

Az uniós jog mint a tagállami jogrendszerek kerete

Varju Márton

Lendület-HPOPs Kutatócsoport

1. Bevezetés

Alapvető rendeltetésénél fogva az uniós jog keretet ad a tagállami jogrendszerek számára. Ezen szerep összefügg jól ismert funkcionalitásával, amely az uniós jog öndefiníciós kísérleteiben annak elsődleges jellegzetességeként jelenik meg.¹ Ennek lényege, hogy az uniós jog a tagállami jogrendszerekre kívülről ráhatva lehetővé teszi, hogy az uniós szakpolitikák és az azok alapjait adó jogi kötelezettségek a tagállamokon belül, azok jog- és intézményrendszerét igénybe véve hatékonyan érvényesülhessenek.² Ezen működési rend központi problémája, hogy hogyan kerülhetők el az uniós jog és a tagállami jogrendszerek közötti konfliktusok, illetve milyen módon lehet azokat – elsődlegese az uniós kötelezettségek javára – feloldani.³ Ez utóbbi feladat ellátása érdekében az uniós jog számos eszközzel rendelkezik. Ilyenek különösen az uniós kötelezettségek tagállami szinten történő hatékony jogi kikényszerítését célzó, az Európai Unió Bírósága (EUB) által kialakított jogelvek,⁴ illetve az arányosság elvének értelmezése során kialakított, az uniós kötelezettségeknek való megfelelést szolgáló tagállami jogalkotási és jogalkalmazási tevékenység minőségét érintő elvárások.⁵ Az így kialakított keret a tagállami jogrendszerekkel fennálló viszonyát alapvetően a megfelelés és a nem megfelelés fogalmi kettősében értelmezi.

Mindez az Alapszerződések rendelkezéseiből is levezethető. Az Uniót formálisan definiáló EUSz. 1. cikk 1. bekezdés alapján a tagállamok az Uniót önkéntes kötelezettségvállalásuk alapján, közös célkitűzéseik elérése érdekében hozták létre, amely célból arra hatásköröket ruháztak át. Az Unió tehát egy érdekközösség, amely kifejezett célokat követve, meghatározott közös fellépési területek (szakpolitikák) mentén, valódi hatalommal felruházva működik. Fontos jellemzője, hogy működésében kiemelt szerepet kap a jog, az Alapszerződésekben, illetve az alapszerződési rendelkezések végrehajtása érdekében elfogadott másodlagos jogi aktusokban rögzített és részletezett jogi kötelezettségek tagállamokkal szembeni kikényszerítése.⁶ Ennek következtében a tagállami jogrendszerek számára az EUSz. 1. cikk 1. bekezdésben foglalt általános kötelezettségvállalás nagyon is konkrét kötelezettségek teljesítésében jelentkezett. Ugyanez

¹ Jürgen HABERMAS, „The European nation-state: on the past and future of sovereignty and citizenship” in Ciaran P. CRONIN – Pablo DE GREIFF (szerk.): *The Inclusion of the Other* (Cambridge, MA: MIT Press 2000), 106.

² Robert SCHÜTZE, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford: OUP 2009), 29.

³ Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford: OUP 2014), 25.

⁴ Lásd 26/62. sz. van Gend ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EU:C:1963:1] (közvetlen hatály); 6/64. sz. Costa ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1964:66] (elsőbbség); 14/83. sz. Von Colson ügyben 1984. április 10-án hozott ítélet [EU:C:1984:153] (értelmezési kötelezettség); C-6/90. és 9/90. sz. Francovich egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet [EU:C:1991:428] (tagállami kárfelelősség); C/123/89. sz. Factortame ügyben 1991. június 19-én hozott ítélet [EU:C:1990:257] (tagállami jogorvoslati lehetőségek és eljárási szabályok).

⁵ Takis TRIDIMAS: *The General Principles of EU Law* (Oxford: OUP 2007), 124–163.

⁶ Joseph H.H. WEILER: „The Transformation of Europe” 100 *Yale Law Journal* 1991/8. 2403–2483.

következik az EUSz. 4. cikk 3. bekezdésében foglalt hűség elvéből is, amely különböző alakokat öltve, érdemi, illetve eljárási kötelezettségeket megfogalmazva szorítja keretek közé a tagállamok megartását, ide értve az azok akaratnyilvánításának legfőbb formáját adó jogrendszereit is.

Az uniós jog és a tagállami jog viszonyát rendező EUB ítéletek szintén egyértelművé teszik, hogy az uniós jog a tagállami jogrendszerek számára elsődlegesen megfelelési kötelezettséget jelent. A *van Gend* ügyben az EUB rögzítette, hogy a tagállamok az uniós jog javára, meghatározott területeken (véglegesen) korlátozták szuverén jogaikat.⁷ A *Costa* ügyben hozott ítélet ezt annyival egészítette ki, hogy az ilyen módon létrehozott Unió „az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által (...) átruházott funkciókból eredő” tényleges hatalommal rendelkezik.⁸ Ehhez kapcsolódva az EUB azt is megállapította, hogy a tagállamok az uniós joggal szemben, utólagosan egyoldalú intézkedést nem érvényesíthetnek, valamint, hogy az ilyen intézkedések nem érvényesülhetnek az uniós jog ellenében. Az EUB szerint ellenkező esetben a tagállamok által feltétel nélkül vállalt kötelezettségek esetlegessé válnának, illetve az uniós jog minden tagállamra kiterjedő egységes alkalmazásának ilyen módon történő megghiúsulásával veszélybe kerülne az alapszerződési célok megvalósulása, valamint sérülne az egyenlő bánásmód alapszerződési követelménye is. Ezen, a tagállami jogrendszerekre vonatkozó kitételeket a *Simmenthal* ügy azzal egészítette ki, hogy a tagállamok az uniós joggal összeegyeztethetetlen, új jogalkotási aktusokat sem fogadhatnak el érvényesen.⁹ Ellenkező esetben az EUB szerint a tagállamok megtagadnák „feltétel nélkül és visszavonhatatlanul vállalt” uniós kötelezettségeik „tényleges” jellegét, és ezzel megkérdőjeleznék az Unió alapjait.¹⁰

Az EUB ezen ítéletei, amelyek egyértelművé teszik bizonyos döntéshozatali képességek, valamint jogalkotási, vitarendezési, illetve bizonyos szintű igazgatási funkciók az Unióra történő átruházását, valamint rögzítik az átruházás és az ezzel együtt járó tagállami önkorlátozás állandó jellegét és megkérdőjelezhetetlenségét, egy, a tagállami jogrendszerekkel párhuzamos rendszer alapjait fektették le.¹¹ Ebben a rendszerben a résztvevők – a tagállamok – közös érdekeik megvalósítása céljából vállalják, hogy a közös fellépésből eredő kötelezettségeinek – akár saját jogrendszereik ellenében, illetve annak segítségével – eleget tesznek.¹² Ezen rendszer – az uniós jogrendszer – kívül áll a tagállami jogrendszereken. A *Costa* ügyben hozott ítélet az uniós jog „eredeti, sajátos” természetéről beszélt, valamint rögzítette, hogy a tagállamok jogrendszereibe illeszkedő, azok szerves részét képező¹³ és a tagállam bíróságaira nézve kötelező uniós jog saját, egyedül rá jellemző (uniós) jelleggel bíró, „önálló jogforrásból származó” jogrendszert alkot.¹⁴ Az uniós jog ilyen módon rögzített autonómiája azonban elsődlegesen nem az uniós jog

⁷ 26/62. sz. *van Gend* ügy(4. lj.).

⁸ 6/64. sz. *Costa* ügy (4. lj.).

⁹ 106/77. sz. *Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49] 17. pont.

¹⁰ 106/77. sz. *Simmenthal* ügy (9. lj.) 18. pont.

