy az átültetést az uniós intézmények nem minősítik kielégítőnek, hanem a belső jogban is okozhat negatív következményeket saját polgáraik és piaci szereplőik kárára azáltal, hogy alacsony

lesz az uniós jogi gyökerű szabályok végrehajtásának hatékonysága. Az uniós jog sajátosságaiból adódóan az implementáló belső jogszabály rendszer-illesztése olyan jogász feladat, amelyhez a belső jog rendszerszintű működésének gyakorlati ismerete szükséges, túlmenően azon a jogterületen, amelyet az érintett uniós piacsabályozás közvetlenül érint, hiszen az uniós jogi normákat tagállami szinten számos további, a hatékonyságot szolgáló közigazgatási eljárásjogi vagy akár büntetőjogi szabály kell kiegészítse. Az uniós norma rendszerfunkció szintjén történő illesztésénél elsődlegesen az vizsgálendő, hogy az uniós jogi aktus milyen mértékű jogharmonizáción alapszik, azaz, hogy az uniós jogi aktus teljes vagy részleges, minimum vagy maximum jogharmonizációt valósít-e meg, valamint annak tisztánlátása is, hogy az elérendő uniós cél intézményi követelményei milyen lényeges változásokat eredményezhetnek a tagállam intézményi berendezkedése szintjén. Az intézményi hatásokat viszont nemcsak az intézményi és eljárásjogi uniós normák eredményeznek, hanem a generálklauzulák és elvi szintű rendelkezések is. Részleges jogharmonizáció esetén, amikor az uniós norma nem szabályozza kimerítően a jogintézményt, vagy az uniós jog a tagállam számára ismeretlen jogintézményt vezet be, *a tagállam a kötelező jogharmonizáción túl még végre kell hajtsa azt a további önkéntes igazodást az uniós joghoz, amely ahhoz szükséges, hogy a nemzeti jogba átültetett uniós jogi norma működő jogintézménnyé váljon*. Nem utolsó sorban jelentős rendszerhatással jár az is, hogy az uniós jog gyakran nem a tételes jogi igazságosságra, hanem eljárásjogi igazságosságra törekszik, így tagállami szintre hagyja a felelősségrevonás és kártérítés szabályait, amelyek szintén az uniós jogi norma céljaihoz igazítandók. *Az uniós jog tehát rendszerében érinti a tagállami jogot olyan kérdésekben is, amelyek túlmutatnak az irányelv közvetlen hatókörén*. Ezek figyelmen kívül hagyásával a tagállamok saját piaci szereplőinek és a fogyasztóknak, tehát polgáriknak okozhatnak gondot, mivel *ők a hatékony érdekérvényesítés eszközei nélkül maradhatnak a kereskedelem liberalizálásából adódó kockázatokkal szemben*. A jogharmonizáció mértékét általában az irányelv preambuluma egyértelműen meghatározza, viszont vannak olyan esetek, amikor ez nem világos, vagy nem egyértelmű és az uniós jogszabály mögötti uniós politikából vagy uniós bírói jogból vezethető le, hogy milyen konkrét mozgásteret van a tagállamoknak az implementálás és a bírói végrehajtás terén. Az uniós szabályozási politikát és a jogharmonizáció milyenségét számos tényező alakítja, köztük az EUB ítélkezési gyakorlata és a Bizottság egyoldalú jogi aktusai (bizottsági közlemények és útmutatások). Előfordult nem egyszer az is, hogy az EUB a minimális jogharmonizáción alapuló irányelvet később maximális jogharmonizációs eszközzé minősítette.¹⁷ Kevés olyan uniós jogi eszköz áll a tagállamok rendelkezésére, amelyek segítségével meg tudnák védeni a magasabb védelmi szintet előíró

¹⁷ Tipikus példája ennek, ahogy az EUB a termékfelelősségről szóló 85/374/EK irányelvet utólag maximális harmonizációs eszközzé minősítette, holott az irányelv egyetlen utalást sem tartalmaz, amely alátámasztaná ezt; C-183/00. sz. ügy Maria Victoria Gonzales Sanchez kontra Medicina Austuriana [ECLI:EU:C:2002:255] 25. pont.

