

AZ UNIÓS *SOFT LAW* KUTATÁSÁNAK FŐBB EREDMÉNYEI ÉS AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI

LÁNCOS Petra Lea
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Az uniós *soft law* sokszínűsége, szakpolitikákon átívelő jelenléte okán igen nehezen megragadható jelenség. A *soft law* körébe tartozó intézkedések besorolását különösen megnehezíti, hogy akár szakpolitikaként más és más formában jelennek meg, miközben sajátos jegyeiknek köszönhetően még a kötelező jogforrásoktól való elhatárolásuk is fejtörést okozhat.¹ Alkalmazásuk önkéntessége ellenére nem szabad alábecsülni az uniós *soft law*-t: adott esetben „keményebbnek” bizonyulhatnak, mint ahogyan azt első pillantásra gondolnánk. Az uniós *soft law* kérdései régóta izgalomban tartják a jogtudomány képviselőit, akik kutatásaikban elsősorban bizonyos szakpolitikákra, így a versenyjogra, állami támogatások jogára és a fiskális politikára, valamint olyan „új kormányzási mechanizmusokra” koncentráltak, mint a nyílt koordinációs mechanizmus (OMC).² Számos szakpolitika, így pl. az uniós médiajog, a mezőgazdaságpolitika, illetve egyes jogforrástípusok, pl. az irányelvszerű ajánlások (IA) azonban egyelőre elkerülték a *soft law*-kutatók figyelmét.

¹ David M. TRUBEK – Patrick COTTRELL – Mark NANCE: “Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. *Jean Monnet Working Paper*, no. 2 (2005) 4.

² Ld. különösen: Gustaaf M. BORCHARDT – Karel C. WELLENS: Soft Law in European Community Law. *European Law Review*, no. 14., no. 5. (1989); Linda SENDEN: *Soft Law in European Community Law*. Oxford, Hart, 2004.; Linda SENDEN: Soft Law and its Implications for Institutional Balance in the EC. *Utrecht Law Review*, no. 1., vol. 2. (2005); Jürgen SCHWARZE: Soft Law im Recht der Europäischen Union, *Europarecht*, no. 1. (2011); Anne PETERS: Soft Law as a New Mode of Governance. In: Udo DIEDRICHS – Wulf REINERS – Wolfgang WESSELS (szerk.): *The Dynamics of Change in EU Governance*. Cheltenham, Edward Elgar, 2011. 21–51.; Fabien TERPAN: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *Sciences Po Grenoble WP* (2013); Oana Andreea Ștefan: Soft Law and the Enforcement of EU Law. In: András JAKAB – Dimitry KOCHENOV: *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

Az alábbiakban a vonatkozó jogirodalomra és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára támaszkodva röviden összefoglalom az uniós soft law kutatásának legfőbb eredményeit és kihívásait. Ennek során először a kötelező és a nem kötelező uniós jogszabályok elhatárolásának kísérleteit ismertetem, majd kitérek az egyes *soft law* jogforrások osztályozásának lehetőségeire. Ezután felidézem, a jogalkotó milyen megfontolásokból nyúl a *soft law* eszközhöz a kötelező jogszabály elfogadása helyett, kitérek a különböző puha jogforrások normativitásának kérdésére és a nemzeti joggyakorlatot formáló erejére. Végül javaslatot teszek a *soft law*-kutatás további, lehetséges irányára is.

2. Elhatárolási kísérletek és meghaladásuk

Előljáróban érdemes megjegyezni, hogy sem az alapító szerződések, sem az Európai Unió Bíróságának ítéletei és döntései nem említik a „*soft law*” kifejezést, sőt, az az Unió egyéb dokumentumaiban is alig fordul elő.³ Ettől függetlenül nem vitás, hogy létezik az uniós jogforrásoknak egy olyan csoportja, mely a kötelező jogforrásokkal ellentétben a meggyőzésre, az együttműködésre és a jó gyakorlatokra építve irányoz elő változást a tagállami jogszabályi környezetben vagy joggyakorlatban. Habár a puha és kemény normák közötti különbség nem kérdéses, a határvonal pontos meghúzása, az elhatárolás elemeinek megragadása annál nehezebb. Terpan szerint ugyanis „a soft law-val éppel az a baj, hogy nagyon illékony fogalomról van szó. Az az ellentmondásos helyzet állt elő, hogy nagyon sokan használják a soft law kifejezést, nagyon is eltérő tartalommal, hiszen ebben a kérdésben a jogirodalomban továbbra sincs egyetértés.”⁴

Trubek, Cottrell és Nance szerint „egy nagyon általános fogalomról van szó, melylyel különböző jogforrásokra történik utalás. Ezekben az egyetlen közös vonulat, hogy valamennyien normatív tartalommal bírnak, miközben formálisan nem kötelezőek.”⁵ A *soft law* fogalmának talán legelfogadottabb és a leggyakrabban idézett definícióját Snydernek köszönhetjük, aki az alábbiak szerint határozta a puha jogforrások osztályát: „magatartási szabályok, melyeket olyan jogi eszközök írnak elő, melyek jogi kötérről ugyan nem rendelkeznek, mégis olyan – közvetett – joghatásokkal bírnak, melyek célja és olykor következménye a változás.”⁶

Az ilyen általános definíciók azonban továbbra sem könnyítik meg a *soft law* és a kötelező jogforrások elhatárolását: azt a jogtudomány képviselői és a jogalkalmazók egyaránt egy vélt vagy valós kettősség mentén próbálják meg elvégezni.⁷ Armstrong

³ Vassilios CHRISTIANOS: Effectiveness and efficiency through the Court of Justice of the EU. In: Julia ILIOPOULOS-STRANGAS – Jean-François FLAUSS (szerk.): *Das soft law der europäischen Organisationen*. Baden-Baden, Nomos, 2012. 327.

⁴ TERPAN i. m. 5.

⁵ TRUBEK–COTTRELL–NANCE i. m. 1.

⁶ Francis SNYDER: The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. *The Modern Law Review*, vol. 56., no. 1 (1993) 32.; see also: Lindan SENDEN: Soft Law, self-regulation and co-regulation in European Law: Where Do They Meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9., no. 1. (2005) 22.; SENDEN i. m. (2004) 112.

