

A JOGHARMONIZÁCIÓ JÖVŐJE A BŐVÍTETT BELSŐ PIACON AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS TÜKRÉBEN

JÓZON MÓNICA
egyetemi docens

I. A jogharmonizáció kihívásai a bővített EU gazdasági és politikai környezetében

A bővített belső piac központi kérdése a sokszínűség mérethatásának következményei az EU piacsabályozási politikájára. Ebben az összefüggésben egy sor új kihívással szembesül a huszonhetek Európai Uniója.

Az egyik alapkérdés az, hogy a csatlakozási felkészülések során végbement jogharmonizációs folyamat képes-e biztosítani egyenlő versenyfeltételeket, az úgynevezett 'level playing field'-t az új tagállamokban piacain, habár a folyamat következményeiben nem korlátozható csupán vagy első sorban a mikrogazdasági megközelítésre, hiszen a gazdasági integráció nem merül ki a piaci integrációval, és nem vizsgálható függetlenül a politikai integrációtól, amelynek része a társadalmi és kulturális kohézió kérdése is. Tehát a fenti alapkérdést inkább úgy kellene megfogalmazni, hogy a harmonizált jogszabályoknak hasonló költségei vannak-e az új közép-kelet európai tagállamokban, mint a stabil nyugat-európai piacgazdasági viszonyok között; s ezek hatását a közép-kelet európai piacok törvényei miként erősítik, semlegesítik, vagy gyöngítik.

A jelen tanulmány célja, habár a mikrogazdasági szemszögből közelít a jogharmonizáció integrációs funkciójának a vizsgálatához, tekintettel arra, hogy a belső piac szabályozási koncepciója a piaci értékek mentén alakul, annak a megvilágosítása, hogy a közösségi jog hatékonyságának vizsgálatában a túlfokozott piacteremtő értékek használatának megvannak a sajátos korlátjai.

Vitathatatlan, hogy a piacsabályozásnak piacra jutási költségvonzata van, viszont a jogszabály értéke nem önmagában nyilvánul meg a vállalkozó piaci döntéseiben és nem általánosan. Ezért általánosítások szintjén nem minősíthető a jogharmonizálás eredményessége sem az európai integráció, sem a keleti bővítés sikerességének elemzésekor, elszakítva attól a konkrét társadalmi kontextustól, amelyben zajlik. A vállalkozói szféra döntéseit egy komplex költség-nyereség elemzés alapján hozza meg, amelynek része a jogszabály költsége, olyan felbontásban, mint a jogszabályozás, a jogkövetés, a jogvég-

rehajtás és igazságszolgáltatás költsége egy adott tagállam piacán a származási ország vagy egy másik tagállamhoz képest. A jog költsége mellett, amit nem-tarifális piacra jutási költségnek is nevezünk, egy sor más tényező kölcsönös hatása is meghatározza a piacra jutás és a piacon maradás konkrét korlátait és lehetőségeit az adott termékpiacon és földrajzi piacon. Ezek egy része szorosan piacfüggő, mint például: (1) a piac versenysztruktúrája, illetve, hogy mennyire koncentrált az adott piac és milyen a helyi vállalkozók versenyképessége, (2) a fogyasztó választási lehetősége, (3) a vásárlóerő, (4) a fogyasztói kultúra, hiszen ettől is függ a fogyasztó piac-korrigáló erejének érvényesülése, (5) a bérek értéke, (6) a természeti erőforrások elérhetősége, (7) az infrastruktúra fejlettsége, stb. A többi tényező az intézményi, a jogi és a politikai kultúrában keresendő.

Az előcsatlakozási felkészülések és az EU bővítési politikája úgy szintén inkább az utóbbiakra koncentrált, és ezek alakulásának szempontjából értékelte a tagjelöltek felkészültségét az EU-s tagságra. Ennek ellenére a csatlakozás időpontjában még számos hiányosságot mutatott a jogharmonizációs folyamat, amelyek orvoslására az új tagállamok további kötelezettségeket vállaltak a csatlakozási szerződésekben.

A csatlakozást előkészítő közösségi bővítési politika arra utal egyrészt, hogy a közép-kelet európai tagjelöltek tagságával aktiválódó, és az egységes jogértelmezést és jogalkalmazást biztosító közösségi jogelvek és mechanizmusok hivatottak a csatlakozás időpontjában még fennálló jogi és intézményi különbségek enyhítésére, illetve további fokozatos felszámolására. Másrészt a tagállamok a piaci liberalizálással járó mikro gazdasági előnyöknek tulajdonítanak döntő szerepet a piaci viszonyok egységesítésében. A két folyamat hatásaiban kiegészíti, de ugyanakkor korlátozza is egymást, hiszen a jogszabályozás hatása a piaci viszonyokra a piacgazdaság fejlettségi szintjétől függ. „Megszoktuk, hogy a jog piac feletti autoritásában és birodalmában gondolkodunk, nem pedig a piac jogra gyakorolt hatásaiban.”¹

A bővítés kontextusában a jogharmonizáció szerepe a piac és gazdaság alakításában különböző módon nyilvánul meg. Az első korszakban, amikor még nem alakultak ki a tagjelölt országok gazdasági jogszabályozásában a piacsabályozás modern jogintézményei, fokozott szerep jutott az EU jogból átvett megoldásoknak, amelyek fő funkciója tulajdonképpen nem a jogközelítés volt, hanem a jogi keret elsődleges megeremtése. Erre az időszakra a piaci működésbe való jogszabályi szintű beavatkozás fokozott hatékonysága jellemző, ha ezt a piac alakulásaiban mérjük. Viszont, ha az átvett jogi megoldás internalizálását vizsgáljuk a jogvégrehajtás, jogkövetés és igazságszolgáltatás szintjén, e folyamat sokkal lassúbbnak és kevésbé hatékonynak minősül. A jogharmonizációs folyamat második korszakát a jogi intézmény bevezetését követő sorozatos jogmódosítások képezik. Ekkor már alacsonyabb a jogharmonizációs folyamat hatékonysága akár a piaci átalakulásokban mérve, hiszen ekkor már fokozottabban kezd érvényesülni a nemzeti szintű jogi, intézményi, politikai és nem utolsó sorban üzleti kultúra hatása a jogalkotásra, jogkövetésre, jogvégrehajtásra és joggyakorlatra.