nemzeti jogszabályokat; illetve erre köteleznék az uniós jogalkotást. Ezek is túl általánosak és nehezen érvényesíthetők. Ilyen az uniós intézményeket jogharmonizációra feljogosító EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, amely az egészség, biztonság, környezetvédelem és fogyasztóvédelmi intézkedések esetén fogalmazza meg célkitűzésként a magas védelmi szint biztosítását. E mellett egy sor horizontális rendelkezés ír elő hasonló követelményt, mint amilyen az EUSZ 3. (3) cikk és az EUSZ 11. cikk a környezetvédelem, az EUSZ 12. cikk a fogyasztóvédelem, az EUMSZ 168. (1) cikk az egészségvédelem területén. Az EUB viszont világossá tette már a kilencvenes években, miszerint az a tény, hogy a jogharmonizáció szükségessé teszi a nemzeti védelmi szint csökkentését egyes tagállamokban, nem teremt jogalapot az uniós jogi aktus jogszerűségének megkérdőjelezésére.¹⁸

- *A tagállami jogszabályelőkészítés az uniós jog implementálása kapcsán kettős (belső és külső) követelményrendszernek kell megfeleljen egyszerre úgy, hogy a belső jog szabályait és intézményrendszerét igazítja az uniós jog követelményeihez az uniós szabályozási célok mentén, miközben formailag és tartalmilag kötve van a nemzeti jogszabályelőkészítő és kodifikációs módszertan által.* Gyakran az vezet ütközéshez az uniós jogi norma és a tagállami jog között, hogy a tagállami jogalkotó elsődlegesen nemzeti rendszerben gondolkodik, tagállami jogpolitikai célok megvalósítására alkot jogi normákat úgy, hogy a nemzeti jogrendszer egységének megtartására törekszik, míg az uniós intézményeket transznacionális piaci célok vezérlik, ezek mentén minősítik az implementáló tagállami normákat. A nehézséget ebben a folyamatban elsődlegesen az okozza, hogy az uniós jog nem rendszert képez, mint a nemzeti jog, hanem egy többszintű jogrendet hoz létre, amelynek nemzeti pilléreit nem határozza meg. A tagállami jogalkotásnak kell megtalálnia azokat, viszont a végrehajtást az uniós intézmények az uniós jogrendet működtető elvek szerint értékelik és minősítik. *Ezért már az implementálás során tekintettel kell lenni azokra a követelményekre, amelyeket az uniós jog elvei szabnak meg, elsősorban az arányosság és a tényleges hatás követelményére.*

5. A jogharmonizáció alapjául szolgáló jogviszonyítás nehézségei és módszertani sajátosságai

Először is a fogalmat kell elhatárolni a jogösszehasonlításhoz képest. A jogösszehasonlítás nem más, mint módszer eltérő jogrendszerek szabályainak és intézményeinek tanulmányozására.¹⁹ *A hagyományos jogösszehasonlítás a nemzeti jogrendszerek hasonlóságaira alapoz, a közös elemeket keresi, és abból indul ki, hogy csak hasonló rendszerek hasonlíthatók össze, ami a jogcsalád-szemlélet kialakulását eredményezte. A kritikus jogösszehasonlító iskolák²⁰ inkább az eltérésekre koncentrálnak és*

¹⁸ C-233/94. sz. ügy Németország kontra Parlament és Európai Tanács [ECLI:EU:C:1997:231].

¹⁹ Konrad ZWIEGERT – Hein KÖTZ: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford, Oxford University Press, 1998. 2.

²⁰ A kritikus összehasonlító jogi iskolához tartoznak azok közül, akik az uniós jog módszertanát is vizsgálják, például Pierre Legrand, Mauro Busani, Horation Muir Watt, Martijn Hesselink, Mathias Reimann.

tekintettel vannak az ideológiára, a jogrendszer stílusára és a szabályozás társadalmi és gazdasági funkciójára.

A Bizottság által az uniós jogszabálytervezetek előkészítése során végzett, vagy kutató intézetektől és gyakran tanácsadó irodáktól rendelt összehasonlító tanulmányok annyiban térnek el módszerükben a hagyományos jogösszehasonlítástól, hogy a nemzeti jogi megoldásokat az uniós piacteremtési célhoz viszonyítva vizsgálják, és ennek mentén tekintik a kontinentális Európára jellemző jogi sokszínűséget az integráció útjában álló korlátnak. Tehát önmagában a tény, hogy tagállami szinten eltérő a szabályozási koncepció és a végrehajtási gyakorlat, alapot teremthet az uniós jogharmonizációhoz, mert a piaci szereplő számára a célpiac jogszabályainak való megfelelés extra költséget jelenthet, illetve kevésbé vonzóvá teheti a származási ország elvárásrendszeréhez képest, amelynek ő automatikusan megfelel.