⁷ Thomas M. J. MÖLLERS: Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosiere. *European Business Organization Law*

helyesen veti el ezt a bináris megközelítést, mondván: „ha egyszerű dichotómiaként próbáljuk megragadni, akkor nyilvánvaló, mennyire leegyszerűsítő megközelítés a hard law/soft law az egyes igazgatási eszközök sokszínűségének leírására. Az ugyanis a tipikus »hard law« jellemzőktől való bármely eltérést máris soft law-ként könyvel el, következésképpen a soft law egy mindent elnyelő, átfogó jelenséggé dagad.”⁸ E kritikát magáévá téve számos szerző a jogforrások holisztikus megközelítésére hív fel, felül-emelkedve a puha normák és a kötelező jogszabályok szigorú kettéválasztásán.

A bináris megközelítés meghaladásának egyik útja a „hibriditás” elmélet, melyet joggyakorlata alapján az Európai Unió Bírósága is magáénak vall. A hibriditás elmélet nem a jogforrások különbségeit emeli ki, hanem sokkal inkább a kötelező és nem kötelező normák együttélésére hívja fel a figyelmet: ezeket a jogszabályokat a jogalkotó egymást kiegészítve fogadja el, illetve a jogalkalmazó is egymásra tekintettel alkalmazza azokat.⁹ A hibriditás tehát a normatípusok elhatárolása helyett azok összefüggéseit, egymárahatását írja le, melyben a kötelező és puha jogszabályok kölcsönösen kiegészítik egymást.¹⁰

A spektrum-megközelítés jegyében Terpan azzal igyekszik meghatározni a normák normativitását, hogy a jogforrások típusát, tartalmát és kikényszeríthetőségét elemzi. Hipotézise szerint a *hard law* jellemzője, hogy tartalma kötelező és kikényszeríthető.¹¹ Terpan szerint a spektrum-megközelítés lehetővé teszi a *soft law* beazonosítását a kikényszeríthető jogforrások és a nem jogi szabályok közötti spektrumon, és egyben a *soft law* kötelező joggá való átalakulásának folyamata is leírható vele.¹² A spektrum-megközelítéshez jól illeszkedik Peters megállapítása is, miszerint

„a jog különböző erősebb vagy enyhébb jogi hatásokkal és következményekkel járhat, akár közvetlenül, akár közvetve. Azaz a normativitásnak *eltérő szintjei* lehetnek, melynek köszönhetően egy jogszabály „keményebb” és „puhább” is lehet a kötelező jogszabályok és a soft law [...] kontinuumán.”¹³

Review, vol. 11., no. 3. (2010) 388.

⁸ Kenneth A. ARMSTRONG: The Character of EU law and Governance: From ‘Community Method’ to New Modes of Governance. *Current Legal Problems*, vol. 64., no. 1. (2011) 206.

⁹ Tamara HERVEY: Adjudicating in the Shadow of the Informal Settlement?: The Court of Justice of the European Union, ‘New Governance’ and Social Welfare. *Current Legal Problems*, vol. 63., no. 1. (2010) 146.

¹⁰ TRUBEK–COTTRELL–NANCE i. m. 33.; Gregory C. SHAFFER – Mark A. POLLACK: How Hard and Soft Law Interact in International Regulatory Governance: Alternatives, Complements and Antagonists. *Society of International Economic Law Working Paper*, no. 45 (2008) 8. et seq.; Emilia KORKEA-AHO: EU Soft Law in Domestic Legal Systems: Flexibility and Diversity Guaranteed? *Maastricht Journal of Law*, vol. 16., no. 3 (2009) 271. et seq.

¹¹ Uo. 9. Peters és Pagotto ezeket a „megkülönböztető jegyeket” a norma „szankciós potenciáljában”, illetve a „kötezettségvállalás szándékában” látja. Ld. Anne PETERS – Isabella PAGOTTO: *Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective*. New Modes of Governance Project. Project no. CIT1-CT-2004-506392 (2006) 10.

¹² TERPAN i. m. 2.

¹³ PETERS i. m. 410, kiemelés általam.

Továbbfejlesztve ezt a megközelítést, Peters és társszerzője, Pagotto teljesen feladja a *soft law/hard law* megkülönböztetésének igényét és megállapítják, hogy a „*soft law* a jog holdudvarába tartozik. [...] Nincs éles határvonal a *hard law* és *soft law* között. A jogi szövegek ugyanis „keményebbek” és „puhábbak” lehetnek.”¹⁴ A társszerzők szerint képtelenség elméletben lefektetni a *soft law* „prototípusát”. Ugyanakkor miközben a *soft law* „szükséges és elégséges feltételeinek zárt listája” nem megoldható, a jogászok a gyakorlatban akkor is fel fogják ismerni a *soft law*-t, ha a kötelező és nem kötelező normák között továbbra sem húzható éles határvonal.¹⁵

Mindezek alapján a *soft law* valamennyi jellemzőjét lefedni kívánó, átfogó definíciós kísérletek és megközelítések túlzottan „híg” meghatározáskhoz vezetnek, hogy azokból általános érvényű megállapításokat lehessen levonni valamennyi „puha” jogforrásra nézve.¹⁶ A kutatás ennek megfelelően a puha normák osztályozása és tipizálása irányába indult el, hogy az egyes kategóriák jellemzőinek feltáráásával kerüljünk közelebb a *soft law* megértéséhez.

3. Az uniós *soft law* osztályozásának lehetőségei

Az uniós *soft law* mind formájában, mind természetét tekintve igen sokszínű, így a körébe tartozó jogforrások többféle módon is oszályozhatók.

3.1. Formális és informális *soft law* normák

Az uniós *soft law* normák elhatárolásának egyik lehetősége a formális, azaz alapító szerződésben foglalt puha jogforrások és az informális *soft law* megkülönböztetése. Maga az alapító szerződés az EUMSZ 288. cikkében a véleményeket és ajánlásokat sorolja fel (*formális soft law* normák).¹⁷ Emellett azonban számos olyan puha uniós norma létezik, melyekre az alapító szerződés nem tér ki, pl. akciótervek, fehér- és zöldkönyvek, megerősítő levelek, közlemények, iránymutatások, rendszabályok stb. (*informális soft law* normák).¹⁸

Senden és Prechal az alábbiak szerint magyarázzák az informális uniós normák elterjedését:

¹⁴ PETERS – PAGOTTO i. m. 12.