¹¹ Loïc AZOULAI: „Introduction: The Question of Competence” in Loïc AZOULAI (szerk.): *The Question of Competence in the European Union* (Oxford: OUP 2014), 1–15, 5; Julie DICKSON: „Towards a theory of European Union legal systems” in Julie DICKSON – Pavlos ELEFTHERIADIS (szerk.): *Philosophical Foundations of EU Law* (Oxford: OUP 2012), 25–53.

¹² Lásd Pierre PESCATORE: *The Law of Integration* (Leiden: Sijthoof 1974), 50. Lásd az EuB korai gyakorlatából, a Bíróság 1/75. sz. 1975. november 11-i véleménye [EU:C:1975:145] 1363–4. pontok; 39/72. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1973. február 7-én hozott ítélet [EU:C:1973:13] 24–25. pontok.

¹³ 106/77. sz. *Simmenthal* ügy (9. lj.) 17. pont

¹⁴ 6/64. sz. *Costa* ügy (4. lj.). Lásd még C-402/05 P és C-415/05 P. sz. *Kadi* ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2008:461] 318–326. pontok.

különállóságáról szól. Az uniós jog funkcionális jellegéhez hűen azt a célt szolgálja, hogy megerősítse azt a már korábban nyilvánvalóvá tett elvárást, hogy általában az uniós célkitűzéseknek, illetve a konkrét uniós kötelezettségeknek a tagállamokban egységesen és hatékonyan kell érvényesülniük.¹⁵ Az uniós jog a tagállami jogrendszerekkel szemben élvezett, ugyanebben az ítéletben lefektetett elsőbbsége is értelmét veszítette volna, amennyiben az EUB az uniós jogot, annak önállóságát hangoztatva nem tudta volna megvédeni a tagállamok egyoldalú, uniós kötelezettségvállalásaikat sértő magatartásaitól.¹⁶

Az uniós jog által támasztott megfelelési kötelezettség nem érinti a tagállami jogrendszerek egészét. Ráadásul a tagállami jogrendszereknek lehetnek olyan elemei, amelyek mentesülhetnek az uniós jog befolyása alól. Érvényesülésének korlátozott volta elsősorban abból az alapszerződési alapvetésből következik, hogy az Unió hatáskörei a tagállamoktól származnak és ezen átruházott hatásköröket az Unió csak meghatározott területeken gyakorolhatja.¹⁷ Az Unió fellépését ugyancsak behatárolják a tagállamok által közösen felvállalt célkitűzések. Ahogy az EUSz. 5. cikk 2. bekezdés világosan megfogalmazza, „az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésben átruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.”¹⁸ A tagállamok, illetve a tagállami jogrendszerek sokfélesége szintén korlátját jelenti az uniós elvárások érvényesülésének. Az EUSz. 4. cikk 2. bekezdés megjelöl olyan, a nemzeti identitás részét képező tényezőket, amelyek tiszteletben tartására az Unió köteles.¹⁹ Ezzel az Alapszerződés nyíltan kifejezi az Unió belső, a tagállami szinten védett értékekhez is kapcsolható sokféleségét, amely mint az Unió alapvető attribútuma meghatározza a tagállami jogrendszerek igazodási kötelezettségének elvi határait. A vonatkozó ítélkezési gyakorlatban visszatérő motívum, hogy bizonyos alapvető, sok esetben a nemzeti jogrendszerekben kifejezett értékeket érintő megfontolások érvényesítése a tagállamok feladata, illetve azok értékelése a tagállamok hatóságainak és bíróságainak hatáskörébe tartozik.²⁰

További fontos körülmény, hogy az Uniós jog nem várja el a tagállami jogrendszerek homogenizációját, illetve nem fűződik érdeke azok teljes, a sokféleség felszámolásával járó igazodásához. Az uniós kormányzást vezérlő paradigmák jelen állása szerint²¹ az uniós jognak nem lehet célja a tagállami jogrendszerek totális, felülről lefelé történő, eltérést nem engedő

¹⁵ Mathias KUMM: „The moral point of constitutional pluralism” in DICKSON –ELEFTHERIADIS (11. lj.) 216–246, 229.

¹⁶ Jan Willem VAN ROSSEN: „The autonomy of EU Law: more is less?” in Ramses A. WESSEL – Steven BLOCKMANS (szerk.): *Between Autonomy and Dependence: the EU Legal Order under the Influence of International Organisations* (The Hague: TMC Asser Press 2013), 13–42, 15.

¹⁷ EUSz. 4. és 5. cikkek, valamint az EUMSZ. 1. és 2. cikkek.

¹⁸ A cikk azzal folytatódik, hogy „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra a tagállamoknál marad.”

¹⁹ Armin VON BOGDANDY – Stephan SCHILL: „Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty” 48 *Common Market Law Review* 2011. 1–38, 3, nincs szó elsőbbség elvének jogalkalmazási szempontból történő felülírásáról.

²⁰ Lásd C-36/02. sz. Omega Spielhallen ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EU:C:2004:614]; C-244/06. sz. Dynamic Medien ügyben 2008. február 24-én hozott ítélet [EU:C:2008:85]; C-364/13. sz. International Stem Cell Corporation ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet [EU:C:2014:2451]. A C-34/10. sz. Brüstle ügyben 2011. október 18-án hozott ítélet [EU:C:2011:669] problémája, hogy német bíróságról beérkező ügyről lévén szó az EuB a legmagasabb tagállami standardhoz – a némethez – emelte a védelmi szintet, amely ugyan az adott ügyben kielégítette a helyi igényeket, a többi tagállam értékrendszerét a semmibe vette. Lásd az utóbbi problémáról Leonard F.M. BESSELINK: „Entrapped by the maximum standard” 35 *Common Market Law Review* 1998. 629–680.

²¹ COM(85) 310 final: *White Paper on Completing the Single Market*, 61-79. pontok; COM(2011) 428 final: *White Paper on European Governance*.

eszközökkel megvalósított keretek közé szorítása, illetve irányítása. Bár az uniós beavatkozás jellege és súlya területenként eltérő lehet,²² elmondható, hogy az uniós jog által támasztott megfelelési kötelezettség teljesítése a tagállamokat az adott körben megillető autonómiára és diszkrécióra tekintettel, vertikális kikényszerítés helyett, tagállamok közötti horizontális együttműködés formájában, illetve maximális standardokat előíró jogharmonizáció helyett, a szabályozási sokféleségnek, illetve a szabályozási versenynek teret engedő közös minimum-, vagy egyedül a szükséges területekre kiterjedő szabályozás segítségével történik.²³ A tagállami szint szabályozási és szakpolitikai szabadságát az uniós fellépés különösen olyan területeken ismeri el, amelyeken az Uniót csak nagyban korlátozott hatáskörök illetik meg, illetve egységes európai szabályozási és szakpolitikai modell hiányában, a különféle tagállami modellekre építkezve áll össze az elfogadottan heterogén közös politika és annak jogi kerete.²⁴

2. A hűség elvéből következő követelmények

A tagállami jogrendszerek legáltalánosabb korlátját – az Alapszerződésekben – az EUSz. 4. cikk 3. bekezdésében²⁵ találhatjuk meg. Az ebben rögzített hármassoztatú elv szerint a tagállamok kötelezettségeik teljesítése során hűséggel viseltetnek az Unió iránt, valamint az Unió intézményeivel és egymással jóhiszeműen együttműködnek.²⁶ A hűség elve igazodást, önmegtartóztatást, valamint együttműködést vár a tagállamoktól, amely a tagállami jogrendszerek szintjén az uniós jogi kötelezettségeknek való folytonos és aktív megfelelés, az azok hatékony érvényesítése és kikényszerítése, valamint az érvényesülésük megakadályozásától való tartózkodás elvárásaiban konkretizálódott.²⁷ Az elv képes a tagállami jogrendszerek átalakítására, valamint működésük pre-emptálására, illetve megdermesztésére („*freezing effect*”).²⁸ Fontos jogi korlátja viszont, hogy a belőle eredő elvárások nem kényszeríthetők ki *contra legem*, valamint általában a

²² Lásd pl. a különbséget a centralizált, a centralizált és decentralizált elemeket ötvöző, a „*multi-layered*”, illetve az alapvetően decentralizált módon kormányzott közös politikák között, William WALLACE – Helen WALLACE: *Flying Together in a Larger and More Diverse EU* (The Hague: Netherlands Scientific Council for Government 1995) Working Documents no. W87. Lásd a jog által ezen sokféleségre adható lehetséges reakciókról, Joanne SCOTT – David M. TRUBEK: „Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union” 8 *European Law Journal* 2002. 1–18.