Kétségtelen, hogy a jogösszehasonlításnak is jelentős szerep jut az integrációban, ezért fontos említést tenni róla e tanulmány keretében. *Micklitz* szerint a jogösszehasonlítás hármass szerepet tölt be az uniós jogalkotásban: a) inspirációs közeg a jogszabály előkészítés során; b) jogi módszer a különböző alternatívák vizsgálatánál; és c) politikai eszköz az unió gazdaságpolitikai döntéseinek alátámasztására.²¹ E három szint szorosan kapcsolódik egymáshoz.

Nemzeti megoldások is fellelhetők az uniós tételes jog, intézmények és elvek szintjén. Például, a francia közigazgatási hagyományok fellelhetők nemcsak az Alapító Szerződésekben, hanem az uniós intézmények szintjén is, azok összetételében és stílusában, főleg az EUB módszertanában.²² A német közigazgatási jog és alkotmányjog jelentős hatást gyakorol napjainkban is az uniós közigazgatási jog elveire és az alapjogokra, az angol jog hatására pedig erősödött a *common law* stílus az esetjog értelmezése során, különösen az eljárásra és a felek eljárási jogaikra való hangsúly-áthelyeződés révén.²³ Ezen hatások ismerete azért fontos, mert rendszerjegyeket visznek be az uniós jogba, amelyek meghatározzák a tagállami implementálás és végrehajtás minőségét is, különösen a rendszerillesztés sikerét vagy sikertelenségét.

Bővebben a kritikus iskoláról ld. Ugo MATTEI: *Comparative Law and Critical Legal Studies*. In: Mathias REIMANN – Reinhard ZIMMERMANN (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 816–836.

²¹ Rob van GESTEL – Hans-W. MICKLITZ: *Comparative Law and EU Legislation: Inspiration, Evaluation or Justification?* In: Maurice ADAMS – Dirk HEIRBAUT: *The Method and Culture of Comparative Law. Essay in Honour of Mark Van Hoecke*. London, Hart, 2015. 307–316.

²² Antonina BAKARDJIEVA ENGELBREKT: *Comparative Law and European Law. The End of an Era, a New Beginning or Time to Face the Methodological Challenges?* *Scandinavian Studies in Law*, vol. 61. (2015) 92.; Ld. bővebben: Thijmen KOOPMANS: *The Birth of European Law at the Crossroad of Legal Cultures*. *American Journal of Comparative Law*, vol. 39., issue 4. (1991) 493–507.

²³ BAKARDJIEVA ENGELBREKT i. m. 92.

5.1. A jogösszehasonlítás használata a Bizottság által az uniós jogszabálytervezetek előkészítésekor és a tagállami jogharmonizációs teljesítmény ex post értékelésekor

A Bizottság a tagállami jogi sokszínűség problémájának alátámasztására elsősorban nem jogösszehasonlításhoz, hanem jogviszonyításhoz folyamodik piacteremtő politikája mentén, az uniós belső piaci célkitűzések megvalósítása érdekében. Ezért az e célból végzett összehasonlítás, eltérően a tradicionális jogösszehasonlítástól, nem a hasonlóságokra, hanem az eltérésekre koncentrál. A Bizottság azt vizsgálja az uniós jogszabályelőkészítés során, hogy a tagállami szabályok milyen akadályokat állítanak az uniós piacteremtés útjába és a politikailag elfogadható megoldás megtalálása érdekében végez vagy végeztet jogösszehasonlító tanulmányokat.²⁴