¹⁵ Uo. 12.

¹⁶ Peters és Pagotto nagyon is tisztában vannak a bináris és a spektrum-alapú megközelítés buktatóival. „A legfőbb veszély a fekete-fehér látásmódban jelentkezik, a kettőség erőltetésében, röviden: a leegyszerűsítésben. Ezzel szemben fennáll annak a veszélye is, hogy az ember elmerül a számtalan apró különbségben, a finom árnyalatok és fokozatok sűrűjében.” Uo. 7.

¹⁷ EUMSZ 288. cikke (volt EKSZ 249. cikk): Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el. [...] Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

¹⁸ „Sui generis aktusok”; Gunnar PAMPEL: Europäisches Wettbewerbsrecht. Rechtsnatur und Rechtswirkungen von Mitteilungen der Kommission im europäischen Wettbewerbsrecht. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, vol. 16., no. 1. (2005) 11., 12.

„adott esetben az EKSZ 249. cikkében [EUMSZ 288. cikk] felsorolt eszközök egyáltalán nem felelnek meg vagy aránytalanok bizonyos intézkedésekhez. [...] Már a kezdetektől fogva egyértelműen kiderült, hogy a gyakorlatban az EKSZ 249. cikkében felsoroltakon túl is szükség lesz további jogi eszközökre. Ennek ellenére a cikk alapján rendelkezésre álló jogi eszközöket azóta sem igazították hozzá a megváltozott körülményekhez, illetve az azóta egyre bővülő közösségi kompetenciákból fakadó igényekhez.”¹⁹

Kodifikálásuk hiánya azonban e normák elfogadására is kihatással van: míg az alapító szerződés lefekteti a formális *soft law* jogszabályok elfogadásának szabályait (pl. EUMSZ 292. cikk), addig az informális puha normákra a gyűjtőfogalomként használt „megfelelő intézkedések” elfogadására vonatkozó cikkek (pl. EUMSZ 108. cikk) alkalmazhatók, vagy teljes szabályozási vákumban léteznek és a kibocsátó intézmény gyakorlata szerint kerülnek elfogadásra.

3.2. Osztályozás anyagi jogforrás szerint

Az uniós *soft law*-t az azt kibocsátó entitások alapján is megkülönböztethetjük. Ennek megfelelően beszélhetünk uniós intézmények vagy szervek által kibocsátott jogforrásokról (ezek lehetnek formális, alapító szerződésen alapuló jogszabályok, de pl. ügynökségek által kiadott informális normák is), a tagállamok által közösen kibocsátott dokumentumokról (pl. Alapjogi Charta a lisszaboni szerződésmódosítás előtt),²⁰ ön- és társszabályozási eszközökről (pl. az EASA, Európai Hirdetési Szabványszövetség tevékenysége),²¹ valamint a tagállamok és az intézmények együttműködésén alapuló, puha mechanizmusokról (OMC, nyílt koordinációs mechanizmus).²²

3.3. Funkciók szerinti elhatárolás

Számos szerző funkcióik szerint osztályozza a *soft law* eszközöket; ennek megfelelően egy puha norma lehet előkészítő, tájékoztató célú (*pre-law*); értelmező, esetleg döntés jellegű (*law-plus*); vagy orientáló hatású (*para-law*) norma.²³

Sok esetben a *soft law* kötelező jogforrások elfogadását készíti elő (*pre-law*). Ennek során akár a tagállami jog közelítésére is hathat, miközben a nemzeti jogalkalmazással

¹⁹ Linda SENDEN – Sacha PRECHAL: Differentiation in and Through Community Soft Law. In: Bruno DE WITTE – Dominik HANF – Ellen VOS: *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Antwerpen, Intersentia, 2001. 186. Ld. még: TERPAN i. m. 19-26.; Håkon A. COSMA – Richard WHISH: Soft Law in the Field of EU Competition Policy. *European Business Law Review*, vol. 14., no. 1. (2013) 46.

²⁰ PETERS–PAGOTTO i. m. 18.

²¹ Senden az ön- és társszabályozás eredetét a belső piacról és az egységes európai okányról szóló fehérvérvé vezető vissza, melynek tükrében deregulációs és önszabályozási folyamatok indultak meg közösségi szinten. Linda SENDEN: Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do They Meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9., no. 1. (2005) 4.

²² PETERS–PAGOTTO i. m. 17–23.

²³ Ld. részletesen: SENDEN (2004) i. m. 457. et seq.; PETERS–PAGOTTO i. m. 23.

kapcsolatos adatok gyűjtését is lehetővé teszi. Az ilyen puha normák „átültetésének” hiánya, illetve az alkalmazásukból kialakuló tagállami gyakorlat fontos adalékokkal szolgálhat az uniós jogalkotó számára, hogy szükség van-e kötelező uniós jogi aktus elfogadására vagy sem (ld. pl. az Általános Adatvédelmi Rendeletet megelőző munkacsoporti ajánlásokat, véleményeket).²⁴ Peters és Pagotto az ilyen normákat ‘ultra vires’ *soft law*-nak tekintik, hiszen gyakorlatilag „azon szervezetek hatáskörének kiterjesztése előtt egyengetik az utat, amelyeket a következő szerződésmódosítás érinthet.”²⁵ Emellett azonban a *soft law* tájékoztató funkcióját sem szabad alábecsülnünk: ezek a normák egy adott intézmény, szerv, hivatal stb. álláspontját (pl. vélemény) vagy több intézmény (szerv, hivatalok, stb.) álláspontját tükrözik egy bizonyos kérdéssel kapcsolatban.²⁶

A *soft law* kötelező jogforrásokat kiegészítő, értelmező, esetleg döntésjellegű funkciói (*law-plus*) különösen jól illusztrálják a hibriditás elméletét. A puha normák az egymáshoz szorosan kapcsolódó jogi aktusok szövetében orientálják, támogatják a jogalkalmazást, elősegítve az uniós jog egységes és hatékony érvényesülését (ld. pl. közlemények, iránymutatások, ajánlások stb.).²⁷