¹ “We are used to think in terms of the authority and ‘empire’ of laws over the market and not in terms of the authority of the market over laws” M. MADURO POIARES: *We the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*. Hart Publishing, 1998. 138.

A tagjelöltek jogharmonizációs folyamatának viszont nem annyira a belső kondicionalitások a meghatározói, hanem inkább az EU bővítési stratégiája és ezen belül mérési-értékelési rendszere.

Az előcsatlakozási felkészülések a tagjelölt országoknak az EU tagállamainak gyakorlatához és a közösségi vívmányokhoz való közelítéséről szóltak, mint ahogy a korábbi bővítések során is. Integrációs szempontból a bővítést, és a bővítés után létrejövő újraegyesített Európát az addigi folyamatok csupán más léptéken megnyilvánuló folytatásának képzelték el a tagállamok és közösségi intézmények. A bővítés előtt álló EU nem összpontosított saját asszimilatív képességének fokozására, mint ahogy nem tette a korábbi bővítések alkalmával sem.

Az EU a közép-kelet európai bővítés kapcsán számos szigorítást vezetett be a tagjelöltekre nézve, de nem változtatott lényegesen integrációs stratégiáján a bővülő sokszínűség kezelése érdekében, sem a közösségi jogszabályozás, sem a közösségi gazdasági politikák szintjén. Eltérően a közép-kelet európai bővítéstől, a korábbi bővítéseket minden esetben az integráció lényeges mélyítése előzte meg. A keleti terjeszkedést megelőzően viszont nem történt hasonló mélyítés. Csupán intézményi szinten történtek módosulások az új tagállamok részvételének biztosítására a közösségi döntéshozatalban.

Kérdés, hogy a bővítésnek ez a sajátossága sikertelenségnek minősítendő-e, illetve a tizenötök Uniójában kialakult integrációs tényezők és értékek mentén kellett volna-e megelőznie a bővítést az integráció újabb mélyítése, vagy talán szerencsésebb ezt később megtenni, figyelembe véve a régi és új tagállamoknak gazdasági, társadalmi, politikai, jogi és intézményi konvergenciáját és divergenciáját. A kérdés kapcsán az a problémafeltevés is helyet kellene kapjon, hogy az új piaci és társadalmi környezetben nem lenne-e hatékonyabb nagyobb teret biztosítani a jogszabály-versenynek (regulatory competition). Azaz, hagyni a piacot és társadalmat egyaránt, hogy a nemzeti értékek és érdekek mentén próbálja ki a jogszabályt, hiszen a piaci liberalizáció előbb-utóbb a jogszabályok fokozatos és természetes konvergenciáját eredményezi, mivel a mesterséges piaci beavatkozásokkal szemben a jogszabály-verseny hatékonyabban korrigálhatja a piacsabályozási hibákat.²

Annak megválaszolásában viszont, hogy a fokozottabb jogi és intézményi közelítés és nagyobb kompetencia transzfer lenne-e a megoldás, vagy inkább egy lassúbb és természetes folyamat, amely jobban figyel nemcsak az új tagállamok, hanem elsősorban a bővített entitás asszimilatív kapacitására. Kulcsfontosságú annak felismerése és kezelése, hogy a bővített Európai Unió jogszabályozási szükségletei nem azonosak a tizenötök Uniójában létezőkkel, és hogy az integrációs tényezők másként nyilvánulnak meg a bővítés következtében. A hangsúlynak át kell kerülnie az új tag-

² Bővebben a jogszabály-versenyről: R. POSNER – FR. PARISI (eds.): *Economic Foundation of Private Law*. Edward Elgar Publishing, 2002.; A. MARCHIANO – J.-M. JOSSELINE (eds.): *The Economics of Harmonizing European Law*. Edward Elgar Publishing, 2002.; D. C. ESTY – D. GERADIN (eds.): *Regulatory Competition and Economic Integration*. Oxford University Press, 2001.; G. DE DEEST – R. VAN DEN BERGH (eds.): *Comparative Law and Economics*. Vol. I–III. Edward Elgar Publishing, 2004.; W. W. BRATTON – J. MCCHAHRY – S. PICCIOTTO – C. SCOTT (eds.): *International Regulatory Competition and Coordination*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

államok sajátosságairól és a felzárkózásról a bővített EU sajátosságaira és szükségleteire, hiszen ettől függ az, hogy az európai gazdasági és politikai integráció miként tud egyszerre eleget tenni piacsabályozásának alapját szolgáló piaci érdekek és a nemzeti szintű nem piaci értékek közötti egyensúly követelményének. A társadalmi igazságosság és a gazdasági hatékonyság mércéjének megfelelően, egy időben kell megoldásokkal szolgálnia a bővített belső piac szabályozási politikájának a globális verseny-nyomás kihívásaira és a tagállami szinten megnyilvánuló makrogazdasági, szociális és belpolitikai problémákra.

Az újraegyesített 'Európai Piac' gazdasági, politikai, szociális, és kultúrkörnyezetében változik a jogharmonizáció funkciója és szerepe az üzleti és jogi kultúrák ütközésének kezelésében.