²³ Lásd pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 123., 2006.12.27., 36. o.

²⁴ Lásd pl. a különféle közszolgáltatások piacát. COM(2004) 374 végleges: Fehér Könyv – Általános Gazdasági Érdekű Szolgáltatások; COM(2007) 724 végleges: a Bizottság Közleménye – Általános Érdekű Szolgáltatások; 26. sz. Jegyzőkönyv – Általános Érdekű Szolgáltatások, HL C 83., 2010.3.30., 308. o.

²⁵ Volt EGKSz. 5. cikk, volt EKSz. 10. cikk.

²⁶ Az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, a tagállamok megtesznek uniós kötelezettségeik teljesítésének érdekében minden általános vagy különös intézkedést, valamint segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

²⁷ A hűség elve olyan körülmények között is érvényesül, mikor az uniós kötelezettségek megsértése abból származik, hogy a tagállam vonakodott vagy elmulasztotta megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek megakadályozták volna, hogy a területén tartózkodó személyek magatartása révén sérüljenek az uniós alapszabadságok, C-265/95. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-én hozott ítélet [EU:C:1997:595] 39.pont; C-112/00. sz. Schmidberger ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet [EU:C:2003:333] 54., 57–58. pontok.

²⁸ A hűség elvéből különösen következik, hogy a tagállamok nem akadályozhatják meg az uniós jog (rendeletek) közvetlen alkalmazhatóságát, amely követelmény következetes érvényre juttatása feltétele annak, hogy az uniós rendeletek egy időben és egyformán alkalmazzák az Unió egész területén, 50/76. sz. Amsterdam Bulb ügyben 1977. február 2-án hozott ítélet [EU:C:1977:13] 6. pont. A tagállamok nem alkothatnak olyan jogszabályokat, amelyek jogalanyok elől elrejtjenék a rendeletek uniós eredetét és joghatását, illetve kivételeket állítanának a rendeleti szabályok alól, vagy hátrányosan érintenék azok érvényesülését, 7–8. pont.

jogbiztonság elvének sérelmével.²⁹ A hűség elvének tartalmi, illetve a tartalmihoz kapcsolódó eljárási vetülete is van.³⁰ Az utóbbi az Unió külkapcsolati rendszereiben megakadályozza, hogy a tagállamok saját érdekeiket képviselve úgy járjanak el, hogy azzal aláássák az uniós fellépés egységességét, illetve megakadályozzák a közösen elfoglalt álláspont képviselését.³¹ A hűség elve nem érvényesül az uniós döntéshozatali mechanizmusokban, az uniós együttműködés politikai – a jogi kötelezettségek rögzülését megelőző – dimenziójában.³² Ez utóbbi különösen azt jelenti, hogy a tagállamok a Tanácsban az Unióra és a többi tagállamra tekintett nélkül védelmezhetik saját érdekeiket.³³

Annak ellenére, hogy a hűség elvére joggal tekinthetünk mint a tagállami jogrendszerek megfelelési kötelezettségének általános alkotmányos alapjára,³⁴ a tagállamok kötelezettségei, illetve a tagállami jogrendszereket azokból eredően érő hatások az uniós jogban nem egyedül (nem egyszerűen) a hűség elvéből következnek.³⁵ Ennek magyarázatai egyrészt az uniós jog fejlődésének időbeliségéhez, másrészt az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában visszatérő jelleggel érvényesített jogértelmezési megfontolásokhoz köthetők. A hűség elve a tagállamok, az alapszerződési rendelkezések szövegén túlmutató kötelezettségeit eredetileg rögzítő korai ítélkezési gyakorlatában nem volt használatos, illetve az esetjogban később is sokszor mint kiegészítő, az EUB által felvonultatott tisztázatlanabb eredetű, ezért alacsonyabb meggyőző erejű érveket megtámogató, alapszerződési szövegből származó, ezért feltehetően nagyobb legitimitációjú jogelvként jelent meg. A *van Gend* és a *Costa* ügyekben hozott ítéletek közvetlenül nem hivatkoztak a hűség elvére, hanem – ahogy fentebb láthattuk – a bennük választott jogértelmezési irány valamilyenfajta általánosabb, a hűség elvének konkrétabb szabályain túllépő alkotmányos alapot kívánt adni az uniós és a tagállami jog viszonyát meghatározó jogelveknek. A tagállamok az uniós jog megsértéséért való kárfelelősségének elvét lefektető *Francovich* ítéletben a tagállamok azon, a hűség elvéből levezetett általános kötelezettsége, hogy gondoskodjanak az uniós jog megsértéséből eredő jogellenes következmények felszámolásáról, a *van Gend* és a *Costa* ítéleteket felidéző általános érvrendszer kifejtése után, mintegy kiegészítő jelleggel kapott csupán helyet.³⁶

Különösen az uniós jog hatékony tagállami kikényszerítése körében érvényesülő megfelelési kötelezettséget érintő ítélkezési gyakorlatban találkozhatunk olyan példákkal, amelyekben a hűség elve még csak említésre sem került. A tagállami jogrendszerek eljárásjogi szabályai, illetve a tagállami jogrendszerek által nyújtott jogorvoslatok kapcsán gyakran előfordul, hogy az ezekkel

²⁹ C-161/06. sz. Skoma-Lux ügyben 2007. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2007:773] 41–48. pontok

³⁰ Peter VAN ELSUWEGE: „The duty of sincere cooperation (Art. 4 (3) TEU) and its implications for the national interest of EU Member States in the field of external relations”, kézirat, hops.tk.mta.hu/uploads/files/UACES_Bilbao_PVE_%282%29.pdf.

³¹ C-459/03. sz. Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet [EU:C:2006:345].

³² C-149/96. sz. Portugália kontra Bizottság ügyben 1999. november 23-án hozott ítélet [EU:C:1999:574] 66–67. pont.

³³ C-63/90 és C-67/90. sz. Portugália és Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben 1992. október 13-án hozott ítélet [EU:C:1992:381] 51–53. pontok.

³⁴ KLAMERT (3. lj.), 25.

³⁵ Ide tartozik, hogy a hűség elvének megsértésének kimondására elég ritkán kerül sor, mivel általában felmerül valamely konkrétabb uniós jogi kötelezettség megsértése is. Lásd pl. C-195/90. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 1992. május 19-én hozott ítélet [EU:C:1992:219] 38. pont. A hűség elve általában szubszidiárius viszonyban van a konkrétabb alapszerződési rendelkezésekkel, C-78/90 és C-83/90. sz. Compagnie Commerciale de l'Ouest and Others egyesített ügyekben 1992. március 11-én hozott ítélet [EU:C:1992:118] 19. pont.