Végül a *soft law* fontos funkciója lehet, hogy a kötelező jogi aktusok alternatívájaként (*para-law*) tegye lehetővé a jogközelítést vagy a tagállamok, nemzeti hatóságok együttműködését akkor is, ha a kötelező jogforrás megalkotása kizárt.²⁸ Utóbbira példa, ha a jogalkotónak nincs hatásköre az adott terület szabályozására, esetleg a társjogalkotók nem elkötelezettek, nincs meg a politikai akarat a szabályozásra. Amennyiben az adott szakpolitika területén kevés *soft law* normát találunk, az rendszerint arra utal, hogy a puha szabályozás csupán kiegészítő jellegű (pl. fogyasztóvédelem, fejlesztéspolitika). A *para-law* funkció ott igazán szembeűnő, ahol a puha szabályozás és az új koordinációs mechanizmusok a jellemzőek (pl. költségvetési politika, gazdaságpolitikai együttműködés, oktatás stb.).²⁹

A fent részletezett osztályozási kísérletek ugyan maguk is igen általánosak, azonban mégis segítenek közelebb vinni a *soft law* sokszínűségének megértéséhez, egyes megjelenési formáinak elhatárolásához, alkalmazásuk eseteinek feltárásához. A puha normák sokszínűsége azonban nem csupán az uniós *soft law* fogalmának pontos definiálását nehezíti meg, hanem egyben a *soft law* aktusok gyakorlati hatásainak, esetleges kötőerejének általános meghatározását is. Az alábbiakban azt a kérdést járjuk körül: mennyire „kötelezőek” az Unió puha normái?

²⁴ Ulrika MÖRTH: *Soft Law and New Modes of EU Governance – A Democratic Problem?* Konferenciaelőadás, Darmstadt (2005. novembere), 16 et seq.

²⁵ PETERS–PAGOTTO i. m. 23.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo. 23–24.

²⁹ TERPAN i. m. 31.

4. Biztos nem kötelező, ami puha?

Miként arra az Európai Unió Bírósága a *Grimaldi*-ügyben rámutatott, az a tény, hogy a puha uniós normáknak nincs joghatása, még nem jelenti azt, hogy semmilyen következményük nincsen.³⁰ Valójában a nem kötelező aktusoknak is vannak hatásai a gyakorlatban, „attól függően, hogy azokat nemzeti szinten milyen mértékben ültették át, illetve azoknak mennyiben felelnek meg”.³¹ Míg a kötelező erő azzal járna, hogy a nemzeti bíróságok, jogalkotók és hatóságok oldalán az uniós jog értelmezésével, átültetésével és alkalmazásával kapcsolatos kötelezettségek keletkeznek,³² a puha normák esetében a normitivitásnak egy enyhébb fokáról, de annak is egy spektrumáról beszélhetünk. E spektrum az uniós *soft law* esetében a norma teljesen önkéntes voltától annak kötelező figyelembevételéig terjed, ám előfordul az is, hogy a látszólag puha norma valójában egy kötelező aktust rejt.

4.1. „Jogközelítési” célú és hatású *soft law*

A formális ajánlások célja, hogy nem kötelező alapon a nemzeti jogok közelítését érik el a tagállamoknak javasolt intézkedések révén. Az EUB *Grimaldi*-joggyakorlata alapján a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat (mint formális jogforrásokat) az előttük fekvő ügyekben.³³ Habár az elmúlt harminc év nem adott alkalmat arra, hogy a Bíróság kibontsa a „figyelembevételi kötelezettség” tartalmát, a jogirodalomban többen is utaltak arra, hogy e kötelezettség nem terjedhet a közvetett hatály alapján fennálló értelmezési kötelezettségig.³⁴ Valójában az EUB sehol sem követeli meg, hogy a tagállami bíróság (vagy bármely nemzeti hatóság vagy szerv)³⁵

³⁰ *Grimaldi* (C-322/88) [1989] ECR 4407, 16, 18. pontok.

³¹ Kenneth W. ABBOTT – Robert O. KEOHANE – Andrew MORAVCSIK – Anne-Marie SLAUGHTER – Duncan SNIDAL: The Concept of Legalization. *International Organization*, vol. 54., no. 3. (2000) 18.

³² LÁNCOS Petra Lea: A Hard Core Under the Soft Shell: How Binding is Union Soft Law for Member States? *European Public Law* (2018) megjelenés alatt.

³³ *Grimaldi*, 18. pont, kiemelés általam.

³⁴ SENDEN (2004) i. m. 473. „Egyesek úgy érveltek, hogy az ítéletet kevésbé szigorúan kellene értelmezni, és a tagállami bíróságok csak akkor kötelesek figyelembe venni a *soft law*-t, amennyiben az segít a közösségi jog vagy a nemzeti jog jelentésének tisztázásában.” Ștefan i. m. 13.; ld. még: Albrecht VON GRAEVENITZ: Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen – Soft Law der EU mit Lenkungswirkung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, vol. 24., no. 5. (2013) 169., 173. Ezzel szemben Christianos szerint igenis fennáll a közvetett hatályból fakadó értelmezési kötelezettség, ld. CHRISTIANOS i. m. 327.

³⁵ Ami a címzettekkel illeti, Sarmiento arra hívja fel a figyelmet, hogy habár az EUB csak a tagállami bíróságok azon kötelezettségére hivatkozik, hogy figyelembe vegyék a *soft law* intézkedéseket, semmi sem szól az ellen, hogy a címzetti kört a nemzeti közigazgatás szereplőire is kitérjünk. Ezzel megoldanánk azt a kihívást is, hogy míg a tagállamok kötelezettségei azonosak, tagállamonként nagyon eltérően alakulhat a hatáskörök, feladatok elosztása a nemzeti bíróságok és közigazgatások között. A közösségi hűség elve tehát azt kívánná, hogy a nemzeti szerveket ugyanazok a kötelezettségek terheljék az uniós jog értelmezése és alkalmazása kapcsán, függetlenül attól, hogy bírósági vagy közigazgatási szervről van szó. Daniel SARMIENTO: European Soft Law and National Authorities: Incorporation, Enforcement and Interference. In: ILIOPOULOS-STRANGAS-FLAUSS i. m. 267. Vö. *DHL* (C-428/14) ECLI:EU:C:2016:27, 41. pont.

