

Vörös Imre*

Az európai jog beáramlása a magyar jogrendbe

Az EU-hoz való csatlakozással az európai jog a magyar jogrend része lett, mégpedig úgy, hogy alkalmazása elsőbbséget élvez a magyar jogrend hasonló tárgyú, de azzal ellentétes szabályaival szemben. A rendes bíróságok ezért kétség esetén alkalmazzák is az európai jogot. E jogszabály-anyag beáramlása a magyar jogba mindazonáltal nem problémamentes: az Alkotmánybíróság csapdába került, mivel rá az európai jog elsőbbségének tétele nem vonatkozik, így csak a magyar Alkotmányon mérheti le egy akár európai jogból eredő magyar jogszabály alkotmányosságát. A jogalkotónak pedig folyamatos kötelezettsége a magyar jogrendnek „eurokonform”-állapotban tartása, azaz a jogharmonizáció. Ez igen precíz, átgondolt jogalkotást kíván, ám a jogalkotó gyakran egyszerűen „átmásolja” az európai jogszabályokat átültetés címén a magyar jogba, szétverve ezzel a korábbi magyar jogszabály belső logikáját, konzisztenciáját. A gondok mögött az európai jog mint jogterület rendszertani átgondolatlansága, egyfajta monstrumkénti fejlődése áll.

Az európai jog elsőbbségét a magyar jogrenddel szemben az EU-csatlakozási szerződés egyértelműen leszögezte, így az eljáró magyar bíróságoknak és más hatóságoknak azonos tárgyban született magyar és európai jogszabályok közül az európaiat kell alkalmazniuk. Ez nem a csatlakozással „zuhant rá” mintegy váratlanul a magyar jogalkalmazóra, hanem már a társulási egyezmény is kifejezetten a magyar jogalkalmazó kötelezettségévé tette emlékeztető 62. cikkelyében, hogy az abban foglalt – az Európai Közösségről szóló Szerződés (EKSz) 81-82. cikkelyébe foglalt versenyjogi szabályokat: a versenykorlátozás és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmával szinte szó szerint egyező – rendelkezéseket alkalmazzák a társult tag Magyarország és az EU akkori tagállamai közötti kereskedelmet érintő esetekben. A társulási szerződés azt is előírta, hogy ezt a 62. cikkelyt az EU mindenkor jogalkalmazási gyakorlatával összhangban kell alkalmazni és értelmezni.

Mint hogy a magyar versenyjog már akkor is jelentős mértékben eurokonform volt, a 62. cikkely voltaképpen tévesen azt feltételezte, hogy a magyar versenyjog – feltehető szellemi-szakmai „alultápláltságánál” fogva – alkalmatlan a Magyarország és az EU viszonyában megjelenő versenykorlátozási és erőfölényes helyzetek kezelésére. Mindazonáltal a csatlakozási szerződés ilyen előzmények után már nem okozott megrázkódtatást a magyar jogrendszer számára: a közösségi jog elsőbbségének elve a bírósági és más hatóságok általi jogalkalmazásban nem vezetett vitához. Más a helyzet az Alkotmánybírósággal.

* Dr Vörös Imre, professzor, az MTA Jogtudományi Intézetének igazgatóhelyettese, e-mail címe: voros@jog.mta.hu.

Az *Alkotmánybíróság* kizárólag a magyar Alkotmány alapján hozhat határozatot, ítélezési gyakorlatában másra nem alapíthat döntést. Ugyanakkor a magyar Alkotmánynak az EU-csatlakozáskor végrehajtott módosítása során a szerencsétlenül megfogalmazott, nyelvtani-nyelvhelyességi szempontból is problematikus csatlakozási klauzula, a 2/A § beiktatásakor nem foglalkoztak az európai jog elsőbbségének kérdésével, így adott esetben a magyar Alkotmányba ütköző magyar jogszabályt akkor is köteles a testület megsemmisíteni, ha az például egy európai irányelv átültetése révén került a magyar jogrendbe.