³⁶ C-6/90. és 9/90. sz. Francovich egyesített ügyek (4. lj.) 36. pont.

szemben támasztott uniós jogi elvárások – különösen az uniós jog által biztosított jogosultságok hatékony kikényszerítésének elvárása, valamint az ezen jogosultságok hatékony bírói jogvédelmére vonatkozó jogosultság – a hűség elvére történő hivatkozás nélkül jelenik meg.³⁷ Az EUB az irányelvek hatékony implementálása körében felmerülő tagállami kötelezettségeket sok esetben egyenesen az EUMSZ. 288., az Unió által megalkotható jogi aktusokat felsoroló és azok jogi jellegét meghatározó cikkéből eredeztette.³⁸ A tagállamok az Unió jog végrehajtása és kikényszerítése körében jelentkező kötelezettségei ugyancsak eredhetnek a hatékonyság, a hatékony kikényszerítés („*érvényesülés*”, „*effet utile*”) általános jogelvi követelményéből.³⁹

Az EUB klasszikus definíciója szerint az Unió és a tagállamok közötti viszonyokat szabályozó hűség elve alapján a tagállamok megtesznek minden, az uniós jog alkalmazását és hatékonyságát garantáló intézkedést.⁴⁰ Tágabban értelmezve uniós kötelezettségeik teljesítése érdekében a tagállamok kötelesek megtenni minden megfelelő intézkedést, kötelesek hozzájárulni az Unió feladatainak megvalósításához, valamint kötelesek tartózkodni minden olyan magatartástól, amely megghiúsítaná az alapszerződési célok elérését.⁴¹ Egy harmadik megfogalmazás szerint az elv alapján a tagállamok kötelesek kifejezni – a belső jogrendben – az uniós csatlakozás következményeit, valamint kötelesek úgy megalkotni a szükséges tagállami jogszabályokat, hogy azok ne akadályozzák az uniós kötelezettségek kellő időben történő teljesítését.⁴² Az EUB a hűség elvét a tagállamok és az uniós intézmények kölcsönös jóhiszemű együttműködésének kötelezettségeként is értelmezi. Ez a kötelezettség nemcsak együttműködési kényszert, hanem konkrét tartalmi korlátokat is jelent a tagállamok és a nemzeti jogrendszerek számára.⁴³

A hűség elvéből eredő különféle kötelezettségek közös jellemzője, hogy azok nemcsak konkrét uniós jogszabályhelyek alkalmazása során érvényesülnek, hanem általában minden, az Alapszerződésekben megfogalmazott célok által érintett területen irányadók lesznek a tagállamoknak és jogrendszereiknek.⁴⁴ Olyan területeken is érvényesülnek, amelyeken a

³⁷ Lásd például C-432/05. sz. Unibet ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2007:163] 44. pont; C-268/06. sz. Impact ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet [EU:C:2008:223] 54. pont.

³⁸ 148/78. sz. Ratti ügyben 1979. április 5-én hozott ítélet [EU:C:1979:110] 20. pont; 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet [EU:C:1987:431] 8. pont. . Vegyesen a mostani EUMSZ. 288. cikk és az EUSz. 4. cikk 3. bekezdés alapján, 190/87. sz. Moormann ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet [EU:C:1988:424] 22. pont.

³⁹ 148/78. sz. Ratti ügy (38. lj.) 21. pont. Ide tartozik az a konkrét elvárás is, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak tagállami és más jogalanyokkal szemben az irányelvekben foglalt kötelezettségeik nem teljesítésére, 148/78. sz. Ratti ügy (38. lj.) 22. pont és 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen ügy (38. lj.) 8. pont. A tagállamok és hatóságaik nem tehetnek semmi olyat, amely aláásná az uniós jog hatását és hatékonyságát, C-390/98. sz. Banks & Co. ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EU:C:2001:456] és C-212/94. sz. FMC ügyben 1996. február 8-án hozott ítélet [EU:C:1996:40].

⁴⁰ C-354/99. sz. Commission kontra Írország ügyben 2001. október 18-án hozott ítélet [EU:C:2001:550] 46. pont; C-2/88. sz. Imm. Zwartveld ügyben 1990. december 6-án hozott végzés [EU:C:1990:440] 17. pont.

⁴¹ 85/85. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 1986. március 18-án hozott ítélet [EU:C:1986:129] 22. pont; 22/70. sz. Bizottság kontra Tanács (ERTA) ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [EU:C:1971:32] 21. pont; 1/03. sz. vélemény (2006. február 7.) [EU:C:2006:81] 119. pont.

⁴² 30/72. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1973. február 8-án hozott ítélet [EU:C:1973:16] 11. pont.

⁴³ C-275/00. sz. Franex NV ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet [EU:C:2002:711] 48. pont; C-344/01. sz. Németország kontra Bizottság ügyben 2004. március 4-én hozott ítélet [EU:C:2004:121] 79. pont; C-2/88. sz. Imm. Zwartveld ügy (41. lj.) 17. pont; 230/81. sz. Luxembourg kontra Parlament ügyben 1983. február 10-én hozott ítélet [EU:C:1983:32] 37. pont.

⁴⁴ 1/03. sz. vélemény (2006. február 7.) [EU:C:2006:81] 119. pont. Lényeges körülmény, hogy a hűség elvéből a tagállami bíróságokat terhelő jogérvényesítési kötelezettségek nem érvényesülhetnek még működését meg nem kezdett közös politika keretei között, 9/73. sz. Schülter ügyben 1973. október 24-én hozott ítélet [EU:C:1973:110] 39–40. pontok, illetve az Alapszerződésekben kívül eső tagállamok közötti együttműködés tekintetében,

tagállamok megőrizték hatásköreiket, illetve amelyeken a tagállamok – uniós szabályozás (jogharmonizáció) hiányában – maguk szabályozzák az életviszonyokat.⁴⁵ A hűség elve alatt összegyűjthető kötelezettségek a tagállamokat az uniós jog implementálása során megillető választási lehetőségek gyakorlását is befolyásolják.⁴⁶

A hűség elvének lényeges jellemzője, hogy a tagállami kötelezettségek teljesítését nem reciprocitási alapon várja el. Az EUB szerint az EUSz. 4. cikk 3. bekezdés uniós intézmények által történő megsértése nem jogosítja fel a tagállamokat arra, hogy önállóan „a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közösségi szabályokat érintő kezdeményezések(et)” tegyenek és ezek által maguk is megszegjék a hűség elvében foglaltakat.⁴⁷ A tagállamok számára ugyancsak tiltott olyan „kiegyenlítő vagy védelmi intézkedések” egyoldalú bevezetése, „amelyek célja a közösségi jogszabályok valamely intézmény általi esetleges megsértésének elhárítása.”⁴⁸ Az egyoldalúan bevezetett tagállami intézkedések tilalma ugyancsak következik a hűség elvének valamilyenfajta tagállamok közötti szolidaritást megjelenítő értelmezéséből.⁴⁹ Az EUB korai, az utóbbi évtizedek joggyakorlata által nem igazán követett ítélkezési gyakorlata meglehetősen nyíltsággal beszélt a tagállamok között fennálló szolidaritási kötelezettségről, amely „a közösségi jogrend alapjait érinti”, és amely megakadályozza a tagállamokat abban, hogy nemzeti érdekeik saját értelmezését követve egyoldalúan felborítsák az uniós tagságból eredő előnyök és kötelezettségek közötti egyensúlyt.⁵⁰ Az EUB szerint ellenkező esetben sérülne a tagállamok az uniós jog előtti egyenlősége, valamint a tagállamok polgárai hátrányos megkülönböztetést szenvednének.⁵¹

A tagállami jogrendszerektől lényeges idomulást elváró irányelvek implementálása tekintetében a hűség elve,⁵² bár elismeri a tagállamokat az EUMSZ. 288. cikk alapján megillető választás lehetőségét, rögzíti, hogy ezen szabadság nem érinti a tagállamok azon alapvető kötelezettségét, hogy a nemzeti jogrendszerükben bevezessenek minden olyan intézkedést, amely szükséges lehet az irányelv annak céljait figyelembe vevő teljes érvényesüléséhez.⁵³ Magát az implementációs időszakot illetően hasonlóan rendelkezik. Egyrésztől elismeri, hogy annak vége előtt tagállamok nem kötelesek eleget tenni implementációs kötelezettségüknek. Másrészt viszont rögzíti, hogy ez idő alatt a tagállamok kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedés meghozatalától, amely súlyosan veszélyeztetné az irányelvben foglalt célok elérését.⁵⁴ Ebből a szempontból közömbös, hogy a szóban forgó tagállami rendelkezést az irányelv implementálása céljából fogadták el vagy

44/84. sz. Hurd ügyben 1986. január 15-én hozott ítélet [EU:C:1986:2] 36–38. pontok. Ez utóbbiak akkor kerülhetnek az EUSz. 4. cikk 3. bekezdés hatálya alá, amennyiben megakadályozzák az Alapszerződések vagy uniós jogszabályok alkalmazását, vagy hátráltatják az uniós intézmények működését, uo. 39. pont.