Az uniós szabályozási koncepció gyakran tagállami 'best practice'-ből (bevált gyakorlatból) konvertálódik uniós joggá, amely egységes uniós jogértelmezés alapján fejlődik tovább. Az így születő uniós jog mégis leginkább annak a tagállamnak, vagy azoknak az azonos jogi kultúrkörbe tartozó tagállamoknak kedvez, ahonnan származik az uniós jogszabály. *A tagállami jogi megoldás modellként való használata esetén viszont nem jogösszehasonlítás révén győz egyik vagy másik tagállami megoldás, hanem a jogi hegemonia jogán*, attól függően, hogy melyik tagállami megoldás képviselteti magát sikeresebben az uniós jogszabályelőkészítés során, milyen a nemzetisége a bizottsági bürokratáknak, vagy melyik 'jogi iskolát' képviselik a megbízott kutatóintézet vagy tanácsadó iroda által alkalmazott jogászok. A jogi hegemoniára való törekvés napjainkban az uniós jogon belül valósul meg, nem pedig tagállami szintű jog-export formájában, amelyben eddig a jogi kultúrának volt a legjelentősebb szerepe abban, hogy önként (például a nemzeti kodifikációs reformok során) melyik fejlettebb jogi kultúra megoldásait vette át a többi európai állam. Az uniós jog keretében a piaci érvek érvényesülnek és kevésbé a kultúra, ami jelentősen átformálja a kontinentális jog értékeit és arculatát, gyakran vezet értékütközésekhez a tagállami jog és uniós jogpolitikai célok között.

A tények ellenére az uniós intézmények, főleg a Bizottság, mégis elhallgatják, amikor tagállami szabályokra és/vagy nemzeti jogi dogmatikára hivatkoznak, mivel nem szeretnék a tagállamok ellenállását növelni a jogharmonizációval szemben azzal, hogy rámutatnak arra, hogy melyik uniós tagállam vagy harmadik ország (gyakran az Egyesült Államok)²⁵ jogrendszeréből vették át az intézkedést.²⁶ Nehéz magyarázatot találni arra is, hogy ha ez így van, akkor miért nem része az jogösszehasonlítás az uniós jogalkotás során kötelező hatásvizsgálatnak, amelynek célja a szabályozási al-

²⁴ Dagmar SCHIEK: Comparative Law and European Harmonization-a Match Made in Heaven or Uneasy Bedfellow? In: Mads ANDENAS – Camilla BAASCH ANDERSEN (eds.): *Theory and Practice of Harmonisation*. Cheltenham, Edwards Elgar, 2012. 206.

²⁵ Az amerikai jogból merítette a Bizottság számos belső piaci szabályozás koncepcióját, mint pl. a versenyjog, társasági jog, fogyasztóvédelmi jog területén.

²⁶ VAN GESTEL–MICKLITZ i. m. 302.

ternatívák elemzése lenne.²⁷ Az Impact Assessment Guidelines 4. fejezetében ugyanis *nincs utalás a jogösszehasonlítás módszertanára*, holott az fontos elemként emeli ki a tagállami *best practice*-t, valamint a harmadik országok és nemzetközi szervezetek tapasztalatát.²⁸

5.2. A jogösszehasonlítás szerepe az EUB által végzett jogértelmezés keretében

Az EUB rendelkezik a legfelső hatalommal az uniós jog értelmezésére, amely korábbi jogértelmezési esetjogára hivatkozva, vagy azt a Bizottság által meghatározott aktuális szakpolitika fényében időnként újragondolva (újra) értelmezi az uniós jogot. *Az EUB-nek arra nincs hatásköre, hogy a tagállami hibrid jogot értelmezze*, mégis az uniós jogra vonatkozó jogértelmezési hatáskörén keresztül közvetlenül hat a tagállami mozgástérre, folyamatosan újradefiniálja azt és így *közvetetten minősíti a tagállami jogalkotást és jogharmonizációt is*.

Az EUB akkor folyamodik jogösszehasonlításhoz, amikor sem az elsődleges, sem a másodlagos uniós jogban nem talál megoldást az előtte álló jogértelmezési problémára,²⁹ valamint akkor, amikor az uniós jogrend és a tagállami jogrendszer közötti rendszerszintű összekapcsolás érdekében olyan általános elveket keres, amelyek a tagállamok nagy többségére jellemzőek. Ez jelentős hatást eredményez az uniós jogra egyes tagállami jogrendszerek részéről, mint például a német, francia vagy angol jog. *Ilyenkor kivételesen a közös szabályok megtalálása a jogösszehasonlítás célja.* Ezek a jogelvek egyre jelentősebb szerepet kapnak az uniós jog alakításában és az integráció mélyítésében. A jogi hegemoniára való törekvés az uniós jog területén nemcsak az uniós jogszabályelőkészítés és kodifikálás folyamatában, hanem az uniós jog későbbi értelmezése, pontosabban értelmezési módszertana szintjén is megnyilvánul. Míg vitathatatlan, hogy a főtanácsnokok gyakran folyamodnak jogösszehasonlításhoz mind a javaslatok modelljére, vagy azok alátámasztására, az EUB igen ritkán utal arra, hogy milyen nemzeti megoldás ihlette jogértelmezését.³⁰