teljes diszkrecionális jogkörében az uniós (puha) jog fényében értelmezze a tagállami jogot. Ehelyett egyfajta minimális erőfeszítést vár el³⁶ a nemzeti bíróságoktól, melynek értelmében „csupán az ajánlás teljes figyelmen kívül hagyása nem megengedett”.³⁷

Az EUB gyakorlata alapján hasonló kötelezettséggel járnak az olyan informális puha normák is, mint az engedékenységi programok a versenyjogban, melyek közvetve szintén jogközelítéssel járnak, ám anélkül, hogy a tagállamok részt vettek volna a megalkotásukban. Esetükben a közösségi hűség és a hatékony érvényesülés elveire támaszkodva követelhető meg a tagállamoktól, hogy esetenként mérlegelve támogassák az uniós jog által garantált jogok és érdekek érvényre juttatását.³⁸

4.2. „Valódi” *soft law*

Az uniós *soft law* sokszínű halmazán belül a puha normák olyan kategóriáját is megtaláljuk, mely valóban nem kötelező (ámbar a nemzeti gyakorlatot nagyban befolyásolják) hatása nincs: ezek az ún. tájékoztató jellegű, informális normák.³⁹ Ebbe a csoportba tartoznak a *de minimis* közlemények, melyek (a jogos várakozások elvének megfelelően) kizárólag az azokat elfogadó Európai Bizottságot kötik;⁴⁰ az egyedi érvényű megerősítő levelek, melyek még a kibocsátó Bizottságra sem kötelezőek;⁴¹ valamint az engedékenységi közlemények, melyek semmilyen módon nem érintik a nemzeti eljárási autonómia érvényesülését.⁴²

A tagállamok szempontjából ezek a *soft law* aktusok semmilyen kötelezettséget nem írnak elő, megalkotásukban a tagállamok semmilyen módon nem vettek részt, az aktusokhoz nem járultak hozzá. Talán ez az oka annak, hogy semmilyen kötelezettsé-

³⁶ SENDEN (2004) i. m. 474.

³⁷ Kai KRIEGER: *Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des deutschen Rechts*. Münster, Lit Verlag, 2005. 97.

³⁸ *Pfleiderer (C-360/09) [2011] ECR I-5161*.

³⁹ SENDEN–PRECHAL i. m. 188.; COSMA–WHISH i. m. 47–48.

⁴⁰ KOVÁCS ANDRÁS – TÓTH TIHAMÉR – FORGÁCS ANNA: THE LEGAL EFFECTS OF EUROPEAN SOFT LAW AND THEIR RECOGNITION AT NATIONAL ADMINISTRATIVE COURTS. *ELTE Law Journal*, vol. 4., no. 2. (2016) 59., 67.; *Expedia C-226/11 [2012] ECR 000*, Senden és Prechal a *de minimis* közleményeket határozati jellegű intézkedésként sorolják be, melyek utalnak arra, hogyan alkalmazza egy közösségi intézmény a közösségi jogot olyan esetekben, ahol az intézmény mérlegelési jogkörrel bír. Más szóval a határozati jellegű eszközök a mérlegelési jogkört szűkítik le, előírva azt, hogyan kell alkalmazni a közösségi jogot meghatározott esetekben. SENDEN–PRECHAL i. m. 190.; *Kotnik (C-526/14) [2016] EU:C:2016:570*.

⁴¹ *Anne Marty* kontra *Estée Lauder (37/79) [1980] ECR 2481*; *Giry és Guerlain (egyesített ügyek C- 253/78 & 1–3/79) [1980] ECR 2327*.

⁴² *DHL (C-428/14) ECLI:EU:C:2016:27*. A DHL engedékenyséért folyamodott a Bizottsághoz, hogy immunitást nyerjen a kartellezésért kiszabható bírság alól. Ezért cserébe információkkal is szolgált a nemzetközi árufuvarozás piacán zajló versenyellenes együttműködésekről. Mivel azonban a nemzeti versenyhatóságnál Olaszországban a Schenker vállalat folyamodott elsőként engedékenyséért, a közúti árufuvarozási kartell ügyében a DHL már nem kapott immunitást. A DHL megtámadta az olasz versenyhatóság döntését és az ebből kibontakozó előzetes döntéshozatal eljárás fő kérdése az volt: kötelező-e az Európai Versenyhatóságok Hálózata által elfogadott eszköz a nemzeti versenyhatóságokra?

get nem tartalmaznak a nemzeti jogalkotó, bíróság vagy hatóságok számára.⁴³ Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ezek a normák semmilyen módon ne orientálnák a nemzeti jogalkotást, gyakorlatot, sőt: több területen is meghatározó jelentőséggel bírnak a valódi *soft law* aktusok (pl. versenyjog).⁴⁴

4.3. Kötelező jogforrások puha köntösben

Az alapító szerződés értelmében a megfelelő intézkedés formájában, a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködésben elfogadott *soft law* akus a tagállami hozzájárulás révén akár kötelező erőre is szert tehet.

Így például a Bizottság által az állami támogatások területén kibocsátott ún. rendszabályt (*discipline*) a tagállamokkal együttműködésben dolgozzák ki,⁴⁵ ennek megfelelően őket is kötelezik.⁴⁶ A CIRFS-ügyben az egyébként informális *soft law körébe* tartozó rendszabályt az EUB kötelező erejűnek nyilvánította, mind a kibocsátóra, mind pedig a címzett tagállamokra nézve. Ezzel összefüggésben az átültető tagállamokat egyben kötötték az egyenlő bánásmód és a jogos várakozások tiszteletben tartásának elvei is.

Az *Ijssel-Vliet-ügyben*⁴⁷ az EUB kimondta, hogy a Bizottság megfelelő intézkedései, azaz a nemzeti támogatási programokra vonatkozó iránymutatások kötelező erővel bírnak. Az EUB szerint ezek az iránymutatások „a Bizottság és a tagállamok rendszeres, időszakonkénti együttműködési kötelezettségének”⁴⁸ eredményeként jöttek létre, melynek során a nemzeti szempontokat is figyelembe vették.⁴⁹ Úgy tűnik, az EUB olvasatában a tagállami részvétel, a rendszeres együttműködés és a nemzeti szempontok

⁴³ Geiger szerint ezek a bizottsági közlemények és iránymutatások „tényszerűen kötelezőek”, azaz a közönségi hűség elve alapján a nemzeti bíróságok és hatóságok be fogják tartani ezeket a szabályokat, nehogy kötelezettségszegési eljárás induljon ellenük. Ezt az elméletet maga az EUB is megerősítette. Andreas GEIGER: Die neuen Leitlinien der EG-Kommission zur Anwendbarkeit von Art. 81 EG auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit. *EuZW*, 2000/11. 325, 325.