⁴⁵ C-232/01. sz. van Lent ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EU:C:2003:535] 13. pont.

⁴⁶ C-313/99. sz. Mulligan ügyben 2002. június 20-án hozott ítélet [EU:C:2002:386] 35. pont; 201/85. és 202/85. sz. Klensch ügyben 1986. november 25-én hozott ítélet [EU:C:1986:439] 10. pont.

⁴⁷ C-45/07. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. február 12-én hozott ítélet [EU:C:2009:81] 26. pont.

⁴⁸ C-45/07. sz. Bizottság kontra Görögország ügy (47. lj.) 26. pont.

⁴⁹ 6/69. és 11/69. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1969. december 10-én hozott ítélet [EU:C:1969:68] 16. pont.

⁵⁰ 39/72. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy (12. lj.) 24–25. pontok.

⁵¹ 39/72. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy (12. lj.) 24–25. pontok.

⁵² Ahogy korábban említettük, az esetjogban ez a kötelezettség nem minden esetben következik a hűség elvéből önállóan. Legtöbbször az EUSz. 4. cikk 3. bekezdés és az EUMSZ. 288. cikk közös értelmezése, esetleg az EUMSZ. 288. cikk egyedül, vagy a kérdéses irányelvvvel együtt értelmezve, adja meg ezt a kötelezettséget.

⁵³ 14/83. sz. Von Colson ügy (4. lj.) 15. pont.

⁵⁴ C-129/96. sz. Inter-Environnement Wallonie ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet [EU:C:1997:628] 45. pont; C-144/04. sz. Mangold ügyben 2005. november 22-én hozott ítélet [EU:C:2005:709] 67. pont.

sem.⁵⁵ A kötelezettség a tagállami minden szervére és hatóságára kiterjed, közöttük a bíróságokra is, amelyek – amennyiben ez lehetséges – kötelesek elkerülni a nemzeti jog rendelkezéseinek olyan irányú értelmezését, amely súlyosan veszélyeztetné az irányelvi célok elérését.⁵⁶

A tagállami jogrendszerek belső alakíthatósága szempontjából különös jelentősége van annak, ahogy az adott körülmények között a hűség elve megdermeszti a tagállami döntéshozatali folyamatokat.⁵⁷ Ez következik magából az általános kötelezettségből is, hogy az EUSz. 4. cikk 3. bekezdés értelmében a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan általános (és egyedi) jogi aktus meghozatalától, amely ellentétben állna az uniós jog szabályaival.⁵⁸ Külön megtartóztatási kötelezettség hárul a tagállamokra a vállalkozásokra vonatkozó versenyjogi szabályokat tartalmazó EUMSZ. 101. és 102. cikkek és az EUSz. 4. cikk 3. bekezdésének együttértelmezéséből. Az uniós jog teljes és egységes, valamint hatékony alkalmazása érdekében⁵⁹ ezen jogértelmezési konstrukció alapján a tagállamok kötelesek tartózkodni olyan, akár jogalkotási jellegű intézkedések bevezetésétől és hatályban tartásától, amelyek aláásnák az EUMSZ. 101. és 102. cikkek hatékony alkalmazását.⁶⁰ Különösen a tagállamok nem követelhetik meg, illetve nem ösztönözhetik versenykorlátozó megállapodások, vállalati döntések, illetve összehangolt gyakorlatok elfogadását, nem erősíthetik meg ezek hatásait, illetve nem szüntethetik meg saját ilyen jellegű szabályozásuk „állami jellegét” azáltal, hogy „a gazdasági jellegű döntések meghozatalának felelősségét a piaci magánszereplőkre” ruházzák.⁶¹ Ilyen esetben a hatáskörrel bíró nemzeti hatóságok és bíróságok kötelesek megállapítani a kérdéses tagállami jogszabály jogellenességét és mellőzni annak alkalmazását.⁶²

Az uniós jog előkészületben lévő közös uniós politikák esetében is előírja a tagállamok önmegtartóztatási kötelezettségét.⁶³ Ezen kötelezettség kikényszerítése meglehetősen összetett értékelést igényel, mivel a hűség elvéből annak ellenkezője is levezethető lehet. A hűség elve ugyanis megköveteli, hogy a tagállamok aktívan segítsék a tervezett közös politika beindítását, különösen olyan jogalkotási és egyéb aktusok megalkotásával, amelyek képesek elősegíteni, hogy a vonatkozó uniós jogszabályok hatályba lépésekor teljes mértékben eleget tudjanak tenni – az Unió érdekeit követve – a rájuk háruló feladatoknak.⁶⁴ Érdekes ellentétben áll ez utóbbival a tagállamok kizárólagos uniós kompetenciába tartozó területen sürgős uniós intézkedés

⁵⁵ C-144/04. sz. Mangold ügy (54. lj.) 68. pont; C-212/04. sz. Adeneler ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet [EU:C:2006:443] 121. pont.

⁵⁶ C-212/04. sz. Adeneler ügy (55. lj.) 122–123. pontok; C-129/96. sz. Inter-Environnement Wallonie ügy (54. lj.) 46–48. pontok.

⁵⁷ Michael DOUGAN: *National Remedies before the Court of Justice* (Oxford: Hart 2004) 4–60.

⁵⁸ 85/85. sz. Bizottság kontra Belgium ügy (41. lj.) 22. pont. A hűség elvéből következően, figyelemmel a szóban forgó uniós rendelkezésre, valamint a szóban forgó uniós és a tagállami hatáskörök közötti átfedésre, a tagállamok arra is kötelesek, hogy az uniós jogot érintő aktusaik elfogadása előtt konzultáljanak az érintett uniós intézménnyel, 186/85. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 1987. május 7-én hozott ítélet [EU:C:1987:208] 39–40. pontok.

⁵⁹ C-60/91. sz. Morais ügyben 1992. március 19-én hozott ítélet [EU:C:1992:140] 11. pont.

⁶⁰ 13/77. sz. GB-Inno-BM ügyben 1977. november 16-án hozott ítélet [EU:C:1977:185] 31. pont; 267/86. sz. Van Eycke ügyben 1988. szeptember 21-én hozott ítélet [EU:C:1988:427] 16. pont.

⁶¹ 267/86. sz. Van Eycke ügy (60. lj.) 16. pont.

⁶² 198/01. sz. Consorzio Industrie Fiammiferi ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EU:C:2003:430] 48–50. pontok.

⁶³ A tagállamok és az Unió együtt működése különösen fontos olyan helyzetben, mikor az egyes érdekek különbözősége következtében lehetetlenné vált a közös politika kialakítása egy olyan területen, amelyen érdemi eredmények elérése egyedül a tagállamok együttműködése révén lehetséges, 141/78. sz. Franciaország kontra Nagy-Britannia ügyben 1979. október 4-én hozott ítélet [EU:C:1979:225] 8. pont.