Az is súlyos problémát vet fel, ha egy rendelet, vagyis egy másodlagos európai jogi jogforrás alkotmányosságát vitatják az Alkotmánybíróság előtt, hiszen a magyar Alkotmányt nem az európai jog alkotmányosságának mércéjeként fogalmazták meg 1989-ben. Az Alkotmánybíróság eddigi ellentmondásos gyakorlata elkerülhetetlenné teszi az európai jog elsőbbségének az Alkotmányban történő rögzítését annak érdekében, hogy a testület világos alkotmányi alapon hozhassa meg döntéseit. Jelenleg ugyanis az európai jog elsőbbségének tétele a csatlakozási szerződés alapján az Alkotmánybíróságra nem vonatkozik. Nyilvánvaló, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével ez a kérdés még élesebben vetődik fel.

Ugyancsak nehézségeket okozhat az alapvető jogokat megfogalmazó, a Lisszaboni Szerződés által kötelező erővel felruházott *Alapjogi Kartának* a problémája. A Kartát az európai jog alkalmazásánál kell európai alkotmányos mércének tekinteni, annak kötelező erejét azonban több tagállam nem fogadta el. A Karta ugyanis egyfelől megfogalmazásánál fogva jogalkalmazás céljára enyhén szólva mérsékeltlen alkalmas, mivel inkább tekinthető politikai deklarációnak, mint jogszabálynak.

Másfelől tartalmilag a Karta például olyan *messzemenő szociális alapjogokat* fogalmaz meg, amelyek hatásukat tekintve nincsenek tekintettel az egyes tagállamok költségvetésének teherbíró képességére. A szociális jogok ugyanis nem ún. első generációs szabadságjogok (mint pl. a véleménynyilvánítás, a szólásszabadság, a lelkiismeret szabadsága, a gyülekezési jog stb.) körébe tartoznak, amelyek esetében e jogok funkciója az állam magánszférába való illetéktelen vagy túlzott beavatkozásának kordában tartása vagy kizárása. A szociális jogok esetében az állam éppen nem tartózkodásra, hanem aktív beavatkozásra, közreműködésre, valaminek a szolgáltatására, adására köteles, melynek szükségszerűen van költségvetési vonzata. A magyar Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogot például kifejezetten szűken értelmezi, és kerüli az olyan értelmezést, miszerint az magában foglalná a lakáshoz való jogot – arra az álláspontra helyezkedve, hogy a lakhatáshoz való jog (szükség-lakásban való elhelyezés, hajléktalanszállások működtetése) persze bele tartozik.

Mindezek fényében nehezen értelmezhető – és tréfára véve a kérdést: akár korosabb férfiak esetében egy kiadós hormonkúra alapjogkénti tételezését is megengedi – a *család-alapításhoz* való jognak alapjogként történő, az Alapjogi Kartában megjelenő intézményszerűsítése. Ha ugyanis rendeletként jelenik meg egy – az Alapjogi Karta végrehajtásaként – megalkotott szabály, akkor ez közvetlen alkalmazandósága, elsőbbsége folytán adott esetben a költségvetésre róhat nehezen kezelhető terheket és „átlép” a magyar Alkotmányon és az Alkotmánybíróság gyakorlatán.

A *jogalkotó* ugyancsak nehézségekkel néz szembe akkor, amikor a *folyamatos jogharmonizációs kötelezettség* folytán az európai jog számos rendelkezésére a magyar jogrendnek is reflektálnia kell. Már most is nem kevés problémát okoz az, hogy európai jogi *irányelvek átültetése* során a jogalkotó kénytelen „szétverni” vagy kényelmesebb utat vállalva önként