⁴⁴ KOVÁCS–TÓTH–FORGÁCH i. m. 61–62., 68–69.

⁴⁵ CIRFS, 1, 3 pontok. A Nemzetközi Műselyem és Műszál Bizottság (CIRFS) a Bizottság azon döntésének megsemmisítését kérte, hogy a francia kormánynak nem kell előre bejelentenie az Allied Signalnak nyújtott állami támogatást. Kérelmében a CIRFS a Bizottság 1977. július 19-én a tagállamoknak küldött levelére is hivatkozott, melyben a Bizottság kifejtette, hogy a közös piacon fellelhető műszáltöbblet miatt a tagállamok tartózkodjanak a szektor támogatásától és a Bizottságot értesítsék bármely tervezett támogatásról. A levélben foglalt rendszabályba valamennyi tagállam beleegyezett. 1978-as emlékeztetőjében a Bizottság pontosította a rendszabály által érintett műszálakat és két évvel meghosszabbította a rendszabály hatályát. Mikor a CIRFS megtudta, hogy a francia kormány támogatást kíván nyújtani az Allied Signal számára, hogy műszálgyártó üzemet hozzon létre, írt a Bizottságnak és annak elnökének, hogy kérje közbenjárásukat a francia kormánynál. A címzettek válaszukban kifejtették, hogy az állami támogatást még azelőtt döntötte el a francia kormány, hogy a kérdéses üzem által gyártandó műszálra kiterjesztették volna a rendszabályt.

⁴⁶ CIRFS (C-313/90) [1993] ECR I-1125., ítélet összefoglalója, 4. pont.

⁴⁷ Ijssel-Vliet, (C-31/94) [1996] ECR I-5203 1-2, 13-15, 17, 20. pont.

⁴⁸ Ijssel-Vliet, 36. pont, kiemelés általam. Ld. még Ștefan i. m. 11. Vö. ugyanakkor: *Salt Union* (T-330/94) [1996] ECR II-1475.

⁴⁹ Ijssel-Vliet, 37–39. pont.

képviseletének lehetősége az intézkedéshez való tagállami hozzájárulást jelent, mely egyszersmind kötelező erővel ruházza fel az egyébként puha jogszabályt.

Érdemes megemlíteni, hogy a közösségi hűség elve (EUSZ 4. cikk (3) bekezdés) önmagában nem elégséges ahhoz, hogy valamely jogi aktus kötelező erőt nyerjen.⁵⁰ A tagállamok nem kötelesek hozzájárulni a Bizottság megfelelő intézkedéséhez, azonban amennyiben mégis így tesznek, az aktus rájuk nézve már kötelező.⁵¹ Mindezek alapján a tagállami hozzájárulás eleme meglepő következménnyel jár: egyfelől kötelezővé tesz egy egyébként puha jogforrást, melynek eredményeképpen az aktus puha formája, elnevezése szöges ellentétbe kerül annak kötelező erejével, tartalmával. Másfelől az aktus kötelező jellege relatív lesz: csupán azokra a tagállamokra lesz ugyanis kötelező, akik ehhez hozzájárultak.

5. Irányelvszerű ajánlások: Az ajánlások és az irányelvek között spektrumon elhelyezkedő aktusok?

Ahogy az a fentiekben már jeleztem, a soft law aktusok puha köntösük ellenére „tartalmuk, illetve a jogalkotó és a címzettek megállapodása alapján”⁵² akár kötelező erejük is lehetnek. Ilyenkor azonban nem beszélhetünk valódi soft law-ról, hanem sokkal inkább olyan kötelező jogforrásokról van szó, melyek (tévesen) puha formában jelennek meg.⁵³ Az ilyen megtévesztő jogi aktusok kiszűrésére dolgozott ki az EUB egy tesztet, mely az aktus tartalmának, elfogadása kontextusának, szövegezésének és szándékának vizsgálatára alapoz. Az EUB szerint a teszt alapján meg lehet állapítani, hogy valóban *soft law*-ról, vagy sokkal inkább kötelező erejű aktusról van-e szó.⁵⁴

Egy idén eldöntött ügyben Belgium igyekezett lerántani a leplet egy ajánlásról, állítva, hogy az valójában a szerencsejáték tagállami szervezését szabályozó, rejtett irányelv.⁵⁵ Az ügy kiindulópontját egy érdekes ajánlástípus jelentette, melyet irányelvszerű ajánlásnak (IA) neveztem el. Az IA-ok olyan bizottsági ajánlások, melyek jellemzően egy implementációs klauzulával bírnak, benne az átültetés preferált határidejével és tagállami jelentéstételre való felhívással.⁵⁶ Habár az IA-okat ajánlás formájában fogadja

⁵⁰ SENDEN (2004) i. m. 465.

⁵¹ Uo. 279.

⁵² SENDEN (2004) i. m. 289. Az ezzel elletétes véleményért ld. PETERS i. m. 411–412.

⁵³ SENDEN (2004) i. m. 462–463.; ld. még KORKEA-AHO i. m. 281. et seq. valamint *CIRFS, Ijssel-Vliet és Germany kontra Bizottság* ügyeket.

⁵⁴ *Grimaldi*, 14–16. pont. Egy másik érdekes soft law típus, melynek természetéről már az Európai Unió Bírósága már több határozatban is nyilatkozott az olyan ajánlások köre, mely a kötelező jogi aktusok átültetését orientálják és bár önmagukban nem kötelezőek, azoktól – a kötelező jogforrás rendelkezése szerint! – eltérni csak megfelelő indokollással lehet. Ld. pl. *Bizottság kontra Litvánia (C-274/07)* [2008] ECR I-7117, 50. pont.; *Koninklijke KPN és mások (C-28/15)* EU:C:2016:310, 34–40 pontok.