⁶⁴ 30/70. sz. Scheer ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet [EU:C:1970:117] 8–9. pontok.

meghozatalának elmulasztása esetében fennálló kötelezettsége a cselekvéstől való tartózkodásra. A vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden, a közös uniós fellépést aláíró egyoldalú intézkedéstől, illetve a tagállamok „mint a közös uniós érdek letéteményesei” csak abban az esetben hozhatnak a helyzet kezeléséhez szükséges átmeneti intézkedéseket, amennyiben együttműködnek az uniós intézményekkel és kellő figyelmet szentelnek azok feladatainak, illetve az azok által megfogalmazandó céloknak, fenntartásoknak vagy feltételeknek.⁶⁵

3. A tagállami jogrendszereket megillető autonómia és diszkréció

Az uniós jog a tagállami jogrendszerekhez vagy közvetlenül, vagy, ahogy már korábban is utalunk rá, az azok keretében értelmezett tagállami autonómia és diszkréció kereteit meghatározva kapcsolódik.⁶⁶ Közvetlen kapcsolatról akkor beszélünk, amikor az uniós szabályok a tagállamok közreműködésével, illetve tagállami közvetítés nélkül beépülnek a nemzeti jogrendszerekbe. A másik esetben, hatásköri korlátok, illetve az uniós kormányzás intézményi rendszerének tudatos, ilyen jellegű felépítése következtében az uniós jog – általános tilalmak, valamint jogelvek (pl. az uniós jog hatékony érvényesítésének követelménye)⁶⁷ formájában – egyedül az önálló tagállami jogalkotói vagy jogalkalmazói magatartás kívülről történő irányítására, esetről-esetre történő menedzselésére képes. Az EUB joggyakorlata számos területen⁶⁸ rögzítette, hogy annak ellenére, hogy a számukra fenntartott hatásköri területeken – különösen közös uniós jogszabályok vagy uniós jogharmonizáció hiányában – a tagállamok szabadon szabályozhatják az életviszonyokat, jogszabályaik nem mentesülnek az uniós jog hatálya és ezzel befolyása alól.⁶⁹

Ez az ítélkezési gyakorlatban visszatérően ismételt, az uniós jog számára a tagállami jogrendszerekbe mélyre történő behatolást biztosító⁷⁰ kitétel olyan területen is érvényesül, mint például a közvetlen adóztatás, amelynek szabályozása a vonatkozó hatáskörök az Unióra történő átruházása hiányában a tagállamok hatáskörében maradt.⁷¹ A tagállamok még ilyen esetben is kötelesek eleget tenni az egyenlő bánásmód követelményének,⁷² illetve biztosítani, hogy jogszabályaik megfeleljenek az uniós jog általános és specifikus elvárásainak (pl. az EUSz. 4. cikk. 3. bekezdésben foglalt hűség elvének, illetve a gazdasági alapszabadságokat szabályozó alapszerződési rendelkezéseknek).⁷³ Az uniós jog alkalmazásában közreműködő

⁶⁵ 804/79. sz. Bizottság kontra Nagy-Britannia ügyben 1981. május 5-én hozott ítélet [EU:C:1981:93] 28–31. pontok. Ez a kötelezettség nemcsak a vonatkozó uniós jogszabályból eredhet, hanem az Unió a közös érdek és saját hatalma integritásának védelme érdekében történő fellépésének is inherens része, uo. 31. pont.

⁶⁶ Az Unió által kibocsátható jogi aktusokat szabályozó EUMSZ. 288. cikk megkülönbözteti a közvetlenül alkalmazandó rendeletet, a tagállamoknak implementálása során választási lehetőséget biztosító irányelvtől.

⁶⁷ C-213/89. sz. Factortame ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet [EU:C:1990:257] 20. pont.

⁶⁸ Ezekről lásd Lena BOUCON, „EU law and retained powers of the Member States” in Loïc AZOULAY (szerk.): *The Question of Competence in the European Union* (Oxford: OUP 2014) 168–192.

⁶⁹ C-232/01. sz. van Lent ügy (45. lj.) 13. pont.

⁷⁰ Lásd pl. új jogorvoslati lehetőségek megteremtése, C-6/90. és 9/90. sz. Francovich egyesített ügyek, és ugyanez a magyar jogrendszerben, C-430/13. sz. Baradics ügyben 2014. január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:32].

⁷¹ C-80/94. sz. Wielockx ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet [EU:C:1995:271] 16. pont.

⁷² C-157/10. sz. Banco Bilbao ügyben 2011. december 8-án hozott ítélet [EU:C:2011:813] 37–40. pontok; C-80/94. sz. Wielockx ügy (71. lj.) 16. pont.

⁷³ C-374/04. sz. Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EU:C:2006:773] 36. pont. Ugyanez vonatkozik az EUMSZ. 345. cikk alapján a tagállamokban fennálló tulajdoni rend szabályozása tekintetében biztosított immunitásra is, amely az EUB ítélkezési gyakorlata szerint nem jelenti, hogy a vonatkozó tagállami jogszabályoknak és közigazgatási rendszereknek ne kellene eleget tenniük az Alapszerződés elvárásainak, C-452/01. sz. Ospelt ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EU:C:2003:493], 24. pont.

intézményrendszer szervezése és működtetése tekintetében a tagállamokat megillető autonómia és diszkréció sem gyakorolható úgy, hogy az ellentétbe kerülne az alapszerződési kötelezettségekkel, különösen az EUSz. 4. cikk 3. bekezdésben foglaltakkal.⁷⁴ Ez jelenthet olyan konkrét elvárást is, mint például az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem (szerzett jogok védelme) elveinek tiszteletben tartása.⁷⁵ A *Simmenthal* ügyben az EUB olyan, az uniós jog alkalmazása során követett tagállami jogszabályok, illetve jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat tilalmáról beszélt, amelyek csökkentenék az uniós jog („teljes”) hatékonyságát.⁷⁶

Az uniós jog által befutott sajátos, a tagállami szinten történő hatékony kikényszerítésnek lehetőségét megteremtő fejlődési út⁷⁷ folyamán az uniós jog a tagállami jogrendszerekre meghatározó részben a tagállami bíróságokon keresztül fejt ki hatását. A nemzeti bíróságok bevonása egyértelműen következett abból a korai narratív⁷⁸ fordulatból, amelyet követve az EUB a tagállamok jogi kötelezettségeit az érintett tagállami jogalanyok nemzeti bíróságok (és hatóságok) előtt kikényszeríthető jogosultságaiként kezdte el értelmezni.⁷⁹ A tagállamok kötelezettségeit általános jelleggel megfogalmazó EUSz. 4. cikk 3. bekezdésre, valamint az uniós jog hatékony tagállami szintű érvényesülésére (kikényszerítésére) vonatkozó ítélkezési gyakorlat kiemelt szereplőként tekint a tagállami bíróságokra.⁸⁰ Egyértelműen a tagállami bíróságokra hárul annak feladata, hogy érvényre juttassák az uniós jog és a tagállami jog viszonyát rendező jogelveket.⁸¹ A tagállamok a nemzeti bírósági rendszer szervezése és működtetése körében élvezett autonómiáját⁸² az uniós jog elismeri.⁸³ Általános elvárásként azonban rögzíti, hogy a nemzeti bíróságoknak olyan módon kell érvényre juttatni az uniós jogot, illetve olyan módon kell alkalmazni és értelmezni a nemzeti jog szabályait, hogy az uniós jog hatékonysága ne sérüljön.⁸⁴ Ugyancsak elvárás, hogy a tagállami eljárási szabályokat, illetve a tagállami jog által biztosított jogorvoslati lehetőségeket olyan módon kell alakítani, hogy azok ne tegyenek különbséget az

⁷⁴ 51/71. – 54/71. sz. *International Fruit Company NV* egyesített ügyekben 1971. december 15-én hozott ítélet [EU:C:1971:128] 3. pont; C-453/00. sz. *Kühne & Heitz* ügyben 2004. január 13-án hozott ítélet [EU:C:2004:17] 20. pont.

⁷⁵ C-231/00., C-303/00. és C-451/00. sz. *AIMA* egyesített ügyekben 2004. március 25-én hozott ítélet [EU:C:2004:178] 56–57. pontok.

⁷⁶ 106/77. sz. *Simmenthal* ügy (9. lj.) 22–23. pontok.

⁷⁷ Pierre PESCATORE, „The doctrine of direct effect: an infant disease of community law” 8 *European Law Review* 1983. 155–177., 158.