Az EUB a kötelezettségzegési és az előzetes döntéshozatali eljárás keretében viszont nem jogösszehasonlítást végez a klasszikus jogösszehasonlítás értelmében, hanem *cél-alárendelt értelmezés alapján viszonyítja* az uniós politikai célokhoz és *minősíti a tagállami intézkedést* (amely nemcsak a jogszabályok szintjére korlátozódik, hanem kiterjed a közigazgatási gyakorlatra és bírói ítélkezési gyakorlatra is). Az EUB jogértelmezési módszerét ezért 'értékelő' (*evaluative*) módszernek is nevezik, mivel az integrációs célok szempontjából a legkedvezőbb értelmezést adja az uniós jognak.³¹

²⁷ Uo.

²⁸ AI guidelines (2009) 92 SEC 18.

²⁹ Koen LENAERTS – Kathleen GUTMAN: The Comparative Law Method and the Court of Justice of the European Union. Interlocking Legal Orders Revisited. In: Mads ANDENAS – Duncan FAIRGRAIVE: *Courts and Comparative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 387.

³⁰ KOOPMANS i. m. 493.; George A. BERMANN: Comparative Law in New European Community. *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 21. (1998) 865–869.

³¹ BAKARDJIEVA ENGELBREKT i. m. 94.

Ezért van az, hogy előzetes döntéshozatali ítéleteiben is, amely során az uniós jogot értelmezi, az EUB legtöbb esetben az uniós jogi aktus preambulumban kifejtett célok mentén, *policy jellegű érveléssel válaszolja meg a tagállami bíróságok által hozzá intézett jogértelmezési kérdéseket, ami egy másodgenerációs implementálási kihívás a tagállami jogalkotás, végrehajtás és igazságszolgáltatás számára.* A tagállamok esetenként kodifikálják az uniós bírósági jogértelmezéseket vagy a végrehajtásra és az igazságszolgáltatásra bízják ezek belső jogivá tételét. Ezen utóbbi megoldás általában a bírói jogi úton történő jogfejlesztésnek ad nagyobb teret.

A cél-alárendelt értelmezést az EUB sajátos jogértelmezési elvein és szabályain keresztül érvényesíti. Ilyen sajátos szabály az autonóm/uniós jogi értelmezés követelménye és a tényleges hatás elve. Az autonóm jogértelmezés követelménye értelmében még akkor is, ha az uniós jogi fogalom vagy fogalom meghatározás, elv vagy szabály egy tagállam belső jogrendjében már ismert, vagy abban gyökerezik, mihelyt uniós joggá válik, elveszíti kapcsolatát az adott jogrendszer szabályaival. Ezt legtöbb esetben úgy oldja meg az uniós jogalkotás, hogy az uniós jogi aktus meghatározza azokat a fogalmakat, amelyekkel dolgozik. Fogalom meghatározások hiányában az EUB definiálja az uniós fogalmakat a későbbi végrehajtás során. A tényleges hatás követelménye azt jelenti, hogy a tagállamok a teljes jogrendszerüket – tehát nemcsak a harmonizáció hatálya alá tartozó implementáló normákat – úgy kell értelmezni és alkalmazni, hogy az uniós jog érvényesülése ne lehetetlenüljön el.