⁵⁵ A Bizottság ajánlása (2014. július 14.) az online szerencsejáték-szolgáltatások fogyasztóinak és játékosainak védelmére és a kiskorúak online szerencsejátékoktól való távoltartására vonatkozó elvekről (2014/478/EU). OJ L 214, 19.7.2014; *Belgium kontra Bizottság (T-721/14)* EU:T:2015:829; *Belgium kontra Bizottság (C-16/16 P)* EU:C:2018:79.

⁵⁶ A Bizottság 2014/478/EU sz. ajánlása, XII. pont.

el a Bizottság, az implementációs klauzulák inkább az irányelvi formát idézik fel. A konkrét ügyben Belgium a Bizottság ajánlását úgy tekintette, mint amelyet azért fogadott el, hogy megkerülje a Tanácsot, mely történelmileg következetesen ellenállt a szerencsejátékok uniós szabályozásának. Belgium attól tartott, hogy az ajánlás csupán az első – látszólag ártalmatlan – lépés a szerencsejátékok szabályozásának európai harmonizációja felé.

Belgium 2014. októberében adta be az ajánlás semmissé nyilvánítás iránti kérelmét a Törvényszékhez. A felperes kérelmét arra alapozta, hogy az ajánlás valójában egy kötelező aktus, mely kötelezettségeket keletkeztet a tagállamok oldalán. A Bizottság azonban végig fenntartotta, hogy az ajánlás nem rendelkezik kötelező erővel, és olyan jogi aktusként, mely joghatással nem rendelkezik, nem is megtámadható. Habár a Törvényszék a *Grimaldi*-joggyakorlattal összhangban megerősítette, hogy „az a pusztán tény, hogy a jogvita tárgyát képező ajánlást ajánlás formában hozták meg [...], jelleghénél fogva nem zárja ki automatikusan annak a megtámadható jogi aktusként való minősítését,”⁵⁷ ám egyben azt is kiemelte, hogy az aktust „lényegében nem felszólító módban fogalmazták meg”.⁵⁸ Az ajánlás francia, dán, német, észt, spanyol, olasz, holland, lengyel, svéd és angol nyelvű változatának elemzése alapján a Törvényszék arra jutott, hogy az aktusnak nyilvánvalóan nem kívántak kötelező erőt tulajdonítani.⁵⁹

Ami az ajánlás tartalmát, háttérét és szándékát illeti, a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy „a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.”⁶⁰ Márpedig a Törvényszék szerint az ajánlás több ponton is világossá teszi, hogy semmilyen módon nem kíván beavatkozni a tagállamoknak a szerencsejátékok megszervezése területén élvezett autonómiájába. A tagállamok pedig harmonizáció hiányában szabadon alakíthatják politikájukat, saját fogyasztóvédelmi szempontjaik szem előtt tartásával.⁶¹ A Törvényszék kifejezetten kitért az ajánlás irányelvszerű, implementációs klauzulájára és megjegyezte, hogy „az említett ajánlás [adott rendelkezéseinek] bizonyos nyelvi változatokban jelentkező kötelező jellegű megfogalmazása ellenére [...] semmilyen ilyen irányú kötelezettséget nem vezet be”.⁶² Ennek megfelelően a Törvényszék arra jutott, hogy az ajánlásnak nincs kötelező ereje, az nem támadható meg, és elutasította

⁵⁷ *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 20. pont.

⁵⁸ *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 21. pont.

⁵⁹ *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 72. pont. Itt érdemes megemlíteni, hogy az EUB a nyelvi összehasonlításra nem dolgozott ki egységes módszertant, sem az összehasonlítandó nyelvi verziókra, sem azok minimális számára vonatkozóan. Kiemelendő, hogy a magyar nyelvi változatot szinte soha nem vizsgálja az EUB, pedig a beszélők számaránya és az indoeurópai nyelvektől való eltérése okán a magyar nyelvet nyelvi változatot indokoltabb volna vizsgálni, mint pl. a dánt vagy a svédet. Jan FIDRMUC – Victor GINSBURGH – Shlomo WEBER: *Economic Challenges of Multilingual Societies. Working Paper*, vol. 11., no. 4. (2006) 24.

⁶⁰ *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 28. pont.

⁶¹ *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 29–31. pont.

⁶² *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 33–35. pont.

a kérelmet.⁶³ Belgium ezután a Bírósághoz fellebbezett, utóbbi azonban a Törvényszék indokolását megismételve helyben hagyta az elutasító végzést.

Mivel az IA-kat az EUB nem tekinti kötelező normáknak, hanem a „rendes” ajánlásokkal egyenértékű aktusokként sorolja be őket, a joggyakorlat alapján nem beszélhetünk az ajánlások és az irányelvek közötti spektrumról. Mivel ez azt jelenti, hogy az IA-knak semmilyen hozzáadott értéke nincs, felmerül a kérdés: miért dolgozta ki a Bizottság ezt a normatípust és miért folyamodik bizonyos esetekben ehhez a formához?

6. Stratégiai jogalkotás: a puha normák elfogadása mögött húzódnó indokok

Ahogy arra Guzman és Meyer is utalnak, „a soft law rejtélye abban áll, hogy az államok egy olyasvalamit rögzítenek, mely több, mint a kötelezettségvállalás hiánya, de kevesebb, mint a jog [...] teljes ereje.”⁶⁴ Mi lehet hát az oka annak, hogy a Bizottság vagy a társjogalkotók a *soft law* eszközhöz nyúlnak? A jogirodalomban több okot is említenek a puha normák elfogadására: a hatáskörelosztás szigorú korlátainak való megfelelés, az intézményi ellentéteken való felülemelkedés vagy az inkluzív, gyors és rugalmas döntéshozatal iránti igény.

Sok esetben a *soft law* norma alkalmazását maga az alapítószerződés írja elő, így például az oktatáspolitikai területén hozott intézkedések tekintetében (EUMSZ 165. cikk (4) bekezdés) maga a szerződés korlátozza a jogalkotó választását.⁶⁵ A nem kötelező normák elfogadását előíró rendelkezések a szerződések urainak előzetes döntését tükrözi, mellyel a tagállamok igyekeztek korlátok közé szorítani bizonyos területeken az Unió szabályozási felhatalmazását.⁶⁶ „Az igények és nemzeti preferenciák sokszínűsége által meghatározott Unióban a családok (továbbra is) alacsony mobilitása tükrében” kötelező jogszabályokat csak kivételesen fogadnak el, méghozzá olyan szakpolitikák terén, „melyek nyilvánvalóan szupranacionális jellegűek.”⁶⁷ Az Uniónak csak a nyilvánvalóan szupranacionális természetű politikáknál, melyek fokozott jogközelítésre irányulnak, lesz kizárólagos hatásköre és/vagy harmonizációs vagy jogegységesítési céllal kötelező jogszabályok elfogadására való felhatalmazása.