A közép-kelet európai bővítés során módosult szabályozási környezet rámutat a jogharmonizáció piacegységesítő funkciójának számos korlátjára. Új dimenziót nyerne a piacsabályozás gazdasági elemzésével foglalkozó kritikák, amelyek megkérdőjelezik a harmonizálás szükségességét a belső piac működéséhez olyan esetekben és jogterületeken, ahol a nemzeti szintű sajátosságoknak megfelelő beavatkozás sokkal hatékonyabban kezelné azokat az externáliákat, amelyek hatása az adott tagállamra korlátozódik. Ebben a megközelítésben a bővítés hatásainak vizsgálata aktuálissá teszi a jog gazdaságelméleti kérdéseivel foglalkozó nyugat-európai közgazdász-jogászok hipotéziseit, amelyek megkérdőjelezik, hogy milyen mértékű jogharmonizáció a piaci integráció szükséges és elégséges feltétele.³

A bővített Unióban még kevésbé indokolt, mint a bővítés előtti szabályozási környezetben, hogy a piacsabályozás mértékét csupán, vagy elsősorban nemzetközi piacteremtő hatásaiban mérjük, egyoldalúan minősítse azt akár a jogtudomány, akár a nemzetközi gazdaságtan szempontjából. A közép-kelet európai bővítés nemcsak új szabályozási szükségleteket szül, hanem új módszertani megközelítéseket követel elsősorban az új tagállamoktól, a csatlakozás előtti időszak stratégiájához képest.

A közösségi szintű piacsabályozás érdemileg nem vizsgálható elszakítva a gazdasági integráció más területeitől, sem az integráció szociális és tágabb társadalmi, politikai mechanizmusaitól, illetve a tizenötök Európai Uniójának tagállami szintű változásaitól. Tehát a bővített belső piac jövőbeni szabályozási politikája együtt kell, hogy kezelje az újonnan csatlakozott tagállamok sajátosságainak hatásából eredő szükségleteket a bővítés előtti piaci integráció hatásaiból eredő gondokkal.

II. Az Alkotmánytervezet megoldásai és a bővítési stratégia közötti összefüggések

A bővített belső piac szabályozási szükségleteit nemcsak az új tagállamok sajátosságai, hanem ezek együttes hatása teremti meg a bővítést megelőző integrációs törekvések eredményességével. Ezért az Alkotmányos Szerződés sem tekinthető úgy, mint a bővítés hatásaira megoldást kínáló reform-csomag, hanem csak részeként és inkább eredményeként értékelhető a további integrációs folyamatnak, sem pedig a reform moz-

³ D. SCHMIDTCHEN – A. NEUZIG – H-J. SCHMIDT-TENZ: Enlargement of the European Union and the Approximation of Law: lessons from an economic theory of optimal legal areas. In A. MARCIANO – J-M. JOSSELIN (eds.): *The Economics of Harmonising European Law*. Edward Elgar, 2002. 235.

gatójaként. Az európai identitás és érdekszövetség alkotmányos megerősítése és a bővítés nem összefüggéseiben, hanem inkább egy bővebb projekt részeként találkoznak és kerülik el egymást az Alkotmányos Szerződés megoldásai szintjén.

A tanulmány első részében felvetett csatlakozás utáni kérdések szorosan összefüggnek az EU előcsatlakozási stratégiájával. Habár úgy tűnik, hogy ez a stratégia nem a tagjelölt államok opciójának és közös részvállalásának bevonása által történt, hanem egy külső kondicionalitásnak való megfelelési törekvések eredménye, az előcsatlakozási eszközök alakulásának és az EU értékelési kritériumrendszerének közelebbi vizsgálata azt mutatja, hogy a bővítési stratégiát három tényező kölcsönhatása definiálja:

- a) a csatlakozásra jelölt államok belső politikai-gazdasági-intézményi feltételrendszere,
- b) az EU belső ellentmondásai,
- c) a nemzetközi és európai, illetve regionális gazdasági és biztonságpolitikai kihívások.

A három tényező közül ebben a folyamatban a motor az EU belső ellentmondásai és a nemzetközi és regionális biztonságpolitikai kihívások. Ennek megfelelően a csatlakozási feltételek, illetve a tagjelöltek felkészülési folyamatának az értékelési rendszere inkább a tizenötök Európai Uniójának a szükségleteire, mintsem a tagjelölt államok adottságaira lettek, és vannak építve.

Jelenleg túlpolitizált a gazdasági és piaci integráció úgy tagállami, mint közösségi szinten, és fokozódik az integráció egyre inkább nemzeti érdekek és értékek mentén történő elemzése. E jelenség, elsősorban a tizenötök álláspontjában nyilvánult meg az újonnan csatlakozott tagállamok csatlakozási szerződéseiben megfogalmazott kivételek szintjén, valamint az Alkotmányos Szerződés sikertelen francia és holland népszavazásában. Mindkét kérdésben az érték- és hangsúlyeltolódást a tagállamok többé-kevésbé sikeres próbálkozása eredményezi arra vonatkozóan, hogy a gazdasági integráció vitathatatlan mikro-gazdasági nyereségeit miként tudják makrogazdasági értékekké alakítani.

A bővítés a gazdasági integráció túlpolitizálásának és 'újra-nemzetesítésének' (renationalization) csapdájában vergődik, hiszen a régebbi tagállamok inkább belpolitikai megfontolások, nemzeti makrogazdasági érvek és érdekek szemszögéből vizsgálják és minősítik annak gazdasági, társadalompolitikai következményeit, mintsem nemzetközi gazdaságtani elvek és célok alapján. A bővítés, illetve a csatlakozás túlpolitizálása a tagjelöltekre is jellemző volt. A csatlakozásra való felkészülés inkább politikai folyamat volt, holott az EU-ban a jogharmonizáció erősen piacvezérelt. Tehát az EU megközelítésének egy belső ellentmondása van annak következtében, hogy míg a Brüsszelből vezérelt belső piacot érintő szabályozáspolitikai egy erősen piacvezérelt folyamat, amelynek keretében a jogi méltányosság eltörpül a mikrogazdasági hatékonyság érvei mellett, addig az előcsatlakozási, valamint a csatlakozást követő bővítési EU-s és nemzeti stratégiák a nyugat-európai tagállamokban erősen a politika által vezéreltek. Ebben a helyzetben a közép-kelet európai új tagállamok előcsatlakozási stratégiája a bővítés dichotómiájában inkább az utóbbi megnyilvánulásra próbálta kialakítani és formálni a hozzájárulását.