Az uniós jog egységes értelmezését szolgáló sajátos elvek nem jelentik azt, hogy az EUB jogértelmezési eszköztárában nem lelhető fel a kontinentális jogértelmezést meghatározó négy módszer mindegyike (nyelvtani, jogtörténeti, rendszerszintű, célvezérelt/funkcionális), viszont ezek az uniós céloknak alárendelt funkciót kapnak, eltérő súllyal, mint a kontinentális tagállami jogrendszerekben. Az uniós jog értelmezése is a *szó szerinti (nyelvtani)* értelmezéssel kezdődik, a jogalkotó akaratát megtestesítő szöveg és a megvalósítandó integrációs cél alapján.³² Ezt követi a *rendszerszintű* értelmezés, hiszen az uniós jogi norma többszintű jogrend (nemzeti és uniós) része, így az értelmezés kettős rendhez igazodik: az unióséhoz, amelyet az uniós jog elvei működtetnek és a nemzeti jogrendszerhez, mivel az uniós jogi normát azok jogintézményi és végrehajtási eljárásjogi szabályai működtetik. Az EUB ismételten megfogalmazta, hogy *„az uniós jog rendelkezéseit összefüggéseikben kell értelmezni, figyelembe véve a teljes uniós jog céljait és a jogalkalmazás időpontjában érvényes fejlődési szintjét.”*³³ A *jogtörténeti* értelmezésnek ezért jelentéktelen a súlya az uniós jogban, tekintettel annak dinamikájára, amely sokkal erősebb, mint a tagállami jog esetén. Az EUB ugyanis az uniós politikák fejlődésével folyamatosan lépést tartva értelmezi az uniós jogi aktusokat, nem pedig az irányelvekben és rendeletekben megfogalmazott erede-

³² Pl. C-188/03. sz. ügy *Irmtraud Junk kontra Wolfgang Kühnel* [ECLI:EU:C:2005:59] 33. pont; C-268/99. sz. ügy *Aldona Malgorzata Jany és mások kontra Staatssecretaris van Justitie* [ECLI:EU:C:2001:616] 47. pont; C-404/06. sz. ügy *Quelle AG kontra Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände* [ECLI:EU:C:2008:231] 31–33. pontok.

³³ C-283/8. sz. ügy *Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministry of Health* [ECLI:EU:C:1982:335] 20. pont; C-22/07. sz. ügy *Az Európai Unió Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa* [ECLI:EU:C:1971:32] 15–19. pontok.

ti szabályozási célokra korlátozza az értelmezést. Ezt a követelményt már 1982-ben megfogalmazta az EUB.³⁴ *Az EUB tehát nem a jogszabályelőkészítés dokumentumaihoz nyúl vissza a jogértelmezés során, hanem a jogértelmezést az aktuális uniós szabályozási politikához igazítja. Tulajdonképpen, uniós bírói jogi úton anélkül is módosulhat az uniós jogszabály követelménye a tagállamokkal szemben, hogy az uniós jogi aktus (irányelv vagy rendelet) szövege módosulna.*

5.3. A jogösszehasonlítás alkalmazása az uniós jog tagállami végrehajtása során

A tagállami igazságszolgáltatás a sajátos hibrid joggal dolgozik, amelyet a nemzeti jog rendszerében, annak mechanizmusai által hajt végre úgy, hogy az implementáló norma révén megvalósulhasson az uniós piaci cél. A tagállami bírók kötelesek az uniós jogot átültető normákat úgy alkalmazni, hogy azokat a teljes nemzeti jogrendszerhez viszonyítsák, és úgy értelmezzék, hogy az a lehető legnagyobb mértékben megvalósítsa az irányelv céljait.³⁵ *Ez az uniós rendszerszintű értelmezés követelménye, amely annyiban sajátos a nemzeti szintű módszerhez képest, hogy itt nem a rendszerillesztés követelményéről van szó, mint általában a nemzeti jogban, amikor is a rendszerkötöttségek diktálják a megoldást, hanem fordítva, az uniós jog funkciója diktálja a megoldást, amely más, vagy akár ütközik is a hasonló tagállami megoldás nemzeti rendszerben betöltött szerepével. Egyetlen határa ennek, hogy nem kötelezi a tagállamokat az uniós jog arra, hogy a nemzeti jogot *contra legem* értelmezzék és alkalmazzák.*³⁶

A nemzeti bírói kar tehát – eltérően hagyományos szerepétől, amikor csak az írott jog és nemzeti joggyakorlat köti és nem hivatott a jogszabály jogpolitikai céljait is elemezni – az uniós jog értelmezése során nemcsak a tagállami jogpolitikát, hanem az érintett szakpolitikát is mérlegeli, azokat az uniós jogi aktus által előírt piaci célokhoz viszonyítani kényszerül. *Ez nem a hagyományos jogösszehasonlítás, hanem funkcionális jogviszonyítás, amihez legtöbb esetben módszertani útmutatással sem az érintett jogterület nemzeti jogdogmatikája, sem a hagyományos jogösszehasonlítás nem szolgál. Módszertani útmutatás hiányában pedig igen ritkán tudnak a tagállami bírók olyan megoldásokat javasolni uniós jogi szinten, amelyek a rendszerproblémákat hatékonyan kezelni tudnák, hiszen az uniós jog és nemzeti jog közötti legtöbb ütközést (kivéve a politikai konfliktusokat, amikor a tagállami szakpolitika eltérő az uniós politikától) az okozza, hogy az uniós jogi gyökerű implementáló jogszabályt nem sikerült működőképes joggá alakítani a tagállami belső jogban.*

³⁴ C-283/81. sz. ügy Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministry of Health [ECLI:EU:C:1982:335] 20. pont.