A fentiekben írottak alapján elsöre igencsak meglepően hat az a jelenség, hogy az Unió egyes kizárólagos hatáskörbe tartozó politikái területén (pl. vámpolitika) is szá-

⁶³ *Belgium kontra Bizottság* (T-721/14) EU:T:2015:829, 37. pont.

⁶⁴ Andrew T. GUZMAN – Timothy L. MEYER: Explaining Soft Law. *Berkely Program in Law and Economics, Working Paper Series* (2009.03.13.) 10.

⁶⁵ Ld. SENDEN (2004) i. m. 91. és 93; LÁNCOS Petra Lea: Soft Structure vs. Soft Measure: Fleshing Out the Tension in EU Education Policy. *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 45, no. 3. (2018) 258 et seq.

⁶⁶ Vö. Agustín José MENÉNDEZ: A proportionate constitution? Economic freedoms, substantive constitutional choices and dérapages in European Union law. In: Edoardo CHITI – Agustín José MENÉNDEZ – Pedro Gustavo TEIXEIRA (szerk.): *The European Rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project. ARENA Report* no. 3. (2012) 80.

⁶⁷ Rui Henrique ALVES – Oscar AFONSO: Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We? In: Jesus FERREIRO – Giuseppe FONTANA – Felipe SERRANO (szerk.): *Fiscal Policy in the EU*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008. 9.

mos *soft law* intézkedéssel találkozhatunk.⁶⁸ Ugyanakkor a vámpolitika területén észlelhető számos puha norma elfogadásának oka éppen a jogalkotó rugalmasság, mozgáster iránti igényével indokolható. Ezen a területen nagyon részletes szabályozásra van szükség, mindazonáltal gyorsan kell tudni módosítani az alkalmazandó szabályokat, tekintettel a technológia fejlődésre, biztonság és fogyasztóvédelem érdekeire.⁶⁹ A *soft law* eszközökkel megkerülhetők azok a strukturális korlátok, melyek az adott helyzetben elviselhetetlenül elnyújtanák, túlbonyolítanák a jogalkotási eljárásokat. Ráadásul a nemzeti gyakorlatban „sikeresen” átültetett, alkalmazott *soft law* normák a kötelező jogi aktusok előszobájaként előrevetíthetik a jövőbeli jogalkotás irányát, tartalmát.⁷⁰

Végül, előfordul, hogy a Bizottság kényszerből nyúl a *soft law* eszközehez, mert az Uniónak nincs jogalkotási felhatalmazása vagy az uniós jogalkotó képtelen a tárgyban jogszabályt alkotni vagy arra az egyhangúsági szabály miatt csak megszorításokkal volna lehetősége. Jó példa erre a fent említett IA. A Bizottság a szerencsejátékok szervezéséről szóló ajánlását *soft law* formájában fogadta végül el, mert erre másként nem lett volna lehetőség: az Európai Parlament jogalkotásra szólította fel a Bizottságot, míg a Tanács nem támogatta a jogszabály elfogadását. Sok esetben tehát a *soft law* jelenti a megoldást olyan társadalompolitikai célok megvalósítására, melyek jogi, politikai vagy egyéb okokból más formában nem kezelhetők.⁷¹

7. Összefoglalás és jövőbeli kutatási irányok kijelölése

Jelen írásommal rövid áttekintést nyújtottam az uniós *soft law* fogalmával, osztályozásával és normativitásával kapcsolatos aktuális kutatási eredményekről, külön kitérve az egyes megközelítések kritikájára. A *soft law* intézkedések elfogadására számtalan okból sor kerülhet; az egyes uniós puha normák pedig sokféle formában jelennek meg a különböző szakpolitikai területeken, eltérő kötelezettségeket keltve a tagállami hatóságok és az uniós szervek, intézmények oldalán. A kötelező jogszabályokat helyettesítő, kiegészítő és értelmező puha normák olyannyira sokfélék, hogy akár azt is mondhatnánk: szakpolitikaként változik a preferált *soft law* eszközök tárháza és az elfogadásuk mögött húzódó stratégia.

Ezzel együtt úgy tűnik, az uniós *soft law* kutatás elsősorban a *soft law* eszközök mibenlétére, kategorizációjára koncentrálni és teljesen figyelmen kívül hagyja azok tagállami szintű érvényesülését, alkalmazását. Úgy tűnik, maga a Bizottság is csak bizonyos *soft law* aktusok érvényesülését monitorozza, így elsősorban IA-okét. A Bizottság így csupán hézagos, rendszerezetlen képpel rendelkezik arról, hogy miként fest az uniós *soft law* implementációja. Ennek megfelelően immár olyan empirikus kutatásokra is szükség volna, melyek a *soft law* tagállami átültetésével, hatásával, bírói gyakorlatban betöltött szerepével foglalkoznak. E kutatások legfőbb korlátja a nyelvi

⁶⁸ LÁNCOS (2018) i. m. 269.

⁶⁹ Uo. 268.

⁷⁰ KOVÁCS–TÓTH–FORGÁCS i. m. 62. et seq.

⁷¹ Linda SENDEN – Ton VAN DEN BRINK: *Checks and Balances of Rule-Making*. European Parliament Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2012. 13–14.

és a jogrendszerek ismeretének hiányából fakadó akadály, így átfogó kutatási eredményekre egyelőre nem számíthatunk. (Fontos volna kitágítani az uniós *soft law* kutatás szakpolitikai spektrumát is: míg a versenyjog és az állami támogatások joga területén már zajlottak *soft law*-fókuszú vizsgálódások, más területeken, pl. a környezetvédelem, energiajog területén a puha normáknak csupán tartalmi elemzésére koncentrálnak a szerzők). A *soft law* nemzeti érvényesülésére irányuló kutatások eredményei végre kiindulópontot jelenthetnének az uniós *soft law* hatékonyságának meghatározásához, a vonatkozó indikátorok kidolgozásához.