A bővítést megelőző intézményreform, az Alkotmányos Szerződés reform megoldásai, a csatlakozási szerződések átmeneti rendelkezései és kivételei a megnyilvánulás-

sai ennek a folyamatnak. A tizenötök Európai Uniója a bővítés következményeinek kezelésére, a jogi és intézményi közelítés hatását a piacra és az intézményi jogi kultúrára vonatkozóan kimerítő megoldásként kezeli. Ez arra utal, hogy a bővített belső piac gazdaságpolitikai és szabályozási szükségletei a bővítés időpontjában fennálló adottságok és integrációs tényezők más méretben való megnyilvánulására vannak korlátozva. Ezért nem meglepő, hogy az Alkotmányos Szerződés inkább kozmetikai, mint lényegi megoldásokat tartalmaz a közösség és tagállamok közötti kompetencia megosztására vonatkozóan. A bővítéssel változó szabályozási környezet csak részben talál megoldásokat a döntéshozatali procedúrák módosításaiban, még akkor is, ha nagyobb teret biztosítanak a nemzeti parlamentek számára. A bővített belső piac szabályozási politikájának flexibilitása tehát nem a döntéshozatali procedúrák szintjén, hanem a kompetenciák megosztásának újraértékelésében keresendő. Kérdés, hogy egyáltalán várhatunk-e anyagi, jogi megoldásokat a közösségi intézmények részéről a szükségletek és preferenciák egyre szélesedő diverzitása közepette, vagy még nagyobb hangsúlyeltolódás következik be a jövőben a procedurális megközelítés irányába úgy az EU, mint a tagállamok szintjén.

A tagjelölt országok inkább a 'követő' magatartást választották a csatlakozási felkészülés időszakában. Az aktív gazdaságpolitikai és jogpolitikai szerepvállalás kialakulása nélkül viszont nehezen érhetőek el olyan megoldások, amelyek a közép-kelet európai sajátosságokban nemcsak piacra jutási korlátokat látnak, hanem a sokszínűség gazdasági társadalmi lehetőségeit is érvényesítsék. Az aktív szerep nem korlátozható az új tagállamok arányos részvételére a döntéshozatali mechanizmusokban, hanem egyrészt azon képességüktől függ, hogy belső kondicionalitásaikat miként tudják közösségi értékké alakítani azáltal, hogy ezeket sikeresen képviselik a közösségi célok keretében. Másrészt pedig függ attól, hogy a belső piac szabályozási politikája mennyire lesz nyitott ez iránt, illetve az Európai Bíróság szerepvállalásától. Ebben az összefüggésben viszont azt is meg kell említeni, hogy a csatlakozási felkészülések nem koncentráltak a tagjelöltek azon készségeinek fejlesztésére, amelyek a csatlakozás után lehetővé tennék a sikeres hivatkozást a nemzeti értékekre, az EK Szerződés rendelkezései, valamint az Európai Bíróság joggyakorlata által kidolgozott elvek alapján.⁴

Az Alkotmányos Szerződés jogharmonizációval kapcsolatos jogalapokat megszábbó rendelkezései a fent említett adottságok és tényezők nélkül érdemben nem elemezhetőek, hiszen hatékonyságuk ezektől függ. Az alábbiakban tehát a bővítés által létrejött új szabályozási környezet által definiált szükségletek szempontjából tekintjük át az Alkotmányos Szerződésnek a jogharmonizálás jogalapjára, illetve a közösségi kompetenciákra vonatkozó rendelkezéseit.

A jogszabályok közelítéséről szóló 7. szakasz formailag újat hoz jogforrási szinten, hiszen bevezeti a kerettörvény fogalmát, mint jogharmonizációs eszközt a belső piac megteremtésének és működésének a biztosítására (III. 64. cikk). A terminológiai változás jelentősége nem elhanyagolható, hiszen az új jogforrás – a jelenlegi 'irányelv' elnevezés helyett – jobban illeszkedik főleg az új tagállamok jogi kultúrájába,

⁴ Bővebben erről a kérdésről: M. JÓZON: Mandatory Requirement in the Enlarged EU. *European Law Journal*, Vol. 11, No. 5, September 2005, 549–565.

mert inkább utal ennek kötelező jellegére. Így könnyebben elkerülhetőek a jogalkalmazás és értelmezés során a félreértések a keretörvény (irányelv) és az implementálás eredményeként született nemzeti jogszabály viszonyára vonatkozóan.

Első látásra fokozott szabályozási hatékonyságra vall a III. 65. (3) cikk rendelkezése, hiszen olyan szakterületeken, ahol a nemzeti szabályozási sajátosságok kifejezetten érvényesülnek, mint egészségügy, biztonság, környezetvédelem, fogyasztóvédelem az Alkotmányos Szerződés a védelem magas szintjét veszi alapul. Kérdéses viszont, hogy ezeken a területeken, ahol annyira eltérők lehetnek az externáliák forrásai, mennyire megoldás az egységes magas szint, és ez mennyire ad teret az eltérő szabályozási koncepciónak. A védelem hatékonysága nemcsak a védelem szintjétől, hanem a védelem formájától, valamint a jogi következmények természetétől függ, és nem feltétlenül az egységes szabályokon alapuló magas szintű védelem szintjétől. A III. 65. (3) cikk rendelkezéseinek szűk körű értelmezése, hiszen egy kivétel szabályról van szó, viszont kizárja annak lehetőségét, hogy egy tagállam más szabályozási koncepciót kövessen a sajátosságainak megfelelően.