⁷⁸ Egyértelműen alkotmányos jelentőségű narratívaváltásról kell beszélnünk, ahogy az kiderül a 16. *Federalist Paper*-ből (Alexander HAMILTON, *The Federalist No. 16*), amely a szövetségi rendszer annak tagállamai által követett jogkövető magatartásaként értelmezett hatékonysága tekintetében különösen fontosnak tartja, hogy az működtetésébe bevonja az állampolgárt úgy, hogy arra hatalmat („agency”) ruház át.

⁷⁹ Lásd 26/62. sz. *van Gend* ügy (4. lj.) és 6/64. sz. *Costa* ügy (4. lj.). Az egyének az uniós kötelezettségek kikényszerítésében betöltött szerepéről, lásd 811/79. sz. *Ariete* ügyben 1980. július 10-én meghozott ítélet [EU:C:1980:195] 12. pont; C-2/88. sz. *Imm. Zwartveld* ügy (41. lj.) 18. pont; C-94/00. sz. *Roquette Frères* ügyben 2002. október 22-én hozott ítélet [EU:C:2002:603] 32. pont.

⁸⁰ C-94/00. sz. *Roquette Frères* ügy (79. lj.) 31. pont; 14/83. sz. *Von Colson* ügy (4. lj.) 26. pont; 80/86. sz. *Kolpinghuis Nijmegen* ügy (38. lj.) 12. pont.

⁸¹ Lásd az utóbbi időszak ítélkezési gyakorlatából C-314/08. sz. *Filipak* ügyben 2009. november 19-án hozott ítélet [EU:C:2009:719] 81 – 84. pontok.

⁸² Különösen a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok kijelölése, valamint a vonatkozó nemzeti eljárások szabályozása területén.

⁸³ Lásd 811/79. sz. *Ariete* ügy (79. lj.) 12. pont.

⁸⁴ Lásd 811/79. sz. *Ariete* ügy (79. lj.) 12. pont.

uniós jog és a nemzeti jog alapján érvényesített igények között, valamint ne lehetetlenítsék el az uniós jog által biztosított jogok érvényesítését.⁸⁵

4. A tagállami jogrendszerekre mint rendszerekre vonatkozó minőségi elvárások

Az uniós jog és a tagállami jogrendszerek viszonyát rendező jogi eszköztárat nézve az uniós jog nem pusztán értékeli a tagállami jogrendszerek megfelelését, illetve meg nem felelését, hanem azokat befolyásolja, formálja és átalakítja.⁸⁶ Ahogy a fentiekből is láthattuk, az uniós jog funkcionalitása, illetve az annak szolgálatába állított jogelvek, magukban foglalják, hogy a közös politikák megvalósítása érdekében rögzített közös kötelezettségek kikényszerítése során, az annak közvetlensége biztosítása érdekében igénybe vett tagállami jogrendszerek új elemekkel bővülnek, meglévő intézményeik alkalmazási köre bővül, vagy markánsabbá válik, illetve működésükben elmaradnak korábbi hibás reflexeik. A tagállami jogrendszerekkel szembeni minőségi elvárások azonban nem egyedül az uniós jog funkcionalitásából erednek. Kialakításukkor, illetve érvényesítésükkor ugyanazok az alkotmányos jellegű követelmények érvényesültek, mint amelyek a tagállamokban a helyi alkotmányos rendszer elemeként meghatározzák a jog és a kormányzás minőségét.⁸⁷ Ennek megfelelően ezen minőségi elvárások jelentős részének a nemzeti jog alapján is érvényesülnie kellene. Az uniós jog, mikor kikényszerítésüket az uniós kötelezettségek végrehajtása, illetve az azoktól való eltérés jogának gyakorlása során elvárja, a tagállami jogrendszerek megfelelő működéséhez is hozzájárul.⁸⁸

Az uniós jog által támasztott legtöbb ilyen természetű elvárás a jogállamiság, illetve a jó kormányzás követelményei körében értelmezhető.⁸⁹ Az ítélezési gyakorlatban található legáltalánosabb megfogalmazás szerint az uniós jog hatálya alá eső tagállami jogszabályoknak és jogalkalmazási aktusoknak meg kell felelniük az uniós jog általános elveinek, különösen az uniós jogban védett alapvető jogoknak, a jogbiztonság követelményének, a szerzett jogok védelmét rögzítő elvnek, valamint az arányosság elvének.⁹⁰ Ugyanígy az egyenlő bánásmód követelményének is érvényesülnie kell, amelynek megsértése esetén a nemzeti jogszabály vagy más jogi aktus arányossága is megkérdőjelezhető lesz.⁹¹ Az arányosság követelménye, különösen a kevésbé korlátozó eszközök bevezetését és alkalmazását megkövetelő eleme, amennyiben annak érvényesítéséhez az EUB ragaszkodik, mélyre hatoló, akár a bevett szabályozási és kormányzási paradigmák és módszerek felhagyását is jelentő változásokat kényszeríthet ki a tagállami jogrendszerekben.⁹²

⁸⁵ Lásd 811/79. sz. Ariete ügy (79. lj.) 12. pont.

⁸⁶ Lásd a tagállami közpolitikai folyamatok tagállami közpolitikai aktorok általi befolyásolásának az uniós jogrend által biztosított lehetőségeiről, Karen J. ALTER: „The European Union’s legal system and domestic policy: spillover or backlash?” 54 *International Organisation* 2000. 489–518.

⁸⁷ Lásd, részletesebben, Marton VARJU: *European Union Human Rights Law* (Cheltenham: Elgar 2014), 2. fejezet.

⁸⁸ Catherine BARNARD: „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?” in Catherine BARNARD – Okeoghene ODUDU (szerk.): *The Outer Limits of European Union Law* (Oxford: Hart 2009), 273–295, 294.

⁸⁹ A jó közigazgatás a tagállami szinten érvényesülő elve, C-262/09. sz. Meilicke ügyben 2011. június 30-án hozott ítélet [EU:C:2011:438] 43. pont.

⁹⁰ C-157/10. sz. Banco Bilbao ügy (72. lj.) 37–40. pontok; C-374/04. sz. Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation ügy (73. lj.) 40. pont.

⁹¹ C-157/10. sz. Banco Bilbao ügy (72. lj.) 37–40. pontok; C-374/04. sz. Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation ügy (73. lj.) 40. pont.

⁹² Más elnevezéssel: a szóban forgó megoldásánál ne legyen kisebb korlátozással járó megoldás a kitűzött cél megvalósítására, C-262/09. sz. Meilicke ügy (89. lj.) 31–32. pontok.

A jogbiztonság elve körébe tartozó követelmények érvényesítésével az uniós jog alapvető hiányosságokra mutathat rá a tagállami jogrendszerekben. Az uniós jogi kötelezettségek tagállami implementációját érintő ítélkezési gyakorlat például rögzíti, hogy a megfelelő jogi implementáció követelményének nem felel meg az a megoldás, amikor a tagállam az elvárt jogi lépések megtételét helyettesítendő, határozott politikai állásfoglalást (*commitment „as a matter of policy”*) tesz arra nézve, hogy a nemzeti jog az uniós jogba ütköző rendelkezéseit nem fogják alkalmazni, illetve, hogy ezeket a rendelkezéseket a jövőben minden esetben az uniós jognak megfelelő módon fogják értelmezni és alkalmazni.⁹³ Az EUB hasonló megfontolásokat követe azt is kijelentette, hogy nem tekinthető az uniós jog megfelelő implementációjának, mikor a nemzeti jogszabály maga kinyilvánítja, hogy alkalmazására az uniós joggal összhangban kerülhet csak sor, mivel ez önmagában nem biztosítja kellő bizonyossággal, hogy a nemzeti jog által szabályozott rendszer alkalmazása során az uniós jog minden esetben érvényesül.⁹⁴