³⁵ C-397/0. sz. és C-403/01. sz. egyesített ügyek Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) és Matthias Döbele (C-403/01) kontra Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV. [ECLI:EU:C:2004:584].

³⁶ Ruth NIELSEN: The Role of Comparative Law in EU Legal Method. *Scandinavian Studies in Law*, vol. 61. (2015) 79.

5.4. Összegzés

A Bizottság és az EUB módszertana, valamint a tagállami jogalkotás és igazságszolgáltatás számára ebből adódó kihívások messzemenően alátámasztják, hogy „*az európai integráció egy olyan fejlődési szintre lépett, amikor már nem elégséges, hogy azt mint öntelt rendszert szemléljük, elszigetelten az őt alkotó tagállamoktól, hanem a nemzeti és szupranacionális szint interakciójának mélyebb értelmezésére és úgyszintén a nemzeti elemek közötti összefüggéseknek a szupranacionális kontextusban történő szemléletére van szükség*”.³⁷

Az uniós jogharmonizáció, amely a fent vázolt mércék alapján zajlik, olyan módszertani kihívások elé állítja a jogösszehasonlítást, amelyre a hagyományos jogösszehasonlítás módszertanilag mindmáig felkészületlen, mivel az alkalmatlan arra, hogy a többszintű uniós kormányzást folyamatában tanulmányozza és dogmatikailag leképezze.³⁸ E módszertani megoldáskeresésnek feltétlen része kellene legyen az uniós jog tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatásvizsgálata mellett – amelyre jelenleg korlátozódik a rendszerhatások vizsgálata – a fordított hatások elemzése is, pontosabban annak tanulmányozása, hogy milyen hatással van a tagállami jog az uniós jog erodálására, milyen a tagállami jogrendszerek befogadó és adaptációs kapacitása.

Egy olyan módszerre van szükség, amely képes a folyamatok elemzésére és nemcsak a jogi, hanem az intézményi átalakulások nyomon követésére is. A legnagyobb kihívás az összehasonlító jog számára a közjogi feladatok összehasonlító jogi módszertani leképezése. Először is nehézséget jelent, hogy az uniós jog nem ismeri a magán- és közjog közötti éles elhatárolást, ugyanis számos másodlagos jogi aktus hatására öszszemosódnak a határok a magán- és közjog között. A jogösszehasonlító elmélet előtt álló feladatok ezért igen sokrétűek, a dogmatika jelentős lemaradást kell pótoljon; első-sorban szerepének felértékelése szükséges. Az uniós jogharmonizáció keretében zajló jogviszonyítás előszobája a kritikus, kontextusra fókuszáló jogösszehasonlítás kellene legyen. Módszertan nélkül esélytelen az uniós jogharmonizáció visszaterelése a technokrácia síkjáról a jog és demokratikus politikai döntéshozatal síkjára.

6. Következtetések

A Bizottság és az EUB módszertanának, ami mentén a tagállami hibrid jogot minősítik, tagállami szinten alkotmányos következményei vannak, mivel szakít a kontinentális jogra jellemző világos elhatárolással a jogértelmezés és bírói jogfejlesztés (bírói jogalkotás) között és ez jelentős hatással van a tagállami hatalmi ágak viszonyára és működésére. Az uniós jog ugyanis jelentősen megváltoztathatja a tételes jog és bírói jog súlyát és egyensúlyát a belső jogban, illetve a jogfejlődést meghatározó tényezők és szereplők viszonyát is.

³⁷ BAKARDJIEVA ENGELBREKT i. m. 89.

³⁸ Christian JOERGES: The Challenges of Europeanization on the Realm of Private Law: A Plea for a New Legal Discipline. *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 14., no. 2. (2004) 149.