Tekintettel arra, hogy a fogyasztóvédelem, az egészségvédelem, valamint a környezetvédelem kérdése szorosan összefügg, ezért integrált szabályozáspolitikát követelnek. Hiányosságként kell említeni, hogy a III. 65. cikk 4. és 5. bekezdéseinek csak a természeti környezet és munkakörnyezet védelme a tárgya, és csak az utóbbi célokra megengedett az eltérő intézkedés megtartása, illetve a bevezetése olyan, a tagállamra jellemző probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés után merült fel. Ennek a különbségtételnek az lehet a magyarázata, hogy a fogyasztóvédelmi kérdések, illetve az externáliák több gazdasági vonatkozást mutatnak, mint a környezetvédelem vagy a munkakörnyezet védelme.

Az Alkotmányos Szerződés nem tesz semmi utalást a gazdasági jellegű adottságokra, amelyek esetenként eltérő szabályozási szükségletet eredményeznek, és ennek megfelelően sajátos megoldást követelnek. Elméletileg nem zárja ki ennek lehetőségét a 7. szakasz egyetlen rendelkezése sem, ha a nemzeti rendelkezés eleget tesz a III. 65. (6) cikk feltételeinek. Ennek értelmében csak abban az esetben tartható meg, illetve vezethető be eltérő intézkedés, ha a tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló érvekkel tudja igazolni az intézkedések szükségét.

Nem világos, hiszen nincsen erre vonatkozó utalás az Alkotmányos Szerződés szövegében és az Európai Bíróság értelmezési joggyakorlata sem nyújt megoldást, hogy a gazdasági értékelések a 'tudományos megalapozottság' kategóriájába sorolhatóak-e.

Az EU eddigi jogharmonizációs koncepciója értelmében az eltérő szabály akkor okoz versenytorzítást, ha költségesebbé teszi a másik tagállamból beáramló árut a belföldivel szemben. Ha ezt a kérdést az adott piac kontextusában értelmezzük, és a jogszabály költségét a többi versenytényezővel együtt értékeljük, akkor a piacra jutást korlátozó hatás csak akkor áll fenn, ha a nemzeti szabályozás többlet költséget okoz a más tagállamok viszonyaihoz képest.

Tulajdonképpen nem sokban tér el az Alkotmányos Szerződés megoldása az Európai Bíróságnak a mennyiségi korlátozásokra vonatkozó joggyakorlatától. Sőt, a *Cassis de Dijon* szabályhoz hasonlítva az Alkotmányos Szerződés kicsit engedékenyebb, hiszen nem kell a nemzeti intézkedést egyaránt alkalmazni a belföldi és külföldi árukra. Az eltérő módon alkalmazott intézkedéseket is elméletileg jóváhagyhat-

ja a Bizottság a III. 65. cikk (6) értelmében azzal a feltétellel, hogy a nemzeti megoldás ne legyen önkényes megkülönböztetés eszköze, vagy rejtett korlátozása a kereskedelmek, és ne jelentsen akadályt a belső piac működésében. Sőt, még akkor is hivatkozhatnak a tagállamok a nemzeti érdekre, ha az adott területen már létezik harmonizált jogszabály.

Gond viszont az eltérő nemzeti szabályozás kivételszerű megtartásának vagy bevezetésének időbeni korlátozása, hiszen azok a szabályozási szükségletek, amelyek a bővítés kapcsán merülnek fel, és amelyek más koncepciót követelnek, elsősorban nem időleges kényszerhelyzetek, hanem adottságok, amelyekre nem feltétlenül a harmonizált jogszabályozás bizonyul hosszú távon a leghatékonyabb megoldásnak.

Az Amszterdami Szerződés 95. cikkéhez viszonyítva újdonságnak számít, hogy a III. 66. cikk a keretörvénnyel történő belső piaci torzulás kiküszöbölését, illetve a közösségi szintű jogalkotást az érintett tagállamokkal történő előzetes egyeztetéshez köti, és csak akkor kerül sor jogalkotásra, ha nem küszöbölhető ki a torzítás a konzultálás eredményeként. A III. 66. cikk értelmezési kérdéseket vet fel, hiszen nem definiálja, hogy ki tekinthető érintett tagállamnak, és hogy a megoldások milyen kritériumok alapján tekinthetők elfogadhatónak. Az 'érintett tagállam' fogalma csakis a torzítást eredményező jogszabályt vagy közigazgatási rendelkezést alkotó és alkalmazó államot jelentheti. A III. 67. cikk szerint a Bizottság javaslatot tesz az alkalmazandó intézkedésre.

A rendelkezés értelmezésénél segít, és feltétlen alkalmazásra szorul a szubszidiaritás, valamint az arányosság elve, hiszen ezek függvényében minősülhet egy nemzeti szintű megoldás hatékonynak közösségi szinten is.

Fontos hangsúlyozni ebben az összefüggésben is, hogy megosztott kompetencia esetén, a közösségi jogalkotás a kivétel, a nemzeti szintű problémamegoldás pedig a szabály.

Olyan vélemények is megfogalmazódnak a szakirodalomban és jogosan, hogy az elvet nemcsak a megosztott kompetenciák, hanem az Unió teljes tevékenységére kellene alkalmazni.⁵ A III. 66. cikk nem szabja meg, hogy milyen szintűnek kellene lennie a torzításnak, illetve milyen méretű sokszínűség esetén kerül sor jogközelítésre. A cikk fogalmazása viszont utal arra, hogy a jogszabály hatása számít, illetve a belső piac nagy részén kell jelentős költségeket eredményezzen a nemzeti jogszabály. Tehát az eltérő jogszabály önmagában még nem indok a közösségi szintű jogközelítésre.

A szubszidiaritás és arányosság elve tekintetében az Alkotmányos Szerződés nem tartalmaz lényeges változást. Csupán abban tér el az EK Szerződés megfogalmazásától, hogy bevezeti a regionális és helyi szintű konzultálás lehetőségét. Ezzel viszont inkább a politikai érvekhez teremt talajt az intézmények kompetenciájának elhatárolása kérdésében, és kevés a közvetlen jogi jelentősége.