szétveri egy magyar jogszabály konzisztenciáját, belső koncepcióját, gondolatmenetét, amint az például a biztosítási törvény vagy a társasági törvény esetében látható. Irányelvek szövegének szó szerinti átvétele persze a jogszabály-előkészítés számára a legkevésbé munkaigényes megoldás, ugyanakkor éppen azt a lehetőséget nem váltja valóra, amit az funkciója szerint kínál. Az irányelv *funkciója* ugyanis az, hogy meghatározza egy elérendő szabályozás célját, azonban a tagállami jogalkotóra bízta a konkrét kodifikáció útjainak, módszereinek megválasztását. Ezzel az Unió *szabad kezet ad a tagállami jogalkotónak* arra, hogy saját nemzeti jogrendje *épségének megőrzésével*, ahhoz igazítva alkossa meg az irányelv által megfogalmazott jogpolitikai-társadalompolitikai célnak megfelelő jogszabályt anélkül, hogy például egy már korábban megalkotott jogszabály módosításával (ha nem kell újat alkotni) az új rendelkezés, ha újat kell alkotni, az új jogszabály mintegy „belesimuljon” a meglévő törvény rendszerébe, koncepciójába, ne alkosson a tagállami jogrendszer egészének összefüggésrendszerében idegen testet.

Kétségtelen, hogy egy irányelv átültetése komoly mérlegelést, alapos megfontolást igényel: ez következik abból a mérlegelési lehetőségből, amit az Unió a tagállami jogalkotó számára éppen hogy biztosítani kíván. Ha ugyanis ezt nem kívánja biztosítani, *rendelet* megalkotására kerül sor, ami további végrehajtást nem igényel – nem is igényelhet, hiszen közvetlenül kötelező és elsőbbségénél, elsődlegességénél fogva a tőle tartalmilag akár eltérő magyar jogszabályt megelőzően és helyette alkalmazandó.

Ugyanakkor arra is rá kell mutatni, hogy az *államapparátusnak szemmel láthatóan fel kell nőnie a feladathoz*, amit az EU-tagság jelent. Az Alkotmány 2/A §-ából adódó hatáskörgyakorlás-átruházási felhatalmazás ugyanis éppen azt jelenti, hogy az uniós szervezetben tevékenykedő, a rendeletek, irányelvek megalkotását *megelőző* tárgyalásokon markáns és jól kidolgozott magyar állásponttal kell(ene) megjelenni. A jelek szerint nem mindig ez a helyzet. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv például olyan részt is tartalmaz, amely egy terjedelmes szövegrész *szó szerinti átvételét* írja elő. Ez az irányelv fentiekben vázolt jogpolitikai funkciójával és az irányelv EKSz-ben fentiek szerinti tartalommal megfogalmazott definíciójával ellentétes, azt sérti, azaz: európai jogi értelemben véve „alkotmányellenes”.

A magyar államapparátusban mégis terjed az a felfogás, amely szerint az irányelvnek vannak opcionálisan és kötelezően átveendő elemei. Megítélésem szerint ez a felfogás nemcsak téves, hanem az említett európai jogi értelemben alkotmányellenes is. Az Európai Bíróságokhoz való fordulás joga azonban viszonylag rövid határidőn belül csak a kormányok számára áll nyitva. A kormányok viszont gyakorlatilag nem fogják saját magukat dezavualva az irányelv elfogadása után annak az EKSz-be ütközését állítani. A probléma megoldása nyilván ott van, hogy a magyar delegátusoknak nem lenne szabad hozzájárulniuk kötelezően átveendő tartalmú irányelv meghozatalához, hiszen ez az európai rendelet megalkotásának hatáskörét vonja el. Ha kötelezően azonos tartalommal kell megjelennie valamely rendelkezésnek a nemzeti jogrendekben, akkor azt nem irányelvben, hanem rendeleti formában kell megalkotni.

Más kérdés, hogy a probléma azon a ponton gyakorlati szempontból okoz komoly fejtörést, hogy ha komplex szabályozási tárgyról van szó, akkor valóban nehéz elválasztani az irányelvbe és a rendeletbe tartozó szabályokat, és így a tárgy egységes szabályozása úyszólván lehetetlenné válik. Az alternatíva viszont a tagállami jogrendek belső konzisztenciájának gyengülése, sőt akár szétesésének veszélye.