Az EUMSZ 114. cikkén keresztül zajló kvázi határtalan belső piaci jogalkotás, amely potenciálisan bármilyen tagállami intézkedést érinthet, jelentős hatást gyakorol nemcsak a tagállami jogi kultúrára, hanem a tagállami kormányzás szereplőinek viszonyára és a kormányzás eszközeire is. Az uniós jog – habár ismeri az intézmények hatásköri és funkcióbeli elkülönülését – nem ismeri a tagállami hatalmi ágak közötti szétválasztást, így az uniós jog implementálása és végrehajtása *a tagállami jogrendszer keretében nehezen feloldható ellentmondást is eredményezhet, amely felboríthatja a hatalmi ágak közötti feladatmegosztást az uniós szakpolitika tagállami szintű megvalósítása során.*³⁹

Az uniós bírói jog általi innovatív uniós kormányzás térhódítása következtében a szerepek felcserélődése észlelhető a kormányzás vertikális (uniós és tagállami), valamint a tagállami kormányzás horizontális síkján is. A Lisszaboni Szerződés óta e folyamat keretében az EUB vette át egyes területeken az uniós politikai irány újradefiniálását jogértelmezési ítéletei által, miközben erősödött a Bizottság kvázi jogalkotó szerepe egyoldalú jogi aktusai következtében, tehát gyengült a tagállami részvételen és demokratikus döntéshozatalon alapuló jogalkotás útján történő problémamegoldás, amely előzetes és utólagos normakontrollon alapulna. Az uniós kormányzás jogi és politikai eszközeinek aránya is változott a politikai kormányzás előnyére, amely legitimitási kérdéseket vet fel. Az integráció mélyítését szolgáló uniós kormányzás jelentős mértékben már nem az uniós irányelvek és rendeletek által zajlik, hanem uniós bírói jogi úton és a Bizottság jogértelmező egyoldalú jogi aktusai révén, mint amilyenek a közlemények és egyéb állásfoglalások, amelyek jelentősen meghatározzák a tagállami implementáció és végrehajtás mozgásterét.

Mindez tagállami szinten is változásokat eredményez, amelyek legnyilvánvalóbb következménye az, hogy a tagállami implementálásért felelős közigazgatás számára a jogbiztonság gyengül; átláthatatlanabbá és kiszámíthatatlanabbá válik az uniós bírói jog és *soft law* hatására az uniós mérce, amely kevésbé van tekintettel a tagállami sajátosságokra. Ezt tovább erősíti az is, hogy az uniós jog sajátos kodifikációs módszere annak elvi szintű szabályozási technikája révén jelentős jogalkotó szerephez helyezi a tagállami igazságszolgáltatást, amely az előzetes döntéshozatali eljárás által a tagállami és uniós jog közötti ütközés kezelését áthelyezi a tagállami implementálás jogalkotással történő korrekció síkjáról a bírói dialógus szintjére, ami az EUB és a tagállami bíróságok között zajlik. Ennek hatására tagállami szinten nemcsak az írott jog és bírói jog aránya változik, hanem *a jogi problémakezelés kikerül a politikai döntések síkjáról.* Az uniós bírói jogi úton történő jogalkotással a legnagyobb gond az, hogy nem rendszer szinten kezel a problémát, mint ahogy általában a tagállami jogalkotás teszi, így a konfliktus-kezelés újabb rendszerproblémákat eredményezhet. Sőt, a kérdést intéző bíróságok (amelyek gyakran alsófokú bíróságok) saját jogkultúrájuk és jogrendszerük szempontjából működőképese jogi javaslatok nem biztos, hogy a tagállamok többségében működni fognak és így újabb rendszerillesztési problémákat okozhatnak. Ezzel az

³⁹ Például, piacfelügyeleti szerephez helyezi a tisztességtelen szerződési feltételek tilalmáról szóló uniós bírói jog a tagállami polgári jogi bíróságokat az által, hogy hivatalból kötelesek vizsgálni a fogyasztói szerződések tisztességességét.

alulról fölfelé építkező jogközelítéssel néha olyan nemzeti megoldások is uniós szintre kerülnek, amelyek szélesítik az uniós irányelv hatókörét. Mindezek fényében megállapítható, hogy az előzetes döntéshozatali kérdések mélyebb elemzése ajánlatos a tagállami jogharmonizációs módszertan keretében, hiszen felszínre hozzák nemcsak az uniós jogalkotás, hanem a tagállami implementálás valós problémáit is.