Előrelépés viszont az, hogy nemcsak a Bizottság, hanem az összes közösségi intézmény köteles a két elvet tiszteletben tartani kompetenciája gyakorlása során. Ez az újítás azonban nem sokban teszi hatékonyabbá az elvet, illetve nem könnyíti lényegesen a tagállamok hivatkozási lehetőségeit, hiszen anyagi megoldások szintjén nem

⁵ N. W. BARBER: Subsidiarity in the Draft Constitution. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2, 201.

hoz újat. A szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló Jegyzőkönyv úgy rendelkezik, hogy annak megállapítását, hogy egy Unió cél jobban megvalósítható uniós szinten, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. Tehát a közösségi szintű beavatkozás szükségességének megítélésénél a piaci értékek a mérvadók.

A Jegyzőkönyv lehetőséget ad a nemzeti parlamenteknek arra, hogy 6 héten belül jelezzék az Európai Parlamentnek, a Miniszterek Tanácsának és a Bizottságok elnökeinek, ha nem tartják a javaslatot összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás és arányosság elveivel.⁶ Az Alkotmányos Szerződés továbbá előírja azt a kötelezettségét a Bizottságnak, hogy a tagállamok nemzeti parlamentjeinek és nemzeti parlamenti kamaráinak biztosított szavazati súlyok együttes összegéhez viszonyított legalább egyharmada kérésére újra értékelje a javaslatát, ha a tagállamok úgy ítélik meg, hogy a Bizottság javaslata nem felel meg a szubszidiaritás és arányosság elvének.⁷ A nemzeti parlamentek javaslata azonban nem kötelező, inkább konzultatív jellegű a közösségi intézményekre nézve. Ahhoz, hogy a jogi méltányosság követelménye szerint a tagállami parlamentek hatással lehessenek az elv érvényesülésére, az kellene, hogy a Bizottság ilyen esetben visszavonja a javaslatot.

Az esetleges visszaéléseket az Európai Bírósághoz intézett kereset által lehet korrigálni. Ebben a fázisban az Európai Bíróság eddigi joggyakorlata alapján kidolgozott teszt szerint fogja majd értékelni az intézkedést, figyelembe véve az arányosság elvét. Az arányossági teszt, amelyet az Európai Bíróság a mennyiségi korlátozások tilalma kapcsán alkalmaz, három követelményt szab meg. Ezek a következők: az intézkedés képes kell legyen a nemzeti érdek megvalósítására, ne létezzen más, kevésbé kereskedelem-korlátozó megoldás, és önmagában arányosnak kell lennie.⁸ Kérdés, hogy ez a mérce alkalmas-e ezen esetek kezelésére, vagy inkább a szabályozás szintjén kellene a megoldásokat keresni a bírósági mérlegelés helyett. Mint tudjuk, az Európai Bíróság mindmáig egyetlen alkalommal sem használta a szubszidiaritás elvét érvelései megalapozására. Vannak olyan vélemények is a szakirodalomban, amelyek szerint a szubszidiaritás nem elbírálni való kérdés, hiszen komplex technikai és politikai értékeléseken alapul.⁹ Kérdés, hogy rendelkezik-e az EU a szükséges szakmai eszközökkel, a gazdasági értékelések elvégzésére, és annak megállapítására, hogy mennyire hatékonyan tudják megoldani a tagállamok a problémát, és hogy a megoldásnak van-e hatása a többi tagállamra nézve. Az eddigi joggyakorlata az Európai Bíróságnak az arányosság elvére vonatkozóan ugyanis ellentmondásos, és nehezen követhető.

Az Alkotmányos Szerződés tulajdonképpen a politikai befolyásra ad teret a nemzeti parlamenteknek. Ennek ellenére gyengeségei vannak ennek az újításnak, hiszen egy sor olyan korlátozásnak vannak a nemzeti parlamentek alávetve, amelyek nem feltétlenül szükségesek. Nehéz előre látni miként fogják a nemzeti parlamentek ezt a

⁶ Idem 5. cikk

⁷ Idem 6. cikk

⁸ Case C 312/89 Union Départementale des Syndicats CGT de l' Aisne v SIDEF Conforama and others [1991] ECR I-997 para. 14; Case 159/90 Society for the Protection for the Unborn Child v Grogan [1991] ECR I-4685 para. 35

⁹ A. G. TOTH: Is Subsidiarity Justiciable? *European Law Review*, 1994/19. 268.

jogukat érvényesíteni, hiszen elsősorban ki kell várniuk a jogsértést. Továbbá, meglepő módon csak a szubszidiaritás és nem az arányosság megsértésének esetére van ez a lehetőség előírva. Az Alkotmányos Szerződés ilyen szempontból akár visszalépésnek is minősíthető, hiszen a két elv egymástól elválaszthatatlan. Az sem világos, hogy eljárási szempontból miként fogja az Európai Bíróság értékelni a 'megalapozott indok' feltételének a meglétét.

Tekintettel arra, hogy az elv csak a megosztott kompetenciák területén érvényesül, a tagállamok rendelkezésére álló eszközök rendkívül korlátozottak. Viszont a nemzeti kormányok erejét és hatását változtatta volna meg egy hatékonyabb rendelkezés. Ezért kifejezetten megfogalmazódott a Konvent munkálatai során a tagállamok részéről, hogy az alkotmánytervezetnek el kell kerülnie a beavatkozást a nemzeti szintű alkotmányos berendezkedésekbe.¹⁰ A szubszidiaritás elvének érvényesítése során lényegében attól függ a nemzeti parlamentek ereje a közösségi intézményekre, hogy milyen kontrollt érvényesítenek a nemzeti kormányokra a nemzeti alkotmányuk rendelkezéseinek alapján. A szubszidiaritás elvének gyenge érvényesítése eddig sem azon múltott, hogy a nemzeti kormányok nem képviselték volna megfelelő módon a nemzeti értékeket, hanem inkább annak tulajdonítható, hogy az elv alkalmazásának kritérium-rendszere még mindig nem eléggé kidolgozott, és e tekintetben sajnós az Alkotmányos Szerződés sem jelent lényegesebb előrelépést. Tehát a probléma megoldása nem abban keresendő, hogy melyik tagállami intézmény milyen eljárás során érvényesítheti az elvet, hanem a közösségi és nemzeti értékek viszonya, illetve a piaci és nem piaci jellegű értékek érvényesítése szorul átértékelésre az integrációs folyamat során. A probléma persze nem egyszerű, hiszen a nem gazdasági jellegű externáliáknak is jelentős gazdasági vonzata van olyan területeken, mint a környezetvédelem vagy a fogyasztóvédelem.