Nehézségeket okoz a most is létező *iránymutatások, közlemények (guidelines, notice)* elterjedése, mivel – mint említettük – ez a jogforrási gyakorlat a magyar Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján súlyosan alkotmányellenesnek minősül. Ezt a gyakorlatban kialakult és az EKSz 249. cikkében szabályozott „ajánlás”-nak nevezett intézményt a Lisszaboni Szerződés megerősíti.

Ez a rendelkezés a magyar jogrend szempontjából komoly alkotmányossági problémákat vet fel. Az európai jogban, különösen a közösségi versenyjogban már könyvtárakat töltenek meg ezek a jogi kötelező erővel nem bíró kiadványok, amelyek azonban a gazdasági élet számára jogszociológiai szempontból valóságos „Biblia”-ként jelennek meg. E közleményekben az azt kibocsátó szerv – a Bizottság illetékes főigazgatósága, különösen az ebben élenjáró versenyügyi főigazgatóság – arról ad tájékoztatást, hogy adott jogszabály alkalmazása kapcsán a rendelkezést hogyan fogja értelmezni és alkalmazni. A közlemény – miközben kifelé jogilag nincs kötelező ereje, valójában befelé: a hivatali hierarchiában az eljáró hatóság döntéseket hozó beosztottjait igenis köti – így ténylegesen magának a jogszabályi rendelkezésnek a *helyére lép* és annak hatályát de facto lerontja.

A magyar jogrendszer *rosszszemlékű kísértetéről* van valójában szó. Az 1990 előtti gyakorlat kedvelt eszköze volt ilyen közlemények, körlevelek, tájékoztatók kiadása, amellyel a szépen megfogalmazott törvények érvényét a gyakorlatban le lehetett rontani. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság egy 1992-ben hozott döntésében éles szavakkal ítélte el ennek a gyakorlatnak az újbóli feltámasztására tett kísérletet: mivel jogszabályról nem volt szó, azt nem lehetett megsemmisíteni sem, a testület azonban magának ennek a gyakorlatnak az alkotmányellenességét emelte ki. Azóta el is tűntek az ilyen és ehhez hasonló jogon kívüli, alkotmányellenes irányítási eszközök – egyetlen kivétellel: a Gazdasági Versenyhivatal kezdeményezésére bekerült egy módosítással a versenytörvény 36. §-ába az a lehetőség, hogy a Hivatal a saját alkalmazási gyakorlatáról közleményeket bocsásson ki, amelyeket azóta rendszeresen meg is tesz. A helyzet veszélyes voltát mutatja egy 2007 őszén hozott bírósági ítélet, amely megállapította, hogy a Hivatal által saját közleménye alapján kiszabott bírság mintegy háromszorosa annak, mint amit magának a versenytörvénynek a vonatkozó rendelkezése alkalmazásával ki lehetett volna szabni, ezért a határozat felülvizsgálata során a bírság összegét harmadolta. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság előtt eljárás van folyamatban a szóban forgó versenytörvénybeli rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Ezek után el lehet merengeni azon, hogy akkor mi is legyen az európai jogban bevett, alapszerződési szinten legalizált ajánlások sorsa. Ezek ugyanis *nyilvánvalóan és markánsan sértik a magyar Alkotmány említett jogállamisági-jogbiztonsági klauzuláját [2.§ (1) bekezdés]*, és a magyar Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatát.

Nehéz megválaszolni a kérdést. *Egyfelől* azon a véleményen vagyok, hogy az Alkotmányban kell kimondani: az európai jog a magyar Alkotmány fölött is – és nem csak az azon kívüli magyar jogrend fölött – áll (vagyis nem csak a rendes bíróságokat és más hatóságokat köti, hanem az Alkotmánybíróságot is), hiszen a magyar viszonyokra szabott, a magyar társadalompolitikai-gazdaságpolitikai és jogpolitikai célokra szabott, a magyar jogrendszer alapjául szolgáló Alkotmány alkalmatlan arra, hogy a teljesen másfajta, egy európai gazdasági és politikai unió céljait követő európai jogrendszer alkotmányossági mércéjéül szolgáljon. Ha nem ezt tesszük, akkor minden tagállami alkotmánybíróság saját alkotmánya szerint „lövi szét” az európai jogot és az az egyes tagállamokban *hol ilyen, hol olyan tartalommal és terjedelemben lesz érvényes* attól függően, hogy a tagállami alkotmány-

hoz való viszonyításban a tagállami alkotmánybíróság milyen döntést hozott. Ez az európai jog létét, pontosabban létének értelmét kérdőjelezi meg, és a *jogbiztonság* – mind az EU-szerződésben, mind az EKSz-ben többször becikkelyezett, hangsúlyozott alapelve – *teljes elrelativizálódásához* vezet az EU-ban.