Hasonlóképpen az ítélkezési gyakorlat azt is világosan rögzítette, hogy

*bizonyos gyakorlatok követése a közigazgatásban önmagában nem tekinthető a tagállamok alapszerződési kötelezettségei megfelelő teljesítésének. Ezek jellemzője, hogy az érintett közigazgatási hatóságok által megváltoztathatóak, illetve a jogalanyok felé történő közlésükük gyakran elégtelen. Az uniós kötelezettségek közigazgatási gyakorlat útján történő teljesítése, mivel az bizonytalanságban tartja a jogalanyokat az Alapszerződések által biztosított jogaik terjedelme és érvényesíthetősége tekintetében, nem lesz elfogadható.*⁹⁵

Az EUB ítélkezési gyakorlata – általában az arányosság elvének alkalmazása körében – további alapvető, a tagállami alkotmányosság körében is értelmezhető követelményeket állít. Ilyenek például, hogy

- a tagállami jogszabályból ki kell derülnie a szabályozási beavatkozás céljának,⁹⁶
- a jogszabályban megjelölt szabályozási cél nem térhet el a szabályozás által ténylegesen is megvalósítandó célkitűzéstől,⁹⁷
- a jogszabályban annak célkitűzéseit pontosan meg kell jelölni, valamint el kell kerülni a túlságosan szélesen, illetve visszaélésszerűen értelmezhető jogszabályi célkitűzéseket,⁹⁸
- a szabályozási célok és jogszabályban foglalt rendelkezések között közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia,⁹⁹ illetve
- bizonyos szabályozási célkitűzések esetén (pl. közbiztonság) a szabályozási beavatkozás igazolhatóságához a társadalom alapvető érdekének valódi és kellően súlyos veszélyeztetésének kell fennállnia.¹⁰⁰

Ugyancsak elvárás, hogy

⁹³ C-367/98. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2002:326] 40. pont.

⁹⁴ C-463/00. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EU:C:2003:272] 63–64. pontok.

⁹⁵ C-367/98. sz. Bizottság kontra Portugália ügy (95. lj.) 41. pont (a szerző fordítása).

⁹⁶ C-133/13. sz. Q ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet [EU:C:2014:2460] 24–26. pontok.

⁹⁷ C-375/12. sz. Bouanich ügyben 2014. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2014:138] 69. pont.

⁹⁸ C-322/11. sz. K ügyben 2013. november 7-én hozott ítélet [EU:C:2013:716] 61–62. pontok.

⁹⁹ C-282/12. sz. Itecar ügyben 2013. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2013:629] 35. pont.

¹⁰⁰ C-39/11. sz. VBV ügyben 2012. június 7-én hozott ítélet [EU:C:2012:327] 29. pont.

- a tagállami jogszabályok a megjelölt és ne valamilyen titkolt cél megvalósítását szolgálják (alkalmazásuk ne legyen visszaélészerű),¹⁰¹
- részletszabályaik ne mondjanak ellent az elsődleges szabályozási céloknak, illetve alkalmazásuk ne vezessen ezekkel ellentétes eredményekhez,¹⁰² illetve
- az általuk bevezetett korlátozások és tilalmak ne legyenek túlzottak.¹⁰³

A jogszabály a kitűzött cél elérésére való alkalmassága kapcsán az uniós jog azt is megkövetelheti, hogy a jogszabályban rögzített feltételeknek valódi kapcsolatban kell állniuk a szabályozandó területet meghatározó társadalmi és gazdasági körülményekkel, valamint, hogy a jogszabályi feltételek alkalmazása során valóban kifejeződjenek ezen, a jogszabályi cél megvalósítása szempontjából lényeges körülmények.¹⁰⁴

Az uniós jog az arányosság elvének és a jogbiztonság követelményének együttes értelmezése során a következő elvárásokat támasztja a tagállami jogrendszerekkel szemben:

- a tagállami jogszabályoknak objektív és igazolható tények és körülmények elemzésén kell alapulniuk,¹⁰⁵
- azok tárgyi hatályát kellő pontossággal kell meghatározni,¹⁰⁶ illetve a jogszabályok tárgyi hatálya egyedül a jogalkotó által kezelni kívánt problémára (pl. jogsértő magatartásra) terjedhet ki,¹⁰⁷
- a tagállami jogszabályoknak világosnak, pontosnak és joghatásaikban kiszámíthatóknak kell lenniük – különösen, mikor jogalanyok számára hátrányos következményeket állapítanak meg,¹⁰⁸
- alkalmazásuknak a jogalanyok számára előre megismerhető, objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes kritériumokon kell alapulnia, amelyek kizárják a tagállami hatóságok számára a hatáskörrel való visszaélés lehetőségét,¹⁰⁹
- pontosságuk tekintetében elvárás, hogy az érintett jogalanyok meg tudják határozni a belőlük eredő jogaikat és kötelezettségeiket,¹¹⁰
- a tagállami jogszabályoknak alkalmazásuk során – túlzott terhek áthárítása nélkül – lehetőséget kell biztosítani az érintett jogalanyok számára, hogy magatartásukat igazolhassák, illetve, hogy bebizonyítsák magatartásuk jogszerűségét.¹¹¹

Ugyaninnen ered az az elvárás, hogy a jogosultságok gyakorlását feltételekhez kötő tagállami jogszabályoknak pontos, világos és objektíven meghatározott tartalmúnak kell lenniük, kellő módon keretek közé kell szorítaniuk az alkalmazásuk során megengedett mérlegelési jogból eredő

¹⁰¹ C-296/12. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2014. január 23-án hozott ítélet [EU:C:2014:24] 46. pont.

¹⁰² C-190/12. sz. Emerging Markets ügyben 2014. április 10-én hozott ítélet [EU:C:2014:249] 65–67. pontok.

¹⁰³ C-326/12. sz. van Caster ügyben 2014. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2014: 2269] 49. pont.

¹⁰⁴ C-197/11. és C-203/11. sz. Libert egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítélet [EU:C:2013:288] 54–55. pontok.

¹⁰⁵ C-282/12. sz. Itelcar ügy (99. lj.) 37. pont.

¹⁰⁶ C-282/12. sz. Itelcar ügy (99. lj.) 37. pont.

¹⁰⁷ C-282/12. sz. Itelcar ügy (99. lj.) 38. pont.

¹⁰⁸ Lásd még C-282/12. sz. Itelcar ügy (99. lj.) 44. pont., és C-197/11. és C-203/11. sz. Libert egyesített ügyek (104. lj.) 58. pont.

¹⁰⁹ C-197/11. és C-203/11. sz. Libert egyesített ügyek (104. lj.) 57. pont.

¹¹⁰ C-54/99. sz. Église de Scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EU:C:2000: 124] 19 -20. pontok.

¹¹¹ C-282/12. sz. Itelcar ügy (99. lj.) 37. pont.

választási lehetőségeket, valamint a vonatkozó hatósági döntésekkel szemben lehetővé kell tenniük a bírói felülvizsgálat lehetőségét.¹¹² Az arányosság elvéből következik az is, hogy a tagállami jogszabályoknak alaposan előkészítetteknek, hatásukat tekintve megfelelően célzottaknak, valamint pontosan szabályozottaknak kell lenniük, valamint amennyiben alkalmazásuk során mérlegelési lehetőséget biztosítanak, annak kellően körülhatároltnak és jogorvoslati lehetőségekkel kellően biztosítottaknak kell lennie.¹¹³ Általában előnyt élvezhetnek a tagállami jogrendszerek azon megoldásai, amelyek csökkentik az érintett jogalanyok terheit, illetve elősegítik jogaik érvényesítését és gyakorlását.¹¹⁴

¹¹² C-463/00. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügy (94. lj.) 74–76. pontok.

¹¹³ C-54/99. sz. Église de Scientologie ügy (110. lj.) 17. pont; C-463/00. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügy (94. lj.) 72. pont.

¹¹⁴ C-197/11. és C-203/11. sz. Libert egyesített ügyek (104. lj.) 56. pont; C-39/11. sz. VBV ügy (100. lj.) 33. pont; C-326/12. sz. van Caster ügy (103. lj.) 49–50. pontok; C-262/09. sz. Meilicke ügy (89. lj.) 43–44. pontok.