További jogalkalmazási nehézséget okoz annak a tiszteletben tartása, hogy a szubszidiaritás funkcionális elvnek tekintendő, amelyet nem lehet anyagilag meghatározni, vagy a közösség kompetenciáinak felsorolásával kimeríteni. A szubszidiaritás meghatározható a tagállamok változó nemzeti önérdéke és sajátos tárgyaló pozíciója révén.¹¹ Kérdés, hogy a gazdasági vagy politikai megközelítés mennyiben adna választ a kérdésre, és hogy erre korlátozható-e a kompetenciák megosztása, illetve a jogharmonizáció kérdése, miközben a gazdasági integrációs folyamat túlpolitizálása fokozódik és a bővítés következményeinek kérdése inkább a tagállami nemzeti gazdasági értékek, mint a közösségi érdekek mentén kerülnek értékelésre. A kérdés eldöntése nem egyszerű, ha az elv érvényesülését úgy a közösségi érdekek és célok, mint a tagállami szükségletek szempontjából vizsgáljuk. Az elvnek tulajdonképpen korlátoznia kellene az EU kompetenciáját és definiálni a közösség dinamikáját.¹²

Központi kérdés marad, hogy a hatékonyság vizsgálata kimeríti-e az elv alkalmazását, illetve mérlegelhető-e az Európai Bíróság által. Egyesek úgy tekintik, hogy a hatékonyság kérdése politikai kérdés, amelyet a jogalkotásnak kell megválaszolnia.¹³

¹⁰ Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, CONV 353/02, point 4.

¹¹ CH. HENKEL: The Allocation of Powers in the European Union, A Closer Look at the Principle of Subsidiarity. *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 20: 359–361.

¹² HENKEL ib. 368.

¹³ R. DEHOUSSE: Does Subsidiarity Really Matter? *EUI Working Paper*, No.92/32, 7.

Végül is a vizsgálat, mondhatnánk, a méret-hatás körül forog, ami gazdaságpolitikai megközelítést igényel, hiszen a rendelkezésnek nincs közvetlen hatálya. A két elv közötti különbség figyelemre méltó, hiszen az arányosság mind a kizárólagos, mind a megosztott kompetenciák körére vonatkozik.

Ha az arányossági tesztet, mint megoldást nem vennénk figyelembe, akkor a mérce a megosztott kompetenciák területén sokkal enyhébb lenne, mint a kizárólagosoknál, ami nem lenne méltányos a tagállamok szempontjából. Ha viszont az Európai Bíróság joggyakorlatát vizsgáljuk az arányosság elvére vonatkozóan, arra a következtésre jutunk, hogy az nem nyújt a szubszidiaritás értelmezésére világos kritériumokat, mert valójában a nemzeti érdek egy olyan költség-hozadék elemzés része, amelyben a nemzeti intézkedés kereskedelem-korlátozó hatását mérlegelik a nem-piaci értékekkel szemben, amelyekre az érintett tagállam hivatkozik. A nemzeti szabály normatív jellege háttérbe kerül a közösségi gazdasági érdekekkel szemben. A piacra jutás korlátozása kerül mérlegelésre, nem pedig az intézkedés szélesebb gazdasági hatása. Az esetek nagy többségében a jogszabály értékének vizsgálata a szabályozott piaci szereplők szempontjából történik, nem pedig a jogszabály által érintett összes felek érdekeinek figyelembevételével, amelynek részei a közvetlenül szabályozott piaci szereplők is.¹⁴ A teszt nincs egységesen alkalmazva, hanem csak annak mértékében, hogy milyen érdek forog kockán.¹⁵ A teszt módosítása a harmadik elem törlésével, és helyette az externáliák jellegének figyelembe vételével, javítaná a közösségi szabályozás értékét.¹⁶ Ueda kétségbe vonja a költség-hatás vizsgálatot, amelyet az Európai Bíróság végez az arányosság elvének alkalmazásakor, hiszen az áru áramlása, a fogyasztás, a beruházás, a munkabér, és más elemek, amelyek megalapozzák a makrogazdaságot, az intézkedés hatása alá kerülnek.¹⁷ A szerző jogosan teszi fel kérdést, hogy a Bíróság miért mindig az exportőr állam szempontjából vizsgálja a veszteséget nettó alapon import korlátozás esetén, és miért nem merül fel a kérdés, hogy nem hoz-e több profitot az intézkedés azáltal, ha az érintett állam exportját egy másik állam felé irányítja át.¹⁸

Az új tagállamokra nézve, és főleg a csatlakozás utáni első években, az Európai Bíróság jelenlegi mércéje hátrányos lehet, hiszen a jog végrehajtása és a jogalkalmazás terén intézményi kapacitásuk a többi tagállamhoz képest sokkal gyengébb ahhoz, hogy a közösségi érdeket is érintő nemzeti szabályozási kérdéseket hatékonyan tudják kezelni. Ezért valószínű, hogy az új tagállamok gyakorlatának a hiányosságai lényeges teret adnak a közösségi szintű problémamegoldás melletti döntésnek.