Másfelől nyilvánvaló az is, hogy egy tagállam alkotmányának éppen a jogállamisági klauzuláját sértő európai jogi jogintézmény alkalmazása komoly alkotmányossági problémákat vet fel. Az Alkotmánybíróságot méltatlan ilyen megoldhatatlan helyzet elé állítani, ezért a megoldást inkább abban az irányban kell keresni, hogy felkészült magyar tárgyaló küldöttségek előzzék meg ilyen helyzet kialakulását.

Végül vessünk egy pillantást azokra az *okokra*, amelyek az európai és a magyar jogrend közötti – már elemzett – kölcsönhatásokhoz, esetenkénti konfliktusokhoz vezetnek. Az európai jog, mint jogág rendszere a tagállamok jogirodalmában – alapvetési szintet igénylő vizsgálódásokat is áttekintve – nem tisztázott. Ez a dogmatikailag alapvetőként jelentkező probléma sarkítva azt a kérdést veti fel, hogy *mit kell érteni* „európai jog”-on.

Megítélésem szerint az európai jog tagállamoktól való elkülönülése és belső sajátossága abban – a már említett – körülményben áll, hogy ez a joganyag mint jogág tartalmilag-jogpolitikailag másra irányul, mint a tagállamok jogrendjének belső társadalmi, gazdasági és jogpolitikai céljai. Az európai jog saját jogpolitikai célt követ: a gazdasági unió tekintetében a belső piac egységének fenntartását, a politikai unió tekintetében pedig az EU mint sajátos államközi alakulat – sem föderáció, sem konföderáció – működtetésének sajátos, az európai történelemben példa nélkül álló integrációs kísérletnek az intézményi-jogi, ezen belül alkotmányos kereteit törekszik megteremteni. Mindkét jogpolitikai cél értelmezhetetlen a tagállami jogrendszerek gondolatvilágában, hiszen azok más jogpolitikai célokat tűznek ki és valósítanak meg. Téves ezért pusztán az alkalmazott jogintézmények formális rokon vonásai alapján európai társasági vagy európai versenyjogról vagy akár európai alkotmányjogról, pénzügyi jogról vagy büntetőjogról beszélni.

Az európai jogot helyesebb – *sui generis* jogrendként értelmezve azt – *általános és különös részre* osztani. Az általános rész az integrációs joganyag történeti fejlődésével, az EU társadalom- és gazdaságpolitikai alapjaival és célkitűzéseivel foglalkozna. A különös rész ismét két részre osztható: a politikai uniót megvalósító alkotmányjogi-intézményi alapokra, valamint a gazdasági uniót megvalósító egységes belső piac fenntartásának jogi garanciáit tartalmazó részre, amely rendszerszemléletben, egymásra is, és a politikai unió szabályaira is vonatkoztatva sokoldalúan összefoglalná e garanciák különböző aspektusait és intézményeit.

Az európai jog *rendszerani problémáival* való szembenézés nélkül a Lisszaboni Szerződésnek, és általában az európai jognak a magyar jogrendszerre gyakorolt hatásai sem értelmezhetők, hiszen megoldásuk, kezelésük a fentiek szerint sajátos dogmatikai-elméleti és persze főleg gyakorlati: jogszabály-előkészítési és jogszabály-alkotási „technikát”, mindezekelőtt az e folyamatokban való aktívabb, a kutatás, a tudomány szférájával összehangolt, annak eredményeit sokkal jobban hasznosító magyar részvételt kíván meg.