Az Alkotmányos Szerződés tehát nem hoz új megközelítést arra vonatkozóan, hogy a szubszidiaritás alapján miként lesz megvalósítható az integráció mélyítése a tagállamok adottságainak sokszínűsége mellett, és miként tudja kezelni ezek méret-hatását, a hatékonyság szempontjából. Úgy tűnik, hogy intézményi és procedurális szín-

¹⁴ JÓZON ib. 557–558.

¹⁵ JÓZON ib. 558.

¹⁶ JÓZON ib. 564.

¹⁷ J. UEDA: Is the Principle of Proportionality the European Approach? *European Business Law Review*, 2003. 546.

¹⁸ *Ibidem*

ten a közösségi jogalkotás szabályozásán az EU nem kíván alapjaiban változtatni. Ez a megközelítés részben várható volt, hiszen nem intézményi jellegű a piacsabályozás reformjának kérdése. A piaci beavatkozást kellene új gazdaságpolitikai alapokra helyezni, és a közösségi jogalkotási kompetenciát a határokon átívelő externáliákra korlátozni. Ehhez az is hozzátartozna, hogy a szubszidiaritás elve negatív értelmezést kapjon a jelenlegi pozitív helyett, és hogy helyet adjon a tagállami szintű gazdasági különbségeknek.

A hatalommegosztás megértéséhez annak a tudomásulvétele is hozzátartozik, hogy az európai gazdasági integrációnak már régen nem kizárólagosan és elsődlegesen a piaci integráció a mozgató ereje, és a bővítés sem a piaci értékek mentén alakult, hanem egyre szorosabban összefonódik az integráció működése és fejlesztése a politikai integrációval egy olyan EU-ban, amelyre az adottságok, szükségletek és preferenciák fokozott divergenciája jellemző. Ebben a megváltozott szabályozási környezetben, ha a közösségi szabályozás továbbra is elsődlegesen a piacépítésre koncentrál, és a közösségi szabályozás többi területét is elsődlegesen ezen értékek látcsövén át kezeli, nem fogja tudni hatékonyan megoldani a gazdasági integráció fő problémáját, a mikrogazdasági hatékonyság internalizálását tagállami szinten. Egyelőre viszont az Alkotmányos Szerződés nem ad nagyobb teret a nemzeti szintű jogalkotásra, nem változik a jogharmonizációs eszközök hatékonysága a jogforrások módosításával, sem a nemzeti jogszabályozás értékelési módszere.

Összegzésként elmondható, hogy az Alkotmányos Szerződés újításai inkább kozmetikai javítások, mintsem a problémák reális kezelése. Az integráció fokozott belpolitikai vizsgálása közepette a javasolt intézményi megoldások még jobban bonyolítanak a jogalkotást, és nem javítanak a jogalkotás minőségét tagállami szinten sem.

Ulrich Haltern rendkívül kritikus minősítései közül a címében is suggesztív tanulmányában („Pathos and Patina: The Failure and Promise of European Constitutionalism in the European Imagination”)¹⁹ rámutat arra, hogy az EU-s jogszabályok hiányossága az, ahogy a múltra épülnek és képtelenek, hogy bármit mélyebben stabilizáljanak, mint a folyton változó, képlékeny felszínét a kereskedelemnek, a szabad mozgásnak és a fogyasztásnak.²⁰ Az európai alkotmányos szabályozás tehát nem tekintendő lezártnak, inkább „[...] egy ideiglenes nyitott ügy, amelynek sürgősen rendeznie kell a mélyen gyökerező feszültségeket az intézményi felépítés és az alapvető értékek között, és amely inkább enyhíti, mint fokozza a diszkrimináció esélyeit az új tagállamokkal szemben.”²¹

A megoldások értékeléséhez elengedhetetlen az alkotmányosság alapfunkcióinak megértése egy adott politikai közösség szintjén.²² Walker az alkotmányosság három funkcióját nevezi meg az Alkotmányos Szerződés megoldásainak minősítése kapcsán. Az alkotmány elsősorban hozzájárul a teljesítmény legitimitásához, ami a politikum-

¹⁹ U. HALTERN: “Pathos and Patina: the Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination” *European Law Journal*, Vol. 9, No.1, February 2003. 14–44.

²⁰ *Ib.* 33.

²¹ N. WALKER: Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism. *European Law Journal*, Vol. 9, No. 3, July 2003. 365.

²² *Ib.* 368–369.

nak azon képességet jelenti, hogy hatékonyan teljesítsen a felállított kritériumok alapján. Ez lehet gazdasági siker, a források és jövedelmek igazságos elosztása, belső és külső veszély elleni biztonság. Másodsorban a rendszer legitimitásához is hozzájárul, ahol a jó rendszer garanciája a politika hatékony végrehajtása. Harmadsorban pedig a politika legitimitását biztosítja.²³ Walker szerint minden alkotmányosság inkább közvetlenül a rendszer és a politika legitimitásához járul hozzá, mintsem a teljesítmény legitimitáshoz.²⁴ Walker jogosan megkérdőjelezi, hogy képes-e a korlátolt hatékonysággal teljesítő és demokratikus legitimitású rendszer nagyobb skálán megoldani a problémákat. Szerinte nem biztos, hogy az EU képes lesz-e egyesíteni az eltérő erőket egy új, erős alkotmányos üzenetbe, vagy a koherencia a régi álláspontok újra értékelésével lesz többé-kevésbé átítatva.²⁵ Elgondolkodtató megállapítása, miszerint az alkotmányosság és a bővítés közötti kapcsolat elemzése arra a következtetésre vezet, hogy a dolog lényege két élesen egymástól elhatárolt olvasatban és prognózisban rejlik.²⁶ „*Vagy a bővítéssel járó gondok kerülnek előtérbe, ahol a megosztottság és demokratikus deficit, amelyre választ próbál adni az alkotmány, egymást igazolják és megerősítik, mindegyik a másik sikere ellen kampányolva, vagy kirajzolódik a kettő szimbiózisa.*”²⁷

²³ Ib. 368–369.

²⁴ Ib. 370.

²⁵ Ib. 384.

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

